APHTN-HAN
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA

SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945

BIDANG HUKUM TATA NEGARA

Penegakan Hukum Pemilu Reformasi Regulasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensiil dan Pembentukan Kabinet Kedepan



KONFERENSI NASIONAL
Asosiasi Pengajar Hukum Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN_HAN)
Tahun 2023

JILID 1

DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945

BIDANG HUKUM TATA NEGARA

Penegakan Hukum Pemilu Reformasi
Regulasi dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Sistem Presidensiil &
Pembentukan Kabinet Kedepan

JILID 1

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hal melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana denda pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

JILID 1

DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945

BIDANG HUKUM TATA NEGARA

Penegakan Hukum Pemilu Reformasi Regulasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensiil & Pembentukan Kabinet Kedepan

KONFERENSI NASIONAL
Asosiasi Pengajar Hukum Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN HAN)
Tahun 2023

Istana Agency

“DINAMIKA PEMILIHAN UMUM DAN PENYELENGGARA NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI UUD 1945” BIDANG HUKUM TATA NEGARA; Penegakan Hukum Pemilu Reformasi Regulasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensiil dan Pembentukan Kabinet Kedepan

© 2024

Cetakan, 2024
15,5 x 23 cm, xviii + 1161 Halaman
ISBN: -

Penulis : Adrian Faridhi, dkk
Editor : Dr. Rofi Wahanisa, SH., MH
Layout Isi : Al Amin Rois
Desain Cover : Tim Istana Agency

Diterbitkan oleh:
CV. ISTANA AGENCY
Anggota IKAPI No.138/ DIY/ 2021
Jl. Nyi Adi Sari Gg. Dahlia I, Pilahan KG.I/722 RT 39/12
Rejowinangun-Kotagede-Yogyakarta
0851-0052-3476 percetakanistana09@gmail.com
0857-2902-2165 istanaagency
istanaagency www.istanaagency.com

Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.
Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Adminsitrasi Negara (APHTN HAN) Periode 2020-2025

Hukum Administrasi Negara merupakan cabang ilmu hukum yang perkembangannya sangat pesat dan dinamis dari waktu ke waktu. Hukum Administrasi negara sangat luas cakupannnya, yaitu tidak hanya menyangkut hubungan pemerintah dengan warga masyarakatnya, tetapi juga terkait dengan hubungan antara administrasi negara dengan institusi, badan-badan atau lembaga negara, organisasi publik baik dalam maupun luar negeri. Bahkan hukum administrasi negara juga menjangkau problematika hukum administrasi negara pada tataran dunia Internasional. Menurut Matthew Groves dan H. P. Lee dalam bukunya *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines* mengatakan bahwa *Administrative law is all about what the agencies if the executive govermenr can and cannot do. More particularly, administrative law encompasses the different mechanisms and principles that enable people to question or challenge the decisions of these agencies of government*. Menurutnya, Hukum Administrasi adalah semua tentang apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh badan-badan pemerintahan eksekutif. Lebih khusus lagi, Hukum Administrasi mencakup berbagai mekanisme dan prinsip yang memungkinkan orang mempertanyakan atau menentang keputusan badan pemerintahan ini. Sehingga, di dalam kerangka negara hukum, segala tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) yang menjadi objek dari Hukum Administrasi Negara harus tunduk kepada hukum sehingga harus ada kaidah-kaidah yang mengaturnya.

Banyak kalangan berpendapat Hukum Administrasi sebagai *staat in beweging* atau hukum yang mengatur negara dalam keadaan bergerak. Dalam pandangan J.H.A. Logemmann dalam karyanya *Staatsrecht van Indonesie: Het Formeke System,* negara adalah sebuah organisasi/sekelompok orang yang dalam kerja sama dan pembagian kerja mengejar tujuan bersama (*De staat is een organisatie, dat wil zeggen een groep mensen, die in samenwerking en arbeidsdeling een gezamenlijk doel nastreven*). Oleh karena itu, terdapat pembagian kerja masing-masing pejabat yang memiliki tugas tertentu dalam konteks keseluruhan. Hukum Administrasi memainkan perannya untuk mengontrol pemerintah dan kekuasaan administrasi terkait agar tidak keluar dari koridor hukum.

Luasnya cakupan dan dinamisnya perkembangan Hukum Administrasi Negara, menjadikan isu-isu seputar Administrasi Negara menjadi menarik dan renyah untuk dikaji dan didiskusikan. Apalagi, Hukum Administrasi Negara juga memiliki peran dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat (*het recht tegen het bestuur)* seperti pengaturan dan penyelenggaraan perizinan, pelayanan publik, pemeriksaan dihadapan badan-badan quasi yudisial (*quasi rechstpraak*), dewan-dewan, dan komisi-komisi atau peradilan adminsitrasi.

Buku yang berada ditangan pembaca sekalian ini merupakan kompilasi pemikiran para pakar Hukum Administrasi Negara, hasil konferensi nasional APHTN-HAN 2023, sehingga diharapkan menjadi bacaan yang bermutu dan menarik dalam upaya menjawab tantangan-tantangan dan isu-isu Hukum Administrasi Negara saat ini. Buku ini merupakan kumpulan karya besar (*masterpiece*) dari para Pemikir Hukum Administrasi Negara yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia yang telah dipresentasikan dalam Konferensi HTN/HAN pada tahun 2023. Dalam konferensi tersebut, banyak

pemikir dari kalangan professor, dosen, praktisi, dan peneliti saling mempromosikan ide/gagasan mereka untuk selanjutnya bersama-sama menentukan arah perbaikan terhadap kondisi kekinian di Indonesia khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.

Para penulis telah berhasil menyajikan pemikiran, ide, dan gagasan dalam menjawab isu-isu aktual dibidang Hukum Administrasi Negara yang komprehensif dan mudah dipahami para Pembaca. Saya berharap buku ini juga dapat menjawab kebutuhan praktik dan akademik Hukum Administrasi Negara yang ada saat ini dan di masa yang akan datang. Hal mana buku ini semoga dapat menjadi bagian dalam mewujudkan visi APHTN/HAN dalam membangun ekosistem akademik APHTN/HAN sebagai organisasi keilmuan yang inklusif, kolegialitas, altruistis, dan kontributif untuk kemajuan bangsa dan negara.

Terakhir saya ingin mengucapkan terima kasih kepada pengurus APHTN/HAN dalam menyelenggarakan konferensi HTN/HAN pada tahun 2023 dan para peserta Konferensi HTN/HAN yang telah menyumbangkan ide, pikiran, dan gagasannya. Saya ucapkan selamat, dan semoga buku ini dapat memberikan banyak manfaat bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara. Selamat APHTN-HAN, maju terus, bangga kami.

Terima kasih.

Jakarta, 17 November 2023

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

HUKUM TATA NEGARA mencakup dimensi dan spektrum yang luas dengan objek kajian yang menyentuh seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk dalam hal kontestasi kekuasan yang terkait dengan pengisian jabatan-jabatan publik dalam negara hukum. Salah satu objek kajian tata negara yang berkaitan dengan kontestasi kekuasaan adalah pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah. Kajian tentang pemilu maupun pilkada meliputi baik segi legislasi dan regulasi, penyelenggaraannya maupun penyelesaian perselisihannya bila terjadi sengketa. Pemilu merupakan ajang yang penting sebab menjadi arena konstitusional terjadinya suksesi kekuasaan dan sebagai saluran untuk mengekspresikan kehendak rakyat. Melalui pemilu, hak konstitusional warga negara berupa hak untuk memilih dan hak untuk dipilih termanisfestasikan sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam konstitusi.

Pemilu yang merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat memberikan basis legitimasi atas terbentuknya kekuasaan. Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menegaskan legitimasi tersebut dengan rumusan yang menyatakan, "*The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedure".* Pengisian jabatan dalam cabang kekuasaan legislatif baik DPR, DPD maupun DPRD dan cabang kekuasaan eksekutif yakni presiden dan wakil presiden serta gubernur, bupati, walikota dilakukan melalui pemilihan umum dan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Artinya, pengisian jabatan tersebut

didasarkan pada kehendak rakyat yang disalurkan melalui mekanisme pemilihan.

Pasca pemilu, dengan basis legitimasi tersebut, pemerintahan negara menjalankan kekuasaannya. Salah satu bentuk pelaksanaan kekuasaan tersebut adalah membentuk hukum dengan melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai landasan pelaksanaan kebijakan dalam kehidupan bernegara. Baik pemilu, maupun berjalannya kekuasaan negara yang dihasilkan melalui pemilu harus selalu diarahkan guna pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam konstitusi. Oleh karena itu, pemilu harus diatur dengan sebaik-baiknya dan sejelas-jelasnya untuk meminimalisir potensi persoalan yang timbul dan bila ada maka saluran dan mekanisme penyelesaiannya telah tersedia. Kekuasaan yang terbentuk melalui pemilu pun juga harus menjalankan mandatnya guna mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana amanah konstitusi.

Kajian ilmiah mengenai aspek-aspek pemilu, pemerintahan yang terbentuk pasca pemilu serta pelaksanaan mandat kekuasaan oleh negara melalui cabang-cabnag kekuasaan yang ada di dalamnya penting untuk selalu dilakukan guna merespon berbagai perkembangan dan keadaan faktual yang terjadi sebagai bagian dari dinamika perkembangan ketatanegaraan. Kajian berdasarkan basis faktual yang ada dengan landasan pemikiran baik secara filosofis, teoretik, normatif maupun sosiologis merupakan kebutuhan sebagai *conditio sine qua non* atas perkembangan ketatanegaraan yang secara praktik dapat bergerak sangat dinamis. Perkembangan yang dinamis ini harus diimbangi dengan kajian ilmiah agar tidak terlepas dari akar filosofis, teoretik, normatif dan sosiologisnya. Selain itu, apa yang terjadi dalam perkembangan praktik juga dapat melahirkan perspektif baru di ranah kajian teoretis. Sehingga, antara perkembangan dalam praktik dan kajian secara ilmiah dapat saling memperkaya guna melahirkan perspektif-perspektif baru.

Buku ini membahas tiga tema besar yakni "Penegakan Hukum Pemilu", "Reformasi Regulasi dan Penyelenggaraan Pemerintah" serta "Sistem Presidensiil dan Pembentukan Kabinet Kedepan". Kajian dalam ketiga tema tersebut penting dan aktual yang sesuai dengan kondisi dan perkembangan ketatanegaraan saat ini. Menjadi semakin relevan sebab kajian ini lahir dari forum Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang merupakan wadah berhimpunnya para ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Sebagai buku yang lahir dari sebuah forum akademik, kajian di dalamnya menghadirkan nuansa teoretik namun tidak terlepas dari basis faktual yang dikaji dari berbagai perspektif.

Akhirul kalam, saya berharap kiranya buku ini dapat mengisi dan memperkaya khazanah pemikiran di bidang ketatanegaraan yang senantiasa dapat menjadi rujukan baik untuk kalangan akademisi maupun praktisi, para pengambil kebijakan serta masyarakat luas pada umumnya.

Jakarta, 20 November 2023

M. Guntur Hamzah

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN (Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.) .. v
KATA PENGANTAR..... ix
DAFTAR ISI..... xiii

TEMA HUKUM TATA NEGARA
PANEL 1 PENEGAKAN HUKUM PEMILU 1

» **HAK PILIH SEBAGAI PERWUJUDAN DARI PENEGAKAN HUKUM KEPEMILUAN** 3
Adrian Faridhi, S.H., M.H.

» **PENEGAKAN HUKUM PEMILU DALAM UPAYA MENJAGA STABILITAS POLITIK INDONESIA: PRA, PELAKSANAAN, DAN PASCA PEMILU 2024** 29
Dewi Krisna Hardjanti, S.H., M.H.

» **TENGGANG WAKTU PENYELESAIAN SENGKETA PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI MAHKAMAH KONSTITUSI**.... 55
Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.

» **PENEGAKAN HUKUM PEMILU UNTUK PEMILU BERINTEGRITAS** 81
Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H.

» **MAIN MATA PENYELENGGARA PEMILU: MENJUNJUNG INTEGRITAS DAN UPAYA MENEGAKAN HUKUM** 105
Nur M. Kasim ~ Erman Rahim ~ Supriyadi A Arief, S.H., M.H.

» **MENAKAR KEADILAN PELAKSANAAN *ELECTORAL THRESHOLD* DI INDONESIA** 131
Dr. Sunny Ummul Firdaus ~ Muhammad Alief Hidayat

» **PENGUATAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PROSES PENEGAKAN HUKUM PEMILU** 165
Dr. Utang Rosidin, S.H., M.H.

» **PENEGAK HUKUM TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2019 DI KOTA JAYAPURA** 197
Elias Hence Thesia, S.H., M.H.

» **IMPLIKASI PERSINGGUNGAN KEWENANGAN BAWASLU DAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PENERAPAN PERBAWALU 8 TAHUN 2022 TENTANG PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PASCA PENETAPAN HASIL DI KOMISI PEMILIHAN UMUM** 225
Fritz Edward Siregar,PhD

» **URGENSI PERUBAHAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 5 TAHUN 2017 TENTANG TATA CARA PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMIIHAN UMUM DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA** 269
Irvan Mawardi, S.H., M.H.

» **URGENSI PENGGUNAAN POLITIK IDENTITAS TERHADAP PERILAKU PEMILIH PADA PILIHAN PRESIDEN 2024 YANG DEMOKRATIS** 297
Retno Mawarini Sukmariningsih, S.H., M.H., Mashari

» **ANALISIS KETIDAKTEPATAN PENERAPAN NORMA OLEH DKPP DALAM MENJATUHKAN PUTUSAN (STUDI PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU NOMOR 178-PKE-DKPP/XI/2020)** 317
Muhammad Erfa Redhani, S.H., M.H. ~ Harliansyah, S.H., M.H.

» **PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA** 347
Nuribadah, S.H., M.H.

» **PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA** 385
Prof. Galang Asmara

» **MENYOAL *JUDICIALIZATION OF POLITICS* MAHKAMAH KONSTITUSI PASCA PUTUSAN NOMOR 85/PUU-XX-2022 DALAM KONTEKS PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA..... 419**
Rico Septian Noor, S.H., M.H.

TEMA HUKUM TATA NEGARA
PANEL 2 REFORMASI REGULASI DAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH 453

» **PENERAPAN METODE RIA DAN ROCCIPI DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK SESUAI DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022.....** 455
Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. ~ Efraim Jordi Kastanya, S.H., M.H.

» **IMPLEMENTASI PRINSIP NEGARA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT .....** 485
Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H. ~ Zamzabila Abdillah Syakur

» **PEMBATASAN PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN .....** 517
Dr. Lutfil Ansori S.H.I., M.H.I

» **PENATAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK YANG KONSTITUSIONAL DI INDONESIA.....** 547
Dr. Muhamad Sadi Is, S.H.I., M.H.I.

» **MENATA ULANG URUSAN PEMERINTAHAN DAN KELEMBAGAAN KEMENTERIAN NEGARA DAN PEMERINTAH DAERAH .....** 567
Rozi Beni

» **KAJIAN KONSTITUSIONALITAS PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TENTANG CIPTA KERJA** 613
Fahmi Ramadhan Firdaus, S.H., M.H.

» **KEDUDUKAN DAN PEMBATASAN MATERI MUATAN PERATURAN KEPALA OTORITA IKN DALAM KONSTRUKSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN** **639**
Gugun El Guyanie S.H., LL.M. ~ Aji Baskoro ~ Muhammad RM Fayasy Failaq

» **GAGASAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PRESIDEN: PENGUATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN DAN DASAR HUKUM PROSEDUR DAN SUBSTANSI PEMBENTUKAN PERPU** 689
Nurlaili Rahmawati, S.H., M.H.

» **REVITALISASI FUNGSI BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL** .707
Fifiana Wisnaeni ~ Bimo Satrio Pamungkas ~ Sekar Anggun Gading Pinilih

» **STUDI ASAS KEJELASAN RUMUSAN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG: OMNIBUS LAW TEMATIS** 727
Prof. Umbu Rauta, S.H., M.H. ~ Marcelino Ceasar Kishan

» **KONSTRUKSI PROGRESIF SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH** 755
Prof. Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, S.H., M.H.

» **REFORMASI REGULASI DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH** 785
Rizky Novian Hartono ~ Esa Lupita Sari

» **MODEL PENATAAN REGULASI PERATURAN DELEGASI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA** 829
Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H.

» **DEMOKRASI DIGITAL DAN *WELFARE STATE* INDONESIA** . 855
Siti Fatimah, S.H., M.H.

TEMA HUKUM TATA NEGARA
PANEL 3 SISTEM PRESIDENSIIL DAN PEMBENTUKAN KABINET KEDEPAN 887

» **MENGGAGAS KEDUDUKAN WAKIL PRESIDEN SEBAGAI MENTERI UTAMA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL** 889
Afdhal Mahatta, S.H., M.H. ~ Fahrurrahman

» **HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN KABINET MULTI PARTAI MELALUI PRINSIP *FIXED EXECUTIVE SYSTEM*** 919
Andryan, S.H., M.H.

» **DESAIN JALAN TENGAH PENGGUNAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENYUSUNAN KABINET**..... 949
Dr. Ahmad Siboy, S.H., M.H.

» **FORMAT HUBUNGAN PRESIDEN DAN DPR DALAM PEMBENTUKAN KABINET DI INDONESIA**..... 975
Amancik ~ Putra Perdana Ahmad Saifulloh ~ Sonia Ivana Barus

» **PETA ZAKEN KABINET DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF SISTEM PRESIDENSIIL MULTIPARTAI DI INDONESIA**..... 989
Dr. Benediktus Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum

» **PENGARUH KOALISI PARTAI POLITIK TERHADAP PEMBENTUKAN KABINET PROFESIONAL (*ZAKEN KABINET*) DI INDONESIA** 1017
Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

» **SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**..... 1045
Dr. Radian Salman, S.H., LL.M. ~ Rosa Ristawati

» **NERACA SPOIL SISTEM DAN MERIT SISTEM DALAM MERANCANG KABINET PRESIDENSIAL YANG BERKEADILAN**.....1075
Dri Utari Christina Rachmawati, S.H., M.H. ~ Rosa Ristawati

» **DESAIN PEMILIHAN ANGGOTA KABINET, "TITIPAN PARTAI ATAU PROFESIONAL"** 1109
Kristian, S.H., M.H.

» **TANPA ADANYA PARTAI DOMINAN, PEMBENTUKAN KABINET PRESIDENSIAL TETAP BERCIRIKAN HASIL KOMPROMI DENGAN PARTAI PENDUKUNG** 1123
M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D.

» **KARAKTERISTIK KOALISI SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA (STUDI PENERAPAN SISTEM PRESIDENSIAL 1999-2019)** 1145
Dr. M.Iwan Satriawan ~ Dian Fericha ~ Prof. Rudy

TEMA

HUKUM TATA NEGARA



PANEL 1

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

HAK PILIH SEBAGAI PERWUJUDAN DARI PENEGAKAN HUKUM KEPEMILUAN

Adrian Faridhi, S.H., M.H.
[1]Sekretaris Daerah APHTN-HAN Provinsi Riau,
Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru
Email: adrian@unilak.ac.id

Abstract

People's sovereignty is implemented in the form of elections, and citizens who are the owners of this sovereignty in the implementation of elections must be protected so that they can exercise their right to vote/ political rights. Ahead of the implementation of the General Election, the problem of the Fixed Voters List (DPT) is a public concern, especially for election participants, the accuracy of the data collected in the DPT and the guarantee of citizens' voting rights in elections, high participation of citizens in elections will provide strong legitimacy for government as a result of elections. Having an accurate DPT and guaranteeing the right to vote will be a manifestation of the rights protected by the Constitution. The research method used is in the form of normative legal research, the results of this research are in the form of the legitimacy of the government as election results become something important and reduce the number of abstentions in each election, and there are laws and regulations that regulate citizens' right to vote in elections from the level of the Constitution. In 1945, laws and implementing regulations such as KPU regulations and Bawaslu regulations. As well as regulations originating from court decisions such as the Mahkamah Konstitusi decision. The right to vote has not yet been given to members of the TNI and Polri and there are restrictions on the right to vote because of the results of a court decision.

Keywords: Election, Vote, DPT

Abstrak

Kedaulatan rakyat diimplementasikan dalam bentuk Pemilu, dan warga negara yang merupakan pemilik kedaulatan tersebut dalam pelaksanaan Pemilu mesti dilindungi agar dapat menggunakan hak pilih/hak politiknya. Jelang pelaksanaan Pemilu permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi perhatian publik, terkhusus bagi peserta pemilu, akurasi dari data yang terhimpun dalam DPT dan tetap terjaminnya hak pilih warga negara dalam Pemilu, partisipasi yang tinggi dari warga negara dalam pemilu akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemerintahan hasil dari Pemilu. Terdapatnya DPT yang akurat dan jaminan hak pilih akan merupakan perwujudan dari hak yang dilindungi oleh Konstitusi. Metode Penelitian yang digunakan berupa penelitian hukum normatif, Hasil dari Penelitian ini berupa legitimasi dari pemerintah hasil Pemilu menjadi sesuatu yang penting dan menekan jumlah golput setiap Pemilunya, dan terdapatnya peraturan perundang-undangan yang mengatur hak pilih warga negara pada pemilu dari tingkat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang hingga peraturan pelaksana seperti Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu. Serta pengaturan yang bersumber dari putusan pengadilan seperti Putusan Mahkamah Konstitusi. Hak pilih sampai hari masih belum diberikan kepada anggota TNI dan Polri dan terdapatnya pembatasan hak pilih karena hasil dari putusan pengadilan.

Kata Kunci: Pemilu, Hak Pilih, DPT

Latar Belakang

Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) yang merupakan instrumen penting dalam Negara demokrasi[1] yang menjadikan warga negara sebagai pemilik kedaulatan tersebut yang dalam pelaksanaan Pemilu

[1] Ashari, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/ Puu-Xi/2013 Tentang Pemilihan Umum Secara Serentak," *Jurnal IUS* IV, no. 1 (2016): 96–108.

merupakan perwujudan dari konversi suara pemilih menjadi kursi[2], yang wajib memperoleh jaminan untuk dapat menggunakan hak pilih/ hak politiknya[3], negara berkewajiban supaya setiap warga negara dapat menggunakan hak tersebut, sehingga tidak terjadinya terhalang akibat dari persoalan-persoalan administrasi kepemiluan[4] yang pada bermuara pada terjadinya pelanggaran HAM yang diatur dalam konstitusi negara. Dalam konteks ini, pendapat Mahkamah Konstitusi, berupa bahwa DPT merupakan prosedur administratif dan tidak dibenarkan mengeyampingkan aspek substantif dalam hal hak pilih pada pemilu[5].

Pada penyelenggaraan Pemilu yang menjadi acuan sebagai pemilih yaitu Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang diumumkan oleh KPU, namun permasalahan timbul saat basis DPT yang berasal dari Kemendagri tidak valid akan kebaharuan data untuk pemilu, walaupun sudah mengikuti proses pemutahiran[6]. Permasalahan pemilih yang tidak masuk pada DPT ini akan berpotensinya terjadi pelanggaran hukum dan administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara cenderung menjadi sorotan setiap periode pelaksanaan Pemilu.

Persoalan DPT sering terjadi jelang Pemilu, salahsatu dinamika hukum dan politik jelang pelaksanaan Pemilu 2009 terkait penggunaan hak pilih dengan Putusan Mahkamah Konstitusi[7], DPT memiliki tujuan bahwa warga dapat

---

[2] Hendri Wijaya, "Menakar Derajat Kepsatian Hukum Dalam Pemilu Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017," *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* 4, no. 1 (2020): 82–104.

[3] Dede Sri Kartini, "Demokrasi Dan Pengawas Pemilu," *Journal of Governance* 2, no. 2 (2017): 146–62, https://doi.org/10.31506/jog.v2i2.2671.

[4] Ahmad Zairudin, "Mekanisme Penetapan Daftar Pemilih Dalam Perspektif Hukum," *Legal Studies Journal* 1, no. 7 (2021): 18–36.

[5] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 16.

[6] Sri Nuryanti, Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 12, No. 1, Juni 2015, hlm. 12.

[7] Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya, "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi Di Kabupaten Malang Dan Kota Pasuruan)," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 1 (2011): 145, https://doi.org/10.31078/jk816.

menggunakan hak pilih yang merupakan hasil dari proses pendaftaran hingga pemutahiran daftar pemilih[8] yang diatur dalam undang-undang Pemilu[9], sehingga mengurangi potensi permohonan sengketa hasil pemilu[10], karena permohonan sengketa hasil pemilu salah satunya terkait dasar permohonan berupa validasi DPT[11] yang mengembalikan hak konstitusional warga Negara[12], serta membolehkan penggunaan KTP atau Paspor untuk Pemilu. Persoalan DPT kembali terjadi walaupun sudah 2 (dua) kali Pemilu terselenggara (Pemilu 2014 dan Pemilu 2019) sejak putusan. Jelang pelaksanaan Pemilu 2014, permasalahan menjadi perhatian bagi peserta pemilu. Berdasarkan penetapan dari KPU, bahwa pada Pemilu 2024 jumlah DPT sebanyak 204.807.222 pemilih.

Mahkamah Konstitusi yang memberi peluang penggunaan KTP ataupun Paspor, hak suaranya dengan syarat: berupa memperlihatkan KTP dan Kartu Keluarga (KK), menggunakan hak pilih di TPS sesuai dengan alamat KTP, mendaftarkan diri sebelum memilih di KPPS, dapat memilih pada satu jam sebelum TPS ditutup untuk perhitungan suara.[13]

Penelitian yang dilakukan oleh Bella Rofi Ulyanisa dan Yoga Satrio, bahwa permasalahan legitimasi pemilu disebabkan

---

[8] Muhammad Imam Subkhi, Redesain Pendaftaran Pemilih Pasca-Pemilu 2019, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 16, No. 2, Desember 2019, hlm. 140-141.

[9] Kartoni, Khairani, dan Khairul Fahmi, "Perlindungan Hak Memilih Dalam Pemilihan Umum Melalui Pemutahiran Data Pemilih Berkelanjutan," *Soumatera Law Review* 4, no. 1 (2021): 49–64.

[10] Bagus Anwar Hidayatulloh, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Penggunaan KTP Dan Paspor Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Kerangka Menjamin Hak Memilih Dalam Pemilu," *Jurnal Pranata* 1, no. 1 (2018): 1–8, https://doi.org/10.31092/jpi.v1i2.156.

[11] Handi Mulyaningsih, Hertanto Hertanto, and Damar Wibisono, "Validitas Data Pemilih Potensial Pemilu (DP4) Pada Pemilu Serentak 2019 Di Lampung (Studi Di Kabupaten Pesawaran)," *SOSIOLOGI: Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Sosial Dan Budaya* 22, no. 1 (2020): 64–78, https://doi.org/10.23960/sosiologi.v22i1.48.

[12] Muhammad Bahrul Ulum and Dizar Al Farizi, "Implementasi Dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia," *Jurnal Kostitusi* 6, no. 3 (2009): 83–102.

[13] Pan Mohamad Faiz, "Memperkuat Prinsip Pemilu Yang Teratur, Bebas, Dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2018): 672, https://doi.org/10.31078/jk14310.

kurang akuratnya data pemilih maupun kesalahan dalam DPT, hal ini karena tidak terakomodirnya pemilih pada pemilu.[14] Peneliti melihat persoalan terhadap hak pilih yang diwujudkan dalam partisipasi pemilih pada pemilu terkendala/terhambat, saat tidak terdapat dalam DPT. Sedangkan pada untuk legitimasi pada penyelenggaraan pemilu, salah satunya pada proses penetapan DPT[15], peneliti memfokuskan, bahwa pelaksanaan pemilu yang Jurdil dan Luber dilihat cakupan DPT yang mengakomidir seluruh pemilih. Persoalan terdapatnya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT akan menimbulkan masalah dengan sistem pemilu bertanggungjawab dari proses hingga hasil[16].

Pendataan DPT belum juga terselesaikan jelang Pemilu 2019 dengan temuan Bawaslu tentang Data Anomali DPT, persoalan ini akan berpotensi mengganggu proses pemilu dan menimbulkan pertanyaan atas kredibilitas penyelenggara[17]. Merujuk Putusan MK No 011-017/PUU-I/2003, hak konstitusional memilih dan dipilih *(right to vote and right to be candidate)* merupakan hak yang dilindungi oleh konstitusi, peraturan perundang-undangan hingga konvensi internasional, sehingga hal-hal yang membatasi, menyimpangi, meniadakan serta menghapus merupakan pelanggaran HAM.

Penelitian yang dilakukan oleh Khairul Fahmi, menjelaskan paradigma pembatasan terhadap pengaturan hak pilih. MK menilai bahwa pembatasan hak pilih dinilai berlebihan meskipun bertujuan untuk integritas pemilu, alasan ketidaksanggupan dapat diterima.[18]

---

[14] Bella Rofi Ulyanisa and Yoga Satrio, "Hambatan Dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020," *Jurnal Legal Reasoning* 3, no. 2 (2021): 137–161.

[15] Risdiana Izzaty and Xavier Nugraha, "Perwujudan Pemilu Yang Luberjurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap," *Jurnal Suara Hukum* 1, no. 2 (2019): 155, https://doi.org/10.26740/jsh.v1n2.p155-171.

[16] Agus Dedi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak," *Jurnal MODERAT* 5, no. 3 (2019): 213–226, https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2676.

[17] Lalu Kukuh Sekartadi, "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Mengubah Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur (Study Kasus Putusan No.74/DKPP-PKE-II/2013)," *Jurnal IUS* III, no. 8 (2015): 399–416.

[18] Khairul Fahmi, "Pergeseran Pembatasan Hak Pilih Dalam Regulasi Pemilu Dan Pilkada," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 757, https://doi.org/10.31078/jk1443.

Perumusan Masalah

Penelitian ini memfokuskan pada analisa legitimasi dari Pemilu terkait dengan penggunaan Hak Pilih, hal ini menjadi kajian karena persoalan legitimasi akan mempengaruhi pemerintahan hasil Pemilu, serta analisa dari perlindungan Hak Pilih dalam perundang-undangan.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach)* dan analitis. Jenis Bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi, bahan hukum sekunder berupa penelusuran internet dan jurnal serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia.

Legitimasi Pemilu dalam perlindungan Hak Pilih

Pemilu akan kerap dihubungkan dengan partisipasi pemilih untuk ikut memilih dan salah satu indikator keberhasilan pemilu berupa tingkat partisipasi[19], istilah golput (golongan putih) menjadi populer jelang pencoblosan, ada anggapan bahwa golput juga merupakan pilihan itu tersendiri[20]. Dengan argumentasi pemborosan terhadap APBN karena tidak memilih, kekuasaan terpilih tidak memiliki legitimasi karena tidak sesuai dengan aspirasi dan bisa dianggap sebagai kegagalan demokrasi, bentuk ekspresi protes terhadap kondisi yang ingin diubah[21] dan terdapatnya Institusi politik yang seakan-akan kurang adil

[19] Muhammad Choirullah Pulungan, Mudiyati Rahmatunnisa, and Ari Ganjar Herdiansah, "Strategi Komisi Pemilihan Umum Kota Bekasi Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilu Serentak Tahun 2019," *Politea : Jurnal Politik Islam* 3, no. 2 (2020): 251–272, https://doi.org/10.20414/politea.v3i2.2439.

[20] Nyoman Subanda, "Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu," *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 60–72.

[21] *Ibid*., hlm. 63-64.

dalam melahirkan kebijakan[22], pemilu menghasilkan produk kepemimpinan harus memiliki *sense of crisis* yang membuat rakyat memiliki harapan dari proses pemilu tersebut.

Kondisi dimana hak pilih tersebut tidak didapatkan oleh warga negara, karena masalah administrasi kependudukan, maupun administrasi pemilu atau disebut faktor administrasi[23]. Peningkatan nilai-nilai demokrasi akan tergambar dari kualitas penyelenggaraan pemilu yang dapat menaikkan legitimasi pemerintah, namun tidak mampu menjamin pemerintahan yang baik serta bertanggungjawab[24]. Proses penyelenggara Pemilu yang independen serta berintegritas, akan menghasilkan pemimpin dan arah politik negara yang memiliki prinsip *legal, legitimate and competence*[25].

Pemilu memberikan legitimasi kekuasaan menurut regulasi negara, konstitusi yang merupakan kaidah fundamental negara memberikan kekuasaan pemerintah [26] yang terbentuk hasil Pemilu harus mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat.[27]

Pemerintah yang terbentuk dari hasil Pemilu memiliki legitimasi[28] yaitu Pemilu yang Jurdil taat dengan prinsip demokratis. Pemilu yang memiliki legitisimasi akan menghasilkan pemerintah yang *legitimeta*.

---

[22] Ketut Andita Pratidina Lestari, "Semakin Meningkatnya Presentase Golput Khususnya Dikala Pandemi, Hakm Golput Bagi Rakyat Menurut Persfektif Hukum Dan HAM," *Ganesha Civic Education Journal* 3, no. 2 (2021): 37–46.

[23] Bismar Arianto, "Analisis Penyebab Masyarakat Tidak Memilih Dalam Pemilu," *Jurnal Ilmu Politik Dan Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2011): 51–60.

[24] Devi Darmawan, Prakondisi Untuk Mengukuhkan Legitimasi Pemerintahan, Jurnal Penelitian Politik, 10, no. 2 (2013): 48.

[25] Zainal Arifin Hoesein, "Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2010): 001, https://doi.org/10.31078/jk761.

[26] Sri Hastuti Puspitasari, "Kontektualisasi Pemikiran Machiavelli Tentang Kekuasaan-Tujuan Negara," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 8, no. 18 (2001): 30–45, https://doi.org/10.20885/iustum.vol8.iss18.art3.

[27] Ferry Kurnia Rizkiyansyah. 2014. Pemilu dan Demokrasi Terkonsolidasi, Catatan Penyelenggaraan Pemilu, PT. Epicentrum Mahadaya Komunika, Jakarta 2014. hlm. 22.

[28] Ramlan Surbakti. Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta 1992, hlm.122.

Standar minimal demokrasi biasanya memiliki pemilu yang reguler, warga negara berpartisipasi dalam pemerintahan, serta jaminan perlindungan HAM dalam politik dan kebebasan serta mudah menyampaikan pendapat didepan umum.[29]

1. Perkembangan Hak Pilih pada Pemilu

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia mengakomodir hak pilih warga negara setiap pemilu, walaupun terdapat pembatasan untuk anggota TNI dan Polri, serta terhalang oleh pencabutan hak politik pasca putusan pengadilan. Bahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016, pandangan MK bahwa hak pilih dan memilih harus memenuhi syarat, tahapan pendaftaran pemilih tidak secara langsung memiliki hubungan dengan terpenuhi hak pilih, gangguan jiwa dan gangguan ingatan berbeda, sehingga pemenuhan hak pilihnya pun berbeda, serta tidak ada kriteria untuk analisis kejiwaan pemilih sehingga Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang 8 Tahun 2015 berpotensi menimbulkan pelanggaran hak konstitusional[30].

Pemilu merupakan perwujudan dari implementasi hak politik berupa hak memilih dan hak dipilih[31], yang juga merupakan HAM yang mesti diperlakukan sama,[32] bagi penyelenggaraan pemilu. Sedangkan, Hak pilih adalah salah satu bentuk dari

---

[29] G. Bingham Powell, Jr., Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence, Cambridge: Harvard University Press, 1982 dalam Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta 2011, hlm.1.

[30] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Perkara *Hak Pilih Penderita Gangguan Jiwa/Ingatan)*, paragraph [3.21], hlm. 77.

[31] Mada Sukmajati, Evaluasi Pelaksanaaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019 (2019), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Pelaksanaan Hak Politik*, Badan Pengawas Pemilu, Jakarta, hlm. 3.

[32] Sukawati Lanang P Perbawa, "Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum," *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* 3, no. 1 (2019): 80, https://doi.org/10.38043/jids.v3i1.1765.

partisipasi politik, konsep partisipasi politik bersumber dari konsep kedaulatan rakyat, berupa upaya bersama menentukkan pemegang kekuasaan dan tujuan kekuasaan tersebut[33].

Berdasarkan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Pasal 21 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa:

(1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;
(2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negaranya; dan
(3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.[34]

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Berdasarkan Pasal 24, menyatakan bahwa: Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

(a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;

---

[33] Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik edisi revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2013, hlm. 368.
[34] Deklarsi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

(b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; dan
(c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.[35]

Menurut Davis-Roberts dan Carro[36], semua negara harus menciptakan 4 (empat) elemen dasar bagi hak politik, yaitu: *Pertama,* hak memilih yang luas (*universal suffrage*), dimana negara menjamin semua pemilih dapat menggunakan suaranya dalam pemilu sehingga pembatasan hak memilih hanya dibenarkan dengan alasan-asalan yang memadai dan dengan kriteria-kriteria yang obyektif; *Kedua,* hak memilih yang sama, dimana nilai hak memilih untuk setiap orang sama dan pada konteks ini berlaku prinsip satu orang-satu suara-satu nilai (*one person-one vote-one value* atau biasa disingkat menjadi *opovov*); *Ketiga,* pemungutan suara yang rahasia, dimana pemungutan suara harus diselenggarakan secara rahasia sehingga pemilih dapat leluasa dalam menentukan pilihannya; dan *Keempat,* pencegahan korupsi, dimana negara (termasuk penyelenggaran pemilu) harus melakukan berbagai upaya dalam pencegahan terjadinya korupsi atau bentuk-bentuk lain di dalam konteks penyelenggaraan pemilu.

UUD 1945 telah menjamin perlindungan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilu. Namun, masih terdapat kendala dalam pelaksanaan hak pilih tersebut. Salah satu problem utama yang muncul berkaitan dengan hak pilih warga negara dalam pemilu adalah daftar pemilih yang tidak akurat.

Merujuk dengan ketentuan perundang-undangan, mulai dari UUD Tahun 1945 pada Pasal 6, 6A dan Pasal 7 juga mengatur

[35] Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Tahun 1966.
[36] Avery Davis-Roberts and David J. Carroll, Using International Law to Assess Elections, Democratization, 2010. hlm. 1

mekanisme pencalonan dan pemilu untuk pemilihan presiden dan wakil presiden. Sebagai berikut:

Pasal 6

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ***)
(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)

Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)
(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)
(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****)
(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Sedangkan, Pasal 22E UUD Tahun 1945 mengatur secara umum tentang pemilu, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)
(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)

Pengaturan Hak Asasi Manusia juga terdapat pada Pasal 28D Ayat (3), sebagai berikut:

(1) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)

Secara substansi, pengaturan syarat yang berimplikasi pada pembatasan hak pilih melalui Peraturan KPU tidak tepat. Sebab, pembatasan hak pilih yang juga merupakan bagian dari hak asasi manusia hanya dapat dilakukan dengan undang-undang (UUD, Pasal 28J). Hal itu juga diperkuat dengan alasan bahwa hak pilih adalah hak fundamental. Dikatakan sebagai hak fundamental karena hak pilih merupakan esensi dari masyarakat demokratis, di mana dengan hak itulah rakyat memilih dan meminta pertanggungjawaban pemerintahan negaranya[37]. aspek bentuk hukum pengaturan pembatasan hak

[37] Erwin Chemerinsky, 2015. *Constitutional Law, Principles and Policies (Fifth Edition)*, New York: Wolters Kluwer, dalam Khairul Fahmi, Kepastian Hukum Pembatasan Hak Dipilih

pilih berupa Peraturan KPU, pembatasan hak pilih tersebut juga mengandung kelemahan. Peraturan KPU merupakan jenis peraturan pelaksana. Sebagai peraturan pelaksana, Peraturan KPU tunduk pada ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, di mana keabsahannya tergantung adanya perintah pembentukan atau adanya kewenangan pembentukan.

Selain diatur ditingkat UUD, hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam ditingkat undang-undang yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
2. 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.

Beberapa peraturan perundangan juga sebenarnya mengatur tentang hak dipilih, termasuk di dalamnya adalah berbagai putusan lembaga peradilan misalnya Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri. Secara lebih teknis, hak memilih dan hak dipilih kemudian dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu.

Perihal hak memilih dalam pemilu telah diatur dalam Bab IV Pasal 198 menyatakan bahwa:

(1) Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih;
(2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar satu kali oleh Penyelenggara Pemilu dalam daftar Pemilih; dan
(3) Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh Pengadilan tidak mempunyai hak memilih.

---

pada Pemilu 2019, Perihal Pelaksanaan Hak Politik , Bawaslu, Jakarta 2019, hlm. 196.

Selanjutnya ditegaskan juga dalam Pasal 199, bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih, kecuali yang ditentukan lain dalam undang-undang tersebut. Terdapat 3 (tiga) pendekatan dalam menentukan siapa yang berhak memilih untuk menjamin hak memilih yang luas[38]: pertama, pendekatan minimalis, dimana pendekatan ini menentukan kriteria yang sangat luas dalam menentukan siapa yang dapat menggunakan hak suaranya di pemilu; kedua, pendekatan konvensionalisme, dimana pendekatan ini menentukan kriteria-kriteria tertentu dalam menentukan layak atau tidaknya seorang warga negara untuk menjadi pemilih. Dengan demikian, pendekatan ini membuka ruang bagi terjadinya proses eksklusi sehingga tidak semua warga negara memiliki hak memilih; ketiga, pendekatan maksimalis, dimana pendekatan ini menentukan kriteria yang sangat tinggi dalam menentukan siapa yang mempunyai hak memilih. Dibandingkan dengan kedua pendekatan sebelumnya, pendekatan ini memiliki batasan kriteria kriteria yang sangat ketat dalam mendefinisikan seorang warga negara dapat menjadi seorang pemilih.

Di Indonesia, sebagaimana diargumentasikan oleh Fahmi[39], pengaturan tentang hak memilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami perluasan. Hanya satu poin yang menunjukkan kesinambungan dari satu pemilu ke pemilu yang lain, yaitu pembatasan hak memilih bagi para anggota TNI/Polri. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia mengadopsi perspektif konvesionalisme dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi pemilih. Sedangkan dari sisi hak memilih, masih menurut Fahmi, pengaturan hak dipilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami penyempitan, khususnya untuk syarat yang bersifat administrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia semakin

[38] Ludvig Beckman, Who Should Vote ? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy in Studies of Democracy. Democratization, Vol. 15, No. 1, 2018. hlm. 29.

[39] Khairul Fahmi, *Opcit*., hlm.9

mengadopsi pendekatan maksimalis dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi peserta pemilu.

Jaminan hak memilih sangat dipengaruhi oleh sejauhmana seorang warga negara kemudian masuk di dalam daftar pemilih. Terdapat beberapa kriteria untuk berbagai upaya dalam menjamin hak memilih sebagai berikut: pertama; Integritas: proses pendaftaran pemilih harus adil, jujur dan benar-benar dapat menjangkau semua yang telah memenuhi syarat menjadi pemilih dan, sebaliknya, benar-benar mengeksklusi mereka yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih; kedua, Inklusivitas: semua pemilih yang memenuhi persyaratan harus terdaftar tanpa mempertimbangkan pilihan politik, agama, suku dan yang lainnya; ketiga, Komprehensivitas: Proses pendaftaran perlu lebih fokus pada mereka yang selama ini termarginalisasi, misalnya perempuan, kelompok disabel, pemuda, kelompok miskin, mereka yang tinggal di daerah terpencil, dan lainnya; keempat, Akurasi: data pendaftaran perlu direkam dan dikelola untuk menjamin keakuratan; kelima, Aksesibilitas: tidak seorangpun mengalami kendala jarak dan hambatan fisik untuk dimasukkan di dalam daftar pemilih; keenam, Transparansi: semua proses pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih harus terbuka kepada semua pihak; ketujuh, Keamanan: semua data harus dilindungi dari mereka yang tidak berwenang untuk mengakses data dan dilindingi dari kehilangan data akibat kesalahan atau bencana; kedelapan, Akuntabilitas: semua perubahan pada proses pendaftaran pemilih harus sesuai dengan peraturan perundangan dan semua keputusan harus melibatkan partisipasi publik; kesembilan, Kredibilitas: data pemilih musti dikompilasi dan dikelola sedemikian rupa sehingga dapat menjaga kepercayaan publik dan para pengampu kepentingan; kesepuluh, Keberlangsungan: proses pendaftaran pemilih harus dilakukan sedemikan rupa sehingga dapat dikelola atau diulangi dari segi apapun; kesebelas, Efektivitas: pendaftaran pemilih perlu dilakukan secara memadai dari segi; dan keduabelas,

Pemilih yang terinformasi: pemilih harus tahu kapan, di mana dan bagaimana untuk memastikan mereka terdaftar serta di mana mereka akan memilih[40].

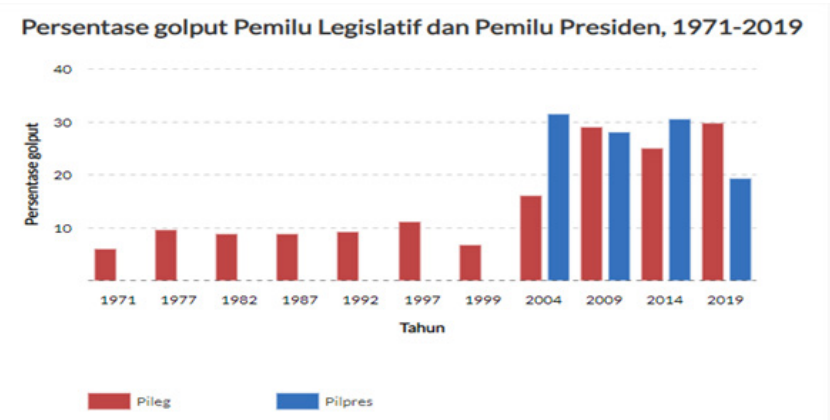
Polemik terkait dengan hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa juga terjadi di Pemilu 2019. Hal ini lebih disebabkan karena ketidaktahuan publik dalam memahami regulasi yang ada. Melalui Pasal 4 Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018, tidak semua warga negara yang mengalami gangguan jiwa tidak diijinkan untuk menggunakan hak suaranya di Pemilu 2019. Warga negara dengan gangguan jiwa, tetap diijinkan untuk memberikan hak pulihnya dengan syarat bahwa yang besangkutan memiliki surat keterangan dokter yang menyatakan bahwa yang bersangkutan memenuhi persyaratan sebagai seorang pemilih. Polemik ini sebenarnya juga terjadi di Pemilu 2014 dengan intensitas polemik saat itu yang lebih rendah. Berkaitakan dengan DPT, menurut KPU, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan perbaikan DPT dilakukan berkali-kali, yaitu adanya proses pendataan penduduk yang belum selesai, misalnya penduduk yang berpindah tempat tinggal, terjadi perekaman identitas sebanyak dua kali di dalam proses pendataan penduduk dan adanya data kependudukan ganda.

Daftar pemilih yang akurat merupakan bentuk jaminan terlaksananya hak pilih warga negara, karena syarat utama bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah telah terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga apabila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka telah mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya pada pemilu. Sebaliknya, apabila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka hal ini berpotensi menghilangkan hak pilih seorang warga negara. Dengan kata lain, menurut KPU, proses perbaikan DPT dikarenakan proses pendataan penduduk belum secara optimal dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian,

[40] Michael Yard (ed), Civil and voter registries lessons learned from global experiences, International Foundation for Electoral Systems, Washington, D.C, Juni 2011, hlm. 3.

faktor koordinasi antara KPU dan Kementerian Dalam Negeri serta Bawaslu menjadi salah satu akar masalah di dalam proses penyusunan DPT. Sedangkan Bawaslu menyampaikan bahwa petugas-petugas KPU tidak maksimal dalam melakukan penelitian dan pencocokan (coklit) data pemilih. Dari kajian yang telah dilakukan oleh Bawaslu, dari sepuluh rumah yang didatangi oleh petugas-petugas KPU, terdapat satu hingga dua rumah yang tidak didatangi. Dengan demikian, akar masalah juga terdapat di dalam lembaga penyelenggara pemilu sendiri. Selain itu, akar masalah yang lain juga karena pemilih di Indonesia yang masih bersikap pasif dalam berpartisipasi untuk memastikan jaminan hak memilih mereka di pemilu.

Dari Pilpres dan Pileg 2019, jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau dikenal dengan sebutan "golongan putih" (golput) adalah 18 persen.



Sumber: https://lokadata.id/data/persentase-golput-pemilu-legislatif-dan-pemilu-presiden-1971-2019-1601357218

Secara teoritik, terdapat berbagai faktor yang menjelaskan mengapa pemilih tidak menggunakan hak pilihnya, pertama adalah faktor ideologis, dimana pemilih berbeda dengan ideologi pasangan calon maupun partai politik[41]; kedua, adalah alasan

[41] W Meliala, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pemilih Dalam Pemilihan Umum

administrasi, dimana pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena adanya kendala atau hambatan administrasi.

Hal lain yang masih terkait dengan hak memilih adalah jumlah surat suara tidak sah. Jumlah surat tidak sah di Pilpres 2019 adalah 3.754.905 surat suara. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah surat suara yang rusak/keliru coblos di Pileg 2019 yang hanya berjumlah 262.416 surat suara. Dengan demikian, dimensi keserentakan ternyata tidak mempengaruhi kesamaan dalam jumlah surat suara yang rusak.

Pada tataran implementasi, permasalahan yang muncul dalam pendaftaran pemilih pada pemilu 1999-2014 pada umumnya memiliki kesamaan pola yang meliputi 5 faktor[42], sebagai berikut faktor regulasi yang selalu berubah, buruknya kualitas data kependudukan yang disediakan oleh Pemerintah sebagai bahan untuk penyusunan daftar pemilih, lemahnya kinerja penyelenggara pemilu dan petugas P4B dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih, ego-sektoral antar lembaga terutama antara KPU dengan Kemendagri; dan rendahnya partisipasi masyarakat.

Berdasarkan hak dan kewajiban sistem pendaftaran pemilih terdiri dari 3 (tiga) model, yaitu Pendaftaran Sukarela (*voluntary registration*), Pendaftaran Wajib (*mandatory registration*), dan Pendaftaran Campuran Sukarela-Wajib (*mix strategy*).[43]

Dalam model Pendaftaran Sukarela, warga masyarakat dapat memilih mendaftarkan diri atau tidak mendaftarkan diri dalam Daftar Pemilih. Prinsip dasarnya *self-initiated registration* (pendaftaran berdasarkan prakarsa sendiri). Sedangkan

---

Kepala Daerah Dan Penerapan Strategi Bertahan Dan Menyerang Untuk Memenangkan Persaingan," *Jurnal Citizen Education* 2, no. 2 (2020): 12–24, https://unimuda.e-journal.id/jurnalcitizen/article/view/617/491

[42] Khairul Fahmi., *OpCit.*, hlm. 49-50.

[43] Agus Sutisna and Ita Nurhayati, "Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan: Tantangan Problematik Mewujudkan Daftar Pemilih Berkualitas," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 3, no. 1 (2021): 70–96, https://doi.org/10.46874/tkp.v3i1.296.

dalam model Pendaftaran Wajib, warga masyarakat wajib mendaftarkan diri atau didaftarkan dalam Daftar Pemilih. Prinsip yang berlaku *state-initiated registration* (pendaftaran berdasarkan prakarsa negara). Dalam model yang ketiga, mix strategy, pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih, sementara pendaftarannya sendiri dilakukan oleh masyarakat (pemilih). Dalam konteks ini ada prinsip berbagi tanggung jawab antara pemerintah dengan masyarakat (*citizens and the state share responsibility for registration*).[44]

Kualitas data kependudukan menjadi isu yang krusial dan selalu diangkat oleh KPU terutama sejak Pemilu 2009. Peran pemerintah melalui kemendagri beserta jajaran Dinas Kependudukan di daerah serta Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) sangat vital dalam menyediakan daftar penduduk yang potensial memiliki hak pilih. Namun demikian, kualitas data yang disediakan pemerintah dikeluhkan oleh KPU[45], Bawaslu dan berbagai kalangan lainnya. Keluhan ini berkisar pada tingkat akurasi yang rendah, tidak jelasnya data WNI yang tinggal di luar negeri, pemilih/ pekerja migran yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya[46] dan besarnya perbedaan data DP4 dengan data pemilu terakhir yang dimiliki oleh KPU. Akurasi data pada umumnya berkaitan dengan data ganda dan data invalid. Sedangkan data WNI di luar negeri yang selalu berubah dan sulit diverifikasi kebenarannya.

Dalam demokrasi partisipasi masyarakat akan muncul dengan kesadaran politik[47] ini hanya akan dapat terwujud

---

[44] *Ibid.*

[45] https://dukcapil.kemendagri.go.id/berita/baca/599/kpu-revisi-data-keliru-dari-20-juta-belum-berktp-el-jadi-27-juta, merupakan bukti data DP4 dari kemendagri masih butuh verifikasi lanjutan.

[46] Ni Nyoman Resi Rismadani and Dewa Nyoman Rai Asmara Putra, "Perlindungan Hukum Hak Politik Pekerja Migran Dalam Pemilu Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia," *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum* 5, no. 6 (2019): 1–15.

[47] Yosep Adi Prasetyo, Pers Bebas dan Bertanggung Jawab, Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta Juli 2019, hlm. 103.

jika terpenuhi dua pra-syarat; pertama adanya kesadaran dan *political will* masyarakat, yang hanya dapat dicapai jika penyelenggara pemilu dapat secara efektif melakukan sosialisasi dan pendidikan pemilih.

Dalam Tugas pengawasan pemutakhiran daftar pemilih dan penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) serta Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan dan Panwaslu desa/kelurahan diatur dalam Pasal 93 huruf d ayat (1), Pasal 97 huruf b ayat (2), Pasal 101 huruf b ayat (1), Pasal 105 huruf b, Pasal 108 huruf a ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selanjutnya, dalam Pasal 219 ayat (1) undang-undang tersebut juga ditegaskan bahwa Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/ kota, Panwaslu kecamatan, dan Panwaslu kelurahan/desa melakukan pengawasan atas pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih, penyusunan dan pengumuman DPS, perbaikan dan pengumuman DPS hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman DPT, daftar pemilih tambahan (DPTb), dan rekapitulasi DPT yang dilaksanakan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS.

Dalam rangka memberikan jaminan agar pemilih bisa menggunakan pilihnya, maka harus tersedia daftar pemilih akurat yang memenuhi standar kualitas daftar pemilih. Standar ini memiliki dua aspek utama, yaitu standar kualitas demokrasi dan standar kemanfaatan teknis. Dari aspek standar kualitas demokrasi, daftar pemilih hendaknya memiliki dua cakupan standar yakni pemilih yang memenuhi syarat masuk daftar pemilih dan tersedianya fasilitasi pelaksanaan pemungutan suara. Sedangkan dari aspek standar kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

Kesimpulan

Penelitian ini berupa legitimasi dari pemerintah hasil Pemilu menjadi sesuatu yang penting dan menekan jumlah golput setiap Pemilunya, dan terdapatnya peraturan perundang-undangan yang mengatur hak pilih warga negara pada pemilu dari tingkat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang hingga peraturan pelaksana seperti Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu. Serta pengaturan yang bersumber dari putusan pengadilan seperti Putusan Mahkamah Konstitusi. Hak pilih sampai hari masih belum diberikan kepada anggota TNI dan Polri dan terdapatnya pembatasan hak pilih karena hasil dari putusan pengadilan.

Daftar Pustaka

Adi Prasetyo, Yosep, *Pers Bebas dan Bertanggung Jawab, Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta Juli 2019.

Anwar Hidayatulloh, Bagus. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Penggunaan KTP Dan Paspor Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Kerangka Menjamin Hak Memilih Dalam Pemilu." *Jurnal Pranata* 1, no. 1 (2018): 1–8. https://doi.org/10.31092/jpi.v1i2.156.

Arianto, Bismar. "Analisis Penyebab Masyarakat Tidak Memilih Dalam Pemilu." *Jurnal Ilmu Politik Dan Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2011): 51–60.

Ashari. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/ Puu-Xi/2013 Tentang Pemilihan Umum Secara Serentak." *Jurnal IUS* IV, no. 1 (2016): 96–108.

Avery Davis-Roberts and David J. Carroll, Using International Law to Assess Elections, Democratization, (2010).

Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik edisi revisi,* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2013.

Beckman, Ludvig, "Who Should Vote ? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy in Studies of Democracy". Democratization 15, no. 1 (2018).

Dedi, Agus. "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak." *Jurnal MODERAT* 5, no. 3 (2019): 213–26. https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2676.

Fahmi, Khairul. "Pergeseran Pembatasan Hak Pilih Dalam Regulasi Pemilu Dan Pilkada." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 757. https://doi.org/10.31078/jk1443.

Faiz, Pan Mohamad. "Memperkuat Prinsip Pemilu Yang Teratur, Bebas, Dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2018): 672. https://doi.org/10.31078/jk14310.

FH-Universitas Brawijaya, Pusat Kajian Konstitusi. "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi Di Kabupaten Malang Dan Kota Pasuruan)." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 1 (2011): 145. https://doi.org/10.31078/jk816.

Hoesein, Zainal Arifin. "Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 6 (2010): 001. https://doi.org/10.31078/jk761.

Izzaty, Risdiana, and Xavier Nugraha. "Perwujudan Pemilu Yang Luberjurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap." *Jurnal Suara Hukum* 1, no. 2 (2019): 155. https://doi.org/10.26740/jsh.v1n2.p155-171.

Kartini, Dede Sri. "Demokrasi Dan Pengawas Pemilu." *Journal of Governance* 2, no. 2 (2017): 146–62. https://doi.org/10.31506/jog.v2i2.2671.

Kartoni, Khairani, and Khairul Fahmi. "Perlindungan Hak Memilih Dalam Pemilihan Umum Melalui Pemutahiran Data Pemilih Berkelanjutan." *Soumatera Law Review* 4, no. 1 (2021): 49–64.

Lestari, Ketut Andita Pratidina. "Semakin Meningkatnya Presentase Golput Khususnya Dikala Pandemi, Hakm Golput Bagi Rakyat Menurut Persfektif Hukum Dan HAM." *Ganesha Civic Education Journal* 3, no. 2 (2021): 37–46.

Meliala, W. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Penerapan Strategi Bertahan Dan Menyerang Untuk Memenangkan Persaingan." *Jurnal Citizen Education* 2, no. 2 (2020): 12–24. https://unimuda.e-journal.id/jurnalcitizen/article/view/617/491.

Michael Yard (ed), *Civil and voter registries lessons learned from global experiences,* Washington, D.C: International Foundation for Electoral Systems, Juni 2011.

Mulyaningsih, Handi, Hertanto Hertanto, and Damar Wibisono. "Validitas Data Pemilih Potensial Pemilu (DP4) Pada Pemilu Serentak 2019 Di Lampung (Studi Di Kabupaten Pesawaran)." *SOSIOLOGI: Jurnal Ilmiah Kajian Ilmu Sosial Dan Budaya* 22, no. 1 (2020): 64–78. https://doi.org/10.23960/sosiologi.v22i1.48.

Perbawa, Sukawati Lanang P. "Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* 3, no. 1 (2019): 80. https://doi.org/10.38043/jids.v3i1.1765.

Pulungan, Muhammad Choirullah, Mudiyati Rahmatunnisa, and Ari Ganjar Herdiansah. "Strategi Komisi Pemilihan Umum Kota Bekasi Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilu Serentak Tahun 2019." *Politea : Jurnal Politik Islam* 3, no. 2 (2020): 251–72. https://doi.org/10.20414/politea.v3i2.2439.

Puspitasari, Sri Hastuti. "Kontektualisasi Pemikiran Machiavelli Tentang Kekuasaan-Tujuan Negara." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 8, no. 18 (2001): 30–45. https://doi.org/10.20885/iustum.vol8.iss18.art3.

Rismadani, Ni Nyoman Resi, and Dewa Nyoman Rai Asmara Putra. "Perlindungan Hukum Hak Politik Pekerja Migran Dalam Pemilu Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia." *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum* 5, no. 6 (2019): 1–15.

Rizkiyansyah, Ferry Kurnia. *Pemilu dan Demokrasi Terkonsolidasi, Catatan Penyelenggaraan Pemilu,* Jakarta: PT. Epicentrum Mahadaya Komunika, 2014.

Sekartadi, Lalu Kukuh. "Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Mengubah Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur (Study Kasus Putusan No.74/DKPP-PKE-II/2013)." *Jurnal IUS* III, no. 8 (2015): 399–416.

Subanda, Nyoman. "Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 60–72.

Sutisna, Agus, and Ita Nurhayati. "Pemutakhiran Daftar Pemilih Berkelanjutan: Tantangan Problematik Mewujudkan Daftar Pemilih Berkualitas." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 3, no. 1 (2021): 70–96. https://doi.org/10.46874/tkp.v3i1.296.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 1992.

Ulum, Muhammad Bahrul, and Dizar Al Farizi. "Implementasi Dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia." *Jurnal Kostitusi* 6, no. 3 (2009): 83–102.

Ulyanisa, Bella Rofi, and Yoga Satrio. "Hambatan Dan Tantangan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020." *Jurnal Legal Reasoning* 3, no. 2 (2021): 137–61

Wijaya, Hendri. "Menakar Derajat Kepsatian Hukum Dalam Pemilu Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017." *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* 4, no. 1 (2020): 82–104.

Zairudin, Ahmad. “Mekanisme Penetapan Daftar Pemilih Dalam Perspektif Hukum.” *Legal Studies Journal* 1, no. 7 (2021): 18–36.

PENEGAKAN HUKUM PEMILU DALAM UPAYA MENJAGA STABILITAS POLITIK INDONESIA: PRA, PELAKSANAAN, DAN PASCA PEMILU 2024

Dewi Krisna Hardjanti, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta

Abstract

This study focuses on massive election law enforcement, namely during the pre-, implementation, and post-2024 elections. Elections are a manifestation of people's sovereignty on the principles of direct, general, free, confidential, honest and fair. Elections as the implementation of the people's democratic party which is highly anticipated in each period are not spared from various bad possibilities that harm many parties. Various violations can occur during the election period, both during the pre-election, election implementation, and post-election. These violations include, among others, the rise of hoax news that can trigger divisions, stealing starts and the use of state facilities in campaign implementation, money politics violations, and so on. There are still many types of violations in every election. The number of violations in the election must be balanced with the existence of election law enforcement so that people's trust can be guaranteed. The background of this problem raises questions for the writer about how the Indonesian Election law is enforced during pre, implementation, and post-Election. The type of research used is normative juridical law research where the data collection technique used is through document and literature studies and the analysis used is descriptive. In conclusion, election

law enforcement is not only the duty of the government through Bawaslu and KPU, but requires the role of the people and political parties in maintaining the country's political stability during pre, implementation, and post-election.

Keywords: Law Enforcement, Elections, Political Stability

Abstrak

Kajian ini menitik beratkan pada penegakan hukum Pemilu secara masiv, yaitu pada saat pra, pelaksanaan, dan pasca Pemilu 2024. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu sebagai pelaksanaan pesta demokrasi rakyat yang sangat dinanti di setiap periodenya tidak luput dari berbagai kemungkinan buruk yang merugikan banyak pihak. Berbagai pelanggaran dapat terjadi pada masa Pemilu, baik pada saat pra Pemilu, pelaksanaan Pemilu, maupun pasca Pemilu. Berbagai pelanggaran tersebut antara lain dapat berupa maraknya berita-berita yang dapat memicu perpecahan, curi start dan pemanfaatan fasilitas negara dalam *hoax* pelaksanaan kampanye, pelanggaran politik uang, dan lain sebagainya masih banyak dijumpai dalam jenis pelanggaran di setiap pelaksaan Pemilu. Banyaknya pelanggaran dalam Pemilu tersebut harus diimbangi dengan adanya penegakan hukum Pemilu sehingga kepercayaan rakyat dapat terjamin. Latar belakang permasalahan tersebut memunculkan pertanyaan bagi penulis tentang bagaimana penegakan hukum Pemilu Indonesia pada saat pra, pelaksanaan, dan pasca Pemilu. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif dimana teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan serta analisis yang digunakan adalah secara deskriptif. Kesimpulannya, penegakan hukum Pemilu tidak hanya menjadi tugas Pemerintah melalui Bawaslu dan KPU saja, namun membutuhkan peran rakyat dan partai

politik dalam menjaga stabilitas politik negara pada saat pra, pelaksanaan, dan pasca Pemilu.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Pemilu, Stabilitas Politik

Latar Belakang

Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) secara tegas berisi ketentuan bahwa Indonesia memiliki 6 (enam) prinsip dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip tersebut yaitu prinsip Negara kesatuan, prinsip Negara kesejahteraan *(welfare state),* prinsip Negara hukum, prinsip Negara republik, prinsip Negara demokrasi, dan prinsip Negara Pancasila. Di antara ke enam prinsip tersebut, terdapat prinsip Negara demokrasi yang juga tertuang di dalam sila ke-4 Pancasila yaitu "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Berdasarkan ketentuan tersebut tersirat bahwa Indonesia memegang prinsip demokrasi dimana seluruh rakyat Indonesia sebagai unsur utama berdirinya NKRI adalah rakyat yang dapat menentukan jalannya pemerintahan melalui sebuah permusyawaratan/perwakilan, yang dalam hal ini dilaksanakan melalui pemilihan umum. Prinsip demokrasi tersebut diperkuat di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (2) bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal tersebut semakin memberi kekuatan di dalam pelaksanaan prinsip demokrasi sekaligus memberikan pembatasan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam NKRI berada di tangan rakyat, namun bukan kekuasaan yang tanpa batas, melainkan kekuasaan yang dilaksanakan menurut konstitusi sebagai hukum yang tertinggi di Indonesia. Indonesia sebagai negara demokrasi, melaksanakan Pemilu dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali. Hal ini sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) UUDNRI Tahun

1945 bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Lebih lanjut, Indonesia semakin menunjukkan keseriusan dan perhatiannya dalam melaksanakan Pemilu dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang kemudian menjadi acuan dalam pelaksanaan Pemilu di dalam setiap periode.

Salah satu prinsip utama dari demokrasi adalah adanya partisipasi masyarakat di dalamnya. Masyarakat pada nyatanya memiliki kekuatan besar dalam melakukan perubahan sosial, dengan syarat ditopang pada kesadaran kritis akan permasalah sosial yang terjadi. Pemilu bukanlah proses lima tahunan yang hanya datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan memberikan hak suara, namun pemilu harus dipandang lebih jauh untuk melakukan intervensi sosial yang dilakukan masyarakat untuk mengubah permasalahan sosial yang terjadi. Salah satu bentuk intervensi sosial yang dilakukan masyarakat adalah melakukan proses penegakan hukum pemilu terhadap pelanggaran yang terjadi demi terwujudnya keadilan pemilu.[1]

Fungsi Pemilu terdiri dari dua perspektif, yakni dari perspektif *bottom-up* yakni : 1) instrument pelibatan politik, yakni setiap rakyat yang memiliki hak, dapat diseleksi menjadi pejabat negara; 2) sebagai instrument penyusunan rezim; dan 3) instrument untuk mengerem tingkah laku penguasa dan kebijakannya. Kemudian dari sudut pandang *top-down* yakni fungsi Pemilu sebagai : 1) sarana membangun legitimasi; 2) instrumen konsolidasi dan rotasi elit secara berkala; 3) instrument untuk mempersiapkan representasi; 4) sebagai instrument edukasi politik.[2] Berdasarkan kedua perspektif tersebut, masyarakat menaruh harapan besar dengan adanya

[1] Akhmad Hairil Anwar. "Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu". *Jurnal Hukum dan Keadilan Voice Justicia* Volume 3, Nomor 2, September 2019, hlm.74

[2] Kartini, D. S. "Demokrasi dan Pengawas Pemilu". *Journal of Governance* 2017, hlm.2

Pemilu, terutama dalam hal memunculkan pemimpin yang diharapkan mampu melaksanakan keinginan rakyat dan menciptakan stabilitas keamanan negara.

Pemilu berpotensi dalam melahirkan kualitas pemimpin yang lebih baik atau lebih buruk tergantung dari seberapa besar pengaruh dari elemen penyelenggara pemilu yang meliputi masyarakat, pemangku kebijakan (pemerintah), pengawas pemilu (KPU dan Bawaslu), penegak kode etik (DKPP), organisasi kepemudaan, organisasi kemahasiswaan dan kelompok-kelompok lainnya. Pada pelaksanaanya, pemilu melewati beberapa tahapan yakni meliputi tahapan pendaftaran, penetapan dan pemutakhiran data pemilih, pencalonan kandidat, pelaksanaan kampanye, masa tenang, pencoblosan, rekapitulasi suara hingga penetapan pasangan calon pemenang pemilu.[3]

Pemilu juga tidak luput dari berbagai kemungkinan buruk yang merugikan banyak pihak. Berbagai pelanggaran dapat terjadi pada masa Pemilu, baik pada saat pra Pemilu, pelaksanaan Pemilu, maupun pasca Pemilu. Berbagai pelanggaran tersebut antara lain dapat berupa maraknya berita-berita *hoax* yang dapat memicu perpecahan, curi start dan pemanfaatan fasilitas negara dalam pelaksanaan kampanye, pelanggaran politik uang, dan lain sebagainya masih banyak dijumpai dalam jenis pelanggaran di setiap pelaksaan Pemilu. Banyaknya pelanggaran dalam Pemilu tersebut harus diimbangi dengan adanya penegakan hukum Pemilu. Penegakan hukum Pemilu adalah hal yang esensial dalam pelaksanaan Pemilu. Penegakan hukum Pemilu ini bertujuan mencapai suatu keadilan Pemilu. Tercapainya rasa keadilan ini akan bermuara pada kepercayaan masyarakat atas terselenggaranya Pemilu, karena masyarakat yakin bahwa Pemilu yang dilaksanakan adalah Pemilu yang berintegritas.

[3] Dedi Ramdani. "Analisis Peranan BAWASLU Dalam Penegakan Hukum Pemilu Serentak 2024". *Journal Pusat Studi Pendidikan Rakyat* Volume 3 Nomor 1 Februari 2023, hlm.168

Pemilu yang berintegritas tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang sejatinya dapat dimaknai sebagai upaya penyelenggaraan Pemilu berdasar pada ketentuan hukum yang mengarah pada tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.[4]

Pemilu yang berintegritas dapat diwujudkan pula apabila berbagai pelanggaran pemilu dapat diminimalisir dengan cara mengoptimalkan peran dari semua pihak, terutama dari Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu). Bawaslu memiliki peranan penting dalam meningkatkan dan memaksimalkan kualitas dari penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu juga berperan dalam memberikan kepastian terhadap penegakan hukum. Penegakan hukum menjadi tolak ukur keberhasilan pemilu/pemilihan yang berintegritas, penegakan hukum diperlukan untuk mencegah dan menindak terjadinya berbagai bentuk pelanggaran atau kejahatan dalam proses penyelenggaraan pemilu/pemilihan. Dengan penegakan hukum pemilu/pemilihan sebagai penguatan dan pendalaman demokrasi *(deepening democracy)* yang diselenggarakan sebagaimana asas dalam pemilu yaitu luber dan jurdil *(free & fair election),* serta hasilnya dapat dipercaya dan diterima semua pihak.[5]

Pada praktiknya, pelaksanaan Pemilu sebelumnya, yaitu Pemilu 2019 masih menyisakan sejumlah persoalan yang perlu mendapat perhatian, salah satunya tentu dalam hal penegakan hukum. Rakyat Indonesia selalu menginginkan Pemilu yang aman, damai, dan tanpa adanya pelanggaran-pelanggaran yang dapat mengganggu stabilitas negara. Oleh karena itu, kepercayaan rakyat kepada Pemerintah sebagai penyelenggara Pemilu harus dipegang teguh sebagai amanat demokrasi rakyat. Berbagai

[4] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence).* Cet ke-7. Jakarta: Kencana. 2017. hlm 231.

[5] Carto, Adnan Murya, Muh. Aripin Nurmantoro. "Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu)". Jurnal Yustitia. hlm 98

pelanggaran yang terjadi di beberapa Pemilu sebelumnya harus diminimalisir bahkan harus dihilangkan oleh Pemerintah untuk menjaga kepercayaan rakyat. Pelanggaran Pemilu tentunya bukan permasalahan yang mudah untuk diselesaikan meskipun terdapat beberapa ketentuan hukum yang menjerat pelakunya. Hal ini tersirat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Namun demikian, ketentuan hukum ternyata terbukti belum cukup mencegah ataupun menghapuskan berbagai pelanggaran pemilu. Masih banyak pelanggaran Pemilu yang terjadi di Indonesia. Maka dari itu, harapan yang cukup besar dapat diserahkan kepada Pemerintah untuk memberikan kepastian penegakan hukum Pemilu di Indonesia. Berdasarkan berbagai latar belakang permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk membuat tulisan dengan judul Penegakan Hukum Pemilu dalam Upaya Menjaga Stabilitas Politik Indonesia: Pra, Pelaksanaan, dan Pasca Pemilu 2024.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan oleh penulis, maka perumusan masalah dalam kajian ini adalah bagaimana penegakan hukum Pemilu Indonesia pada saat pra, pelaksanaan, dan pasca Pemilu 2024?

Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada Penegakan Hukum Pemilu 2024. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif dimana dalam penelitian ini yang akan di bahas adalah mengenai doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

Pembahasan

Pemilu yang ideal adalah Pemilu yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tanpa sedikitpun terdapat pelanggaran yang dapat menciderai pesta demokrasi rakyat tersebut. Pemilu merupakan wujud nyata pelaksanaan prinsip demokrasi, dimana hal ini berarti setiap negara dengan prinsip demokrasi wajib menyelenggarakan Pemilu dalam rangka melaksanakan pergantian kekuasaan secara legal. Terdapat 15 standar internasional dalam penyelenggaraan *Pemilu (International Standard on Elections)* yang disusun IDEA *(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)* tahun 2002 yakni: 1) penyusunan kerangka regulasi; 2) pemilihan cara Pemilu; 3) penentuan daerah pemilihan: 4) hak untuk memilih serta dipilih; 5) institusi pelaksana Pemilu; 6) pendataan pemilih dan daftar pemilih; 7) akses suara bagi partai politik dan kandidat; 8) kampanye Pemilu yang demokratis; 9) akses untuk media dan transparansi informasi dan kemerdekaan bersikap; 10) biaya kampanye dan penganggaran kampanye; 11) pengambilan suara; 12) rekapitulasi suara dan tabulasi suara; 13) fungsi keterwakilan partai politik dan kontestan; 14) pemantau pemilu; 15) ketaatan terhadap regulasi serta penegakan hukum Pemilu. Kemudian terdapat 20 *International Obligationson Elections* ditahun 2014 oleh IDEA yakni: 1)Hak dan kesempatan untuk turut serta dalam kepentingan umum; 2) Hak dan kesempatan untuk memilih; 3) Hak dan kesempatan untuk dipilih; 4) Pemilihan yang periodik; 5) Hak pilih yang universal; 6) Hak pilih yang sama; 7) Jaminan kerahasiaan dalam pemungutan suara; 8) Kebebasan dari diskriminasi dan kesetaraan di mata hukum; 9) Kesetaraan hak antara laki-laki dan perempuan; 10) Kemerdekaan untuk berserikat; 11) Kemerdekaan untuk berkumpul; 12) Kebebasan untuk bertindak; 13) Kebebasan berpendapat dan berekspresi; 14) Hak atas keamanan; 15) Keterbukaan dan hak atas informasi; 16) Pencegahan dari korupsi; 17) Aturan hukum; 18) Hak atas

pemulihan yang efektif; 19) Hak atas persidangan yang adil dan terbuka; dan 20) Negara mesti mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi hak.[6]

Berdasarkan berbagai standar yang telah ditetapkan tersebut, Indonesia menerapkan keseluruhan hak yang telah ditentukan dimana pada muaranya, pelaksanaan Pemilu adalah sebuah pemenuhan HAM masing-masing rakyat yang harus dilindungi. Dengan demikian, berbagai pelanggaran yang terjadi baik pada saat pra, pelaksanaan, maupun pasca Pemilu harus diberikan kepastian hukum.

Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017, terdapat 3 jenis pelanggaran pemilu, yaitu: Pertama, pelanggaran kode etik, adalah pelanggaran etika penyelenggara pemilu terhadap sumpah dan janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Pelanggaran kode etik ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan putusannya berupa sanksi teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap atau rehabilitasi. Kedua, pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan tahapan pemilu. Pelanggaran administratif pemilu ditangani oleh Bawaslu dan putusannya berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme sesuai peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu atau sanksi administratif lainnya sesuai undang-undang pemilu. Ketiga, pelanggaran tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu serta undang-undang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu,

[6] Diyar Ginanjar Andiraharja. "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu". *Jurnal Khazanah Hukum* Vol. 2 No. 1. hlm.25

Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam forum/lembaga Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Perkara tindak pidana pemilu diputus oleh pengadilan negeri, dan putusan ini dapat diajukan banding kepada pengadilan tinggi. Putusan pengadilan tinggi adalah putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Terhadap pelanggaran Pemilu tersebut, diperlukan adanya upaya penegakan hukum. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil.[7]

Membahas persoalan penegakan hukum pemilu, setidaknya membahas dua hal. Pertama, pelanggaran pemilu, dan kedua, sengketa pemilu. Pelanggaran pemilu terdiri atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu serta pelanggaran tindak pidana pemilu. Sementara itu sengketa pemilu terbagi atas sengketa hasil dan sengketa non hasil atau sengketa dalam proses pemilu. Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) masih merupakan satu satunya lembaga yang diberikan kewenangan untuk memproses dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu.[8]

Tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU pemilu. Sengketa pemilu

---

[7] Surbati, Ramlan, dkk. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta : Kemitraan Bagi Pembaharuan tata Pemerintahan. 2011. hlm. 8.

[8] Akhmad Hairil Anwar. *Op.Cit*. hlm.81

merupakan sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarrkannya Keputusan KPU. Sengketa ini terbagi menjadi dua, sengketa proses dan sengketa hasil. Apabila dicermati, ketentuan ketentuan norma yang ada di UU No 7 Tahun 2017 ada perubahan yang cukup baik dan maju, karena di UU ini lebih memberikan kewenangan dan keleluasaan peran dan tugas bawaslu untuk menangani dan menyelesaikan sengketa.[9]

Bawaslu memiliki peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum pemilu. Bawaslu sebagai lembaga mandiri yang ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/ PUU-VIII/2010. Secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi menjadi bagian dari KPU, Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu merupakan lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagai mana telah diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUDNRI Tahun 1945. Akan tetapi berdasarkan paparan tersebut tugas dan kewenangan dari Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu masih terlihat sangat terbatas pada penyelenggaraan pemilu.[10] Berhasil atau tidaknya hukum yang ditegakkan tergantung pada tiga komponen sistem hukum, yaitu:[11]

1. substansi hukum (*legal substance*). Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola prilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.
2. struktur hukum (*legal structure*) atau struktur sistem hukum. Friedman menyebutnya sebagai kerangka atau rangka atau bagian yang tetap bertahan atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Keberadaan struktur hukum sangat penting, karena

[9] *Ibid*., hlm.83

[10] Dedi Ramdani. *Op.Cit.* hlm.170

[11] Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2018. hlm.1

betapapun bagusnya norma hukum, namun jika tidak ditopang aparat penegak hukum yang baik, penegakan hukum dan keadilan hanya sia-sia.

3. budaya hukum(*legal culture*). Kultur hukum adalah opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebisaaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Meskipun belum memasuki tahun 2024, gegap gempita dalam menyambut Pemilu sudah terjadi jauh sebelum Pemilu dilaksanakan. Berbagai partai politik sudah terlihat melakukan koalisi satu dengan yang lain bahkan beberapa diantaranya sudah mempunyai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden yang ditawarkan kepada masyarakat. Berbagai kalangan masyarakat sudah menunjukkan keanggotaannya dalam partai politik yang ada bahkan sudah bersiap-siap mencalonkan diri sebagai calon anggota dewan. Tidak cukup sampai disitu, berbagai parpol pun sudah mensosialisasikan mars partainya di berbagai media elektronik. Hal tersebut membuka mata masyarakat bahwa pelanggaran Pemilu dapat terjadi sejak dini sampai pada masa setelah Pemilu sehingga perlu adanya penegakan hukum di rentang masa tersebut.

1. Penegakan Hukum Pra Pemilu

Dalam mewujudkan penegakan hukum, tentunya tidak terlepas dari beberapa faktor yang mempengaruhinya terutama, substansi hukumnya sendiri, aparat penegakan hukum dan masayarakat tempat di mana hukum tersebut dilaksanakan atau lingkungan tempat penegakan hukum dilaksanakan, dari sistem ekonomi, sosial dan budaya.[12] Rakyat Indonesia selalu menanti datangnya Pemilu. Hal ini terjadi di setiap masa Pemilu dimana

[12] Bagir Manan. *Negara Hukum Yang Berkeadilan*. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD). 2011. hlm. 554

dalam kurun waktu satu tahun sebelum Pemilu dilaksanakan, berbagai macam pelanggaran Pemilu sudah seringkali terjadi. Fakta yang paling sering terjadi adalah munculnya berbagai macam berita *hoax* di berbagai media elektronik yang sangat membuka kemungkinan dapat menyebabkan rasa saling curiga, tidak percaya, bahkan permusuhan dari kubu yang berbeda sehingga dapat memunculkan konflik yang dapat mengganggu stabilitas negara.

Stabilitas negara dapat terjaga apabila ada peran serta dari rakyat untuk mengupayakannya, terutama dalam masa Pemilu yang rawan konflik tersebut. Hal tersebut karena, pemilu yang ideal harus ada peran serta rakyat yang ikut ambil bagian dalam menggunakan hak politiknya yaitu dengan menggunakan hak pilihnya, hal ini sebagai salah satu perwujudan pemerintahan yang demokratis. Perwujudan demokratis tersebut pada hakikatnya merupakan "upaya memberdayakan peran dan partisipasi masyarakat terkait pengejewantahan hak-hak politik dan sosialnya, yang dijamin secara konstitusional".[13] Peran serta rakyat tidak hanya pada masa pelaksanaan Pemilu saja, namun jauh sebelum pelaksanaan Pemilu.

Selain peran serta rakyat, Bawaslu juga mempunyai peran dalam mencegah terjadinya berbagai penaggaran dalam Pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Perbawaslu No 20 Tahun 2018 tentang Pencegahan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan pencegahan pelanggaran dan sengketa proses dengan cara:

a. mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan Pemilu;
b. mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemilu;

[13] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. *Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. 2001. hlm. 32.

c. berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait atau pemerintah daerah; dan
d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Berdasarkan pasal tersebut terlihat jelas bahwa terdapat suatu peran Bawaslu yang strategis dan signifikan, yakni bagaimana menghindari potensi pelanggaran pemilu muncul dengan menjalankan strategi pencegahan yang optimal. Bawaslu juga diharapkan mampu melakukan penindakan tegas, efektif, dan menjadi hakim pemilu yang adil. Secara historis, kelahiran Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, kewenangan, sumber daya manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana. Agar berperan efektif, setiap laporan pengawasan dapat lebih tajam dan menjadi fakta hukum yang dapat ditindaklanjuti sesuai mekanisme regulasi yang ada serta mampu memberikan efek jera bagi upaya mengurangi potensi pelanggaran sehingga tujuan keadilan pemilu dapat tercapai.[14]

2. Penegakan Hukum Pelaksanaan Pemilu

Masa pelaksanaan Pemilu merupakan masa terjadinya pelanggaran Pemilu yang paling banyak. Hal ini sangatlah sering terjadi di setiap negara demokrasi karena memang masa pelaksanaan Pemilu merupakan saat yang dinanti seluruh rakyat di negara tersebut. Seperti halnya negara demokrasi pada umumnya, Indonesia selalu melakukan berbagai upaya untuk melakukan penegakan hukum dalam pelaksanaan Pemilu untuk menciptakan suasana Pemilu yang aman, nyaman, dan damai sehingga stabilitas nasional dapat terkendali. Penegakan hukum pada pelaksanaan Pemilu merupakan sebagai suatu proses, bahwa apa yang terjadi belum tentu seperti yang di

[14] Ansorullah, Iswandi, Firmansyah Putra. "Efektivitas Penegakan Hukum Pemilu (Peran Bawaslu Kota Sungai Penuh dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020)". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 12 No. 1 Mei 2023, hlm.131

inginkan, namun dalam proses tersebut tentu selalu diupayakan berbagai peningkatan, sehingga tantangan dan hambatan dalam penegakan hukum dapat diminimalisir.

Fakta yang ditemukan di lapangan menjelaskan bahwa sebagian besar masyarakat enggan melaporkan adanya pelanggaran politik uang yang terjadi di setiap pelaksanaan Pemilu kepada Bawaslu atau Panwaslu. Politik uang ini masih cukup dominan dilakukan oleh para caleg dan partai politik dalam usahanya untuk dapat mempengaruhi masyarakat dalam menentukan hak pilihnya di Pemilu.[15] Mengacu pada data yang dirilis Bawaslu, selama penyelenggaran Pemillu 2019 terdapat 548 pelanggaran pidana. Dari jumlah tersebut, sebanyak 114 kasus mendapat vonis pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Kasus-kasus yang telah divonis tersebut tersebar di 29 provinsi. Bila dilihat dari bentuk kasusnya, tiga kasus tertinggi adalah politik uang, yaitu 25 putusan, disusul pelanggaran kampanye sebanyak 20 putusan, dan kasus kepala desa yang berpihak sebanyak 18 putusan.[16] Tindak pidana pemilu/pemilihan dapat dirumuskan sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu/pemilihan dan diancam dengan sanksi pidana.[17]

Tindak pidana pemilu tergolong ke dalam ranah hukum pidana khusus atau sering juga disebut dengan istilah tindak pidana khusus. Menurut Teguh Prasetyo, secara prinsipil istilah hukum pidana khusus dengan tindak pidana khusus tidak ada perbedaan diantara keduanya. Hal ini dikarenakan kedua istilah itu adalah UU pidana yang berada diluar hukum pidana umum yang mempunyai penyimpangan dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana

---

[15] Ari Widiastanto, Kadi Sukarna, Arief Hidayat, Bambang Sadono. *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Politik Uang Pada Pemilu 2019*. *Jurnal USM Law Review* Vol 4 No 1 Tahun 2021. hlm. 452

[16] *https://bawaslu.go.id* edisi 9 Juni 2019, diakses 17 Agustus 2023 pukul 20.03 WIB

[17] Carto, dkk, *Op.Cit*., hlm. 102

formal. Kalau tidak ada penyimpangan maka tidaklah disebut hukum pidana khusus atau hukum tindak pidana khusus.[18] Sebagai suatu tindak pidana khusus maka tindak pidana pemilu mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan tindak pidana pada umumnya. Karakteristik khusus dalam tindak pidana pemilu diartikan sebagai ciri atau bawaan yang umum dan sering terjadi ketika persiapan pemilihan umum, proses pemilihan umum dan setelah pemilihan umum berlangsung. Tindak Pidana pemilu biasanya dilakukan oleh para politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktik-praktik haram pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling umum dan mencolok dari pidana pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.[19]

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, kasus politik uang masih mendominasi dalam pelaksanaan Pemilu di setiap periodenya. Contoh nyata politik uang yang sering terjadi adalah pada masa kempanye, caleg atau parpol memberikan uang atau barang kepada masyarakat setempat dengan meminta imbalan bahwa mereka yang menerima uang tersebut memberikan hak pilihnya kepada caleg atau parpol terkait. Hal ini sama dengan praktik jual beli suara rakyat yang kemudian tentu menciderai makna dari asas Pemilu jujur dan adil. Salah satu dampak negatif yang akan muncul dari politik uang adalah adanya praktik korupsi, yaitu bahwa disaat caleg atau parpol tersebut terpilih, mereka akan berupaya mengembalikan uang modal yang telah digunakannya untuk melakukan politik uang pada saat kampanye.

Pada prinsipnya, esensi dari Pemilu adalah rakyat menginginkan wakil dari mereka untuk duduk di kursi pemerintahan untuk menyuarakan nasib rakyat. Namun

[18] Teguh Prasetyo. "Hukum Pidana Edisi Revisi". Jakarta: Rajawali Pers. 2011. hlm. 229

[19] Silke Pfeiffer. "Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America". TI Global Report 2004. hlm 76

apabila Pemilu diciderai dengan adanya berbagai pelanggaran terutama dalam praktik politik uang maka tidak dapat dipungkiri bahwa dampak politik uang tersebut akan sangat masif, tidak hanya berdampak pada sosial dan politik tetapi juga merusak ekonomi dan pembangunan. Para wakil rakyat hanya akan sibuk memperkaya diri untuk mengembalikan modal tanpa memikirkan nasib rakyat, perekonomian akan terganggu, berbagai pembangunan akan terhambat, dan lain sebagainya yang tidak menutup kemungkinan akan memunculkan berbagai kekecewaan dari rakyat yang berimbas pada terganggunya stabilitas negara. Bahkan, kemungkinan terburuknya adalah tidak ada lagi kepercayaan rakyat terhadap pemerintah.

Penyelenggaraan pemilu tidak terlepas dari lembaga pelaksana dan pengawas pemilu yaitu oleh KPU dan Bawaslu sesuai dengan UU Pemilu dan UU Pilkada. Kedua lembaga tersebut tentu saja memiliki peran yang sangat penting guna meningkatkan dan memaksimalkan kualitas dari penyelenggaraan Pemilu. Independensi KPU dan Bawaslu menjadi hal yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan Pemilu karena kepercayaan rakyat terhadap kedua lembaga ini sangat ditentukan dari sisi independensi tersebut. Adapun independensi dapat dimaknai sebagai sikap yang tidak bisa dipengaruhi, tidak dapat dikendalikan pihak lain, dan tidak bergantung pada pihak lain. Apabila independensi tersebut dapat dilaksanakan maka akan memberikan memberikan kepastian terhadap tegaknya kedaulatan rakyat atas profesionalitas, kapabilitas dan kredibilitas serta integritas dari kedua lembaga tersebut.

Tugas KPU dan Bawaslu tidaklah mudah dalam melakukan penegakan hukum pada saat pelaksanaan Pemilu. Beberapa tantangan penegakan hukum yang berpotensi terjadi adalah sebagai berikut:[20]

[20] Dedi Ramdani. *Op.Cit.* , hlm.172-173

a. Tantangan Regulasi

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 menjelaskan beberapa norma yang sulit untuk diterapkan dan ditegakkan. Misalnya yang melakukan politik uang adalah relawan atau tim calon legislatif dan mereka tidak didaftar di KPU Kabupaten/Kota maka pelaksana penegak hukum (Gakumdu) akan kesulitan menggunakan atau menerapkan ketentuan pidana karena unsur subyek yang melakukan tidak terdaftar di KPU.

b. Struktur Hukum

Aparat penegak hukum tindak pidana pemilu dalam konteks penyelenggaraan pemilu terdiri dari tiga unsur yakni kejaksaan, kepolisian, dan Bawaslu yang tergabung dalam Sentra Gakumdu. Peran Gakumdu sangat vital sebab lanjut tidaknya kasus dugaan tindak pidana pemilu politik uang ditentukan oleh tiga institusi tersebut melalui rapat pembahasan Gakumdu. Masalah yang mungkin bisa muncul dalam struktur hukum ini adalah kurang fokusnya penyidik kepolisian dan jaksa yang ditugaskan di Gakumdu sebab pada saat yang sama memiliki tanggungjawab yang harus tunaikan di institusinya masing-masing untuk menangani perkara di luar kasus pemilu. Sementara dalam penangan tindak pidana pemilu sangat dibatasi dengan waktu yakni paling lama 7 (tujuh) hari dan ketika masih membutuhkan keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.

c. Budaya Hukum Masyarakat

Budaya hukum pada penyelenggaraan pemilu berkaitan dengan rasa malu dan rasa bersalah melakukan politik uang masih perlu ditingkatkan. Mengingat masih sering terjadi dugaan politik uang bahkan masih sering kedengaran sebagian masyarakat menyampaikan seperti “ada uang ada suara”. Jika praktik politik uang oleh masyarakat dinilai

sebagai hal yang wajar hingga membudaya dalam pemilu, apatis dan tidak menerima aturan serta membiarkan praktik politik uang itu terjadi maka sebaik apapun aturan yang telah ditetapkan dan sekuat apapun aparat penegak hukum yang tergabung di Gakumdu, maka tetap sulit untuk menerapkan aturan hukum pemilu tersebut. Untuk itu menyambut pemilu serentak 2024 sudah seharusnya semua elemen penting dalam pemilu untuk meningkatkan pendidikan politik di masyarakat.

d. Penegakan Hukum Pasca Pemilu

Setelah rangkaian Pemilu selesai sampai pada penghitungan jumlah suara dan pengambilan sumpah pejabat terpilih, secara praktis semestinya sudah tidak ada lagi pelanggaran-pelanggaran Pemilu. Namun demikian, negara tidak boleh lengah terkait hal tersebut karena pada kenyataannya, masih sangat dimungkinkan terjadi berbagai pelanggaran setelah Pemilu berakhir. Sebut saja terkait dengan kelompok masyarakat yang tidak dapat menerima hasil Pemilu karena merupakan pendukung setia dari partai politik yang kalah Pemilu yang kemudian melakukan berbagai manuver baik secara perseorangan maupun kelompok untuk menciptakan keributan bahkan upaya untuk menggulingkan pemerintahan yang sah. Hal ini tidak dapat disepelekan karena akan mengganggu stabilitas politik berbangsa dan berbegara. Maka dari itu, harus ada berbagai rencana untuk meredamnya dan memikirkan bagaimana penegakan hukumnya apabila hal yang tidak diinginkan tersebut benar terjadi.

Pada dasarnya penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagai bentuk penegakan hukum pemilu adalah suatu mekanisme untuk menjaga hak pilih suara rakyat. Tujuannya untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemilu terjadi secara jujur, adil, tidak terjadi kecurangan, manipulasi oleh penyelenggara maupun

peserta pemilu, sehingga menghasilkan pemimpin dengan label legitimasi kuat yang dianggap paling ideal. Ada dua cara yang dapat ditempuh dalam menegakkan hukum pasca Pemilu. Pertama, *civil process*. Ia merupakan mekanisme koreksi terhadap hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada lembaga peradilan yang berwenang. Mekanisme ini banyak ditempuh peserta pemilu karena dianggap memiliki prosedur yang relatif cepat yang sekaligus dapat menganulir keputusan hasil pemilu. Kedua, *crime process,* yaitu proses penyelesaian permasalahan hukum Pemilu yang berlaku, baik pidana pemilu, administrasi pemilu, proses pemilu maupun kode etik.[21] Mekanisme tersebut tentu dapat diterapkan pula pada saat Pemilu telah usai dengan tujuan yang sama, yaitu untuk menjaga hak pilih suara rakyat.

Setiap suara rakyat yang telah masuk telah diperhitungkan dengan seksama oleh KPU bahkan oleh berbagai *platform* yang menyediakan mekanisme *quick count* yang bekerjasama dengan media elektronik yang ada. Sesuai prosedur yang berlaku, maka apabila terjadi ketidakpercayaan atas hasil Pemilu, dapat disengketakan ke dalam ranah Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan yang final dan mengikat dan langsung dapat dilaksanakan. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut wajib dilaksanakan oleh para pihak yang terkait, dan tentunya rakyat pun harus menghormati putusan tersebut. Namun demikian apabila terjadi pelanggaran dalam hal tidak ada kemauan untuk menjalankan putusan tersebut dan terjadi kerusuhan yang dapat mengganggu stabilitas negara, maka dilaksanakanlah *crime process* melalui pengadilan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengawasan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan baik itu menindak lanjuti penemuan

[21] Taufik Firmanto. "Menakar Konstitusionalitas Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Dan Kesiapan Sumberdaya Manusia Bawaslu Kabupaten/Kota". *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke 5 "Tantangan Menjaga Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum*. Batusangkar, Indonesia, November 2018. Hlm. 1717-1718.

pelanggaran Pemilu harus ada *"full up"* atau evaluasi. Dengan adanya evaluasi tersebut maka dapat diketahui kelemahan yang menjadi dasar akan kurangnya mungkin dari segi partisipasi anggota, motivasi dan lain sebagainya. Selanjutnya kegiatan Bawaslu ini adalah melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap masalah-masalah yang ditemui di lapangan untuk ditindaklanjuti agar di masa mendatang tidak terulang lagi kesalahan-kesalahan yang sama pada obyek yang sama.[22] Evaluasi yang dilakukan tentu tidak hanya berfokus pada saat pra maupun pelaksanaan Pemilu, namun juga evaluasi pasca Pemilu yang juga menjadi tolak ukur kepercayaan rakyat kepada Bawaslu. Ketenangan pasca Pemilu sangat diperlukan untuk menyongsong pelaksanaan pemerintahan selanjutnya yang telah dipilih melalui Pemilu. Apabila Bawaslu dapat mencegah atau menyelesaikan gejolak yang muncul pasca Pemilu dengan diterapkannya penegakan hukum yang jelas dan pasti, stabilitas negara akan terjaga dan negara berhasil dalam melindungi hak berpolitik setiap warna negaranya. Tentu ada suara rakyat yang kalah dalam Pemilu, namun hal tersebut adalah sesuatu yang wajar bahkan dibutuhkan oleh sebuah negara demokrasi sebagai pihak oposisi yang akan memberikan masukan maupun kritikan yang membangun kepada pemerintah.

Pada akhirnya, terkait penegakan hukum pemilu, setidaknya ada tiga hal yang mesti diberi perhatian mendalam. Pertama, berkaitan dengan perlindungan proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi nonpidana dan pidana harus dijatuhkan kepada para pelanggarnya. Ketentuan ini menitikberatkan pada hukum substansi atau materiil seperti jenis-jenis pelanggaran, dan sanksi terhadap pelanggaran. Tujuan

[22] Abdul Waid. "Ius Constituendum" Penegakan Hukum Pidana Pemilu (Refleksi Kritis Pemilu 2019 Menuju Pemilu 2024 Yang Berintegritas", *Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen.* hlm.4

yang ingin dicapai adalah "perlindungan proses pemilu dari kecurangan". Penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran atau kecurangan yang mengancam integritas pemilu. Setiap pelanggaran harus dikoreksi. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya masing-masing dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas itu, yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum. Kedua, terkait dengan hak untuk menggugat hasil pemilu dan pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan masalah. Hal ini harus termuat dalam undang-undang. Proses petisi pemilu harus mengatur berbagai hal yang diperlukan. Ketentuan tersebut memberikan penekanan terhadap hukum acara seperti bagaimana pihak yang dirugikan (kandidat atau partai politik) dalam pemilu dapat memperjuangkan haknya dengan memprotes hasil pemilu. Ketiga, berhubungan dengan dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu. Bentuk ketentuan ini harus disusun oleh undang-undang. Berkaitan dengan ini ditekankan apakah negara mempunyai kerangka hukum yang menggabungkan aturan tentang dampak pelanggaran dengan hasil pemilu. Dengan ketiadaan ketentuan tersebut, putusan pidana atas tindak pidana pemilu yang dilakukan tidak akan memberikan dampak terhadap hasil pemilu oleh karenanya tidak akan berjalan efektif. Kelemahan dari ketentuan ini akan mendorong beberapa partisipan untuk memobilisasi suara melalui cara negatif atau cara yang ilegal karena implikasi pelanggaran yang tidak signifikan, misalnya ancaman diskualifikasi atas kursi yang telah diperoleh.[23]

Kedepan, perlu adanya beberapa syarat dalam tercapainya penegakan hukum pemilu yang efektif untuk diterapkan pada saat pra, pelaksanaan, maupun pasca Pemilu, bahwa hukum pemilu yang baik memerlukan persyaratan, yaitu a) adanya mekanisme penyelesaian hukum yang efektif, b) adanya sanksi

[23] Surbati, Ramlan, dkk. *Op.Cit.*hlm. 6.

terhadap pelanggaran aturan pemilu, c) adanya aturan yang melindungi hak pemilih, d) Adanya hak tuntutan/gugatan bagi pemilih dan peserta pemilu kepada Lembaga KPU Pemilu atau badan peradilan, apabila haknya dirugikan dan kepastian hukum mengenai pembatasan waktu keputusan terhadap tuntutan. e) Adanya aturan guna mencegah hilangnya hak pemilih dari pemilu f) adanya hak untuk tuntutan banding kepada lembaga pengadilan yang lebih tinggi, dan i) adanya aturan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan Pemilu terhadap hasil pemilu.[24] Apabila keseluruhan syarat tersebut terpenuhi, maka stabilitas negara akan terjaga dengan baik dan akan menjadi pengalaman yang baik dalam melaksanakan Pemilu selanjutnya.

Kesimpulan

Penegakan hukum Pemilu tidak hanya menjadi fokus pada saat pelaksanaan Pemilu saja, namun secara masiv, yaitu pada saat pra, pelaksanaan, dan pasca Pemilu sesuai dengan UU No 7 Tahun 2017. Pada saat pra Pemilu, rakyat bersama dengan Bawaslu mempunyai peran yang strategis dan signifikan, yakni bagaimana menghindari potensi pelanggaran pemilu muncul dengan menjalankan strategi pencegahan yang optimal. Pada saat pelaksanaan Pemilu, KPU, Bawaslu, dan Sentra Gakumdu mempunyai peran yang sangat besar dalam melakukan penegakan hukum Pemilu dan harus bekerja secara transparan untuk mendapatkan kepercayaan dari rakyat. Pada saat pasca Pemilu, harus ada evaluasi dari setiap elemen, baik dari rakyat maupun Pemerintah terkait bagaimana menjaga stabilitas negara setelah penghitungan suara selesai.

[24] Topo Santoso. *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem. 2006. hlm, 101-102.

Daftar Pustaka

Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2018.

Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence).* Cet ke-7. Jakarta: Kencana. 2017.

Andiraharja, Diyar Ginanjar. "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu". *Jurnal Khazanah Hukum* Vol. 2 No. 1.

Ansorullah, Iswandi, Firmansyah Putra. "Efektivitas Penegakan Hukum Pemilu (Peran Bawaslu Kota Sungai Penuh dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020)". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal),* Vol. 12 No. 1 Mei 2023.

Anwar, Akhmad Hairil. "Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu". *Jurnal Hukum dan Keadilan Voice Justicia* Volume 3, Nomor 2, September 2019.

Carto, Adnan Murya, Muh. Aripin Nurmantoro. "Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu)". *Jurnal Yustitia.*

Firmanto, Taufik. "Menakar Konstitusionalitas Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu Dan Kesiapan Sumberdaya Manusia Bawaslu Kabupaten/Kota". *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke 5 "Tantangan Menjaga Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum*. Batusangkar, Indonesia, November 2018.

https://bawaslu.go.id edisi 9 Juni 2019, diakses 17 Agustus 2023 pukul 20.03 wib

Kartini, D. S. "Demokrasi dan Pengawas Pemilu". *Journal of Governance* 2017.

Manan, Bagir. *Negara Hukum Yang Berkeadilan*. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD). 2011.

Marbun, SF dan Moh. Mahfud. *Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: UII Press. 2001.

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

Prasetyo, Teguh. "Hukum Pidana Edisi Revisi". Jakarta: Rajawali Pers. 2011.

Ramdani, Dedi. "Analisis Peranan BAWASLU Dalam Penegakan Hukum Pemilu Serentak 2024". *Journal Pusat Studi Pendidikan Rakyat* Volume 3 Nomor 1 Februari 2023.

Santoso, Topo. *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem. 2006.

Surbati, Ramlan, dkk. *Penanganan Pelanggaran Pemilu.* Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan tata Pemerintahan. 2011.

Widiastanto, Ari Kadi Sukarna, Arief Hidayat, Bambang Sadono. *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Politik Uang Pada Pemilu 2019. Jurnal USM Law Review* Vol 4 No 1 Tahun 2021.

TENGGANG WAKTU PENYELESAIAN SENGKETA PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Abstract

Elections are held every five years in an open and fair manner in the Republic of Indonesia based on Pancasila and the 1945 Constitution, as mandated by the constitution Article 22E paragraph (1) of the 1945 Constitution. In resolving disputes over election results, both legislative, executive and regional head elections require a grace period for resolution. Based on the background description above, the interesting problem in this research is the time limit for resolving disputes over the results of the general election for President and Vice President at the Constitutional Court. This study uses normative juridical methods or doctrinal research. Furthermore, the time limit for resolving election disputes for each country varies according to the needs of each country's constitutional system. The deadline for resolving disputes regarding the results of the general election for President and Vice President in Indonesia is resolved by the Constitutional Court no later than 14 (fourteen) working days from the time the application is recorded in e-BRPK as stated in the Constitutional Court decision Number 31/PUU-XXI/2023 and Article 475 paragraph (3) Law 7/2017. The limitation on the time limit for

resolving the President and Vice President's PHPU dispute is because the principle of resolving the President and Vice President's PHPU is a speedy trial.

Keywords: Constitutional Court, elections, resolution of disputes over results, President, grace period.

Abstrak

Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara luber dan jurdil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sebagaimana amanat konstitusi Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu, baik pemilu legislatif, ekesekutif, maupun pemilihan kepala daerah membutuhkan tenggang waktu penyelesaiannya. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana tenggang waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Mahkamah Konstitusi. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian doktrinal. Selanjutnya, batas waktu penyelesaian sengketa pemilu setiap negara berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan sistem ketatanegaraan dari setiap negara. Tenggang waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam e-BRPK sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023 dan Pasal 475 ayat (3) UU 7/2017. Pembatasan tenggang waktu penyelesaian sengketa PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah karena prinsip penyelesaian PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah peradilan cepat *(speedy trial*).

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, pemilu, penyelesaian sengketa perselisihan hasil, Presiden, tenggang waktu.

Latar Belakang

Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan,[1] salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu) yang merupakan pesta demokrasi rakyat Indonesia, memiliki posisi strategis dalam membangun demokrasi. Agar pemilu dapat membangun kultur demokrasi yang bermartabat dan berintegritas, penyelenggaraannya harus berdasarkan prinsip mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, prefesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas.[2]

Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sebagaimana amanat konstitusi Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dari asas pemilu tersebut, setidaknya terdapat 2 (dua) fungsi sistem pemilu, yaitu: *pertama*, sebagai prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih (*votes*) menjadi kursi (*seats*) penyelenggara negara, lembaga legislatif, dan/atau lembaga eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal. *Kedua*, sebagai instrumen untuk membangun sistem politik demokrasi, yaitu melalui konsekuensi setiap unsur sistem pemilu terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi.

---

[1] Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009).

[2] Wilma Silalahi, "*Disclosure* Pelaksanaan Pemilu Demi Terwujudnya Penerimaan Hasil Pemilu Yang Bermartabat," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, V, no. 2 (Desember 2021): h.78-97.

Sistem pemilu yang dianut negara Indonesia terdiri atas 6 (enam) unsur, empat diantaranya merupakan unsur mutlak dan dua merupakan unsur pilihan. Keempat unsur mutlak tersebut adalah: Besaran Daerah Pemilihan (*district magnitude*), Peserta dan Pola Pencalonan, Model Penyuaraan (*balloting*), dan Formula Pemilihan (*electoral formula*). Keempatnya disebut sebagai unsur mutlak karena tanpa salah satu dari keempat unsur tersebut ketiga unsur lain tidak akan mampu mengkonversi suara pemilih menjadi kursi. Sementara, dua unsur pilihan tersebut adalah pembuatan batas-batas representasi dan ambang batas (*threshold*).[3]

Pemilu merupakan kontestasi politik dalam menentukan arah kebijakan umum yang akan dijalankan oleh para pemimpin sehingga harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Sebagai negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara demokratis, yang bertujuan sebagai berikut:[4] (a) Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momen untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa; (b) Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu; dan (c) (Yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Dengan demikian, guna melahirkan pemilu yang demokratis, harus didukung oleh lembaga penyelenggara dan lembaga peradilan yang independen. Keberadaan dan peran lembaga

---

[3] Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, Cetakan Pertama, Februari 2009), h.21-22, ISBN: 978-979-17018-4-6, https://polgov.fisipol.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1667/2022/02/perihal-pemilu.pdf.

[4] Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W., "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (September 2012): h.533, https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/936/142.

peradilan sebagai pilar demokrasi dapat terwujud melalui kewenangan yang bersifat represif, yaitu menegakkan hukum atas pelanggaran-pelanggaran *electoral law*. Pemilu yang demokratis tidak hanya dilihat sebagai tata cara dalam pemenuhan kaidah normatif dan berhenti ketika etape pemilu telah selesai, tetapi demokratisasi pemilu juga akan dilihat dari aspek *enforcement* atas pelanggaran pemilu maupun perselisihan hasil pemilu.[5]

Enforcement atas perselisihan hasil pemilu di Indonesia sejak pemilu tahun 2004 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). MK sebagai lembaga yang terbentuk pada masa reformasi, yakni pada perubahan ketiga UUD 1945, mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Kewenangan MK dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilu merupakan kewenangan yang sejalan dengan iklim demokratisasi, yakni menciptakan *balancing power* antar organ negara dan memberi peluang bagi masyarakat yang merasa dirugikan hak-haknya dalam penyelenggaraan pemilu khususnya mengenai hasil suara, sehingga dapat mencari keadilan melalui MK.

Dengan demikian, keberadaan MK melalui kewenangannya dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilu akan memberi kontribusi positif bagi sistem politik demokrasi. Untuk itu, dalam pemilu dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan dalam menegakkan hukum dan keadilan secara independen dalam penyelenggaraan pemilu, seperti Mahkamah Konstitusi guna berjalannya proses demokrasi. Peran Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu dapat dimaknai sebagai bagian dari bentuk tanggungjawab negara dalam mewujudkan pemilu demokratis yang kaidahnya secara internasional dirumuskan oleh Dewan Antar Parlemen sedunia dalam sidangnya yang ke-154 di Paris tahun 1994.

---

[5] Deni Supriadi, "Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu Ditinjau Dari Aspek Penegakan Hukum *Challenges and Evaluation of Election Result Disputes Reviewing Aspects of Law Enforcement," SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 2, no. 5 (Mei 2023): h.1829-1840.

Penyelenggaraan pemilu tidak terlepas dari permasalahan atau sengketa. Agar dapat dikatakan pemilu yang berintegritas, sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu harus diselesaikan secara demokratis dan berintegritas. Dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu, baik pemilu legislatif, ekesekutif, maupun pemilihan kepala daerah membutuhkan tenggang waktu penyelesaiannya. Dan umumnya tenggang waktu yang dibutuhkan secepat mungkin agar sistem pemerintahan tetap berjalan. Penyelesaian sengketa pemilu setiap negara berbeda-beda tergantung dari sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana tenggang waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Mahkamah Konstitusi. Isu ini menjadi menarik, mengingat tahun 2024 bangsa Indonesia akan melaksanakan pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD, yang direncanakan dilaksanakan pada Rabu, 14 Februari 2024 dan beberapa bulan kemudian pada Rabu, 24 November 2024 dilaksankaan pemilihan kepala daerah untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif[6] atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,[7] yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat

[6] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985), h. 15.

[7] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), h. 42.

dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut juga normatif analisis.[8] Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *post-positivisme*, guna menghasilkan pemilu dan pilkada yang berkualitas sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945.

Pembahasan

Pemilu menurut UU Pemilu adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat yang diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),[9] dan untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota.[10] Untuk mewujudkan pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang menjadi acuan, sebagai berikut:[11] (a) Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil; (b) Pelaksanaan

[8] *Ibid*., h. 67-68.

[9] Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

[10] Pasal 1 angka 1 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5656, selanjutnya disebut UU 1/2015).

[11] International IDEA, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia* (Jakarta: International IDEA, 2001), h. 71.

pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat; (c) Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat; (d) Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai; (e) Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelengara akan menganggu kemurnian pemilu; dan (f) Pada persoalan yang lebih filosofi, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilepaskan dari sengketa pemilu. Sengketa pemilu merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pemilu. Hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mendefinisikan *electoral dispute*, yaitu "*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process*."[12]

Jadi sengketa pemilu adalah setiap permasalahan-permasalahan yang timbul baik berupa keluhan, pengaduan, gugatan, tantangan, klaim atau perlawanan yang berkaitan dengan setiap proses pelaksanaan pemilu. Sementara, permasalahan-permasalahan pemilu di Indonesia yang umumnya timbul, antara lain:

[12] Pasal 454 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU 7/2017).

1. Pelanggaran pemilu,[13] berasal dari temuan pelanggaran pemilu[14] dan laporan pelanggaran pemilu.[15]
2. Sengketa proses pemilu, meliputi sengketa yang terjadi antar-peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.[16]
3. Perselisihan hasil pemilu, meliputi perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.[17]

Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.[18] Sedangkan, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nasionat meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden.[19] Sementara, Topo Sontoso menyatakan bahwa sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi pemilu atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu.[20]

---

[13] IDEA International, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Stockholm: Bulls Graphics, 2010), h. 199.

[14] Temuan pelanggaran pemilu merupakan hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Lihat Pasal 454 ayat (2) UU 7/2017.

[15] Laporan pelanggaran pemilu merupakan laporan langsung warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Lihat Pasal 454 ayat (3) UU 7/2017.

[16] Pasal 466 ayat (1) UU 7/2017.

[17] Pasal 473 ayat (1) UU 7/2017.

[18] Pasal 473 ayat (2) UU 7/2017.

[19] Pasal 473 ayat (3) UU 7/2017.

[20] Topo santoso, "Perselisihan Hasil Pemilukada", Makalah disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

Dalam penyelesaian sengketa perselisihan pemilu, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu atau *Electoral Dispute Resolution* (EDR) dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu: melalui jalur formal dan informal.[21] Artinya, EDR dapat berupa jalur prosedural, yaitu melalui pengadilan atau semacam komisi bentukan khusus yang menangani masalah pemilihan umum atau melalui negosiasi. Mekanisme formal atau yang bersifat prosedural sebenarnya sangat penting dilakukan guna menjamin penyelesaian atas kendala-kendala yang potensial terjadi selama proses pemilu agar tetap tertangani sampai upaya terakhir.[22] Mekanisme penegakan hukum dalam penyelesaian pemilu ada 5 (lima) mekanisme, yaitu: (1) pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (2) pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan pemilu; (3) pengadilan umum yang menangani keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (4) penyelesaian masalah pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/ atau peradilan konstitusional; dan (5) penyelesaian masalah pemilihan oleh pengadilan tinggi. Adapun mekanisme tersebut dapat di lihat pada tabel berikut ini:[23]

Tabel 1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu

No.	Sistem Penyelesaian Perselisihan	Negara
1.	Pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan untuk mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi	Filipina (*Comelec* yang dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi)
2.	Pengadilan atau hakim Khusus untuk menangani keberatan dalam pemilu	Malaysia, Singapura dan Filipina

21 *Ibid.*
22 *Ibid.*
23 Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W., ...*Op.Cit.*

3.	Proses pengadilan umum terhadap pemilihan dapat mengajukan permohonan ke institusi yang lebih tinggi	Indonesia
4.	Penyelesaian perselisihan hasil pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional	Filipina
5.	Penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh pengadilan tinggi	

Mekanisme penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh beberapa negara sebagaimana tabel di atas ada beberapa model penyelesaian sengketa, yakni sebagai berikut:[24] Model Pengadilan Administrasi Khusus; Model lembaga khusus, semacam komisi tertentu yang diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu; Model Pengadilan Khusus Pemilu (*Electoral Court*). Selanjutnya, mekanisme penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan dapat dibagi menjadi 4 (empat) kategori berdasarkan lingkup kewenangan lembaga peradilannya, yaitu:[25] (1) peradilan umum (*general court*); (2) Dewan atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court/Council*); (3) pengadilan tata usaha negara (*administrative court*); dan (4) pengadilan khusus pemilu.

Model penyelesaian sengketa pemilu setiap negara berbeda-beda, yang penyelesaiannya diselesaikan antara lain ada yang melalui Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Khusus, Badan Penyelenggara Pemilu, dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu dianggap dapat memberikan konstribusi bagi sistem politik demokrasi. Dewasa ini banyak negara-negara di dunia memilih Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilunya. Dalam penyelesaian sengketa pemilu,

[24] Diakses melalui situs ACE Project laman http://aceproject.org/.
[25] *Ibid*, h. 16.

lembaga penyelesaiannya dibatasi dengan waktu. Terkait dengan pengaturan tenggang waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi di beberapa negara dapat ditemui, antara lain sebagai berikut:[26]

1. Austria

   Mahkamah Konstitusi Austria memiliki kewenangan sebagai berikut: (1) menentukan kadar konstitusionalitas UU Federal (*Federal Act*), UU negara bagian (*State Act*)[27] dan legalitas peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU; (2) menguji perjanjian internasional; (3) memutus sengketa kompetensi yang terjadi antara Peradilan Umum dengan Peradilan Administratif, atau Peradilan Administratif dengan peradilan lainnya;[28] (4) memutus perkara *impeachment* terhadap pejabat tinggi negara yang diduga melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan kewenangannya; dan (5) menyelesaikan sengketa hasil pemilu.

   Penyelesaian sengketa hasil pemilu dalam konstitusi Austria, terdiri atas: (i) sengketa pemilu (dalam pengertian sempit); (ii) permohonan atas kehilangan keanggotan parlemen; dan (iii) permohonan atas keberatan hasil referendum. Konstitusi mengatur bahwa pihak yang merasa dirugikan atas hasil pemilu dapat mengajukan permohonan sengketa pemilu dengan dasar adanya kesalahan prosedur dalam pemungutan dan penghitungan suara yang memengaruhi hasil akhir.[29] Pengaturan tentang

---

[26] Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W., ...*Op.Cit*.

[27] Lihat The Constitution of Austria, Article 137.

[28] Lihat The Constitution of Austria, Article 138, 126a, dan 148f.

[29] Pasal 141 huruf e, *The challenge (application) can be based on the alleged illegality of the electoral procedure or on a reason provided by law for the loss of membership in a popular representative body, in a local authority entrusted with executive power, or in a constituent authority (representative body) of a statutory professional association. The Court shall allow an electoral challenge if the alleged illegality has been proved and was of influence on the election result. In the proceedings before the administrative authorities, the popular representative body or statutory professional association has litigant status*.

penyelesaian sengketa pemilu diatur dalam UU MK Austria (*Verfassungsgerichtshofgesetz*). Pihak yang dirugikan atau pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan perkara sengketa pemilu adalah para kandidat, partai politik, dan anggota komisi penyelenggara pemilu.

UU MK Austria menentukan batas waktu pendaftaran permohonan sengketa pemilu, yaitu 4 (empat) minggu setelah selesainya penghitungan suara. Adapun untuk kasus-kasus tertentu sesuai dengan UU Pemilu, apabila ada perkara yang penyelesaiannya harus melalui yurisdiksi peradilan lain maka pendaftaran perkara sengketa pemilu atas perkara tersebut adalah 4 (empat) minggu setelah putusan pengadilan itu dijatuhkan. Bila MK berpendapat bahwa telah terjadi kesalahan prosedur yang memengaruhi hasil akhir penghitungan suara maka MK dapat memutuskan untuk melakukan pemilu ulang. Pelaksanaan pemungutan suara ulang dapat dilaksanakan sebagian atau secara keseluruhan. Pemilu ulang harus diselenggarakan dalam waktu 100 (seratus) hari setelah putusan MK dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum.[30]

2. Jerman

Mahkamah Konstitusi Jerman (yang disebut juga dengan *Bundesverfassungsgerichts*) memiliki kewenangan sebagai berikut: (1) memutuskan sengketa antara federasi dan negara bagian ataupun antar lembaga pemerintah federal; (2) memeriksa UU federal dan UU negara bagian sesuai dengan konstitusi; (3) memutuskan nasib suatu partai politik bila dianggap mengancam demokrasi; (4) pengaduan warga

[30] Pasal 141 ayat 3, *If a challenge pursuant to Paragraph (1)(a) is allowed and it thereby becomes necessary to hold the House of Representatives or a State Parliament election in whole or in part again, the representative body's members concerned lose their seat at the time when it is assumed by those elected at the ballot which has to be held within a hundred days after delivery of the Constitutional Court's decision.*

negara yang merasa hak asasinya dilanggar negara; dan (5) memeriksa hasil pemilu. Dalam menyelesaikan sengketa pemilu, MK memperoleh kewenangannya berdasarkan Pasal 41 ayat (2) Konstitusi Jerman yang berbunyi sebagai berikut:[31]

(a) *Scrutiny of elections shall be the responsibility of the Bundestag. It shall also decide whether a Member has lost his seat.*

(b) Complaints against such decisions of the Bundestag may be lodged with the Federal Constitutional Court.

Kewenangan MK Jerman terkait dengan sengketa pemilu adalah memeriksa hasil pemilu. Dalam hal ini, jika yang mengajukan keberatan hasil pemilu adalah parlemen, maka dibentuklah komisi khusus di parlemen yang berwenang untuk memeriksa hasil pemilu, yang kemudian dapat diajukan ke MK. Namun, dimungkinkan juga anggota parlemen secara individual atau secara kolektif dapat mengajukan keabsahan hasil pemilu. Keberatan itu hanya berkaitan dengan kesalahan terhadap perimbangan perhitungan pembagian jumlah kursi di parlemen.[32]

Warga negara yang memiliki hak pilih juga dapat mengajukan keberatan terhadap jumlah kursi di parlemen namun jika didukung minimal 100 orang yang memiliki hak pilih atau sebuah grup di parlemen atau minoritas di *Bundestag* (lembaga legislatif) yang minimal 1/10 jumlah kursi anggota *Bundestag*. Adapun tenggat waktu pengajuan keberatan hasil pemilu yang ditentukan oleh Undang-Undang MK Jerman adalah 2 bulan sejak diputuskan oleh *Bundestag*.[33]

---

[31] Lihat *Basic Law for the Federal of the Republic of German, Article 41.*

[32] Donald. P. Komers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic* (USA: Duke University Press, 1997), h. 196; Lihat juga Dr. Gotthard Wöhrmann, *The Federal Constitutional Court: an Introduction Scrutiny of elections*, http://www.iuscomp.org/gla/literature/Inbverfg.htm.

[33] *Ibid.*

3. Azerbaijan

Mahkamah Konstitusi Azerbaijan memiliki kewenangan memeriksa dan memutus hasil pemilu, baik itu pemilihan parlemen maupun presiden. MK menyelenggarakan sidang pleno dalam waktu 10 hari setelah permohonan diterima. Verifikasi hasil pemilu ulang dilakukan dalam waktu 7 hari setelah permohonan diterima. Pihak yang diundang dalam sidang verifikasi keakuratan hasil pemilu adalah ketua dan anggota komisi pemilihan umum pusat (*Central Election Commission*). Untuk Pemilihan Presiden, Mahkamah Konstitusi Azerbaijan dibatasi hanya untuk menguji dokumen-dokumen terkait yang diajukan oleh komisi pemilihan umum pusat, apakah sudah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam UU Pemilu dan mengumumkan hasil pemilu yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum pusat. Selain memeriksa dan memutus hasil Pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat memutus pengaduan yang datang dari masyarakat baik dari pemilih, peserta pemilu dan calon peserta, misalnya tepat sebelum pemilihan berlangsung, ada pengaduan dari masyarakat terkait tindakan-tindakan yang dilakukan suatu lembaga tertentu. Akan tetapi, pengaduan ini hanya dibatasi seputar masalah yang terkait dengan adanya intervensi dalam proses pemilu. Kemudian, Mahkamah Konstitusi meminta Kejaksaan untuk memeriksa adanya pelanggaran dalam proses pemilu yang dilaporkan.[34]

Sementara, negara-negara yang memiliki kewenangan penyelesaian sengketa pemilunya diselesaikan oleh peradilan khusus, adalah sebagai berikut:[35]

---

[34] Mr. Rauf Guliyev, *The Role of Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan within Electoral Process, The 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges*, h. 2-3.

[35] Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W., ...*Op.Cit.*

1. Tribunal superior Electoral Brazil

Sistem penanganan sengketa pemilu di Brasil termasuk sistem yang paling efektif di dunia.[36] Hal ini terlihat melalui ketentuan-ketentuan yang diatur secara tegas, baik dalam Konstitusi dan UU Pemilunya.[37] Keanggotaan S*uperior Electoral Court* (SEC), terdiri dari 7 (tujuh) hakim yang diangkat melalui pemilihan secara rahasia dan penunjukan oleh Presiden. Dalam hal ini, SEC berkedudukan di ibukota negara dan memiliki yurisdiksi di seluruh wilayah negara Brazil. Ketua dan Wakil Ketua SEC dipilih dari hakim-hakim Mahkamah Agung Federal dan *Corregidor Electoral*-nya diantara para hakim pengadilan Tinggi.[38] Untuk mempertahankan karakter non-politis pengadilan pemilu, para hakim menjabat selama jangka waktu dua tahun dan tidak dapat menjabat lebih dari dua periode berturut-turut.[39] Sejak dibentuk pada tahun 1932, SEC memiliki wewenang yang luas, mencakup keseluruhan aspek pemilu dan partai politik. Sebagai lembaga tertinggi dalam pengadilan pemilu di Brazil, kewenangannya antara lain meliputi pengesahan pendaftaran partai politik serta calon presiden dan wakil presiden, menangani konflik yurisdiksi antara pengadilan pemilu daerah, menangani perselisihan hasil akhir pemilu, menerima pengajuan banding dari pengadilan pemilihan daerah, mengesahkan pembagian negara menjadi daerah-daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu, mengesahkan perhitungan suara, serta mengambil tindakan-tindakan lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan undang-undang pemilu.[40]

---

[36] IFES, *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, editor Chad Vickery*, diterjemahkan oleh Ay San Harjono, Washinton, DC: IFES, 2011, h. 141.

[37] *Ibid.*

[38] IFES, *…Op.Cit.*, h. 10, 49, dan 337.

[39] *Ibid.*

[40] Jacques Chagnon, *The Parliamentary Confederation of the Americas (COPA):*

2. Tribunal Federal Electoral Meksiko

Sebagai hasil dari reformasi konstitusional yang menyeluruh, pada tahun 1996, dibentuk pengadilan pemilu pada Pengadilan Federal (*Electoral Court of the Federal Judiciary, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion*, -TEPJF-). TEPJF mempunyai tanggung jawab untuk menegakkan UU Pemilu bersama dengan badan penyelenggara pemilu federal atau *Federal Electoral Institute* (IFE). Dalam hal ini, IFE diberi kewenangan untuk menegakkan peraturan pemilu yang bersifat administrasi sedangkan TEPJF diberi mandat yuridis untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu.[41] Kewenangan TEPJF diatur pada Pasal 41, bagian IV Pasal 60 paragraf 2 dan 3 serta Pasal 99 paragraf 4 Konstitusi Meksiko. Pengadilan Pemilu Federal Meksiko (TEPJF) sangat dihormati dan efektif, serta kepercayaan terhadap lembaga ini sangat penting dalam memutus Pemilu Presiden tahun 2006 yang hanya berselisih suaranya tipis.

Selanjutnya, negara-negara yang memiliki kewenangan penyelesaian sengketa pemilu dilaksanakan oleh lembaga non-peradilan, sebagai berikut:[42]

1. Election Management Bodies Thailand

Dalam konteks penangangan sengketa pemilu, Komisi Pemilu Thailand (*Election Commission of Thailand*, -ECT) diberi kewenangan oleh Konstitusi Thailand untuk menyelesaikan gugatan atau keberatan yang terjadi. Sistem penanganan keberatan di Thailand ECT yang memiliki fungsi

---

Toward the Consolidation of Parliamentary Democracy, Mar 2016, h. 11-12, https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0327-7_ch5.

[41] *30 Essential Questions*, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional _ English/#2), lihat juga *Federal Code of Electoral Institutions and Procedures, Art. 104-105* dan Undang-undang Organik Peradilan Federal (*The Organic Law of the Federal Judicial Branch*), *Art*. 186.

[42] Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W., …*Op.Cit.*

sebagai lembaga penanganan keberatan.[43] ECT diberikan hak oleh Undang-Undang untuk menjalankan kewenangan yang luas dalam rangka penyelidikan, penanganan, dan menjatuhkan penalti yang berat untuk menghukum para pelanggar Undang-Undang Pemilu berdasarkan titik berat yang dipertahankan terus menerus secara historis untuk mencegah "jual beli suara".[44] Meskipun memiliki kewenangan khusus untuk menjadi wasit dan menangani kasus pelanggaran pemilu, ECT tidak dapat menangani kasus pidana dari pelaksanaan pemilu, oleh karena kasus pidana tetap diserahkan pada pengadilan.

2. Filipina Commision on Election/Comelec

Filipina menggunakan sistem pemerintahan republik demokratis[45] yang diatur dalam Konstitusi 1987.[46] Dalam konteks penanganan sengketa pemilu, Komisi Pemilu Filipina (*Commission on Election,* -Comelec-), diberi mandat untuk menyelesaikan keberatan atau gugatan yang terjadi dalam pemilu, selain fungsinya sebagai penyelenggara pemilu. Walaupun Comelec mengandalkan manfaat yang coba diraih dari otomasi pemilu, namun ternyata mereka belum cukup siap dalam sistem penanganan keberatan yang menyediakan tindakan perbaikan yang memadai, transparan, terpercaya dan tepat waktu bagi mereka yang mempertanyakan hasil pemilu.

---

[43] *Constitution of the Kingdom of the Thailand Article 3: "The sovereign power belongs to the Thai people. The King as Head of the State shall exercise such power through the National Assembly, the Council of Ministers and the Courts in accordance with the provisions of this Constitution"*, hlm 57.

[44] *Ibid*., h. 135.

[45] Berdasarkan Indeks Demokrasi Global yang dikeluarkan *Economist Intelligence Unit* tahun 2010, indeks demokrasi Filipina berada di posisi 74 dari 167 negara.

[46] Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987 (*The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*), *Art. II*, *Section 1*. Lihat *The Commision on Elections*, http://www.comelec.gov.ph/aboutus_/bkground.html.

Berkenaan dengan fungsi semi peradilan, Comelec diberikan kewenangan untuk melakukan investigasi awal atas seluruh bentuk keberatan atau pelanggaran terhadap undang-undang pemilu.[47] Selanjutnya, Comelec juga berwenang meneliti semua keberatan yang berhubungan dengan kualifikasi daerah pemilihan dan menerima banding atas pejabat terpilih yang telah di putus oleh pengadilan. Lembaga ini juga berwenang memberikan sanksi atas semua bentuk kecurangan, pelanggaran dan penyimpangan dalam pemilu.[48]

Selanjutnya, Comelec memiliki yurisdiksi terhadap kualifikasi kandidat dan pendaftaran partai politik, sekaligus terhadap pelaksanaan pemilu. Khusus dalam hal kualifikasi kandidat, Comelec berwenang untuk menentukan apakah seorang kandidat dapat didiskualifikasi atau tidak.[49] Kemudian, Comelec berwenang untuk memeriksa prosedur "*pre-proclamation controversies*", yaitu pertanyaan terhadap dewan penghitungan suara baik di pemilu nasional, regional, maupun lokal. Satu hal yang perlu digaris bawahi berkenaan dengan kewenangan yang dimiliki Comelec adalah lembaga ini dapat menyelesaikan sengketa pemilu hanya pada pemilu untuk pemilu-pemilu tertentu, yaitu untuk pemilu Barangay, pemilu walikota, pemilu gubernur. Sedangkan keberatan yang berkenaan dengan pemilu legislatif maka penyelesaian sengketanya melalui Pengadilan Pemilu khusus – Pengadilan Pemilu DPR (*the House of Representatives Electoral Tribunal* – HRET) untuk keberatan yang diajukan anggota DPR, sedangkan Senat diselesaikan oleh *Senate Electoral Tribunal* – SET.[50] Selanjutnya, untuk pemilu presiden

---

[47] Hon Hilario G. Davide Jr., *The Role of the Philippine Court in Democratic Elections*, https://lawlibrary.chanrobles.com/index.php?option=com_content&view=article&id=48727:174153-callejo-sr&catid=1484&Itemid=566. Lihat Bagian 5 G Pasal 34 *sect. 5 Comelec Rules of Procedure*.

[48] The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Art. IX-C, Section 2 (2).

[49] Batas Pambansa Bilang 881, *Omnibus Election Code of The Philippines*, Republika Ng Pilipinas, Batasang Pambansa, section 68, https://lawphil.net/statutes/bataspam/bp1985/bp_881_1985.html.

[50] Batas Pambansa Bilang 881, *Omnibus Election Code of The Philippines*, Republika Ng

diselesaikan melalui Presidential Electoral Tribunal – PET) yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu terkait dengan hasil penghitungan suara, pemungutan suara ulang, serta kualifikasi kandidat presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini pihak yang dapat mengajukan keberatan adalah kandidat peserta pemilu presiden dan wakil presiden.[51]

1. Indonesia

   Terkait dengan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi telah mempersiapkan hukum acaranya, yaitu melalui Peraturan Makamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2023 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bertanggal 3 Februari 2023 dan juga sudah diatur dalam UU 7/2017. Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan Calon dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diumumkan oleh KPU secara nasional.[52]

   Terkait dengan pengaturan tenggang waktu pengajuan permohonan dan tenggang waktu penyelesaian PHPU Presiden dan Wakil Presiden, telah diputus oleh MK dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Mei 2023. MK memeriksa, mengadili, dan

---

Pilipinas, Batasang Pambansa, section 68, art. VI, Sect. 17; art. VI Sec. 17, lebih lanjut diatur dalam Rules of the Representatives, Rule VIII, z, xx; Republic Act No. 6, Revised Rules of the Senate Electoral Tribunal, Rule 12 https://lawphil.net/statutes/bataspam/bp1985/bp_881_1985.html.

[51] Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987, *art. VII, sect. 4 paragraf 7*. Lihat *Rules of Court, Rule 64; The 2010 Rules of the Presidential Electoral Tribunal, Rule 8*.

[52] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Mei 2023 dan Pasal 475 ayat (1) UU 7/2017.

memutus perkara perselisihan hasil penghitungan suara yang diumumkan secara nasional oleh KPU adalah paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi elektronik (e-BRPK).[53]

Pengaturan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam e-BRPK, menurut Mahkamah Konstitusi, secara konstitusional, batas waktu demikian tidak mungkin dilepaskan dari desain sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden[54]. Hal itu karena desain sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden membuka kemungkinan adanya putaran kedua. Menurut Mahkamah Konstitusi, pengaturan mengenai Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan yang timbul akibat keberatan dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengenai pembatasan waktu penyelesaiannya paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi adalah benar berada dalam rentang waktu yang terbatas. Hal ini disebabkan karena desain sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden kemungkinan adanya pemilihan putaran kedua, sehingga terbuka kemungkinan adanya permohonan penyelesaian sengketa hasil pemilu setiap putaran dimaksud. Artinya, menambah atau memperpanjang jangka waktu lebih lama dari yang ditentukan dalam norma Pasal 78 huruf a UU MK dan norma Pasal 475 ayat (3) UU 7/2017 potensial mengganggu jadwal ketatanegaraan, *in casu* batas waktu untuk pengambilan sumpah atau janji sebagai Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaktubkan dalam norma Pasal 9 UUD 1945. Selain itu, menambah atau memperpanjang jangka waktu

[53] *Ibid*.
[54] Pasal 6A ayat (4) UUD 1945.

dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah tidak sejalan dengan prinsip peradilan cepat (*speedy trial*) dalam penyelesaian PHPU Presiden dan Wakil Presiden.[55]

Kesimpulan

Batas waktu penyelesaian sengketa pemilu setiap negara berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan sistem ketatanegaraan dari setiap negara. Tenggang waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam e-BRPK sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Mei 2023 dan Pasal 475 ayat (3) UU 7/2017. Pembatasan tenggang waktu penyelesaian sengketa PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah karena prinsip penyelesaian PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah peradilan cepat *(speedy trial*).

Daftar Pustaka

30 Essential Questions, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Internacional _English/#2).

ACE Project laman http://aceproject.org/.

Basic Law for the Federal of the Republic of German.

Batas Pambansa Bilang 881, *Omnibus Election Code of The Philippines*, Republika Ng Pilipinas, Batasang Pambansa, section 68, https://lawphil.net/statutes/bataspam/bp1985/bp_881_1985.html.

Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H., Alia Harumdani W. "Komparasi Mekanisme Penyelesaian

[55] Sub-Paragraf **[3.12.2]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023.

Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional". *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (September 2012): 533, https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/936/142

Chagnon, Jacques. *The Parliamentary Confederation of the Americas (COPA): Toward the Consolidation of Parliamentary Democracy*, Mar 2016. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0327-7_ch5.

Comelec Rules of Procedure.

Constitution of the Kingdom of the Thailand.

Federal Code of Electoral Institutions and Procedures.

Guliyev, Mr. Rauf. *The Role of Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan within Electoral Process. The 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges*.

IDEA International. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: Bulls Graphics, 2010.

IFES. *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, editor Chad Vickery*. Diterjemahkan oleh Ay San Harjono, Washinton, DC: IFES, 2011.

Indeks Demokrasi Global yang dikeluarkan *Economist Intelligence Unit* tahun 2010.

International IDEA. *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA, 2001.

Jr., Hon Hilario G. Davide. *The Role of the Philippine Court in Democratic Elections*. https://lawlibrary.chanrobles.com/index.php?option=com_content&view=article&id=48727:174153-callejo-sr&catid=1484&Itemid=566.

Komers, Donald. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic*. USA: Duke University Press, 1997.

Konstitusi Republik Filipina Tahun 1987 (*The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*).

Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, Cetakan Pertama. ISBN: 978-979-17018-4-6, Februari 2009, https://polgov.fisipol.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1667/2022/02/perihal-pemilu.pdf.

Peraturan Makamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2023 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bertanggal 3 Februari 2023.

Rules of Court, Rule 64; The 2010 Rules of the Presidential Electoral Tribunal, Rule 8.

Rules of the Representatives, Rule VIII, z, xx; Republic Act No. 6, Revised Rules of the Senate Electoral Tribunal, Rule 12 https://lawphil.net/statutes/bataspam/bp1985/bp_881_1985.html.

Silalahi, Wilma. "*Disclosure* Pelaksanaan Pemilu Demi Terwujudnya Penerimaan Hasil Pemilu Yang Bermartabat". *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, V, no. 2 (Desember 2021): 78-97,\.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

Supriadi, Deni. "Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu Ditinjau Dari Aspek Penegakan Hukum *Challenges and Evaluation of Election Result Disputes Reviewing Aspects of Law Enforcement*". *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 2, no. 5 (Mei 2023): h.1829-1840.

The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Art. IX-C, Section 2 (2).

The Commision on Elections, http://www.comelec.gov.ph/aboutus_/bkground.html. The Constitution of Austria.

Topo santoso, "Perselisihan Hasil Pemilukada", Makalah disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XXI/2023 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Mei 2023 dan Pasal 475 ayat (1) UU 7/2017.

_____. 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5656.

_____. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

_____. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

_____. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

_____. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.

_____. Undang-undang Organik Peradilan Federal (*The Organic Law of the Federal Judicial Branch*.

Wöhrmann, Dr. Gotthard. *The Federal Constitutional Court: an Introduction Scrutiny of elections*. http://www.iuscomp.org/gla/literature/Inbverfg.htm.

PENEGAKAN HUKUM PEMILU UNTUK PEMILU BERINTEGRITAS

Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H.,M.H.
Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Email: ilhamagang@borneo.ac.id

Abstrak

Pelaksanaan Pemilu 2019 yang telah berlalu melahirkan beberapa catatan pokok yang patut dievaluasi. Hal ini sangat penting dilakukan agar pelaksanaan Pemilu di masa-masa yang akan datang semakin berkualitas dan berintegritas. Kualitas dan integritas Pemilu patut diperhatikan karena memang faktanya Pemilu akan sangat menentukan kehidupan bangsa dan negara dalam berbagai aspeknya. Itu disebabkan karena dalam Pemilu ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun. Atas dasar itu semua, paper ini akan membahas secara panjang lebar dan komprehensif tentang *ius constituendum* penegakan hukum pidana Pemilu sebagai refleksi kritis dari Pemilu 2019 menuju Pemilu 2024 yang berintegritas. Dalam kesimpulan paper ini, untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas, ada tiga penting hal yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaikan rancangan aturan hukum (regulasi) Pemilu yang menempatkan "semua orang" dilarang untuk melakukan *money politic*. *Kedua*, perbaikan regulasi Pemilu yang melarang tindak pidana Pemilu dilakukan "setiap saat" selama masa Pemilu yanang tak terfokus pada saat-saat tertentu. Ketiga, paradigma pemidanaan dalam pemilu selayaknya hanya diterapkan pada *money politic* dan tindakan yang mengancam keamanan Pemilu.

Kata Kunci : Pemilu, Pidana Pemilu, Money Politic

Latar Belakang

Pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 secara serentak telah selesai dilaksanakan. Pasca pengumuman hasil Pemilu oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum), masyarakat telah mengetahui siapa Presiden dan Wakil Presiden (terpilih) yang akan memimpin bangsa Indonesia. Masyarakat juga telah mengetahui siapa saja sosok yang terpilih menjadi wakilnya sekaligus menyuarakan inspirasinya di parlemen selama lima tahun kedepan.[1]

Tentu saja, masih ada beberapa persoalan yang patut dievaluasi dari Pemilu 2019 demi terciptanya Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang. Apalagi, Pemilu adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk melakukan penggantian pemimpin/anggota dewan secara konstitusional. Sebagaimana yang dituturkan dalam buku *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi* (2017) yang ditulis oleh Guru Besar Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia (UII), Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, bahwa evaluasi untuk memotret demokrasi dan perjalanan Pemilu sangat penting dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem politik agar menjadi lebih demokratis dengan Pemilu yang lebih baik pula.[2]

Mengacu pada data yang dirilis Bawaslu RI selama penyelenggraan Pemilu 2019 terdapat 16.427 Pelanggaran Administrasi, 426 Pelanggarn Kode etik, 2.798 Pelanggaran Pidana, 1.518 Pelanggaran Hukum lainnya [3] Maraknya kasus tindak pidana Pemilu tersebut mengindikasikan bahwa sampai pelaksanaan Pemilu 2019 seakan-akan kita masih berjalan di dalam proses eksperimentasi yang tidak pernah selesai tentang bagaimana

---

[1] Abdul Waid, "*Ius Constituendum" Penegakan Hukum Pidana Pemilu (Refleksi Kritis Pemilu 2019 menuju Pemilu 2024 yang Berintegrutas)*

[2] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi. Kencana, Jakarta, 2017, hal vii

[3] https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf(diunduh pada tanggal 4 September 2023 Pukul 21.00 WITA)

kita membangun demokrasi dan menyelenggarakan Pemilu guna membangun sebuah negara demokrasi konstitusional. Kasus-kasus tindak pidana Pemilu tidak diiringi dengan kewenangan penanganan aparat penegak hukum yang memadai.

Dalam pelaksanaan pemilu/pemilihan terdapat beberapa jenis pelanggaran yaitu pidana pemilu/pemilihan, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu/pemilihan, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran lainnya. Penegakan hukum tindak pidana pemilu/pemilihan dalam wujud menjaga marwah dan martabat esensi pemilu/pemilihan sebagai distribusi kekuasaan atau legtimasi rakyat secara berkemanfaatan dalam menjamin terselenggaranya prinsip Negara demokrasi. Permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis, beberapa permasalahan tersebut antara lain, money politics dan black campaign, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal[4]

Pemilu/Pemilihan tahun 2024 menjadi ujian Badan Pengawas Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis Bawaslu) dalam proses penegakan keadilan pemilu, terlebih lagi ditingkat Kabupaten/Kota (selanjutnya ditulis Kab/Kota), mengingat perbedaan regulasi dalam pelaksanaan pemilu dan pemilihan menjadi suatu kendala. Perubahan nomenklatur dari Panwaslu Kab/Kota menjadi Bawaslu Kab/Kota tidak dibarengi dengan penambahan wewenang dalam pengawasan Pemilihan[5]

---

[4] Muhammad Junaidi, O 2020, "Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu", Jurnal Ius Constituendum, vol. 5 no. 2, hlm. 222

[5] Kewenangan Bawaslu Kab/Kota dalam Pemilihan menjadi dilematika tersendiri, *vide* pada amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48_PUU-XVII_2019 yaitu (1) Perubahan atau Penyesuaian frasa namaPanwaslu Kab/Kota menjadi Bawaslu Kab/Kota, (2) Perubahan atau Penyesuaian jumlah anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota, (3) Menyatakan dalam pembentukan dan Penetapan Panwaslu Kab/Kota tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Perumusan Masalah

Menyikapi kasus-kasus tersebut, pertanyaannya, bagaimana idealnya desain kewenangan penegak hukum untuk menangani pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu sehingga terwujud Pemilu yang berintegritas? Pertanyaan itulah akan ditelaah secara mendalam dalam tulisan ini sehingga diharapkan akan melahirkan solusi yang tepat dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitattif. Penelitian kualitatif adalah peneliti mendeskripsikan atau menarasikan data hasil penelitian yang didapatkan dalam bentuk kalimat. Penelitian memilih atau mengambil topik dan menggunakan studi literature untuk menjawab segala permasalahan yang didapatkan. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Konsep Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakukan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.[6]

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen,* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa

[6] Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h.59

yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.[7]

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk[8]

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.[9]

---

[7] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, h.158.

[8] Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelien R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, h. 385.

[9] Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti,Bandung, 1999, hlm.23.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.[10]

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagi peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.[11]

1. Tinjauan Demokrasi

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban yunani sekitar abad V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi berasal dari kata *demokratia* kekuasaan rakyat,yang terbentuk dari *demos* rakyat dan *kratos* kekuatan atau kekuasaan.[12] Pada abad ke 5 SM untuk menyambut sistem politik negara kota yunani,salah satunya athena; kata ini merupakan antonim dari *Aristocratie* kekuasaan

[10] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

[11] *Ibid.* h.95.

[12] Miriam Budiardjo *Dasar-Dasar Ilmu Politik* PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta 2008. h. 105

elit. Secara teoritis,kedua definisi tersebut saling bertentangan, namun kenyataan sudah tidak jelas lagi. Sistem politik athena klasik, misalnya, memberikan kewarganegaraan demokratis pada pria elit yang bebas dan tidak menyertakan budak dan wanita dalam partisipasi politik. Disemua pemerintahan demokrasi sepanjang sejarah kuno dan modern,kewarganegaraan demokratis tetap di tempati kaum elit sampai semua penduduk dewasa di sebagian besar negara-negara demokrasi modern benar benar bebas setelah perjuangan gerakan hak suara abad ke 19 dan 20.[13]

Demokrasi sering terdengar di berbagai belahan bumi ini, khususnya di negara negara yang masyrakatnya sedang bergejolak mendambakan suatu pemerintahan yang benar benar menciptakan dan mencerminkan kehendak rakyatnya.[14]

Dewasa ini di berbagai negara di samping isu lingkungan hidup dan hak asasi manusia,maka isu demokrasi menjadi isu yang paling sering di perbincangkan, didiskusikan dan di perdebatkan. Dalam sejarah indonesia,banyak istilah istilah demokrasi, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, dan sebagainya. Semua konsep demokrasi ini yang menurut bahasanya dan asal katanya berarti "rakyat berkuasa" atau *Goverment or rule by the people.*[15]

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi telah didiskusikan selama lebih kurang duaribu lima ratus tahun tahun, suatu kurun waktu yang cukup lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan yang jelas tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh semua orang, atau oleh hampir semua orang. Namun,setelah berlangsung sekian lama dimana demokrasi, dibahas, diperdebatkan, didukung, diserang, dilecehkan, ditegakkan,

---

[13] *Ibid.*

[14] Topo Santoso. *Pemilu di indonesia* Sinar Grafika Jakarta (2019) h. 4.

[15] Miriam Budiardjo, *Dasar dasar ilmu politik*. PT Penerbit Gramedia Pustaka Utama. Januari 2019. h. 105.

dipraktikan, dihancurkan, dan kadang-kadang ditegakkan kembali, ternyata hingga kini "demokrasi" mempunyai makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda, pada waktu dan tempat yang berbeda-beda pula.[16]

Menurut miriam budiadjo, diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, salah satunya adalah demokrasi konstitusional.[17] Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaan dan tidak dibenarkan bertindak sewenang wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi,maka dari itu sering di sebut "pemerintah berdasarkan konstitusi" *(constitutional Goverment).*[18]

Cara pandang tentang demokrasi dari waktu ke waktu mengalami perkebangan sejalan dengan semakin kompleksnya hubungan antar warga negara. Abraham Lincoln di gettysburg, Pensylvenia, Amerika Serikat tahun 1863 yaitu pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, Esensi dari demokrasi adalah bahwa rakyat memerintah atau melakukan pemerintahan oleh mereka sendiri (*Goverment by the people*), Demokrasi mengandung dua dimensi kontes dan partisipasi yang menurut Robert Dahl Merupakan hal menentukan bagi demokrasi. Demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi, yang di butuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan itu.[19]

Demokrasi berarti *Liberte, egalite, franternite,* dimana ada kontrol yang efektif oleh warga negara terhadap kebijakan

---

[16] Robert A Dahl, Perihal Demokrasi *Pemilu di indonesia*. Topo Santoso dan Ida Budhiarti. Dalam penelitiannya. PT Sinar Grafika Jakarta 2019. h 5.

[17] Miriam Budiardjo *Dasar-Dasar Ilmu Politik*.PT Gramedia Pustaka. Jakarta 2008, h. 105

[18] *ibid*., h. 107

[19] Dara Aisyah. *Jurnal Hubungan Birokrasi dengan Demokras* Digitized library 2003*i*. h 2.

pemerintah. David held menyatakan ada 7 prinsip utama penyelenggaraan negara berdasarkan demokrasi Masyarakat harus memerintah dalam arti semua harus terlibat dalam membuat undang-undang,memutuskan kebijaksanaan umum dan melaksanakan hukum dan administrasi pemerintah:[20]

a. Masyarakat secara perseorangan harus terlibat dalam pembuatan keputusan yang penting dalam arti memutuskan hukum-hukum publik dan masalah-masalah kebijakan umum.
b. Para penguasa berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan tindakan-tindakannya kepada masyarakat.
c. Para penguasa harus bertanggung jawab kepada perwakilan dari masyrakat.
d. Para penguasa haru dipilih oleh rakyat.
e. Para penguasa dipilih melalui representatif/perwakilan dari masyarakat dan
f. Para penguasa harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan keputusan politik dalam hidup bernegara. Dengan mengacu pada ketentuan tersebut adalah sebuah keniscayaan untuk membangun dan menegakkan hukum berlandaskan demokrasi yang seimbang. Demokrasi yang seimbang tidak. mungkin akan diwujudkan tanpa adanya *rule of law*. Demokrasi membutuhkan aturan yang jelas dan dapat dipatuhi bersama. Demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi.Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara dengan segenap politik hukumnya, harus disandarkan kembali secara konsisten pada konstitusi kita UUD NRI 1945.[21]

---

[20] *Ibid.* h. 3.

[21] Arief Hidayat, *Bernegara itu tidak mudah (dalam perpektif hukum) Pidato pengukuhan guru besar ilmu hukum* FH Undip Semarang 1 April 2008.h 32

Demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik adalah unsur unsur penting untuk menciptakan sebuah perubahan positif bagi negara. Melalui tata kelola pemerintahan yang baik dan melalui pemerintahan yang bersih, kompeten serta responsif. Demokrasi dapat menyelesaikan konflik separatis, mencapai pertumbuhan ekonomi, memajukan penegakan keadilan, mendorong dinamika sosial dan meningkatkan ketertiban umum. Tata pemerintah yang seperti inilah yang menjadikan demokrasi menjadi berarti dan berfungsi.[22]

Gagasan tentang demokrasi yang sangat besar dan seringkali tidak tertembus dalam hal pengertian secara umum,memungkinkan untuk mengenali beberapa kriteria yang perlu di penuhi oleh proses pemerintah sebuah asosiasi agar dapat memenuhi syarat yaitu bahwa seluruh anggota memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam berbagai keputusan kebijakan. Adapun kriteria secara umum mengenai demokrasi adalah sebagai berikut :

a. Partisipasi efektif Yaitu dimana sebelum sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi,seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu di buat.
b. Persamaan Suara Ketika tiba akhirnya pembuatan keputusan tentang kebijaksanaan itu,setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh harus di hitung sama.
c. Pemahaman yang cerah Dalam hal batas waktu yang rasional,setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin.

[22] Fransiska Kurlinawati *Pemikiran Politik Susilo Bambang Yudhoyono tentang demokrasi dan tata kelola pemerintahan.* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatra Utara 2009.

d. Pengawas agenda Setiap anggota harus mempunyai kesempatan ekslusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahan yang di bahas dalam agenda. Jadi proses demokrasi yang dibutuhkan oleh tiga kriteria sebelumnya tidak pernah tertutup.
e. Pencangkupan orang dewasa semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki kewarganegaraan penuh yang di tunjuk oleh empat kriteria sebelumnya.

Demokrasi Konstitusional memberikan perlindungan dan jaminan hak – hak warga negara. Di sisi lain, desain sistem penyelenggaraan negara dengan pola pembatasan dana tau pemisahan kekuasaan secara fungsional dan structural terhadap cabang utama kekuasaan yakni antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, Kekuasaan Yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut harus saling mengendalikan dan mengimbangi *(Check and Balance)*. Walter F. Murphy dalam " *Constitution, Constitutionalisme, and Democracy.*[23]

Demokrasi konstitusional dapat diartikan sebagai hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah, dalam demokrasi liberal, keputusan – keputusan mayoritas diberlakukan pada sebagian bidang – bidang kebijakan pemerintah yang tunduk pada pembatasan – pembatasan agar keputusan tidak melanggar kemerdekaan dan hak – hak individu seperti tercantum dalam konstitusi.[24]

2. Pemilihan Umum Indonesia

Pemilihan umum adalah sebuah instrument dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat yakni dengan menyusun organ pemerintahan yang dapat menampung suara dan kepentingan rakyat. Konsep pemilihan umum bermula dari sistem demokrasi

[23] King Faisal Sulaiman. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Penerbit Nusa Media. 2017. h. 114
[24] Blackwell. *Dictonary Of Modern Social Thought*. Blackwell Publishing 2003. h 148

suatu negara. Adanya konsep pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat ("*democracy is government of the people, by the people, and for the people"*) mengandung makna bahwa berjalannya suatu pemerintahan berada pada tangan rakyat dan bertindak untuk rakyat, dengan kata lain adanya kedaulatan tertinggi yang berada pada rakyat. Maka dari itu pemilihan umum merupakan salah satu langkah dalam mewujudkan kedaulatan rakyat.[25]

Landasan Yuridis perlunya dilaksanakan pemilihan umum di Indonesia telah diatur secara konstitusional yaitu dalam UUD NRI Tahun 1945, meliputi :[26]

a. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*."
b. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*."
c. Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*."
d. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*."
e. Pasal 22E yang terdiri dalam enam yang dan berikatan dengan pemilihan umum, yaitu Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

---

[25] Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum di Indonesia*,(Rajawali Pers, 2017), h.45.

[26] Al-Fatih, S., (2015), *Reformulasi parliamentary threshold yang berkeadilan dalam pemilu legislatif di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, h.34.

Setelah diadakan amandemen UUD 1945 lembaga perwakilan rakyat, Presiden serta Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Umum yang dilangsungkan secara berkala yakni setiap 5 (lima) tahun sekali. Menurut Jimly Asshidiqqie pelaksanaan Pemilihan Umum secara berkala dinilai penting dikarenakan adanya sebab-sebab yaitu dikarenakan kondisi dan kebutuhan masyarakat yang dari waktu ke waktu mengalami perubahan sehingga aspirasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara juga mengalami perkembangan. Kemudian sebab lain juga dikarenakan semakin berkembangnya jaman, penduduk di Indonesia juga mengalami pertambahan yang semakin banyak jumlahnya, hal tersebut berdampak pada semakin banyaknya rakyat yang telah memenuhi syarat umur dewasa dalam menggunakan hak pilihnya. Sebab terakhir yaitu agar dapat menjamin adanya pengaturan kepemimpinan yang baik dalam ranah legislatif dan eksekutif.[27]

Syamsuddin Harris mengemukakan bahwa pemilihan umum mempunyai fungsi yakni sebagai sarana:[28]

a. Fungsi Perwakilan Politik, mengandung makna bahwa melalui pemilu rakyat dapat memilih siapa saja wakil nya untuk menduduki jabatan eksekutif ataupun legislatif;
b. Legitimasi Politik, mengandung makna bahwa melalui pemilu dapat diwujudkannya suatu keabsahan pemerintah yang berkuasa;
c. Sarana Pendidikan politik, memiliki makna bahwa pemilu dapat mengajarkan masyarakat mengenai pendidikan politik yang langsung dan terbuka agar masyarakat sadar terhadap kehidupan politik yang demokratis;
d. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, mengandung makna bahwa pemilu memiliki relevansi dengan penguasa yang bertugas dan mewakili rakyat atau disebut sirkulasi elit.

---

[27] *Ibid*, h.169.

[28] Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia*,(PPW-LIPI, 1997), h. 6-10

Bagi beberapa negara demokrasi di dunia, pemilihan umum merupakan pilar atau tolak ukur dalam menjalankan demokrasi. Menurut Refly Harun pemilihan umum adalah alat untuk menginterpretasikan kehendak umum sebagai pemilih menjadi perwakilan pemerintahan.[29] Rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tertinggi suatu negara berhak menentukan sistem penyelanggaraan suatu pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan suatu negara. Maka dari itu akan menjadi sulit apabila rakyat secara perorangan menyampaikan kehendaknya yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan. Sehingga dalam hal ini dibuatlah suatu konsep yakni sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) supaya rakyat tetap dapat menyampaikan kehendaknya melalui sistem perwakilan.[30]

Asas pemilihan umum termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi:

a. Langsung

   Artinya rakyat memiliki hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

b. Umum

   Artinya semua warga negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah memiliki hak untuk ikut memilih dan warga negara yang telah berusia 21 tahun berhak dipilih tanpa adanya diskriminasi.

[29] Refly Harun, disampaikan dalam seminar nasional dan call for papers "*Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokrasi Indonesia yang Berintegritas*", Fakultas Hukum Muhammadiyah Ponorogo, 31 Maret 2018

[30] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: Jakarta, 2006), h.168.

c. Bebas

Artinya rakyat bebas memilih siapa pun menurut hati nuraninya tanpa ada paksaan, tekanan, dan pengaruh dari siapa pun atau dengan apa pun.

d. Rahasia

Artinya Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa dalam melaksanakan pemilihan umum akan dijamin kerahasiaan dan tidak akan diketahui oleh siapapun atas pilihan rakyat dalam memberikan suara nya.

e. Jujur

Dalam pelaksanaan pemilihan umum, semua pihak yang terlibat seperti pemilih, partai politik, penyelenggara pelaksana dan pengawas pemilu, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bertindak secara jujur dengan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Adil

Dalam melaksanakan pemilihan umum setiap partai politik peserta pemilu dan konstituen memperoleh perlakuan tanpa diskriminasi serta bebas dari tindakan-tindakan curang dari pihak manapun.

Pada prinsipnya pemilihan umum sebagai sarana dalam mewujudkan kedaulan rakyat, namun dalam penerapannya pemilihan umum memiliki beberapa jenis sistem pemilihan umum. Jenis sistem pemilihan umum pada umumnya yaitu:[31]

a. Single-member Constituency (sistem distrik).
b. Multi-member Constituency (sistem proporsional).

Sistem pemilihan distrik merupakan sistem pemilihan dimana sejumlah wilayah geografis suatu negara dibagi ke dalam sejumlah distrik pemilihan sehingga jumlah kursi yang

[31] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*,(Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), h.461.

diperoleh di parlemen sama dengan jumlah distrik tersebut. Dalam setiap satu distrik hanya memiliki satu orang wakil yang akan duduk di kursi parlemen dan wakil tersebut diajukan oleh partai politik atau peserta pemilu. Wakil yang dapat menduduki kursi parlemen di satu distrik yaitu wakil yang memperoleh suara terbanyak dalam distrik tersebut. Maka dari itu sistem ini dikenal dengan "*single member constituency*".[32]

Adapun kelebihan dan kelemahan dalam sistem distrik ini yaitu :[33]

a. Adanya sistem distrik ini memicu partai politik untuk mencalonkan orang yang dapat dikenali dalam distrik tersebut sehingga hubungan antara wakil dan konstituen sangat dekat. Terpilihnya seorang wakil di distrik tersebut dinilai dari faktor personalitas dan kepribadiannya sehingga diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan warga nya di distrik tersebut dan elektabilitas partai politik juga terangkat;
b. Sistem ini akan dapat mempersatukan atau mengintegrasikan partai-partai politik, hal tersebut karena hanya terdapat satu kursi dalam satu distrik sehingga mendorong partai politik untuk berkoalisi dalam memilih calon wakil yang popular dan berkualitas;
c. Adanya penyederhanaan partai politik, hal tersebut karena banyaknya partai-partai politik yang berkoalisi akibat sistem distrik ini sehingga dapat mendorong penyederhanaan partai dan mencegah lahirnya partai-partai politik yang baru;
d. Organisasi pelaksana pemilihan menggunakan sistem ini lebih sederhana, karena tidak memerlukan banyak orang untuk ikut menjadi panitia pemilihan, sehingga biaya yang dibutuhkan relatif lebih murah dan perhitungan suara dilakukan lebih cepat, karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

---

[32] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*, h.47.
[33] Miriam Budiardjo, *Loc.cit.*

Adapun kekurangan sistem ini, yaitu:

a. Akan ada kemungkinan adanya *wasted votes* atau suara yang terbuang;
b. Kurang memperhatikan adanya partai-partai kecil untuk mempunyai keterwakilan karena akan menyulitkan jika golongan minoritas tersebut berada di distrik yang berbeda-beda;

Sedangkan dalam sistem pemilihan proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Namun wilayah negara tersebut dibagi lagi atas daerah-daerah pemilihan (seperti satu provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Hal tersebut dikarenakan luas wilayah negara yang luas dan jumlah penduduk negara yang banyak. Banyaknya kursi yang akan diperebutkan tergantung dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu atau jumlah pemilih dalam daerah pemilihan tersebut yang nantinya akan dibagi dengan bilangan pembagi yang bernilai satu kursi. Karena itu, sistem ini disebut *Multi member constituen*. Kelebihan dari sistem proposional ini yaitu:[34]

a. Kemungkinan adanya *wasted votes* terbilang kecil karena semua suara ikut diperhitungkan sehingga tidak ada suara yang terbuang;
b. Dengan menggunakan sistem proporsional maka memberikan peluang kepada partai-partai politik yang kecil untuk memperoleh kursi di parlemen.

Sedangkan kelemahan dari sistem proporsional ini antara lain:

a. Akan mendorong lahirnya partai-partai baru karena adanya kesempatan bagi partai-partai baru untuk memperoleh kursi di parlemen jika menggunakan sistem proporsional. Sistem ini juga kurang mendorong partai-partai untuk saling berkoalisi dan cenderung mengalami ketimpangan perbedaan-perbedaan antar partai politik;

[34] *Ibid.*

b. Hubungan antara wakil yang terpilih dan pemilih kurang kuat karena wakil yang terpilih akan lebih tunduk pada partai politik yang mencalonkannya. Hal tersebut dapat berpotensi mengurangi adanya kedaulatan rakyat, justru menjadi kedaulatan partai politik;
c. Pemerintahan menjadi tidak stabil khususnya bagi yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Dikarenakan terbentuknya pemerintah/kabinet didasarkan pada koalisi antar dua partai politik atau lebih.

3. Teori Keadilan

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran".[35] Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil".[36] Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.[37]

---

[35] John Rawls, *A Theory of Justice, Revised Edition*, OUP, Oxford, 1999, h 3.
[36] Thomas Nagel, *The Problem of Global Justice*, *Philosophy and Public Affairs*, 2005, h.113.
[37] Wikipedia Indonesia, *Keadilan*, *http://id.wikipedia.org*, Diakses pada Tanggal 29 Juni 2023.

Menurut Adam Smith yang disebut keadilan sesungguhnya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak yang lain. Keadilan legal sesungguhnya sudah terkandung dalam keadilan komutatif, karena keadilan legal sesungguhnya hanya konsekuensi lebih lanjut dari prinsip keadilan komutatif yaitu bahwa demi menegakkan keadilan komutatif negara harus bersikap netral dan memperlakukan semua pihak secara sama tanpa terkecuali.

Adam Smith menolak keadilan distributif sebagai salah satu jenis keadilan. Alasannya antara lain karena apa yang disebut keadilan selalu menyangkut hak semua orang tidak boleh dirugikan haknya atau secara positif setiap orang harus diperlakukan sesuai dengan haknya. Ada 3 (tiga) prinsip pokok keadilan komutatif menurut Adam Smith, yaitu.

a. Prinsip *No Harm*

   Menurut Adam Smith prinsip paling pokok dari keadilan adalah prinsip *no harm* atau prinsip tidak merugikan orang lain. Dasar dari prinsip ini adalah penghargaan atas harkat dan martabat manusia beserta hak-haknya yang melekat padanya, termasuk hak atas hidup. Prinsip *No Harm* merupakan prinsip tidak merugikan orang lain, khususnya tidak merugikan hak dan kepentingan orang lain. Prinsip ini bertujuan agar dalam suatu interaksi sosial apapun setiap orang harus menahan dirinya untuk tidak sampai merugikan hak dan kepentingan orang lain, sebagaimana ia sendiri tidak mau agar hak dan kepentingannya dirugikan oleh siapapun. Dalam bisnis, tidak boleh ada pihak yang dirugikan hak dan kepentingannya, baik sebagai investor, karyawan, distributor, konsumen maupun masyarakat luas.[38]

[38] Nui, *Teori Keadilan Adam Smith*, *http://nui-duniamahasiswa.blogspot.in*, Diakses pada Tanggal 29 Juni 2023.

b. Prinsip *non intervention*

Prinsip *non intervention* adalah prinsip tidak ikut campur tangan. Prinsip ini menuntut agar demi jaminan dan penghargaan atas hak dan kepentingan setiap orang tidak diperkenankan untuk ikut campur tangan dalam kehidupan dan kegiatan orang lain. Prinsip tidak ikut campur tangan yang menuntut agar jaminan dan penghargaan atas hak dan kepentingan setiap orang, tidak seorangpun diperkenankan untuk ikut campur tangan dalam kehidupan dan kegiatan orang lain Campur tangan dalam bentuk apapun akan merupakan pelanggaran terhadap hak orang tertentu yang merupakan suatu harm (kerugian) dan itu berarti telah terjadi ketidakadilan. Dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat, pemerintah tidak diperkenankan ikut campur tangan dalam kehidupan pribadi setiap warga negara tanpa alasan yang jelas, dan campur tangan pemerintah akan dianggap sebagai pelanggaran keadilan. Dalam bidang ekonomi, campur tangan pemerintah dalam urusan bisnis setiap warga negara tanpa alasan yang sah akan dianggap sebagai tindakah tidak adil dan merupakan pelanggaran atas hak individu, khususnya hak atas kebebasan.[39]

c. Prinsip pertukaran yang adil

Prinsip keadilan tukar atau prinsip pertukaran dagang yang *fair*, terutama terwujud dan terungkap dalam mekanisme harga dalam pasar. Ini sesungguhnya merupakan penerapan lebih lanjut prinsip *no harm* secara khusus dalam pertukaran dagang antara satu pihak dengan pihak lain dalam pasar. Prinsip pertukaran dagang yang *fair*, terwujud dan terungkap dalam mekanisme harga pasar yang merupakan penerapan lebih lanjut dari *no harm* secara khusus dalam pertukaran dagang antara satu pihak dengan pihak lain dalam pasar. Adam Smith membedakan antara harga alamiah dan harga

[39] *Ibid.*

pasar atau harga aktual. Harga alamiah adalah harga yang mencerminkan biaya produksi yang telah dikeluarkan oleh produsen, yang terdiri dari tiga komponen yaitu biaya buruh, keuntungan pemilik modal, dan sewa. Harga pasar atau harga aktual adalah harga yang aktual ditawarkan dan dibayar dalam transaksi dagang di dalam pasar. Jika suatu barang dijual dan dibeli pada tingkat harga alamiah, itu berarti barang tersebut dijual dan dibeli pada tingkat harga yang adil. Pada tingkat harga itu baik produsen maupun konsumen sama-sama untung. Harga alamiah mengungkapkan kedudukan yang setara dan seimbang antara produsen dan konsumen karena apa yang dikeluarkan masing-masing dapat kembali (produsen: dalam bentuk harga yang diterimanya, konsumen: dalam bentuk barang yang diperolehnya), maka keadilan nilai tukar benar-benar terjadi. Dalam jangka panjang, melalui mekanisme pasar yang kompetitif, harga pasar akan berfluktuasi sedemikian rupa di sekitar harga alamiah sehingga akan melahirkan sebuah titik ekuilibrium yang menggambarkan kesetaraan posisi produsen dan konsumen. Dalam pasar bebas yang kompetitif, semakin langka barang dan jasa yang ditawarkan dan sebaliknya semakin banyak permintaan, harga akan semakin naik. Pada titik ini produsen akan lebih diuntungkan sementara konsumen lebih dirugikan. Namun karena harga naik, semakin banyak produsen yang tertarik untuk masuk ke bidang industri tersebut, yang menyebabkan penawaran berlimpah dengan akibat harga menurun. Maka konsumen menjadi diuntungkan sementara produsen dirugikan.

Kesimpulan

Dari pembahasan di atas tentunya masih banyak kekurangan yang penulis paparkan dan mungkin saja beberapa pendapat *(stelling)* penulis tidak sepenuhnya disetujui oleh pembaca.

Tidak mengapa, justru di sini bermula proses pengembangan ilmu *'In het wetenschap, niemand heft een laatste'* (tiada kata akhir dalam ilmu) khususnya dalam hal penegakan hukum pemilu/ pemilihan.

Penegakan hukum bukan hanya terkait dengan substansi melainkan suatu proses yang harus ditempuh, pada pelaksaan Pemilu 2019 dan Pemilihan 2020 masih terdapat kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu/pemilihan, terutama didalam proses pembahasan Sentra Gakkumdu. Rumusan penegakan hukum tindak pidana pemilu dan pemilihan 2024 yang efektif harus mengimplementasikan dari 3 (tiga) solusi kelemahan sentra gakkumdu, hal yang utama harus dijalankan yaitu pembenahan regulasi dalam menjawab kelemahan-kelemhan tersebut mengingat pemilu dan pemilihan 2024 masih mempunyai waktu

Daftar Pustaka

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

Ali, Achmad. 2017. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence).* Cet ke-7. Jakarta: Kencana.

Anwar, Desi. 2000. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Blackwell. *Dictonary Of Modern Social Thought*. Blackwell Publishing 2003. h 148

Eva Safitri, J 2021, *Pemerintah KPU-DPR Sepakat Pemilu 2024 Digelar 28 Februari*, diakses 8 Juni 2021, https://news.detik.com/berita/d-5593270/pemerintah-kpu-dpr-sepakat-pemilu-2024-digelar-28-februari

Firmanzah. 2010. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009.* Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.

Handoko, Duwi. 2017. *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia.* Pekanbaru: Hawa dan Ahwa.

Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa.* Jakarta: Rajawali Pers.

Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa.* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Hidayat sardini, Nur. 2016. *60 Tahun Jimly Asshiddiqy: Menurut Para Sahabat.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Huda, Ni'matul dan Nasef, M. Imam. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi.* Jakarta: Kencana.

IDEA, International. 2002. *International Electoral Standards, Guedelines for Reviewing the Legal Framewark of Elections.* Stockholm: International Institute for Democracy anda Electoral Assistance.

Ilyas, Amir. 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana.* Yogyakarta: Rangkang.

Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum.* Jakarta: Kencana. Munte, Hardi. 2017. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada.* Jakarta:

M. Tahir Azhar, 2003, *"Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihatdari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini",* (Bogor: Kencana)

Mertokusumo, Sudikno. 2006. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar.* Yogyakarta:Liberty.

Mohd. Din, Rizanizarli, Akbar Jalil, S 2020, *"Model Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu di Provinsi Aceh Yang Berkeadilan"*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, vol. 20 No. 3

Muhammad Junaidi, O 2020, "*Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu"*, Jurnal Ius Constituendum, vol. 5 no. 2

Prakoso, Djoko. 1987. *Tindak Pidana Pemilu.* Jakarta: Penerbit CV Rajawali. Sumartini, L dan Watni, Syaiful. 2005. *Money Politics Dalam Pemilu.* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak AsasiManusia RI.

Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL., 2011, *"Negara Hukum Yang Berkeadilan"*, (Bandung, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD)

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, *Penegakan Hukum*, diakses 12 Juni 2021, http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf

Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1980. *Aneka Cara Pembedaan Hukum.* Bandung: Alumni Puspantara.

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, "*Penelitian Hukum Normatif, SuatuTinjauan Singkat",* Jakarta: Raja Grafindo Persada

Tomalili, Rahmanuddin. 2019. *Hukum Pidana.* Yogyakarta: Penerbit Deepublish. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Warjiyati, Sri. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum.* Jakarta: Kencana.

MAIN MATA PENYELENGGARA PEMILU: MENJUNJUNG INTEGRITAS DAN UPAYA MENEGAKAN HUKUM

Nur M. Kasim[1], Erman Rahim[2], Supriyadi A Arief.S.H., M.H.[3]

[1]Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
Email: nurkasim@ung.ac.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
Email: erman@ung.ac.id

[3]Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
Email: arfa@ung.ac.id

Abstract

The integrity of the election organizers was tarnished by the violations committed by the election organizers themselves. Therefore, a review will be carried out into the practice of violating principles by election organizers in Indonesia as well as efforts to enforce the law against violations of principles. Election. This article will examine the subject matter doctrinally or also known as normative legal research. The approaches used are statutory approaches, case approaches and conceptual approaches. The results of the study show that election organizers are an important element in realizing elections that have integrity and are in accordance with the principles and principles of election organizers. However, in practice there are still violations of principles by election organizers which are carried out in two forms, namely violations during the selection of election organizers and violations while serving as election organizers. Therefore, it is important for the central organizers to cancel and confirm in the DKPP Decision the allegations and practice of violating the principles

of election management. This step is a concrete form of efforts to enforce election law in Indonesia.

Keywords: Election Organize; Integrity; Law Enforcement.

Abstrak

Integritas Pemilu. Akan tetapi, integritas penyelenggara Pemilu justru ternoda oleh pelanggaran yang justru dilakukan oleh penyelenggara pemilu itu sendiri. Akibat dari pelanggaran tersebut, maka tidak hanya intergritas pribadinya yang dipertanyakan, namun juga integritas kelembagaan menjadi perdebatan, terlebih dalam menghadapi Pemilu serentak 2024. Artikel ini akan menelaah pokok permasalahan secara doktrinal atau disebut juga dengan penelitian hukum normatif. Adapun Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa penyelenggara Pemilu menjadi unsur penting dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas dan sesuai dengan asas serta prinsip penyelenggara Pemilu. Namun demikian, prakteknya masih terdapat pelanggaran terhadap prinsip oleh penyelenggara pemilu yang dilakukan dalam dua bentuk, yakni pelanggaran pada saat seleksi penyelenggara Pemilu dan pelanggaran saat menjabat sebagai penyelenggara Pemilu. Oleh sebab itu, penting untuk melakukan pembatalan oleh penyelenggara pusat dan penegasan dalam Putusan DKPP terhadap dugaan dan praktek pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu. Langkah ini merupakan bentuk konret dari upaya penegakan hukum Pemilu di Indonesia

Kata kunci: Penyelenggara Pemilu; Integritas; Penegakan Hukum.

Latar Belakang

Mekanisme utama dalam penyelenggaraan negara sekaligus pembentukan pemerintahan bagi sebuah negara yang menganut paham demokrasi dilakukan melalui Pemilihan Umum

(selanjutnya disebut Pemilu). Di Indonesia, Pemilu merupakan bentuk implementasi dari sistem demokrasi yang juga dari penerapan sila keempat Pancasila dan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui Pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui "penyerahan" sebagaian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya di suatu Legislatif dan eksekutif.[1]

Penyerahan kekuasaan dan hak dari rakyat tersebut menunjukkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, sistem dan penyelenggaraan Pemilu harus ditata sedemikian rupa sehingga pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat benar-benar dapat diwujudkan. Perbaikan dan penyelenggaraan Pemilu memang selalu diperlukan berkaca dari kelemahan dari sistem dan penyelenggaraan Pemilu yang telah dilakukan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas Pemilu seklaigus meningkatkan kualitas demokrasi.[2]

Penataan penyelenggaraan Pemilu yang didasarkan pada prinsip *free and fair election* meliputi penataan terhadap lembaga-lembaga yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Salah satu elemen yang mempunyai kedudukan penting dan startegis dalam mewujudkan prinsip pemilu tersebut ialah lembaga penyelenggara Pemilu. Dengan kata lain, penyelenggara Pemilu merupakan nahkoda dari pemilu yang menentukan bagaimana dan kearah mana Pemilu akan berlabuh.[3] Sukses atau bermasalahnya pelaksanaan Pemilu berkaitan dnegan mewujudkan prinsip umum Pemilu tersebut sangat ditentukan oleh kinerja dari setiap penyelenggara Pemilu.

---

[1] Isnawati Dan Amin Slamet, *Konferensi Nasional APHTN-HAN, Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945* (Bandar Lampung: Pusaka Media, 2022), h. 373.

[2] Janedjri M.Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 37.

[3] Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformas* (Jakarta: Kencana, 2017), h. 52.

Menghadapi pemilu serentak 2024, tumpukan beban kerja lembaga penyelenggaraan pemilu akan sangat mungkin memberikan pengaruh terhadap profesionalitas dan integritas penyelenggara pemilu. Oleh sebab itu, penyelenggara Pemilu harus mempunyai kemampuan, keberanian, dan keteguhan menjaga martabat, kemandirian, dan marwah kelembagaan yang profesional, imparsial, dan modern.[4] Memastikan profesionalitas dan integritas penyelenggara Pemilu tidak hanya saat proses pemungutan suara hingga penetapan peserta pemilu terpilih, namun harus dipastikan sejak awal tahapan Pemilu dimulai, bahkan dalam proses rekrutmen setiap penyelenggara Pemilu.

Dalam rangka menegakkan demokrasi sekaligus meujudkan prinsip umum Pemilu, upaya perlindungan integritas Pemilu menjadi suatu hal yang tidak bisa ditinggalkan. Integritas pemilu yang tergambarkan dalam regulasi Pemilu, pembentukannya tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi peserta Pemilu, namun juga pemilih, hingga pelaksana Pemilu. Ketentuan tentang pelanggaran Pemilu ditujukan untuk melindungi proses Pemilu dari segala bentuk pelanggaran.[5]

Dalam memastikan hal tersebut maka, seluruh *stakeholder* Pemilu harus menjaga nilai-nilai integritas, khususnya terhadap lembaga penyelenggara Pemilu. Adapun lembaga penyelenggara Pemilu yang dimaksud dalam tulisan ini tidak hanya sebatas Komisi Pemilihan Umum (KPU) namun juga termasuk Bawadan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sehingga nilai integritas dan profesionalitas dalam penyelenggaraan Pemilu merujuk pada setiap orang yang menduduki jabatan sebagai Komisioner, baik di KPU maupun di Bawaslu.

---

[4] Titi Anggraini, "Perludem Berharap Penyelenggara Pemilu Yang Kuat, Otonom, Dan Kompeten," 2021, https://perludem.org/2021/12/01/perludem-berharap-penyelenggara-pemilu-yang-kuat-otonom-dan-kompeten/.

[5] Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Teori Keadilan Bermartabat* (Bandung: Nusa Media, 2018), h. 60.

Integritas dalam sebuah institusi (khususnya intitusi negara seperti KPU dan Bawaslu) tercermin dari pemimpin maupun setiap anggotanya yang mempunyai etika yang luhur, jujur, dapat dipercaya serta mempunyai tanggungjawab yang tinggi dalam setiap pelaksanaan kewenangannya.[6] Namun demikian, integritas penyelenggara Pemilu telah ternoda oleh berbagai pelanggaran yang justru dilakukan oleh penyelenggara pemilu itu sendiri. Akibat dari perilaku oknum yang melakukan pelanggaran tersebut, maka tidak hanya integritas pribadinya yang dipertanyakan, namun juga integritas kelembagaan.

Salah satu contoh pelanggaran terhadap prinsip Pemilu yang terjadi ialah adanya rekaman pembicaraan yang merupakan hasil pertemuan antara Pimpinan KPU Pusat dengan Komisioner KPU Daerah. Dalam rekaman yang beredar tersebut, terdapat perintah disertai ancaman untuk tidak meloloskan salah satu partai tertentu dalam proses verifikasi faktual yang dilakukan oleh KPU.[7] Kendati dibantah oleh Pimpinan KPU terkait adanya perintah tersebut, namun hal tersebut justru menunjukkan adanya indikasi tindakan yang tidak sesuai dengan hukum maupun prinsip Pemilu yang dilakukan oleh KPU.

Lain di KPU, lain pula di Bawaslu. Persoalan integritas penyelenggara juga menjadi masalah ketika nama dengan inisial EK terpilih sebagai Komisioner Bawaslu Kota Gorontalo. Permasalahan ini timbul setelah ditemukan adanya fakta bahwa yang bersangkutan merupakan pengurus partai politik, bahkan menjabat sebagai Sekretaris Dewan Provinsi Partai keadilan dan Persatuan Gorontalo periode 2022-2026. Masalah semakin kompleks ketika hasil dari Tim Seleksi tersebut yang kemudian

---

[6] Dewi Iriani, dkk, "Political Power and Politic Ethical Integrity Of Election Organizers (A Study Of The Development Of The Philosophy Of Science)," *Journal of Transcendental Law* 4, no. 1 (2022), h. 57.

[7] M Julnis Firmansyah, "Ketua KPU Akui Suaranya Di Rekaman Yang Viral, Tapi Tak Ada Intruksi Menggagalkan Partai U," 2023, https://nasional.tempo.co/read/1679145/ketua-kpu-akui-suaranya-di-rekaman-yang-viral-tapi-tak-ada-intruksi-menggagalkan-partai-u#google_vignette.

dilakukan mekanisme wawancara oleh Bawaslu RI kemudian meluluskan hingga melantik yang bersangkutan pada Senin 21 Agustus 2023.[8]

Dua contoh kasus diatas menunjukkan bahwa harapan mewujudkan *free and fair election* pada Pemilu serentak 2024 menjadi penting untuk dipertanyakan kembali ketika lembaga penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu justru melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaran Pemilu. Memang sejatinya hal tersebut tidak mencerminkan kelembagaan KPU dan Bawaslu secara sepenuhnya, namun agar tidak menimbulkan persoalan dalam tahapan Pemilu serentak 2024, maka penting untuk menyelesaikan persoalan tersebut melalaui upaya penegakan hukum Pemilu.

Perumusan Masalah

Pokok persoalan dalam artikel ini adalah *pertama*, bagaimana praktek pelanggaran prinsip oleh penyelenggara pemilu di Indonesia? *Kedua*, bagaimana upaya menegakkan hukum terhadap pelanggaran prinsip Pemilu?

Metode Penelitian

Merujuk pada pokok persoalan diatas, maka kedua pokok permasalahan tersebut dikaji secara doktrinal atau disebut juga dengan penelitian hukum normatif. Pilihan terhadap metode penelitian ini karena didasarkan pada teknik penelitian yang menggunakan telaah kepustakaan. Adapun Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Sementara itu, Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif-evaluatif.

[8] Risman Taharudi, "Eks Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tanggapi Polemik Erman Katili Komisioner Bawaslu," 2023, https://gorontalo.tribunnews.com/2023/08/22/eks-dewan-kehormatan-penyelenggara-pemilu-tanggapi-polemik-erman-katili-komisioner-bawaslu-gorontalo.

Prinsip Penyelenggaraan dan Penyelenggara Pemilu

Salah satu persoalan mendasar yang berulang terjadi dalam setiap pelaksanaan Pemilu adalah integritas penyelenggara Pemilu. Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahu 2017 tentang pemiluhan Umum melahirkan tambahan tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan anatara asas Pemilu dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu. Prinsip penyelenggaraan pemilu ditujukkan khusus kepada lembaga penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan ketentuan hukum Pemilu.[9] Sedangkan untuk asas Pemilu menjadi lebih khusus digunakan saat proses Pemilu yang berkaitan dengan pemungutan suara, penghitungan suara, hingga penetapan peserta Pemilu yang terpilih.

Dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas Pemilu dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif serta efisien. Keseluruhan prinsip penyelenggaran pemilu tersebut pada hakikatnya merupakan gambaran dari nilai integritas.[10] Integritas penyelenggara menjadi penting, karena menjadi salah satu tolak ukur terciptanya Pemilu demokratis.

Integritas dalam penyelenggaraan pemilu menjadi andasan filosofi dan normatif yang menjadi prinsip utama bagi penyelenggara Pemilu. Dalam pelaksanaannya, penyelenggara pemilu dituntut untuk memiliki kepribadian dan komitmen yang kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya guna mengendalikan semua proses pemilu sesuai aturan dan norma-norma hukum yang berlaku.[11] Secara praktik, integritas merujuk

---

[9] Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemiluhan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 87.

[10] Hendra Kasim, "Integritas Penyelenggara Pemilu Di Provinsi Maluku Utara Dalam Pelaksanaan Pemilu Tahun 2019," *Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Kelembagaan Pemilu, Jurnal KPU*, 2020, h. 4.

[11] Suranto, dkk, "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Yang Independen Dan

pada sesuatu yang tidak dapat disuap atau kepatuhan yang kukuh pada pedoman nilai dan moral. Untuk dapat dikatakan seseorang memiliki integritas yang berkualitas adalah dengan mengatakan ia telah berbuat berdasarkan pedoman beretika, tidak dapat disuap dengan pertimbangan apapun.[12]

Pemilu yang berintegritas tinggi berdasarkan keadilan Pemilu merupakan dasar pertama menurut Electoral Integrity Group, yang dideklarasikan dengan judul Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice di Accra, Ghana pada 15 September 2011.[13] Berintegritas artinya sama antara apa yang dipikirkan, diucapkan dan dilakukan, Konsistensi penyelenggara pemilu, keman-diriannya, integritasnya, *leadership*-nya akan diuji setelah diseleksi dan ditetapkan. Akan diuji di lapangan dengan segala dinamikanya. Penyelenggaraan pemilu adalah *kawah candra dimuka* untuk menguji independensi dan integritas penyelenggara pemilu.[14] Dalam konteks yang demikian, maka intergritas merupakan gambaran atau cerminan kewibawaan, kejujuran yang merupakan karakteristik moral dan menjadi prinsip khidupan berbangsa dan bernegara.[15]

Konseptualisasi integritas pemilu juga dibedakan dalam hal *process-based* atau *concept-based approach*, atau kombinasi keduanya. *Concept-based approach* mendefinisikan integritas pemilu berdasarkan standar ideal demokrasi, sedangkan *process-based approach* mempertimbangkan proses pemilu sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan. Lebih lanjut, dalam pendekatan campuran definsi integritas pemilu menggunakan konsep pemilu yang bebas dan adil berdasarkan kepada

Berintegritas Di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020), h. 60.

[12] Wilma Silalahi, "Integritas Dan Profesionalitas Penyelenggara Pemilu Demi Terwujudnya Pemilu Yang Demokratis," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022), h. 74.

[13] Amir dkk, "Integritas Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lampung Tengah Dalam Proses Tahapan Pemilu Serentak Tahun 2024," *Journal of Government and Social Issues (JGSI)* 2, no. 1 (2022), h. 13.

[14] Suranto,dkk, *Op.cit*, h. 63.

[15] Dewi Iriani, *Op.cit*, h. 64.

konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu, baik sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan suara.[16]

Pemilu yang ideal harus diselenggarakan oleh para penyelenggara profesional dan memiliki integritas yang tinggi. Penyelenggara pemilu bekerja secara taat asas, berpijak di atas aturan yang jelas (*transparancy*), memastikan (*measurable*), dan gampang diterapkan (*applicable*). Kredibilitas mereka ditentukan pula dari keyakinan publik atas apa yang mereka lakukan sejak awal hingga akhir penyelenggaraan dalam rangkaian suatu pemilihan yang ditanganinya. Intinya aspek kepemimpinan, Integritas, Independensi, dan Kompetensi Kepemiluan harus terpenuh.[17]

Merujuk pada posisinya yang sangat strategis, maka lembaga penyelenggara Pemilu mengalami perkembangan desain dalam penyelenggaran Pemilu di Indonesia. Kerangka hukum Pemilu pasca perubahan UUD NRI tahun 1945 menyebutkan bahwa Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Desain ini merupakan transformasi yang sebelumya penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh Departemen Dalam negeri kemudian berubah menjadi diselenggarakan oleh KPU.

Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang kompatibel dengan prinsip *free and fair election* tentu akan menghasilkan Pemilu yang bebas dan adil pula, berupun sebaliknya ketika desain kelembagaan yang tidak kompatibel dengan prinsip tersebut cenderung akan menghasilkan Pemilu yang tidak bebas dan tidak adil.[18] Dalam Perkembangannya, fungsi penyelenggaran pemilu yang dilakukan oleh KPU berdasarkan

[16] Wilma Silalahi, *Op.cit*, h. 76.
[17] Suranto, *Op.cit*, h. 60.
[18] Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Op.cit*, h. 52.

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 kemudian juga dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelengaraan pemilu di Indonesia.

Penyelenggaraan pemilu tanpa pengawasan oleh lembaga yang independen akan mengancam prinsip Luber Jurdil dalam pelaksanaan pemilu. Dalam konteks yang demikian, Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga yang bertugas melakukan pengawasan Pemilu sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara dalam hal ini KPU dan unsur pengawas yang dalam hal ini adalah Bawaslu. Pemaknaan yang demikian lebih memenuhi amanat UUD NRI tahun 1945 yang menganatkan terlaksananya Pemilu yang Luber Jurdil.[19]

Perkembangan fundamental terhadap desain kelembagaan penyelenggara Pemilu di Indonesia dengan adanya KPU dan lahirnya Bawaslu. Namun demikian meskipun kehadiran dua lembaga tersebut, khususnya Bawaslu yang menjadi lembaga pengawas Pemilu yang tidak diwajibkan dalam standar Pemilu Internasional, dalam perspektif menegakkan hukum Pemilu maka kehadiran dua lembaga penyelenggara Pemilu tersebut menjadi sangat penting sepanjang dalam pelaksanaannya didasarkan atas prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu yang bermuara pada integritas penyelenggara Pemilu.

Praktek Pelanggaran Prinsip Pemilu Oleh Penyelenggara

Penyelenggara Pemilu yang dicerminkan dari kehadiran KPU dan Bawaslu dalam mewujudkan asas penyelenggaraan Pemilu pada praktiknya tidak terlepad dari pelangaran terhadap prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu. Pelanggaran terhadap prinsip penyelenggara Pemilu sebagaimana telah dijelaskan secara singkat oleh penulis dibagian latar belakang dilakukan oleh

[19] Cathrine Natalia, *Komisi Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum, Dalam Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pembaharuan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional Dan Pemilu Serentak Daerah* (Jakarta: Yayasan Perludem, 2016), h. 72.

pimpinan lembaga atau komisioner maupun oleh calon terpilih yang akan menjadi komisioner memang tidak mencerminkan masalah kelembagaan dari KPU dan Bawaslu. Namun demikian, ketika pelanggaran tersebut dilakukan secara terstruktur maka hal ini selain mencederai prinsip penyelenggara Pemilu juga sekaligus tidak sesuai prinsip umum Pemilu maupun asas-asas Pemilu yang dikenal di Indonesia.

Pelanggaran terhadap berbagai hal tersebut secara praktek dapat diklasifikasikan dalam dua bentuk sebagai berikut:

1. Pelanggaran Saat Seleksi Penyelenggara pemilu

Dalam konteks pemilu berintegritas (*electoral integrity*), upaya untuk mendorong terwujudnya pemilu yang berintegritas sangat erat kaitannya dengan bagaimana menciptakan mekanisme seleksi penyelenggara pemilu yang ideal sebagai salah satu bagian penting dalam siklus pemilu. Dalam hal ini, desain ideal mekanisme seleksi penyelenggara mencakup keseluruhan regulasi yang mendasarinya, proses implementasi, dan evaluasi mekanisme yang diterapkan. Tolak ukurnya dapat dilihat setidaknya dari dua aspek, yakni:[20] *Pertama*, bagaimana desain seleksi dapat menjamin terpilihnya penyelenggara pemilu yang berintegritas sehingga bisa meminimalisir pelanggaran pemilu oleh penyelenggara. *Kedua*, bagaimana regulasi yang mengatur teknis seleksi bisa memastikan bahwa penyelenggara terpilih memiliki pemahaman komprehensif terkait pemilu dan semua aspek yang berkelindan di dalamnya.

Perkembangan lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia pada praktiknya juga sejalan dengan perkembangan pengisian jabatan yang akan menjadi komisioner KPU maupun Bawaslu. Salah satu perkembangan pengisian jabatan komisioner adalah terkait komposisi keanggotan tim seleksi. Terkait keanggotaan

[20] Aditya Perdana, dkk, "Laporan Akhir Penelitian Evaluasi Proses Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota," 2019, h. 7

Tim Seleksi, dimana untuk menjamin independensi dan netralitas anggota KPU Provinsi dan anggota KPU Kabupaten/Kota, Tim seleksi tidak lagi sepenuhnya dibentuk oleh Pemerintah Daerah, melainkan KPU RI membentuk Tim Seleksi untuk memilih anggota KPU Provinsi dan KPU Provinsi membentuk Tim Seleksi untuk memilih anggota KPU Kabupaten/Kota.

Hal yang sama juga terlihat dalam perubahan mekansime seleksi komisioner Bawaslu di daerah yang juga dilakukan oleh tim seleksi. Pada bagian ini, penulis memfokuskan pada seleksi keanggotaan Bawaslu Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh tim seleksi. Pasal 128 ayat (1) UU Pemilu menyatakan bahwa "Bawaslu membentuk tim seleksi untuk menyeleksi calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota". Adapun Tim seleksi tim seleksi tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas.

Terhadap pelaksanaan seleksi dalam merekrut anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, Pasal 129 ayat (3) UU Pemilu menjelaskan bahwa tahapan seleksi dalam merekrut anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, yakni: mengumumkan pendaftaran calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota melalui media massa lokal; menerima pendaftaran bakal calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota; melakukan penelitian administrasi bakal calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota; mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon anggota Bawaslu kabupaten/kota; melakukan seleksi tekhnis dengan materi utama tentang pengetahuan dan kesetiaan terhadap Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta pengetahuan mengenai pemilu, ketatarregaraan, dan kepartaian; melakukan tes psikologi; mengumumkan melalui media massa lokal; daftar nama bakal calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang lulus seleksi tekhnis dan tes psikologi untuk mendapatkan masukan dan tanggapan masyarakat; melakukan tes kesehatan dan wawancara dengan

materi Penyelenggaraan Pemilu dan melakukan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat; menetapkan nama calon anggota Bawaslu, Kabupaten/Kota sebanyak 2 (dua) kali jumlah calon, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, yang berakhir masa jabatannya dalam rapat pleno; dan menyampaikan nama calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 2 (dua) kali jumlah calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang berakhir masa jabatannya kepada Bawaslu.

Berbagai tahapan tersebut dilakukan oleh Tim seleksi dan kemudian bermuara pada Bawaslu RI sebagai penentu akhir dari calon yang akan terpilih. Merujuk pada persoalan seleksi yang diurai oleh penulis dibagian latar belakang, terdapat persoalan yang menjadi penyebab masalah dalam seleksi calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Tim Seleksi.

Pada kasus yang terjadi di Bawaslu Kota Gorontalo, tim seleksi sejatinya telah membuka ruang terhadap masukan masyarakat setelah dilakukan pengumuman hasil seleksi tekhnis dan tes psikologi, namun hingga waktu yang ditentukan tidak terdapat masukan atau informasi dari masyarakat terkait dengan nama calon yang terpilih. Informasi keterkaitan salah satu nama calon sebagai pengurus partai politik kemudian timbul ketika melewati batas waktu pemberian masukan dari masyarakat. Namun demikian, tim seleksi tetap melakukan penelusuran terhadap nama yang dimaksud dengan melakukan koordinasi dengan KPU dalam menelusuri data yang bersangkutan. Lebih lanjut, dalam pengusulan nama yang dikirimkan ke Bawaslu RI, tim seleksi kemudian memberikan catatan terhadap salah seorang peserta seleksi yang terindikasi menjadi pengurus salah satu partai politik. Hingga kemudian keputusan terakhirnya diserahkan kepada Bawaslu RI dalam memutuskan anggota Bawaslu Kota Gorontalo terpilih.

Persoalan terhadap pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu nyatanya tidak hanya terjadi di seleksi Bawaslu Kota

Gorontalo, namun juga terjadi pada seleksi anggota Bawaslu Kabupaten Majene, provinsi Sulawesi Barat. Yanti Rizki Amalia sebagai anggota Bawaslu terpilih diduga merupakan bakal calon anggota legislatif dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang maju pada daerah pemilihan Mamuju Tengah II. Yanti Rizki Amalia sendiri diajukan menjadi Bacaleg PDIP Mamuju Tengah pada 11 mei 2023, sedangkan proses seleksi Bawaslu Kabupaten se-Sulawesi Barat baru dimulai pada 29 Mei 2023.[21]

Dua kasus tersebut menunjukkan bahwa terjadi pelanggaran terhadap prinsip penyelenggaran Pemilu. Setidaknya prinsip penyelenggara Pemilu yang dilanggar ialah:[22] *Pertama,* prinsip jujur, dimana penyelenggara pemilu yang jujur dapat dipastikan akan mandiri dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Kejujuran merupakan kunci yang sangat berpengaruh terhadap integritas pemilu yang dilaksanakan. *Kedua,* terbuka. Tidak boleh ada yang ditutup-tutupi kecuali yang ditetapkan oleh undang-undang. Penyelenggara pemilu berkaitan dengan silang-sengketa kepentingan berbagai pihak, maka keterbukaan diperlukan untuk menghindari manipulasi. *Ketiga,* profesional. Pemilu diharapkan untuk diselenggarakan secara profesional oleh orang-orang yang memiliki kemampuan dan kualitas dibidang kepemiluan.

Dari ketiga prinsip tersebut, secara jelas bahwa dua kasus diatas tidak jujur dan terbuka dengan posisinya sebagai pengurus maupun calon legislatif dari partai politik tertentu, serta tidak mempunyai profesionalitas dalam hal kepemiluan karena lebih mengarah pada kemampuan memahami posisi sebagai peserta Pemilu dibandingkan sebagai penyelenggara Pemilu.

---

[21] Adriansyah, "Dua Lembaga Pemantau Pemilu Serahkan Bukti Yanti Rezki Amaliah Bacaleg, Timsel Dianggap Tidak Netral," 2023, https://sulbar.tribunnews.com/2023/08/26/dua-lembaga-pemantau-pemilu-serahkan-bukti-yanti-rezki-amaliah-bacaleg-timsel-dianggap-tidak-netral.

[22] Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit*, h. 68-74.

2. Pelanggaran Saat Menjabat Sebagai Penyelenggara Pemilu

Menjaga kedudukan pribadi sekaligus marwah kelembagaan sejatinya tidak hanya menjadi tanggungjawab dari setiap anggota Bawaslu, namun juga KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang secara tegas disebut dalam UUD NRI Tahun 1945. Adanya prinsip penyelenggara Pemilu yang telah ditetapkan dalam UU Pemilu sejatinya menjadi batasan dalam setiap tindakan maupun ucapan yang dilakukan oleh setiap anggota KPU, baik yang berada di puasat maupun didaerah.

Uraian kasus pada bagian latar belakang yang dijelaskan oleh penulis menunjukkan adanya tindakan yang tidak sesuai dengan prinsip penyelenggara Pemilu. Kasus yang menghebohkan publik pada saat verifikasi partai peserta pemilu tersebut menempatkan KPU diduga melakukan tindak kecurangan dalam proses tahapan pendaftaran, verifikasi, dan penetapan partai politik (parpol) peserta pemilu 2024. KPU-RI diduga memberikan perintah kepada KPUD untuk merubah dokumen hasil verifikasi faktual demi meloloskan parpol yang belum memenuhi syarat sebagai peserta pemilu 2024.

Perubahan data hasil verifikasi faktual terjadi saat proses rekapitulasi hasil verifikasi kepengurusan dan keanggotan parpol. Dugaan yang melibatkan KPU RI dilakukan dengan memberikan perintah kepada KPUD terkait untuk membuat berita acara terkait perubahan data hasil verifikasi faktual dengan membuat tanda tangan palsu. KPU merubah data verifikasi faktual Partai Gelora di 24 provinsi agar bisa memenuhi syarat menjadi peserta pemilu 2024.[23]

Terhadap masalah yang melibatkan pimpinan dan komisioner KPU sejatinya menjadi penting untuk dicermati sebab telah diadili dan diputus oleh Dewan kehotmatan penyelenggara Pemilu

[23] Putra Ananda, "KPU Diduga Curang Demi Loloskan Parpol Peserta Pemilu 2024, Ini Faktanya," 2023, https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/550201/kpu-diduga-curang-demi-loloskan-parpol-peserta-pemilu-2024-ini-faktanya.

(DKPP). Terhadap Pimpinan KPU saat ini bahkan telah dijatuhi sanksi Peringatan Keras Terakhir oleh DKPP karena terbukti melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP). Hal ini tertuang dalam putusan nomor 35-PKE-DKPP/II/2023 dan 39-PKE-DKPP/II/2023. Dalam Perkara 35-PKE-DKPP/II/2023, pengadu menduga Hasyim melakukan pertemuan dan perjalanan ke DI Yogyakarta bersama pihak tertentu. Sementara itu, di perkara 39-PKE-DKPP/II/2023, pengadu menduga Hasyim melakukan pelecehan seksual dan mengancam pada teman wanitanya.[24]

Indikasi pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu lainnya juga tergambarkan dari kasus yang menimpa salah satu komisioner KPU. Idham Kholik selaku komisioner KPU dilaporkan oleh anggota KPU Kabupaten Sangihe, Jeck Stephen Seba terkait Pernyataan Idham soal 'dimasukkan ke rumah sakit dalam acara Konsolidasi Nasional KPU se-Indonesia yang digelar pada awal Desember 2022.[25] Meskipun tidak terbukti melakukan pelanggaran, DKPP dalam putusannya mengingatkan Idham Kholik agar ke depan lebih berhati-hati dan cermat dalam tutur kata maupun pemilihan diksi dalam komunikasi publik, karena sebagai penyelenggara pemilu, harus memahami bahwa dalam setiap tindakan dan perbuatannya selalu melekat identitas jabatan.

Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Prinsip Pemilu

Setiap norma hukum, baik perintah maupun larangan bertujuan agar setiap individu melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjaga harmoni kehidupan bersama. Namun demikian, ketika keseimbangan harmoni dalam masyarakat terganggu karena tercederainya keadilan, maka untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan

[24] CNN Indonesia, "DKPP Gelar Sidang Etik Ketua KPU Hasyim Asy'ari Terkait Dugaan Asusila," 2023, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230313085026-32-924160/dkpp-gelar-sidang-etik-ketua-kpu-hasyim-asyari-terkait-dugaan-asusila.

[25] Yakub Pryatama Wijayaatmaja, "Putusan DKPP: Idham Holik Tak Terbukti Melakukan Intimidasi," 2023, https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/570979/putusan-dkpp-idham-holik-tak-terbukti-melakukan-intimidasi.

harus ditegakkan. Dalam hal ini, setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggarannya.[26]

Dalam konteks penegakan hukum Pemilu, maka pada hakikatnya setiap orang yang melakukan pelanggaran harus dikenakan sanksi yang setimpal. Penegakakan hukum Pemilu menjadi salah satu parameter dalam mengukur Pemilu telah diselenggarakan secara berkeadilan[27] atau justru sebaliknya, pelaksanaan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu justru mencederai prinsip-prinsip penyelenggara Pemilu.

Upaya penegakan hukum pemilu tersebut, dalam konteks permasalahan yang dimaksud tidak hanya menitikberatkan pada saat pelaksanaan Pemilu, namun juga menegakkan hukum pemilu bagi setiap tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Dalam konteks ini, penyelenggara yang dimaksud merujuk pada praktek pelanggaran pemilu yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya ialah meliputi penyelenggara yang sementara melaksanakan tugasnya maupun calon penyelenggara yang akan menjalankan amanah sebagai penyelenggara Pemilu.

Adanya pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara, maka penegakan hukum Pemilu menjadi sangat penting untuk dilakukan, tidak hanya memastikan pemilu berjalan secara demokratis, namun juga menjaga integritas penyelenggara Pemilu. Oleh sebab itu, terhadap praktek pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu dapat dilakukan upaya penegakan hukum pemilu melalui beberapa hal dibawah ini:

---

[26] Janedri M.Gaffar, *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegraaan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Konsititusi Press, 2012), h. 135-136.

[27] Ramlan Surbakti dkk, *Keadilan Pemilu* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2022), h. 112.

1. Pembatalan Oleh Penyelenggara Pusat

Terdapat tiga hal pokok yang ingin dicapai dengan prinsip penegakan hukum pemilu yang diletakkan pada dasar keadilan Pemilu. Ketiga hal tersebut ialah:[28] *pertama,* prinsip keadilan Pemilu mesti menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur dan keputusan yang bersinggungan dengan Pemilu sesuai dengan kerangka hukum. *kedua,* adanya perlindungan dan pemuluhan terhadap hak pilih warga negara. *ketiga,* memungkinkan warga negara yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Merujuk pada tiga hal pokok diatas, prinsip pertama yang menekankan pada tindakan dan keputusan yang bersinggungan degan Pemilu sesuai dengan kerangka hukum maka hal tersebut juga termasuk dalam tindakan dan keputusan yang memilih calon anggotata Bawaslu Kabupaten/Kota yang terpilih berdasarkan UU Pemilu sebagai rujukan dari hukum Pemilu di Indonesia.

Sebagaimana telah disebutkan oleh penulis diatas bahwa Bawaslu RI memiliki kendali penuh terhadap penetapan siapa yang terpilih menjadi anggota Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Tim Seleksi dari sebanyak 2 (dua) kali jumlah calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang berakhir masa jabatannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 130 UU pemilu. Ketentuan ini tertuang secara jelas dalam rumusan Pasal 131 UU pemilu yang menjelaskan bahwa "Bawaslu menetapkan sejumlah nama calon anggota Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan urutan peringkat teratas sesuai dengan jumlah anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang berakhir masa jabatannya sebagai calon anggota Bawaslu Kabupate/Kota terpilih.

[28] International IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA* (Jakarta: Indonesia Printer, 2010), h. 5.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa 'tombol terkahir' terhadap setiap calon anggota Bawaslu kabupaten/Kota yang diajukan oleh tim seleksi berada sepenuhnya pada keputusan Bawaslu RI yang dalam hal ini seluruh anggota Bawaslu RI tanpa adanya intervensi dari berbagai pihak yang ada. Secara khusus terhadap dua kasus yang diuraikan oleh penulis diatas seharusnya diperhatikan secara lebih selektif oleh Bawaslu RI, terlebih lagi untuk kasus yang ada di Bawaslu Kota Gorontalo pihak Tim Seleksi telah memberikan catatan bersamaan dengan penyerahan enam nama terakhir yang akan mengikuti seleksi wawancara.

Namun demikian, dengan tetap terpilihnya calon anggota Bawaslu yang terindikasi merupakan pengurus partai politik tertentu menunjukkan bahwa catatan sebagai bahan pertimbangan yang diserahkan oleh Tim Seleksi tersebut tidak dipertimbangkan oleh Bawaslu RI. Dalam konteks ini pertimbangan terhadap catatan dari Tim Seleksi tersebut menjadi hal yang mendukung penegakan hukum yang bisa langsung dipilih oleh Bawaslu RI. Oleh sebab itu, kedepannya terhadap adanya dugaan pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu yang dilakukan, maka penting untuk mewajibkan timsel memberikan catatan sekaligus memberikan kewajiban bagi Bawaslu RI untuk mempertimbangkan catatan dari tim seleksi tersebut.

2. Berharap Pada Ketegasan Putusan DKPP

Perkembangan penyelenggaraan pemilu di Indonesia tidak hanya perubahan hukum pemilu dan bertambhanya Bwaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu selain KPU, namun juga disertai dengan kehadiran dari DKPP. DKPP merupakan institusi baru yang menjalankan fungsi campuran *(mix-function)* yakni fungsi administratif, regulatif, dan penghukuman. Dalam prakteknya, DKPP merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang terdiri terdiri dari Komisi Penyelenggara Pemilu (KPU) dan

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.[29]

DKPP menjadi lembaga baru yang melengkapi kelembagaan penyelenggara Pemilu merupakan lembaga *quasi yudisial* khususnya di bidang etika penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk untuk menjaga kemandirian, kredibililtas, integritas, dan menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu.[30] Pengaturan terhadap DKPP juga secara jelas tertuang dalam UU Pemilu, dimana pasal 1 angka 24 menjelaskan bahwa DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

Pelaksanaan tugas dari DKPP dapat terlihat dari perhelatan Pemilu 2019. Pada pemilu 2019 yang pelaksanaannya dilakukan secara serentak antara pileg dan pilpres, sudah masuk 209 perkara pengaduan ke DKPP. Hasilnya 165 perkara naik ke persidangan dan selebihnya 144 pengaduan dinyatakan tidak memenuhi persyaratan untuk disidangkan alias ditolak. Dari 209 perkara, sanksi pemecatan diberikan kepada 19 penyelenggara pemilu dan sebanyak 17 orang diberhentikan tetap dan 2 (dua) orang diberhentikan sementara.[31]

Dalam menjalankan kelembagaannya DKPP sebagaimana dalam Pasal 156 ayat (1) UU Pemilu mempunyai tugas menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya, DKPP memiliki kewenangan antara lain: memanggil Penyelenggara

[29] Harmoko M.Said, "Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Etik," *Jurnal Fundamental* 10, no. 2 (2021), h. 144.

[30] Muhammad Nur Ramadhan, "Eksistensi Gugatan Tata Usaha Negara Terhadap Keputusan Tindak Lanjut Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022), h. 85.

[31] M. Iwan Satriawan, "Modifikasi Sistem Hukum Pemilu Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas," *Jurnal Etika Dan Pemilu* 5, no. 1 (2019), h. 9–10.

Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan memutus pelanggaran kode etik sebagaimana dijelaskan dalam pasal 159 ayat (2) UU Pemilu.

DKPP sebagai lembaga yang melaksanakan *quasi yudisial* khususnya di bidang etika penyelenggara Pemilu, salah satu produk kelembagaannya adalah Putusan DKPP. Dalam konteks yang demikian, adanya indikasi pelanggaran atau bahkan pelanggaran terhadap prinsip penyelenggaraan Pemilu maupun asas pemilu akan diputus oleh DKPP melalui putusannya. Terhadap adanya pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu khususnya dalam seleksi penyelenggara Pemilu yang tergambarkan dalam dua kasus diatas penting untuk diperhatikan oleh DKPP untuk diputus sesuai dengan ketentuan Pemilu

Secara jelas terdapat pelanggaran terhadap prinsip penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh kedua anggota Bawaslu Kota Gorontalo maupun Bawaslu Kabuapaten Majene. Oleh sebab itu, putusan DKPP menjadi jalan terakhir dalam mewujudkan penyelenggara Pemilu yang menjunjung tinggi nilai-nilai integritas Pemilu setelah langkah yang seharusnya dilakukan oleh Bawaslu RI dengan tidak memilih kedua calon tersebut justru tidak dilakukan.

Sementara itu, terkait dengan pelanggaran terhadap prinsip penyelenggara Pemilu saat menjabat sebagai penyelenggara Pemilu terkhusus pada kasus pimpinan KPU RI, seharusnya DKPP menjatuhkan sanksi yang lebih tegas dibandingkan hanya sanksi peringatan keras terakhir. Setidaknya terdapat beberapa prinsip penyelenggara Pemilu yang dilanggar oleh yang bersangkutan, diantaranya ialah prinsip jujur, adil, proporsional profesional dan akuntabel.

Pasal 6 Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 tentang Kode Etik dan pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu menjelaskan bahwa Adil yang dimaksud ialah penyelenggara Pemilu menempatkan segala sesuatu sesuai hak dan kewajibannya. Sementara itu, terhadap proporsional mengandung makna bahwa penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Sedangkan akuntabel bermakna bahwa penyelenggara pemilu melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan penuh tanggungjawab dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan.

Merujuk pada kelima prinsip tersebut, maka secara mutatis-mutandis dapat dikatakan telah terjadi pelanggaran terhadap prinsip penyelenggaraan Pemilu. Karena tindakan yang dilakukan tidak mencerminkan prinsip penyelengara pemilu bahkan bertentangan dengan nilai-nilai integritas dalam Pemilu. Oleh sebab itu, kedepannya DKPP harus lebih tegas dalam menjatuhkan putusan terhadap tindakan pelangagran terhadap prinsip penyelenggara Pemilu. Jangan sampai, pelaksanaan Pemilu dalam konsep demokrasi yang dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara Pemilu hanya menjadi gincu pemanis bibir semata.[32]

Kesimpulan

Penyelenggara Pemilu menjadi unsur penting dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas dan sesuai dengan asas serta prinsip penyelenggara Pemilu. Namun demikian, prakteknya masih terdapat pelanggaran terhadap prinsip oleh penyelenggara pemilu yang dilakukan dalam dua bentuk, yakni pelanggaran pada saat seleksi penyelenggara Pemilu dan pelanggaran saat menjabat sebagai penyelenggara Pemilu. Oleh sebab itu, penting untuk melakukan pembatalan oleh

[32] Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (Bandung: PT refika Aditama, 2009), h. 212.

penyelenggara pusat dan penegasan dalam Putusan DKPP terhadap dugaan dan praktek pelanggaran prinsip penyelenggara Pemilu. Langkah ini merupakan bentuk konret dari upaya penegakan hukum Pemilu di Indonesia.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Aditya Perdana, dkk. "Laporan Akhir Penelitian Evaluasi Proses Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota," 2019.

Amir dkk. "Integritas Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lampung Tengah Dalam Proses Tahapan Pemilu Serentak Tahun 2024." *Journal of Government and Social Issues (JGSI)* 2, no. 1 (2022).

Dewi Iriani, dkk. "Political Power and Politic Ethical Integrity Of Election Organizers (A Study Of The Development Of The Philosophy Of Science)." *Journal of Transcendental Law* 4, no. 1 (2022).

Harmoko M.Said. "Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Etik." *Jurnal Fundamental* 10, no. 2 (2021).

Hendra Kasim. "Integritas Penyelenggara Pemilu Di Provinsi Maluku Utara Dalam Pelaksanaan Pemilu Tahun 2019." *Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Kelembagaan Pemilu, Jurnal KPU*, 2020.

Muhammad Nur Ramadhan. "Eksistensi Gugatan Tata Usaha Negara Terhadap Keputusan Tindak Lanjut Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022).

M. Iwan Satriawan. "Modifikasi Sistem Hukum Pemilu Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berintegritas." *Jurnal Etika Dan Pemilu* 5, no. 1 (2019).

Suranto. "Model Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Yang Independen Dan Berintegritas Di Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020).

Wilma Silalahi. "Integritas Dan Profesionalitas Penyelenggara Pemilu Demi Terwujudnya Pemilu Yang Demokratis." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022).

Buku :

Cathrine Natalia. *Komisi Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum, Dalam Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pembaharuan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional Dan Pemilu Serentak Daerah*. Jakarta: Yayasan Perludem, 2016.

Dahlan Sinaga. *Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*. Bandung: Nusa Media, 2018.

Fajlurrahman Jurdi. *Pengantar Hukum Pemiluhan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.

International IDEA. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Jakarta: Indonesia Printer, 2010.

Isnawati Dan Amin Slamet. *Konferensi Nasional APHTN-HAN, Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandar Lampung: Pusaka Media, 2022.

Janedjri M.Gaffar. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Janedri M.Gaffar. *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegraaan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konsititusi Press, 2012.

Munir Fuady. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT refika Aditama, 2009.

Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef. *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformas*. Jakarta: Kencana, 2017.

Ramlan Surbakti dkk. *Keadilan Pemilu*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2022.

Internet :

Adriansyah. "Dua Lembaga Pemantau Pemilu Serahkan Bukti Yanti Rezki Amaliah Bacaleg, Timsel Dianggap Tidak Netral," 2023. https://sulbar.tribunnews.com/2023/08/26/dua-lembaga-pemantau-pemilu-serahkan-bukti-yanti-rezki-amaliah-bacaleg-timsel-dianggap-tidak-netral.

CNN Indonesia. "DKPP Gelar Sidang Etik Ketua KPU Hasyim Asy'ari Terkait Dugaan Asusila," 2023. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230313085026-32-924160/dkpp-gelar-sidang-etik-ketua-kpu-hasyim-asyari-terkait-dugaan-asusila.

M Julnis Firmansyah. "Ketua KPU Akui Suaranya Di Rekaman Yang Viral, Tapi Tak Ada Intruksi Menggagalkan Partai U," 2023. https://nasional.tempo.co/read/1679145/ketua-kpu-akui-suaranya-di-rekaman-yang-viral-tapi-tak-ada-intruksi-menggagalkan-partai-u#google_vignette.

Putra Ananda. "KPU Diduga Curang Demi Loloskan Parpol Peserta Pemilu 2024, Ini Faktanya," 2023. https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/550201/kpu-diduga-curang-demi-loloskan-parpol-peserta-pemilu-2024-ini-faktanya.

Risman Taharudi. "Eks Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Tanggapi Polemik Erman Katili Komisioner Bawaslu," 2023. https://gorontalo.tribunnews.com/2023/08/22/eks-dewan-kehormatan-penyelenggara-pemilu-tanggapi-polemik-erman-katili-komisioner-bawaslu-gorontalo.

Titi Anggraini. "Perludem Berharap Penyelenggara Pemilu Yang Kuat, Otonom, Dan Kompeten," 2021. https://perludem.org/2021/12/01/perludem-berharap-penyelenggara-pemilu-yang-kuat-otonom-dan-kompeten/.

Yakub Pryatama Wijayaatmaja. “Putusan DKPP: Idham Holik Tak Terbukti Melakukan Intimidasi,” 2023. https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/570979/putusan-dkpp-idham-holik-tak-terbukti-melakukan-intimidasi.

MENAKAR KEADILAN PELAKSANAAN *ELECTORAL THRESHOLD* DI INDONESIA

Muhamad Alief Hidayat[1], Dr. Sunny Ummul Firdaus[2]
[1] Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret
[2] Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret

Abstrak

Penelitian ini meneliti mengenai permasalahan pada pelaksanaan pendaftaran dan verifikasi partai politik peserta pemilu sebagai bagian dari *electoral threshold* di Indonesia yang hingga saat ini masih terjadi problematika. Problematika ini ditemui dalam pelaksanaan pendaftaran melalui sistem informasi partai politik yang dimiliki komisi pemilihan umum serta pada tataran verifikasi data pendaftaran baik administrasi maupun faktual. Hal ini menjadi penting mengingat permasalahan ini menyebabkan adanya sengketa pemilu dan pelanggaran hak pada partai politik. khususnya permasalahan ini terjadi dalam rangkaian pemilihan umum yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 mendatang. Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian socio-legal. Penelitian ini akan menghasilkan analisis atas problematika yang terjadi serta memberikan konsep penguatan dalam pelaksanaan *electoral threshold* di Indonesia.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Electoral Threshold, Partai Politik, Sengketa Pemilihan Umum

Latar belakang

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu bagian terpenting dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi, dimana pemilu merupakan sarana untuk menyalurkan pilihan dan

suara rakyat pada orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Sebagaimana diketahui kehidupan demokrasi tentu erat kaitannya dengan adanya pelibatan unsur rakyat dalam setiap kehidupan pemerintahan. Adapun M.Rusli Karim menyatakan bahwasanya esensi pemilihan umum adalah sebagai sarana kedaulatan untuk membentuk suatu sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan kebawah sebagai kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.[1] Hal inilah yang nantinya akan berpengaruh pada pencapaian pemerintahan yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita nasional. Ciri-ciri utama pemilu dalam sistem demokrasi adalah: ketidakpastian hasil pemilu, yang hanya bergantung pada keputusan pemilih; kemungkinan pergantian kekuasaan yang nyata dan pembentukan pembagian *de facto* menjadi mereka yang berkuasa dan oposisi.[2]

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah berlangsung sejak tahun 1955, yang mana pemilu ini diamanatkan langsung pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan bahwasannya pemilihan umum dilaksanaan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pelaksanaan pemilu di Indonesia ini tentu diikuti oleh berbagai partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu. Adapun partai politik menurut Sigmund Neumann merupakan organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan

[1] M.Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991)

[2] Waldemar Wojtasik, "Fuctions of Eleections in Democratic Systems," *Political Preferences* 4 (2013): 28.

yang berbeda.[3] Selanjutnya definisi partai politik ini juga disampaikan oleh Carl J. Friedrich yang menyatakan bahwasanya partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil.[4] Partai politik menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dalam proses dari bawah ke atas sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi rancangan undang-undang negara, peraturan-peraturan yang mengikat, dan program bagi rakyat.[5] Secara umum partai politik memiliki tujuh fungsi pada negara demokrasi yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sarana rekrutmen politik, sarana agregasi kepentingan, sarana artikulasi kepentingan, sarana partisipasi politik, sarana sosialisasi politik, dan sarana pembuatan kebijakan. Beberapa fungsi inilah yang menjadi pertimbangan penting khususnya oleh partai politik, dimana eksistensi partai politik sebagai wadah untuk memperkuat demokrasi dan pengatur konflik sosial dapat berjalan dengan efektif. Selain itu fungsi partai politik inilah yang juga akan dilaksanakan pada pelaksanaan pemilu, dimana partai politik akan memegang peran penting sebagai peserta pemilu. keberadaan pelibatan partai politik dalam pemilu inilah yang mendorong negara untuk menjamin adanya partai politik dan pasangan calon memiliki kesesuaian dan misi yang jelas dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemilu ini memberi wewenang kepada partai untuk masuk parlemen dan membentuk pemerintahan. Jika partai kemudian masuk ke dalam pemerintahan, mereka mempunyai

---

[3] Harry. David E Apter Eckstein, "Modern Political Parties," in *Comparative Politics: A Reader* (London: The Free Press of Glencoe, 1963), 352.

[4] Friedrich Carl J, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967).

[5] Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis* (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, 2012).

akses terhadap kekuasaan dan dapat menghasilkan keluaran kebijakan yang (tidak) sesuai dengan janji pemilu mereka.[6] Adapun terdapat hal-hal yang harus dipersiapkan dengan baik untuk menjamin adanya hak dalam pemilihan umum untuk menciptakan penyelenggaraan pemilihan umum yang sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Lebih lanjut kepersertaan partai politik dalam pemilu (electoral threshold) menjadi tolak ukur awal. Secara konseptual, ambang batas pemilu (*electoral threshold*) adalah ambang batas keikutsertaan partai politik peserta pemilu untuk pemilu berikutnya.[7] Meskipun para akademisi dan anggota parlemen melihat adanya nilai dalam proporsionalitas suara dan kursi, proporsionalitas bukanlah tujuan normatif yang unik dan mutlak dalam sistem pemilu.[8]

Pelaksanaan pemilihan umum yang optimal ini bukan tanpa alasan dicita-citakan, hal ini dilandasi dengan adanya penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia khususnya dalam hal kepesertaan partai politik yang hingga saat ini diwarnai adanya problematika. Problematika yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia yaitu adanya kegagalan mereka untuk dapat menjadi peserta pemilu, sehingga memicu partai politik berusaha untuk mencari keadilan atas kejadian yang merugikan tersebut. Adapun proses kepesertaan pada partai politik dalam pemilihan umum ini diawali dengan adanya pemenuhan persyaratan partai politik, pendaftaran partai politik serta verifikasi partai politik sebagai peserta pemilu. Pada tataran pemenuhan persyaratan ini dilaksanakan sendiri oleh

---

[6] Theres Matthieß, "Retrospective pledge voting and mistrusting citizens: Evidence for the electoral punishment of pledge breakage from a survey experiment," *Electoral Studies* 80 (Desember 2022): 102547, https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102547.

[7] Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Rajawali Press, 2012).

[8] Daniel Bochsler, "Balancing district and party seats: The arithmetic of mixed-member proportional electoral systems," *Electoral Studies* 81 (Februari 2023): 102557, https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102557.

setiap partai politik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagaimana terakhir diubah dengan PERPU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Persyaratan tersebut menjadi dasar mutlak yang harus dipenuhi oleh seluruh partai politik sebelum melakukan pendaftaran partai politik dalam kepesertaan pemilihan umum. Selanjutnya tataran prosedur yang akan dilaksanakan oleh partai politik yaitu pendaftaran partai politik melalui akses sistem Sistem Informasi Partai Politik (Sipol).

Sipol adalah salah satu upaya KPU selaku penyelenggara pemilihan umum untuk menghasilkan pemilu yang berintegritas melalui tata Kelola pemilu yang baik.[9] Namun pelaksanaan system Sipol ini belum berjalan secara maksimal, dimana beberapa pihak termasuk Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia menyatakan bahwasanya Bawaslu mendapati beberapa persoalan seperti *troubleshooting, traffic uploading data*, serta ketiadaan identifikasi dokumen ganda dan notifikasi keberhasilan/kegagalan proses unggah berkas.[10] Adapun lebih lanjut Bawaslu juga menyatakan hal ini terjadi pada pemilihan umum 2019 dimana Sipol di 2019 tidak membaca data ganda yang menyebabkan masalah pada data yang sudah dimasukkan peserta pemilu, bahkan server Sipol sempat "*down*" sehingga tidak bisa diakses.[11] Permasalahan inilah yang menjadi dasar bahwasanya Sipol menjadi salah satu potensi masalah yang menghambat pelaksanaan pemilihan umum khususnya bagi partai politik.

---

[9] Aditya Susmono Tyas Wisanggeni, "Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dalam Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019," *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 2, no. 2 (2021): 207.

[10] Agus, "Bawaslu Temukan Sejumlah Persoalan Pada Tahapan Pendaftaran Partai Politik," Bawaslu.go.id, 2017, https://www.bawaslu.go.id/en/berita/bawaslu-temukan-sejumlah-persoalan-pada-tahapan-pendaftaran-partai-politik.

[11] Boyke Ledy Watra, "Bawaslu RI: Sipol tak bisa baca data ganda jangan berulang di 2024," Antaranews.com, 2022, https://www.antaranews.com/berita/3006237/bawaslu-ri-sipol-tak-bisa-baca-data-ganda-jangan-berulang-di-2024#mobile-nav.

Permasalahan mengenai kepesertaan partai politik tidak hanya pada tataran pendaftaran partai politik, namun juga dalam tataran verifikasi pendaftaran partai politik. Bahwasanya kemunculan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2020 memberikan implikasi pada pelaksanaan verifikasi kepesertaan partai politik, dimana partai politik yang telah lolos verifikasi pemilu 2019 dan lolos atau memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* pada pemilu 2019 diverifikasi secara administrasi namun tidak verifikasi faktual. Sedangkan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* maka partai politik tersebut hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi dan Kabupaten serta Kota, dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan DPRD di tingkat tersebut serta partai politik baru maka diharuskan melakukan verifikasi administrasi dan faktual. Proses verifikasi pasca putusan tersebut memiliki perbedaan dengan prosedur yang diterapkan pada pemilu sebelumnya. Pelaksanaan proses verifikasi ini bukan tanpa masalah, pasalnya ditemukan adanya permasalahan ketidakkonsistenan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum pada partai Rakyat (Partai Prima) yang bermuara pada adanya penyelesaian perkara administrasi yang menyebabkan kontroversi di Indonesia bahwasanya pada pokok permohonan yang dikabulkan mengharuskan KPU dibebani biaya ganti rugi sebesar 500 juta rupiah serta menunda pelaksanaan sisa tahapan pemilu yaitu 2 tahun 4 bulan 7 hari.

Selanjutnya permasalahan juga terjadi pada tataran verifikasi faktual, dimana hal ini dialami oleh Partai Ummat yang mengajukan dalil keberatan ke Bawaslu karena menduga dicurangi dalam tahap verifikasi faktual partai politik. Hal ini didasarkan pada adanya dugaan Ketua Umum Partai Ummat terdapat kejanggalan khususnya KPU yang disinyalir melakukan manipulasi dan kecurangan data verifikasi faktual untuk meloloskan partai-partai tertentu. Lebih lanjut Ketua Umum tersebut juga mengaku telah mendapat informasi A1 atau valid

bahwa KPU akan meloloskan semua partai politik baru kecuali Partai Ummat.[12]

Hal inilah yang menjadi pertanyaan besar mengenai bentuk pelaksanaan proses verifikasi baik verifikasi administrasi maupun faktual pada partai politik. Menjadi hal penting untuk ditelisik mengenai seperti apa pelaksanaan oleh KPU dan seberapa jauh perlindungan dan penjaminan pelaksanaan yang adil dari KPU sebagai *stakeholder* penyelenggara pemilu di Indonesia kepada seluruh calon peserta pemilu. Mengingat permasalahan juga bersinggungan dengan adanya upaya penyelesaian permasalahan pemilu sebagaimana terjadi pada Partai Prima yang melalui berbagai jalur mulai dari Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara hingga Pengadilan Negeri. Upaya yang dilakukan oleh Partai Prima ini tentu bukan tanpa alasan karena pada ranah Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menghasilkan putusan justru penolakan. Sedangkan putusan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri pada perkara Partai Prima tentu menyalahi adanya prosedur penyelesaian perkara pemilu yang seharusnya dapat diselesaikan pada tiga ranah kelembagaan pelaksanaan pemilu yaitu KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Pelaksanaan Pemilu. terlebih ditemukan pula adanya penyelewengan-penyelewengan dan tidak terlaksananya transparansi yang maksimal oleh KPU sebagai pihak yang memegang peran penting dalam pemilu. Hal inilah yang menjadi urgensi tersendiri yang akan diteliti oleh penulis berkaitan dengan seperti apa pelaksanaan penjaminan kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum serta konsep transparansi yang akan diterapkan dalam pelaksanaan pemilu khususnya guna memberikan perlindungan pada partai politik di Indonesia.

[12] Achmad Nasrudin Yahya, "Sederet Klaim Partai Ummat 'Disingkirkan' dari Pemilu: Punya Bukti hingga Tuntut DKPP Turun Tangan," Kompas.com, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/12/14/09120861/sederet-klaim-partai-ummat-disingkirkan-dari-pemilu-punya-bukti-hingga.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian *socio-legal.* Wheeler dan Thomas (dalam Banakar 2005), studi sosio-legal adalah suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata *'socio'* dalam *socio-legal studies* merepresentasi keterkaitan antarkonteks dimana hukum berada (an interface with a context within which law exists).[13] studi sosio-legal mengembangkan berbagai metode 'baru' hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial, seperti penelitian kualitatif sosio-legal (Ziegert 2005), dan etnografi sosio-legal (Flood 2005).[14] *Sociolegal researchers have reinterpreted many legal issues as essentially empirical in nature, which have traditionally been viewed as requiring either a formalist or jurisprudential analysis. This includes studies of the practical impact of enacting human rights measures in national contexts, which aim to 'penetrate the internal workings of domestic legal systems to see the law in action – as it is developed, contested, manipulated, or even ignored by actors such as judges, lawyers, civil servants, interest groups, and others'.*[15] Adapun metode ini digunakan untuk mengetahui permasalahan empiris yang terjadi seperti sengketa pemilihan umum, dan penerapan teknologi dalam pendaftaran pemilihan umum bagi partai politik. Data empiris ini lantas akan digunakan sebagai dasar yang akan dikaitkan langsung dengan kondisi hukum serta peraturan yang ada di Indonesia untuk menghasilkan output penelitian berupa hasil tinjauan peraturan dan kebijakan pemerintah atas permasalahan yang terjadi.

---

[13] Sulistyowati. et.al Irianto, "Memperkenalkan kajian sosio-legal dan implikasi metodologisnya," in *Kajian sosio-legal* (Bali: Pustaka Larasan, 2012), 3–6.

[14] Irianto.

[15] Michael. Julio Mason Salter, *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research* (England: Edinburgh Gate, 2007).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penelitian ini akan membahas mengenai problematika kepesertaan pemilihan umum melalui Sistem Informasi Partai Politik yang bersesuaian dan problematika pelaksanaan verifikasi kepada partai politik peserta pemilu. Serta dibahas pula mengenai adanya konsep optimalisasi pelaksanaan tahapan pemilu yang menjunjung tinggi keadilan dan kesetaraan pada setiap pihak.

Problematika kepesertaan pemilihan umum melalui Sistem Informasi Partai Politik (Sipol)

Penyelenggaraan pemilihan umum sebagai ajang pesta demokrasi rakyat Indonesia tentu menjadi salah satu hal yang diperhatikan oleh seluruh elemen masyarakat, dimana pemilihan umum tentu melibatkan banyak elemen dan kepentingan baik dari masyarakat umum sebagai pemilih, partai politik dan peserta pemilu sebagai pihak yang berkontentasi serta pemerintah sebagai stakeholder yang memberikan peran pada kelancaran pelaksanaan pemilu. Komisi Pemilihan Umum sebagai pihak penyelenggara pelaksanaan pemilu di Indonesia tentu mengelola pelaksanaan pemilu mulai dari pra pemungutan suara (menyusun tata kerja dan peraturan KPU, menerima dan memutakhirkan data pemilih, pendaftaran calon peserta pemilu, verifikasi calon peserta pemilu, penetapan peserta pemilu), pelaksanaan pemungutan suara, pengumuman hasil pemilu serta pelaksanaan evaluasi pemilihan umum. Adapun dalam pelaksanaan tugas ini, KPU tentu memiliki bentuk dan metode pelaksanaan tersendiri guna memberikan kemudahan bagi penyelenggara. Salah satu metode yang digunakan KPU dalam tataran pra pemungutan suara khususnya dalam pendaftaran dan verifikasi partai politik sebagai pihak yang akan berkontentasi dalam pemilihan umum.

Dalam hal pendaftaran partai politik sebagai calon peserta pemilu ini dilaksanakan melalui system berbasis online yaitu

melalui Sistem Informasi Partai Politik (Sipol). Pasal 1 angka 24 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2022 memberikan pendefinisian mengenai Sistem Informasi Partai Politik merupakan system dan teknologi informasi yang digunakan dalam memfasilitasi pengelolaan administrasi pendaftaran, verifikasi, dan penetapan Partai Politik peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD serta pemutakhiran data Partai Politik peserta Pemilu secara berkelanjutan di tingkat KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilu. Sipol merupakan bagian penting, dimana KPU memberikan fasilitasi agar dokumentasi daftar anggota pada suatu partai politik dapat tersedia dan terverifikasi dengan mudah, seperti adanya instrument input nomor induk kependudukan dalam system yang nantinya akan dikonfirmasi apakah anggota tersebut telah memenuhi persyaratan untuk menjadi anggota partai politik atau tidak memenuhi syarat. Sipol adalah bagian dari upaya penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif sesuai dengan Undang-Undang.[16] Peran efisiensi yaitu menggantikan tugas manusia dengan teknologi informasi yang lebih efisien. Sekarang, peran system teknologi informasi tidak hanya untuk efisiensi dan efektifitas melainkan juga peran strategik untuk memenangkan persaingan.[17] Keberadaan Sipol sebagai instrument KPU dan konsilidator pada pendaftaran partai politik ini berfungsi guna memastikan validitas dan keabsahan keterpenuhan persyaratan oleh partai politik. Meskipun penjaminan atas pemberlakuan Sipol ini tidak diatur secara khusus pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Hal inilah yang menyebabkan pada awalnya Sipol memperoleh penolakan dari sejumlah pihak karena dinilai

[16] Martina dan Yonnawati Male, "Pelaksanaan Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) Bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Menghadapi Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 dan Pemilihan Gubernur (Pilgub) 2018 di Bandar Lampung," *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 02, no. 02 (2017): 177.

[17] Erwin dan Yunita Sari Suhandono, "Analisis Sistem Informasi Pada Partai Politik Menggunakan Analisis Critical Success Factors," *Jurnal Teknik FTUP* 31, no. 1 (2018): 48.

tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Adapun pendaftaran ini menjadi tonggak awal yang penting bagi partai politik untuk mendaftarkan seluruh anggota partai politiknya sesuai dengan data yang dimiliki dengan sebenar-benarnya. Akses informasi ini tentu dilaksanakan sesuai asas keterbukaan dan transparansi atas dokumen yang dilampirkan yang nantinya akan berimplikasi pada adanya perekaman dan publikasi dokumen sesuai dengan akurasi pada setiap tahapannya.

Partai politik sebagai organisasi masyarakat yang memiliki latar belakang serta visi misi yang berbeda tentu memiliki arah geraknya masing-masing, terlebih pada perekrutan anggota dan dokumen yang dimiliki. Dengan adanya hal ini dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum terdapat pengakomodiran mengenai admin atau pihak pada setiap partai politik untuk mengurus seluruh tahapan dalam sistem yang telah disediakan. Adapun dalam Pasal 1 angka 26 Peraturan KPU dinyatakan sebagai admin Sipol yang merupakan pengurus atau anggota Partai Politik yang diberikan mandat oleh Pimpinan Partai Politik sesuai tingkatannya sebagai admin Partai Politik dalam proses pendaftaran dan verifikasi Partai Politik calon peserta Pemilu untuk mengelola data dan dokumen Partai Politik serta memutakhirkan data secara berkelanjutan. Sebagaimana diketahui pelaksanaan teknologi dalam pemilihan umum ini merupakan terobosan baru yang telah dilaksanakan diberbagai negara. Berdasar riset dan pendataan yang dipublikasikan International IDEA, tren penggunaan teknologi oleh KPU terjadi di sejumlah negara. Dari 106 negara pengguna teknologi pemilu yang didata International IDEA, 60% KPU untuk penggunaan tabulasi, 55% untuk pendaftaran pemilih, 35% untuk biometrik (sidik jari, retina, dll.) pendaftaran pemilih, 25% untuk biometrik dalam verifikasi pemilih, 20% untuk e-voting.[18]

[18] Usep Hasan Sadikin, "Memilih Teknologi Pemilu di Indonesia," Rumahpemilu.org, 2016, https://rumahpemilu.org/memilih-teknologi-pemilu-indonesia-2/.

Pelaksanaan Sipol ini nyatanya baru dilaksanakan pada pemilu tahun 2019 tahun 2024 mendatang di Indonesia, sebagai upaya modernisasi tentu hal ini mempermudah adanya pelaksanaan pendaftaran hingga pemutakhiran data partai politik secara berkelanjutan melalui Sipol meliputi data kepengurusan Partai Politik pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan; perempuan pada kepengurusan Partai Politik tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota; keanggotaan Partai Politik; dan domisili Kantor Tetap untuk kepengurusan Partai Politik pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sipol menjadi fondasi membangun tradisi baru sistem partai yang lebih modern. Data administrasi parpol yang terdokumentasi dengan baik dan rapi sangat bermanfaat bagi seluruh stakeholder.[19] Lebih lanjut keberadaan langkah KPU untuk membangun infrastruktur Sipol bukan hanya sebagai alat bantu pendaftaran dan verifikasi partai politik, namun juga dapat dimaknai sebagai pemicu bagi para pengurus partai politik untuk berbenah diri mewujudkan partai politik sebagai organisasi yang modern dan profesional. Adapun sistem informasi yang handal dan professional di internal partai politik akan memudahkan bagi melakukan pemetaan dan penguatan sumber daya manusia untuk berkontribusi. Sebagai bagian dari modernisasi tentu keberadaan pelaksanaan cepat, efektif dan efisien tentu menjadi kunci utama, dimana modernisasi mengutamakan keutamaan kemudahan dan efisiensi termasuk dalam pelaksanaan Sipol. Namun hal ini belum dapat terlaksana dengan maksimal, dimana terdapat kasus yang terus berulang seperti adanya *troubleshooting*, *traffic uploading data*, serta ketiadaan identifikasi dokumen ganda.

Hal ini dapat diketahui dari adanya pengajuan laporan dugaan pelanggaran administrasi pelanggaran Pemilu 2019

[19] Dhany Wahab Habieby, "Manfaat Sipol dan Modernisasi Parpol," Kab-bekasi.kpu.go.id, 2022, https://kab-bekasi.kpu.go.id/berita/baca/7761/manfaat-sipol-dan-modernisasi-parpol.

atas kinerja dari Sipol. Adapun partai yang mengajukan penyelesaian ini terdiri atas 10 partai politik, dimana parpol ini menganggap bahwa Sipol dianggap tidak sejalan dengan UU Karena tidak tersosialisasikan dengan baik, dan sering mengalami gangguan alias up and down sehingga menyulitkan parpol untuk mengupload berkas-berkas yang diperlukan untuk bahan verifikasi parpol peserta Pemilu 2019.[20] Adapun salah satu kasus terjadi pada Partai Bulan Bintang (PBB), dimana partai tersebut mempertanyakan mengenai pemberlakuan persyaratan sipol sebagai syarat wajib bertentangan dengan perundang-undangan karena tak ada satupun aturan undang-undang yang menyebutkan Sipol menjadi syarat tidaknya partai sebagai peserta pemilu. Terlebih Sipol KPU bermasalah, dimana partai tersebut memiliki dokumen persyaratan administrasi secara hard copy dan lengkap di 34 provinsi. Namun, lantaran sipol sering bermasalah, proses input data pun tidak bisa dilakukan sesuai jadwal yang ditetapkan KPU. [21] Tentu apabila dikatakan sebagai kekurangan sistem, hal ini dapat diperbaiki dengan maksimal guna menyongsong pemilihan umum pada tahun berikutnya. Pada kenyataannya permasalahan atas Sipol ini terus mengalami perulangan, dimana pada tahapan pendaftaran partai politik pemilihan umum 2024 yang telah terlaksana juga ditemui adanya ketidakmaksimalan pelaksanaan. Hal ini terlihat dengan adanya permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan oleh lima partai politik (Partai Prima, Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Republik, Partai Republik Indonesia dan Partai Swara Rakyat Indonesia). Adapun kelima permohonan tersebut membawa objek sengketa berupa berita acara (BA) KPU dalam verifikasi administrasi. Para pemohon mendalilkan Sistem Informasi Partai Politik

[20] Indotelko, "Memetik pelajaran dari Kasus SIPOL KPU," Indotelko.com, 2017, https://www.indotelko.com/read/1511069508/memetik-sipol-kpu.

[21] Arga Sumantri, "PBB Merasa Dirugikan Sipol KPU yang Bermasalah," Media Indonesia, 2017, https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/130180/pbb-merasa-dirugikan-sipol-kpu-yang-bermasalah.

(Sipol) yang terkendala dan menjadi keharusan dalam proses pendaftaran parpol dan verifikasi administrasi.[22] Lebih lanjut lima partai tersebut dikabulkan gugatannya dan diberikan akses unggah data/dokumen persyaratan perbaikan pendaftaran partai politik ke Sipol. Hal inilah yang mengharuskan KPU untuk melaksanakan putusan Bawaslu dan KPU akan diwajibkan untuk memberikan pelayanan sesuai hak yang mesti KPU layani kepada kelima parpol tersebut. Permasalahan inilah yang tentu menjadi gambaran mengenai seperti apa pelaksanaan Sipol yang belum sempurna. Terlebih permasalahan Sipol ini menjadi permasalahan serius dikarenakan kesalahan sistem ini berimbas pada adanya partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi dan ketidakberhasilan pendaftaran partai politik sebagai calon peserta pemilu sebagaimana terjadi pada pemilihan umum 2019 dan 2024 di Indonesia.

Selanjutnya permasalahan yang juga terjadi dalam Sipol ini yaitu ditemukannya ketidakmampuan Sipol dalam membaca dan mendeteksi adanya data ganda yang diunggah oleh partai politik. Hal inipun merupakan permasalahan yang telah terjadi di Tahun 2019 dan terulang kembali pada tahun 2024, dimana pencermatan atas dokumen dan identitas yang diunggah tidak dapat dilakukan maksimal. Imbas adanya data ganda ini tentu menyebabkan adanya data palsu jumlah anggota partai politik, dimana hal ini diketahui dengan adanya laporan pencatutan Nomor Induk Kependudukan masyarakat secara sepihak tanpa persetujuan untuk dinyatakan sebagai anggota partai politik. Tentu hal ini dapat digolongkan sebagai pelanggaran atas penyalahgunaan data pribadi untuk kepentingan partai politik dan manipulasi data keanggotaan partai agar dapat memenuhi persyaratan dan lolos menjadi peserta pemilu 2024. Kasus

[22] Ranap Tumpal, "Bawaslu Gelar Sidang Perdana Permohonan Sengketa dari Lima Parpol yang Tak Lolos Verifikasi Administrasi," Bawaslu.go.id, 2022, https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-gelar-sidang-perdana-permohonan-sengketa-dari-lima-parpol-yang-tak-lolos-verifikasi.

pencatutan data pribadi inipun sontak menjadi pembicaraan public dan mendorong masyarakat memeriksa data pribadi masing-masing, dan per September 2022 Bawaslu bagian divisi hukum dan penyelesaian sengketa mencatat 121 dari 282 laporan pencatutan berasal dari masyarakat. Lebih lanjut Bawaslu menyatakan terdapat 30 Partai Politik dilaporkan mencatut nama dan nomor induk kependudukan masyarakat sebagai kader.[23] Terkait dengan jumlah pasti kegandaan data yang terjadi di Indonesia tidak dapat diketahui, mengingat proses verifikasi dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota yang berjumlah 514 Kabupaten/Kota tersebar di 34 Provinsi di Indonesia. Namun, dapat diketahui beberapa provinsi memberikan gambaran jumlah kegandaan yang terjadi pada wilayahnya dalam rangkaian pemilihan umum 2024. Seperti Bawaslu Provinsi Maluku Utara menemukan 13.930 data ganda keanggotaan internal (4.599 anggota partai politik) maupun antarpartai politik (13.930 anggota partai politik) pada dokumen kepengurusan dan keanggotaan parpol yang diunggah ke Sipol KPU.[24] Adapun Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu menemukan jumlah data ganda eksternal sebanyak 752 orang.[25] Selanjutnya kegandaan data ini juga terjadi di Kabupaten Tanjung Jabung Timur ditemukan 1.900 lebih data ganda. Keberadaan data ganda ini selalu muncul dikarenakan proses verifikasi hanya dilakukan setiap lima tahun sekali menjelang penyelenggaraan pemilihan umum, sebagai lembaga dinamis partai politik tentu mengalami perubahan termasuk keanggotaan partai politik. Sehingga ditemukan adanya kejadian berpindahnya seorang anggota dari

[23] MetroTv, "Bawaslu: 30 Partai Politik Dilaporkan Catut Nama dan NIK Warga-Anggota Panwaslu," metrotvnews.com, 2022, https://www.metrotvnews.com/play/b1oC8e-EO-bawaslu-30-partai-politik-dilaporkan-catut-nama-dan-nik-warga-anggota-panwaslu.

[24] Abdul Fatah, "Bawaslu Malut temukan 13.930 data ganda, begini penjelasannya," Antara Maluku, 2022, https://ambon.antaranews.com/berita/134841/bawaslu-malut-temukan-13930-data-ganda-begini-penjelasannya.

[25] Alexander, "Temukan Ratusan Data Ganda Eksternal, Baru Puluhan Orang Klarifikasi," RmolBengkulu, 2022, https://www.rmolbengkulu.id/temukan-ratusan-data-ganda-eksternal-baru-puluhan-orang-klarifikasi.

partai politik namun tidak secara otomatis langsung mengubah data keanggotaannya di parpol bersangkut dan akan terus tercatat sebagai anggota partai tersebut. Hal lain yang juga menyebabkan data ganda ini adanya pencatutan identitas seseorang menjadi anggota partai politik tanpa sepengetahuan pemilik dan tanpa pendaftaran anggota partai politik sesuai prosedur.

Sebagaimana diketahui pada pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2024 di Indonesia ini telah menghasilkan daftar partai politik yang menjadi peserta pemilu. Adapun sebagaimana diketahui tahapan pendaftaran ini akan dilanjutkan pada proses verifikasi apabila seluruh berkas dan dokumen telah dikumpulkan. Verifikasi merupakan proses pemeriksaan yang terkait dengan keterpenuhan syarat sebuah partai politik untuk mengikuti pemilu. Kegiatan ini adalah upaya untuk membuktikan kebenaran dan keterpenuhan berbagai syarat dalam kepesertaan pada pemilu. Proses tersebut dimaksudkan untuk mendorong partai politik membuktikan kemampuannya menjadi peserta pemilu.[26] Pendaftaran partai politik dalam pemilu 2024 Indonesia ini telah dilaksanakan pada 1-14 Agustus 2022 silam, dengan dilanjutkan pada tahapan verifikasi administrasi pada 2 Agustus-11 September 2022, verifikasi faktual pada 15 Oktober-4 November 2022. Adapun seluruh tahapan tersebut telah menghasilkan partai politik peserta pemilu, dengan perincian jumlah lolos setiap tahapan sebagai berikut:

[26] Indra Madan. Ria Ariany. Syahrizal Putra, "TATA KELOLA VERIFIKASI PARTAI POLITIK PESERTA PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019 DI KOMISI PEMILIHAN UMUM KOTA PADANG," *JISPO Journal* 9, no. 1 (2019): 109.

Tabel 1. Daftar Partai Politik Calon Peserta Pemilu Lolos Tiap Tahapan

No	Lolos tahapan	Partai Politik
1.	Pendaftaran (Sebanyak 40 Partai Politik)	1. PDI Perjuangan (PDIP) 2. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) 3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 4. Partai Persatuan Indonesia (Perindo) 5. Partai Nasdem 6. Partai Bulan Bintang (PBB) 7. Partai Kebangkitan Nusantara (PKN) 8. Partai Garuda 9. Partai Demokrat 10. Partai Demokrat 11. Partai Gelora 12. Partai Hanura 13. Partai Gerindra 14. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 15. Partai Golongan Karya (Golkar) 16. Partai Amanat Nasional (PAN) 17. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 18. Partai Solidaritas Indonesia (PSI) 19. Partai Buruh 20. Partai Ummat 21. Partai Republik 22. Partai Rakyat Adil Makmur (Prima) 23. Partai Republiku Indonesia 24. Parsindo 25. Partai Republik Satu 26. Partai Reformasi 27. Partai Negeri Daulat Indonesia (Pandai) 28. Partai Demokrasi Rakyat Indonesia (PDRI) 29. Partai Kedaulatan Rakyat 30. Partai Berkarya 31. Partai Indonesia Bangkit Bersatu 32. Partai Pelita

		33. Partai Kongres 34. Partai Karya Republik (PAKAR) 35. Partai Bhineka Indonesia 36. Partai Pandu Bangsa 37. Partai Perkasa 38. Partai Masyumi 39. Partai Damai Kasih Bangsa 40. Partai Pemersatu Bangsa
2.	Verifikasi Administrasi (24 Partai Politik)	1. PDI Perjuangan (PDI-P) 2. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) 3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 4. Partai Bulan Bintang (PBB) 5. Partai Persatuan Indonesia (Perindo) 6. Partai Nasdem 7. Partai Kebangkitan Nusantara (PKN) 8. Partai Garda Perubahan Indonesia (Garuda) 9. Partai Demokrat 10. Partai Gelombang Rakyat Indonesia (Gelora) 11. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 12. Partai Gerindra 13. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 14. Partai Solidaritas Indonesia (PSI) 15. Partai Amanat Nasional (PAN) 16. Partai Golongan Karya (Golkar) 17. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 18. Partai Rakyat Adil Makmur (Prima) 19. Partai Buruh 20. Partai Republik 21. Partai Ummat 22. Partai Republiku Indonesia 23. Partai Swara Rakyat Indonesia (Parsindo) 24. Partai Republik Satu

3.	Verifikasi Faktual (18 Partai Politik)	1. PDI Perjuangan (PDI-P) 2. Partai Keadilan Sejahtera 3. Partai Nasdem 4. Partai Demokrat 5. Partai Kebangkitan Bangsa 6. Partai Amanat Nasional 7. Partai Golongan Karya 8. Partai Persatuan Pembangunan 9. Partai Gerakan Indonesia Raya 10. Partai Kebangkitan Nusantara 11. Partai Gelombang Rakyat Indonesia 12. Partai Buruh 13. Partai Hati Nurani Rakyat 14. Partai Gerakan Perubahan Indonesia 15. Partai Bulan Bintang 16. Partai Solidaritas Indonesia 17. Partai Persatuan Indonesia 18. Partai Ummat

Sumber : Data diolah oleh Penulis dari berbagai sumber

Problematika Pelaksanaan Verifikasi Kepada Partai Politik Peserta Pemilu

Keberadaan tahapan verifikasi dalam pemilihan umum dijaminkan dalam Pasal 178 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai pemilihan umum. Adapun bentuk verifikasi yang dilaksanakan sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2022 yaitu terdiri atas verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Verifikasi administrasi dilakukan oleh KPU kepada partai politik calon peserta pemilu yang telah diterima pendaftarannya dan akan diverifikasi dokumen persyaratan partai politik calon peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2022 serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya, dugaan keanggotaan ganda partai politik, serta keanggotaan partai politik yang berpotensi tidak memenuhi syarat. Sebagaimana diketahui tahapan verifikasi ini memiliki

peran yang sangat penting, dimana seluruh dokumen dan data yang telah diajukan dalam pendaftaran tentu akan diperiksa kembali serta disesuaikan dengan kondisi sebenarnya. Namun seperti diketahui pelaksanaan verifikasi ini juga tak lepas dari permasalahan yang terjadi. Hal ini dapat dilihat dengan adanya permasalahan verifikasi administrasi dan faktual pada pemilihan umum tahun 2024, dimana permasalahan verifikasi administrasi dialami oleh Partai Prima sedangkan permasalahan verifikasi faktual dialami oleh Partai Ummat.

Membicarakan mengenai permasalahan pertama yaitu berkaitan dengan adanya gugatan yang diajukan Partai Prima mengenai ketidaklolosan Partai Prima dalam verifikasi administrasi Pemilu. Adapun duduk perkara yang melatarbelakanginya yaitu Partai Prima merasa terdapat kecurangan pada proses verifikasi administrasi yang mana Partai Prima telah memenuhi seluruh persyaratan secara lengkap dan telah dinyatakan sebelumnya telah memenuhi syarat 100% namun tiba-tiba dalam Sipol, persyaratan yang diserahkan partai Prima turun menjadi 97%.[27] Hal inilah yang mendorong partai Prima mengajukan dalil aduan pada Bawaslu yang mana hal ini didasarkan pada adanya hasil verifikasi awal di Sipol terdapat standar ganda yang diterapkan oleh KPU. Standar ganda ini dapat diketahui dari adanya anggota pada daerah tertentu yang dikarenakan terdapat persoalan etika maka dinyatakan belum terdaftar dalam daftar pemilih berkelanjutan ada yang dinyatakan memenuhi persyaratan, namun di daerah tertentu dinyatakan hal ini mutlak tidak memenuhi persyaratan sehingga menimbulkan adanya standar ganda yang terjadi.

Atas adanya permasalahan ini lantas gugatan yang telah diajukan oleh Partai Prima dikabulkan sebagian dan menyatakan terdapat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh

[27] Ade Rosman, "Duduk Perkara Gugatan Partai Prima, Diterima Bawaslu Ditolak PTUN," Katadata.co.id, 2023, https://katadata.co.id/ira/berita/6402d7dc12089/duduk-perkara-gugatan-partai-prima-diterima-bawaslu-ditolak-ptun.

KPU, hal ini dikabulkan melalui nomor register 002/PS.REG/BAWASLU/X/2022 melalui sidang ajudikasi Bawaslu pada 4 November 2022. Pengabulan sebagian ini meliputi pengabulan pada dalil atas permohonan Sipol , sedangkan dalil standar ganda tidak dapat dibuktikan pada KPU. Hasil putusan Bawaslu memerintahkan KPU untuk memberikan kesempatan kepada Partai Prima untuk menyampaikan dokumen perbaikan selama 1x24 jam serta memperbaiki sekitar 13.000 data anggota. Lebih lanjut putusan tersebut memberikan perintah kepada Partai Prima untuk memberitahukan kepada KPU atas kesempatan perbaikan tersebut. Adapun upaya perbaikan ini dilaksanakan oleh KPU melalui Keputusan KPU Nomor 1063/PL.01.1-SD/05/2022.

Dalam pelaksanaan putusan tersebut, ternyata ditemukan pula adanya pengabaian dari KPU sebagai pihak yang diwajibkan melaksanakannya, dimana hal ini diketahui dengan adanya beberapa hal yang tidak dilaksanakan seluruhnya sesuai ketentuan Bawaslu. Seperti KPU tidak memberikan kesempatan Partai Prima untuk memperbaiki data anggota yang sudah dinyatakan tidak memenuhi syarat pada masa sebelumnya.[28] Terdapat lima kota dan kabupaten yang sebelumnya dinyatakan tidak memenuhi syarat terkunci dalam Sipol, sehingga Partai Prima tidak dapat memperbaiki data yang ada. Atas adanya hal ini Partai Prima mengajukan surat kepada KPU mengenai Sipol yang tidak bisa menambahkan data-data perbaikan namun surat tersebut diabaikan oleh KPU. Selanjutnya pada tanggal 18 November 2022, KPU menerbitkan surat KPU Nomor: 12/PL.01.1-Pu/05/2022 menyatakan lima partai politik hasil putusan Bawaslu termasuk Partai Prima tetap tidak memenuhi syarat administrasi sebagai peserta Pemilu. Apabila ditelisik kembali tentu keberadaan perbuatan pengabaian tersebut dapat menyebabkan KPU dinyatakan melanggar Pasal 518 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

[28] Rosman.

Hasil inilah yang membawa Partai Prima mengajukan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara menggunakan objek sengketa yang sama dengan yang diajukan kepada Bawaslu yaitu Berita Acara Hasil Verifikasi Administrasi. Nyatanya langkah ini tidak dapat diproses karena Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan tidak berwenang memutus perkara tersebut karena objek perkara dalam bentuk Berita Acara. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Pemilu yang menyatakan bahwasanya sengketa yang diajukan dalam bentuk Keputusan KPU atau putusan yang bersifat final. Lantas Partai Prima mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap KPU pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Gugatan tersebut dikabulkan oleh Pengadilan melalui Putusan Nomor 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. dengan hasil putusan berupa: a) menerima gugatan penggugat untuk seluruhnya; b) menyatakan penggugat merupakan partai politik yang dirugikan dalam verifikasi administrasi oleh tergugat; c) menyatakan tergugat melakukan perbuatan melawan hukum; d) menghukum tergugat membayar ganti rugi materiil sebesar lima ratus juta rupiah; e) menghukum tergugat ntuk tidak melaksanakan sisa tahapan Pemilihan Umum 2024 sejak putusan ini diucapkan dan melaksanakan tahapan Pemilihan Umum dari awal selama lebih kurang 2 (dua) tahun 4 (empat) bulan dan 7 (tujuh) hari. Putusan ini sontak menjadi sorotan public mengingat tentu penundaan pemilihan umum bertentangan dengan konstitusi Indonesia, yang mana pemilihan umum harus dilaksanakan 5 tahun sekali dan penundaan tentu tidak berdasarkan hukum dan tidak memenuhi unsur penundaan baik melalui skema pemilu lanjutan maupun skema pemilu susulan akibat daerah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam dan gangguan lain yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Sedangkan apabila ditelisik dari sisi koin yang berbeda, keputusan yang diambil oleh Partai Prima tentu beralasan, karena seluruh lembaga yang membidangi dan dapat menjadi sarana

penyelesaian permasalahan mereka tidak dapat memberikan jawaban yang jelas, sedangkan partai tersebut tentu perlu untuk mempertahankan haknya sebagai partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu dengan baik. Terlebih dengan seluruh bukti pelanggaran yang telah didapatkan. Atas adanya putusan tersebut, KPU Indonesia mengajukan banding dan akan tetap menjalankan tahapan pemilu yang telah berjalan.

Permasalahan selanjutnya yang juga melingkupi pelaksanaan verifikasi yaitu adanya Partai Ummat yang dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk lolos dalam verifikasi faktual sehingga tidak dapat menjadi peserta pemilu 2024. Tentu hal ini menjadi hal yang sangat merugikan bagi Partai Ummat dimana partai tersebut merasa dicurangi karena dari seluruh partai politik yang lolos verifikasi administrasi sejumlah 18 partai, hanya Partai Ummat yang dinyatakan tidak lolos verifikasi. Adapun alasan yang melatarbelakangi tidak lolosnya Partai Ummat yaitu partai ini tidak memenuhi syarat pada dua Provinsi yaitu Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Utara yang disampaikan pada Rapat Pleno Rekapitulasi Nasional. Adapun tidak lolosnya partai ini telah diperkirakan oleh Ketua Umum yang mana pihak tersebut menyatakan bahwasanya pihak partai memperoleh informasi berkas A1 yang valid bahwasanya seluruh partai baru dan partai non-parlemen akan diloloskan KPU kecuali Partai Ummat, dengan adanya hal ini pihak partai menuding terdapat kekuatan besar yang berupaya menyingkirkan Partai Ummat dari pemilihan umum. Hal ini menjadi jangkal karena hasil rekapitulasi pada dua wilayah Provinsi tersebut tidak sesuai dengan data yang dimiliki. Seperti yang disampaikan pihak KPU, Partai Ummat hanya memenuhi 12 kabupaten/kota dari 17 kabupaten/kota pada wilayah NTT, sedangkan di Sulawesi Utara partai ummat hanya memenuhi 1 kabupaten/kota dari 11 kabupaten/kota yang diharuskan. Tentu hal ini disangkal oleh Partai Ummat dan karena partai tersebut merasa dalam proses verifikasi faktual dipersulit oleh KPU Daerah.

Keberadaan permasalahan ini lantas mendorong partai tersebut untuk mengajukan gugatan kepada Bawaslu. KPU disebut melakukan manipulasi verifikasi faktual sejumlah partai politik atau parpol. KPU Pusat dituding memerintahkan KPU provinsi untuk mengubah data verifikasi faktual sejumlah partai. Parpol yang tak lolos alias berstatus Tidak Memenuhi Syarat, menjadi Memenuhi Syarat.[29] Gugatan yang telah diajukan oleh Partai Ummat pun direspon oleh Bawaslu dan memberikan ruang mediasi sebagai upaya pertama penyelesaian sengketa tersebut. Upaya mediasi inipun menghasilkan kesepakatan pada kedua belah pihak (KPU dan Partai Ummat) bahwasanya partai ummat mendapatkan kesempatan melakukan verifikasi faktual ulang pada dua wilayah yang sebelumnya dinyatakan tidak memenuhi syarat. Adapun pelaksanaan verifikasi ulang ini telah dilaksanakan pada 26-28 Desember 2022 dengan mendatangi kader untuk memastikan secara faktual anggota partai politik. Verifikasi yang dilaksanakan oleh KPU ini memperoleh hasil bahwasanya Partai Ummat memenuhi ketentuan verifikasi yang ditetapkan. Pada NTT Partai Ummat memenuhi 19 kabupaten/kota dari persyaratan 17 kabupaten/kota, sedangkan di Sulawesi Utara memenuhi 11 kabupaten/kota dari persyaratan minimal 11 kabupaten/kota. Dengan adanya ketidaksesuaian hasil verifikasi yang dilakukan sebelumnya dengan hasil verifikasi ulang ini menunjukkan bahwasanya KPU tidak melaksanakan konsistensi dan prosedur dengan baik dan benar. Menjadi refleksi tersendiri bagi KPU bahwasanya ketidakcermatan pelaksanaan verifikasi dan kecurangan ini menyebabkan kegagalan partai politik untuk maju dalam bursa pemilihan umum. Pemenuhan atas seluruh tahapan verifikasi baik administrative dan faktual ini tentu mendorong partai ummat untuk lolos dalam pemilihan. Hal ini dilaksanakan oleh KPU dengan adanya penetapan peserta

[29] Hendrik Khoirul Muhid, "KPU vs Partai Ummat: Tak Lolos atau Lolos Verifikasi Faktual?," Tempo.co.id, 2022, https://nasional.tempo.co/read/1671263/kpu-vs-partai-ummat-tak-lolos-atau-lolos-verifikasi-faktual?page_num=1

pemilihan umum yang mana Partai Ummat resmi menjadi peserta pemilu 2024 melalui Surat Keputusan KPU Nomor 5118 Tahun 2022 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan Parpol Lokal Aceh Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR Aceh dan Kabupaten/Kota Tahun 2024.

Konsep Optimalisasi Pelaksanaan Tahapan Pemilu

Keberadaan beberapa problematika pada tahapan pendaftaran kepesertaan partai politik dalam pemilihan umum (*electoral threshold*) sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, tentu mengindikasikan bahwasanya pelaksanaan pada tahapan tersebut belum dapat terlaksana dengan baik. Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan mengingat kegagalan dan kesalahan pada tahapan tersebut tentu berimplikasi pada pelanggaran hak dan kecurangan yang diderita oleh partai politik sebagai pihak utama yang akan berkontestasi dalam pemilihan umum. Keberadaan upaya dan strategi yang harus dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara pemilu baik Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan Dewan Kehormatan Pengawas Pemilu. Tentu berbagai upaya dan opsi dapat dilaksanakan guna mengoptimalisasi pelaksanaan pemilu tersebut. Adapun beberapa hal yang dapat dilaksanakan baik dalam tataran penguatan sistem internal penyelenggara yaitu meliputi adanya upaya penguatan pada Komisi Pemilihan Umum (pelaksana) dan Badan Pengawas Pemilu (pengawas) sebagai pihak yang berhubungan langsung pada pelaksanaan tahapan pendaftaran hingga penetapan peserta pemilu. Sebagaimana diketahui dalam pelaksanaan penyelesaian permasalahan pemilu ini terdapat lima lembaga yang memiliki kewenangan tersebut mulai dari pelanggaran, sengketa dan perselisihan yaitu Bawaslu, Mahkamah Agung, Pengadilan Negeri, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Peradilan Tata Usaha Negara, serta Mahkamah Konstitusi. Adapun penguatan ini dilaksanakan sebagai berikut:

1. Penguatan Komisi Pemilihan Umum

Dalam hal penguatan difokuskan pada KPU khususnya dengan adanya sistem Sipol yang merupakan bagian dari sarana penyelenggaraan pemilu, terlebih dengan adanya berbagai permasalahan Sipol sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Sehingga optimalisasi Sipol ini menjadi hal yang urgent untuk dilaksanakan karena keberadaan Sipol harus bertujuan untuk mempermudah kegiatan pemilihan umum, sebagaimana tujuan penerapan teknologi e-demokrasi menurut Shafiq dan Zulkapli dalam Slamet, Hamdan, & Deraman (2009) yaitu cara menggunakan aplikasi berbasis sistem teknologi informasi untuk membimbing, memperbaiki, dan melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi.[30] Adapun penguatan Sipol yang dapat dilaksanakan yaitu: a) memberikan sosialisasi terbaik pada seluruh partai politik sebagai upaya preventif penggunaan sistem Sipol, b) penguatan sistem dalam bidang kemampuan teknologi informasi agar dapat memberikan ruang yang luas dalam jaringan internet sehingga tidak terjadi gangguan dan ketidakstabilan sistem, c) menyediakan langkah cadangan untuk mengantisipasi adanya permasalahan dalam jaringan sehingga pendaftaran dan verifikasi dapat berjalan dengan baik.

Selanjutnya KPU sebagai badan pelaksana pemilihan umum tentu harus memiliki kepatuhan atas putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu kepada KPU. Terlebih implikasi atas adanya ketidakpatuhan tersebut telah tercantum dalam Pasal 512 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan adanya hukuman pidana bagi KPU bahwasanya setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, panitia pemilihan kecamatan, panitia pemungutan suara, dan/atau panitia pemilihan luar negeri yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota,

[30] Wisanggeni, "Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dalam Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019."

Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/ Desa, dan/ atau Panitia Pengawas Pemilu luar negeri dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih, penyusunan dan pengumunran daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan/atau rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Adapun ancaman pidana ini tentu menjadi pengingat bagi KPU untuk dapat melaksanakan hasil Bawaslu. Lebih lanjut hal ini juga akan berimplikasi pada adanya profesionalitas KPU untuk melaksanakan seluruh tugas dan wewenangnya dengan baik dan cermat. Sehingga permasalahan adanya kekeliruan dalam tahapan verifikasi data ini tidak terjadi kembali dan tidak menimbulkan sengketa atas permasalahan tersebut. Keberadaan KPU sebagai lembaga yang bekerja secara independen, professional, dan mandiri ini menjadi tolak ukur utama bagi lembaga tersebut untuk tidak dikendalikan oleh kekuasaan lain yang dapat mengintervensi pelaksanaan pemilu. Hal ini menjadi penting karena tingkat kepercayaan masyarakat pada KPU dinilai cukup tinggi, sehingga menjadi patokan bagi KPU untuk dapat bekerja dengan professional. Keyakinan masyarakat terhadap KPU relatif tinggi, berada di angka 76,5 persen.[31]

Selain hal diatas, menjadi hal yang penting untuk dioptimalisasikan yaitu adanya penguatan pada transparansi hasil pendaftaran dan verifikasi, dimana saat ini diketahui

[31] RadarSulbar, "Survey Pemilih, Kepercayaan Masyarakat Terhadap KPU Relatif Tinggi," Radarsulbar.co.id, 2022, https://radarsulbar.fajar.co.id/2022/09/04/survei-pemilih-kepercayaan-masyarakat-terhadap-kpu-relatif-tinggi/.

belum terdapat skema yang jelas mengenai penyampaian hasil verifikasi calon peserta pemilihan umum. Transparansi ini tentu harus dilaksanakan khususnya untuk memberikan klarifikasi penyebab suatu partai politik tidak dapat menjadi peserta pemilu. Sehingga keberadaan transparansi ini tidak menyebabkan pandangan ganda atas suatu hasil verifikasi dan memberikan kepastian hukum bagi partai politik tersebut. Langkah ini dapat meminimalisir adanya sengketa hasil verifikasi pada suatu pemilihan umum.

2. Penguatan Badan Pengawas Pemilu

Penguatan juga perlu dilaksanakan bagi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pelaksanaan pemilu, sehingga seluruh permasalahan pemilu dapat diketemukan dan diselesaikan dengan baik. Sebagaimana diketahui Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan adanya tugas Bawaslu yaitu salah satunya yaitu melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Lebih lanjut pelaksanaan penyelesaian sengketa ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 5 Tahun 2019 menyatakan adanya mekanisme penyelesaian sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu dilakukan dengan cara: a) Menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu; b) Melakukan verifikasi formal dan verifikasi materiil permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu; c) Melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa; d) Melakukan proses adjudikasi sengketa proses pemilu; e) Memutus penyelesaian sengketa proses pemilu. Keberadaan prosedur penyelesaian inilah yang seharusnya dapat dipatuhi oleh seluruh pihak yang terlibat dalam sengketa pemilu. Upaya penguatan yang dapat dilaksanakan yaitu penguatan dan harmonisasi regulasi (das sollen) dan penerapan (das sein) atas penyelesaian sengketa pemilu. Hal ini menjadi penting karena diketahui proses penyelesaian yang dilaksanakan oleh

Partai Prima sebagaimana diatas tentu menunjukkan adanya ketidaksesuaian dengan konstitusi pemilu khususnya dalam penyelesaian sengketa hasil verifikasi pemilu. Penguatan dan harmonisasi ini perlu dilaksanakan pada seluruh tataran lembaga penyelesaian sengketa baik dari ranah terendah sampai lembaga negara pemilu. adapun penguatan ini juga bertujuan untuk memberikan kemudahan dan transparansi pada seluruh tahapan pemilu agar berjalan dengan efektif. Terlebih pelaksanaan sistem verifikasi pun telah berjalan secara online melalui sistem teknologi informasi milik KPU. Tentu keberadaan prosedur dan petunjuk teknis atas penyelesaian sengketa proses pemilu yang dapat diterapkan dalam sistem verifikasi online tersebut serta berkaitan dengan adanya ranah pelaksanaan mediasi sebagai salah satu upaya wajib yang harus dilewati oleh setiap pihak yang bersengketa. Selain itu perlu adanya pemberian dasar hukum dan kepastian hukum atas penggunaan Sipol sebagai bagian dari pemilu yang mana hingga saat ini belum terdapat peraturan yang absah pada sistem tersebut. Demi menjamin/melindungi keselamatan penyelenggaraan pemilu, peserta pemilu dan masyarakat pada umumnya yang ikut terlibat dalam proses penyelesaian sengketa.[32] Kerangka hukum yang tepat penting untuk mencegah terjadinya sengketa Pemilu sebagaimana digariskan oleh IDEA.[33]

Kesimpulan

Pelaksanaan pendaftaran dan verifikasi partai politik dalam bursa pemilihan umum di Indonesia masih mengalami permasalahan yang terus berulang setiap tahunnya. Hal ini terlihat dengan adanya ketidakmaksimalan penerapan sistem informasi partai politik komisi pemilihan umum dalam pemilu,

[32] Yulianto, "Problematika dan Tantangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024," *Jurnal Keadilan Pemilu* 2 (2021): 85.

[33] IDEA, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA* (Swedia: International IDEA, 2010).

pelaksanaan verifikasi administratif dan faktual yang dialami oleh Partai Prima dan Partai Ummat, serta permasalahan penyelesaian sengketa pemilihan umum pada ranah Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum. Kompleksnya permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan *electoral threshold* di Indonesia ini sebagai akibat dari kurang transparannya mekanisme dan tata cara pendaftaran partai politik untuk menjadi peserta pemilu, serta tidak adanya aturan yang jelas terkait penyelesaian sengketa yang timbul akibat gagalnya partai politik menjadi peserta pemilu. Hal ini mengindikasikan perlunya perbaikan dan optimalisasi pada tataran regulasi dan implementasi di lembaga Komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilu dan dewan kehormatan penyelenggara pemilu. untuk itu diperlukan penguatan pada tiga lembaga tersebut dalam pelaksanaan *electoral threshold* melalui Sipol, verifikasi administrasi, verifikasi faktual dan penyelesaian sengketa yang transparan.

Daftar Pustaka

Buku :

Carl J, Friedrich. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Mass: Blaisdell Publishing Company.

Eckstein, Harry. David E Apter. 1963. "Modern Political Parties." In *Comparative Politics: A Reader,* 352. London: The Free Press of Glencoe.

Fahmi, Khairul. 2012. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajawali Press.

IDEA. 2010. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Swedia: International IDEA.

Irianto, Sulistyowati. et.al. 2012. "Memperkenalkan kajian sosio-legal dan implikasi metodologisnya." In *Kajian sosio-legal,* 3–6. Bali: Pustaka Larasan.

Karim, M.Rusli. 1991. *Pemilu Demokratis Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.

Meyer, Thomas. 2012. *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia.

Salter, Michael. Julio Mason. 2007. *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*. England: Edinburgh Gate.

Jurnal :

Bochsler, Daniel. 2023. "Balancing district and party seats: The arithmetic of mixed-member proportional electoral systems." *Electoral Studies* 81 (Februari): 102557. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102557.

DePaula, Nic. 2023. "Political ideology and information technology in government online communication." *Government Information Quarterly* 40 (1): 101747. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101747.

Lourenço, Rui Pedro. 2023. "Government transparency: Monitoring public policy accumulation and administrative overload." *Government Information Quarterly* 40 (1): 101762. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101762.

Male, Martina dan Yonnawati. 2017. "Pelaksanaan Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) Bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Menghadapi Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 dan Pemilihan Gubernur (Pilgub) 2018 di Bandar Lampung." *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 02 (02): 177.

Matthieß, Theres. 2022. "Retrospective pledge voting and mistrusting citizens: Evidence for the electoral punishment of pledge breakage from a survey experiment." *Electoral Studies* 80 (Desember): 102547. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102547

Muñoz, Laura Alcaide, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, dan Cinthia L. Villamayor Arellano. 2022. "Factors in the adoption of open government initiatives in Spanish local governments." *Government Information Quarterly* 39 (4): 101743. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101743.

Peters, B. Guy, Hassan Danaeefard, Abdolali Ahmadzahi Torshab, Masoumeh Mostafazadeh, dan Mortaza Hashemi. 2022. "Consequences of a politicized public service system: Perspectives of politicians, public servants, and political experts." *Politics & Policy* 50 (1): 33–58. https://doi.org/10.1111/polp.12447.

Putra, Indra Madan. Ria Ariany. Syahrizal. 2019. "TATA KELOLA VERIFIKASI PARTAI POLITIK PESERTA PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019 DI KOMISI PEMILIHAN UMUM KOTA PADANG." *JISPO Journal* 9 (1): 109.

Suhandono, Erwin dan Yunita Sari. 2018. "Analisis Sistem Informasi Pada Partai Politik Menggunakan Analisis Critical Success Factors." *Jurnal Teknik FTUP* 31 (1): 48.

Wisanggeni, Aditya Susmono Tyas. 2021. "Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dalam Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2019." *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 2 (2): 207.

Wojtasik, Waldemar. 2013. "Fuctions of Eleections in Democratic Systems." *Political Preferences* 4: 28.

Yulianto. 2021. "Problematika dan Tantangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024." *Jurnal Keadilan Pemilu* 2: 85.

Artikel Online :

Alexander. 2022. "Temukan Ratusan Data Ganda Eksternal, Baru Puluhan Orang Klarifikasi." RmolBengkulu. 2022. https://www.rmolbengkulu.id/temukan-ratusan-data-ganda-eksternal-baru-puluhan-orang-klarifikasi.

Fatah, Abdul. 2022. “Bawaslu Malut temukan 13.930 data ganda, begini penjelasannya.” Antara Maluku. 2022. https://ambon.antaranews.com/berita/134841/bawaslu-malut-temukan-13930-data-ganda-begini-penjelasannya.

Habieby, Dhany Wahab. 2022. “Manfaat Sipol dan Modernisasi Parpol.” Kab-bekasi.kpu.go.id. 2022. https://kab-bekasi.kpu.go.id/berita/baca/7761/manfaat-sipol-dan-modernisasi-parpol.

Indotelko. 2017. “Memetik pelajaran dari Kasus SIPOL KPU.” Indotelko.com. 2017. https://www.indotelko.com/read/1511069508/memetik-sipol-kpu.

MetroTv. 2022. “Bawaslu: 30 Partai Politik Dilaporkan Catut Nama dan NIK Warga-Anggota Panwaslu.” metrotvnews.com. 2022. https://www.metrotvnews.com/play/b1oC8eEO-bawaslu-30-partai-politik-dilaporkan-catut-nama-dan-nik-warga-anggota-panwaslu.

Muhid, Hendrik Khoirul. 2022. “KPU vs Partai Ummat: Tak Lolos atau Lolos Verifikasi Faktual?” Tempo.co.id. 2022. https://nasional.tempo.co/read/1671263/kpu-vs-partai-ummat-tak-lolos-atau-lolos-verifikasi-faktual?page_num=1.

RadarSulbar. 2022. “Survey Pemilih, Kepercayaan Masyarakat Terhadap KPU Relatif Tinggi.” Radarsulbar.co.id. 2022. https://radarsulbar.fajar.co.id/2022/09/04/survei-pemilih-kepercayaan-masyarakat-terhadap-kpu-relatif-tinggi/.

Rosman, Ade. 2023. “Duduk Perkara Gugatan Partai Prima, Diterima Bawaslu Ditolak PTUN.” Katadata.co.id. 2023. https://katadata.co.id/ira/berita/6402d7dc12089/duduk-perkara-gugatan-partai-prima-diterima-bawaslu-ditolak-ptun.

Sadikin, Usep Hasan. 2016. “Memilih Teknologi Pemilu di Indonesia.” Rumahpemilu.org. 2016. https://rumahpemilu.org/memilih-teknologi-pemilu-indonesia-2/.

Sumantri, Arga. 2017. "PBB Merasa Dirugikan Sipol KPU yang Bermasalah." Media Indonesia. 2017. https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/130180/pbb-merasa-dirugikan-sipol-kpu-yang-bermasalah.

Tumpal, Ranap. 2022. "Bawaslu Gelar Sidang Perdana Permohonan Sengketa dari Lima Parpol yang Tak Lolos Verifikasi Administrasi." Bawaslu.go.id. 2022. https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-gelar-sidang-perdana-permohonan-sengketa-dari-lima-parpol-yang-tak-lolos-verifikasi.

Watra, Boyke Ledy. 2022. "Bawaslu RI: Sipol tak bisa baca data ganda jangan berulang di 2024." Antaranews.com. 2022. https://www.antaranews.com/berita/3006237/bawaslu-ri-sipol-tak-bisa-baca-data-ganda-jangan-berulang-di-2024#mobile-nav.

Yahya, Achmad Nasrudin. 2022. "Sederet Klaim Partai Ummat 'Disingkirkan' dari Pemilu: Punya Bukti hingga Tuntut DKPP Turun Tangan." Kompas.com. 2022. https://nasional.kompas.com/read/2022/12/14/09120861/sederet-klaim-partai-ummat-disingkirkan-dari-pemilu-punya-bukti-hingga

PENGUATAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PROSES PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Dr. Utang Rosidin, S.H., M.H.
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung
Email: utangrosidin@uinsgd.ac.id

Abstrak

Menjelang Pemilu 2024, Bawaslu terus berupaya memperketat aturan hukum pemilu baik. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu dilakukan dengan dua cara, yaitu penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu melalui sidang terbuka yang dilaksanakan oleh majelis pemeriksa dan penyelesaian pelanggaran adaministratif Pemilu melalui acara cepat, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang secara khusus mengacu pada Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, serta Perbawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu. Adapun upaya yang dilakukan diantaranya adalah dalam hal penguatan kelembagaan dengan melakukan peningkatan kapasitas SDM, memberikan masukan terkait regulasi dalam penanganan pelanggaran Pemilu, selain itu juga terus berupaya memberikan pendidikan dan sosialiasi kepada masyarakat diantaranya melalui Sekolah Kader Pengawasan Partisipatif.

Kata Kunci; Penguatan, Penanganan, Pelanggaran

Latar Belakang

Pemilu dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu rutinitas sebagai wujud nyata negara demokrasi, karena diantara ukuran negara demokrasi dapat dilihat dari terselenggaranya pemilu secara teratur, demokratis, dan berkualitas. Pemilu merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat dan demokrasi yang kedudukan hukumnya dengan tegas dan jelas telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, dan ayat (3) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, semakin menegaskan bahwa Indonesia adalah demokrasi hukum dan negara hukum yang menganut demokrasi, yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum[1].

Landasan konstitusional penyelenggaraan Pemilu secara khusus diatur dalam BAB VIIIB Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yang terdiri dari enam ayat mengatur tentang asas pemilu, macam-macam pemilu, dan penyelenggara pemilu. Asas pemilu yang dianut adalah Luber dan Jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur, adil). Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, yang kemudian dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan kekuasaan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara[2].

Pemilihan umum calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan,

---

[1] Jimly Ashshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionmalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152

[2] Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Negara Demokrasi Konstitusional; Praktek dan Pengalaman di 21 Negara*, Sekretratiat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2012, hlm. xv

artinya setiap warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan, diharapkan akan mampu menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari daerah sampai ke pusat. Pemilu yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan[3].

UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan secara tegas suatu lembaga tertentu yang menyelenggarakan Pemilu, hanya menyebut suatu entitas penyelenggara pemilu. Rumusan UUD 1945 mengenai badan/lembaga penyelenggara pemilu tersebut telah menimbulkan beragam penafsiran. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa rumusan tersebut bukan merupakan penamaan sebuah lembaga, tetapi merupkan sebuah entitas karena diawali dengan kata "suatu" dan tulisan komisi pemilihan umum juga ditulis dengan huruf kecil[4]. Oleh karena itu nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui undang-undang, bukan nama secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, permasalahan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dapat dikelompokan ke dalam tiga kategori[5], yaitu :

1. Pelanggaran Pemilu, yaitu berasal dari temuan pelanggaran Pemilu dan Laporan pelanggaran Pemilu[6], yang merupakan

---

[3] Arbi Sanit, *Partai Politik; Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 237

[4] Jimly Asshidiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 81.

[5] Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Rajawali Press, Depok, 2019, hlm. 17

[6] Pasal 454 ayat (1) UU No.7 Tahun 2017

hasil pengawasan aktif pengawas pemilu[7]. Bentuk pelanggarannya sebagaimana diatur dalam Pasal 455 ayat (1), pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yang diselesaikan oleh DKPP; Pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 460 ayat (91), yang diselesaikan oleh pengawas pemilu, dalam hal ini oleh Bawaslu secara berjenjang[8].

2. Sengketa proses Pemilu, meliputi sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota[9], yang diselenggarakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota[10], dan apabila Putusan Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, dapat mengajukan upaya hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dengan membentuk Majelis Khusus di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara[11].
3. Perseslisihan hasil Pemilu, meliputi perselisihan antar KPU dengan peserta Pemilu mengenai penetapan perlohan hasil suar Pemilu secara nasional, yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi[12].

Berdasarkan ketiga bentuk permasalahan tersebut, Bawaslu menindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan Bawaslu yang mengatur tentang penyelesaian pelanggaran dan penegakan hukum pemilu, diantaranya melalui Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, dan Perbawaslu Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu, yang

7 Pasal 454 ayat (2) UU No. 7 tahun 2017
8 Pasal 461 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017
9 Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017
10 Pasal 468 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017
11 Pasal 472 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017.
12 Pasal 474 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017

kemudian menjeleng Pemilu 2024 ini telah dilakukan revisi Perbawaslu tersebut, sehingga terkait dengan penanganan pelanggaran ini, terdapat Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif, serta tentunya peraturan bawaslu lainnya.

Keberadaan pengawas pemilu bersifat penting untuk menghindari delegitimasi terhadap proses dan hasil pelaksanaan pemilu, serta antisipasi perkembangan berbagai tindak pelanggaran kepemiluan berdasarkan tata hukum secara terpadu dan menyeluruh, sebagai upaya untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat di tengah berbagai permasalahan penyelenggaraan sistem pemilu.[13] Dengan demikian, kuatnya keberadaan Badan Pengawas Pemilu dengan menguatkan fungsi dan mekanisme pengawasan merupakan hal yang penting agar Pemilu berkualitas dapat terwujud[14].

Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 diharapkan sebagai salah satu langkah maju untuk mengatur penyelenggaraan pemilu agar menjadi lebih baik, yang merupakan hasil revisi serta menggabungkan tiga undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Pemilu Legislatif, Undang-undang Pilpres, dan undang-undang Penyelenggara Pemilu. Undang-undang Pemilu ini telah mengatur jenis pelanggaran dan lembaga yang menanganinya. Apabila terjadi tindak pidana, maka penangannya melibatkan 4 (empat) organ, yakni Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Bawaslu juga diberi kewenangan untuk menangani dugaan pelanggaraan administrasi dan sengketa pemilu, sedangkan DKPP diberikan tugas dan wewenang untuk menangani dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

---

[13] Nurhidayat Sardini, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, Election-MDP, Jakarta, 2009, hlm., 3.

[14] Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat*, Jurnal Bawaslu Vo. 2 Edisi I, Jakarta, 2016, hlm. 115.

Bawaslu diberikan kewenangan untuk menangani pelanggaran Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 95 huruf b Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, yang berbunyi "Bawaslu berwenang memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu". Secara hierarkis, Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 102 ayat (2) huruf d UU No. 7 Tahun 2017 yang berbunyi, Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu. Penegakan keadilan Pemilu khususnya atas pelanggaran administrasi Pemilu telah dilakukan sejak digelarnya Pemilu serentak tahun 2019. Hal ini dapat ditelusuri dari kasus-kasus pelanggaran administrasi yang telah ditangani dan diputus oleh Bawaslu. Secara nasional Bawaslu telah menangani 16.427 dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, kemudian menetapkan 16.134 kasus sebagai pelanggaran administrasi[15].

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah yang akan diteliti dalam tulisan ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Proses Penegakan Hukum Pemilu, yang terkait dengan :

1. Bagaimana proses penanganan pelanggaran hukum pemilu yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu ?
2. Bagaimana penguatan Bawaslu dalam proses penanganan pelanggaran hukum pemilu ?
3. Bagaimana upaya Bawaslu dalam Proses Penanganan Pelanggaran Hukum Pemilu ?

[15] Bawaslu RI, "Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019", https://www.bawaslu.go.id/id/hasilpengawasan-Pemilu/update-data-pelanggaran-Pemilu-tahun-2019-4-november-2019, Diakses 16 Juni 2021, jam 14.35 WIB

Metode Penelitian

Penelitian ini diteliti dan dikaji menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan objek masalah yang diteliti, yaitu tentang Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Proses Penegakan Hukum Pemilu. Jenis data yang dipilih adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis, serta dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang dalam tulisan ini[16]. Penentuan sumber data didasarkan atas jenis data yang telah ditentukan, yaitu data sekunder dan data primer. Data sekunder (studi kepustakaan), yaitu data yang diambil dari bahan pustaka yang didasarkan pada sumber dokumen atau bahan bacaan, adapun data primer diperoleh dari penelitian di lapangan[17].

Penanganan Pelanggaran Hukum Pemilu oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum

Bawaslu ditinjau dari aspek normatif diatur dalam Pasal 89 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menentukan bahwa Bawaslu terdiri atas :

1. Bawaslu;
2. Bawaslu Provinsi;
3. Bawaslu Kabupaten/Kota;
4. Pawaslu Kecamatan;
5. Panwaslu Kelurahan/Desa;
6. Panwaslu LN; dan
7. Pengawas TPS.

Hubungan kelembagaan pengawas Pemilu bersifat hierarkis atau berjenjang, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat

[16] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1995, hlm 112

[17] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm 52.

pengawas TPS. Bawaslu Kabupaten/Kota seara hirarkis berada di bawah Bawaslu Provinsi, sebagaimana diterangkan dalam Pasal 89 ayat (3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Ditinjau dari kedudukan kelembagaannya Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 89 ayat (4) UU No.7 Tahun 2017, di mana ketua dan anggota Bawaslu Kabupaten/ Kota mengemban masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu turut andil menjadikan Undang-Undang tersebut sebagai dasar hukum dalam menjalankan tugas pokok yakni pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Dalam proses penindakan pelanggaran Pemilu, Bawaslu memiliki beberapa dasar hukum lainnya yang dimana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai *lex generalis*, dan beberapa peraturan dibawahnya yang bersifat *lex specialist,* diantaranya ialah :

1. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2108 Nomor 324)
2. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 325)
3. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Berita Acara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1566)

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 menjadi landasan yuridis bagi Bawaslu Provinsi dalam proses penangan pelanggaran administratif Pemilu. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai pelanggaran administratif pemilu diatur dalam Pasal 460 ayat (1) Undang-

undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dimana pelanggaran administratif Pemilu merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

Berangkat dari pengertian tersebut, setiap pelanggaran administratif yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan suatu pelanggaran akan tata cara dan prosedur suatu tahapan dalam Pemilu, baik sejak proses pencalonan, proses kampanye, proses pemungutan suara atau proses pencoblosan, hingga proses rekapitulasi suara. Seluruh proses tahapan Pemilu ini sangat rentan terjadinya pelanggaran administratif sehingga diperlukannya suatu lembaga yang bertugas sebagai pencegah sekaligus penindak setiap pelanggaran Pemilu yakni Bawaslu serta suatu dasar hukum dalam menangani pelanggaran administratif tersebut melalui Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu.

Bawaslu dalam menangani pelanggaran administratif Pemilu, melakukan dengan dua tata cara dalam proses penanganannya yaitu, penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu melalui sidang terbuka yang dilaksanakan oleh majelis pemeriksa dan penyelesaian pelanggaran adaministratif Pemilu melalui acara cepat. Kedua tata cara penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu tersebut didasarkan pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, yang kemudian direvisi dengan Perbawaslu Nomor 8 tahun 2022.

Bentuk penanganan terhadap pelanggaran administratif Pemilu dibagi menjadi dua cara, yakni Penanganan Pelanggaran Administratif Terbuka dan Penanganan Pelanggaran Administratif Cepat. Terkait penanganan pelanggaran administratif Pemilu terbuka, bentuk tindaklanjut terhadap

suatu temuan pelanggaran administratif Pemilu yang merupakan hasil dari pengawasan selanjutnya dituangan ke dalam form A (form pengawasan), jika hasil pengawasan (form A) yang diduga terdapat pelanggaran administratif Pemilu, selanjutnya disampaikan kedalam rapat pleno paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dugaan pelanggaran, pengawas Pemilu memastikan pihak yang menjadi terlapor dalam dugaan pelanggaran administratif Pemilu antara lain:

1. Calon Anggota DPR/DPD/DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota;
2. Pasangan Calon;
3. Tim Kampanye yang terdaftar di KPU; dan
4. Penyelenggara Pemilu.

Temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu yang telah ditetapkan melalui rapat pleno selanjutnya dilakukan registrasi dengan penomoran. Bawaslu Kabupaten/Kota atau Bawaslu Provinsi menyampaikan Temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atas menggunakan Form ADM-1.

Laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu berasal dari Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta Pemilu dan pemantau Pemilu. Petugas penerimaan laporan memastikan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran administratif Pemilu, kemudian petugas penerima laporan menuangkan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu ke dalam formulir ADM-2 dan memastikan keterpenuhan syarat formil dan materiil dari laporan.

Setelah laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dinyatakan memenuhi syarat formil dan materiil serta bukti-bukti tertulis yang diberikan telah sesuai dengan dokumen-dokumen diatas, petugas penerima laporan membuat Berita Acara Registrasi dan diserahkan kepada pelapor dengan menggunakan formulir ADM-4 serta formulir ADM-3 tanda terima laporan.

Apabila laporan belum lengkap dan terdapat perbaikan materi laporan, Petugas Penerima laporan memberikan waktu kepada pelapor untuk melengkapi dan memperbaiki paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dokumen laporan disampaikan oleh Pelapor.

Majelis pemeriksa melakukan pemeriksaan pendahuluan atas kelengkapan dan keabsahan dokumen temuan/laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu. Dalam melakukan pemeriksaan pendahuluan majelispemeriksa dapat mengundang Pelapor untuk hadir dalam pemeriksaan pendahuluan dengan menggunakan form ADM-6, pemeriksaan Pendahuluan dilaksanakan 1 (satu) hari sejak temuan disampaikan untuk memeriksa syarat formil dan materil, kewenangan pengawas Pemilu, legal standing pelapor dan terlapor, tenggang waktu temuan/laporan terpenuhi, selanjutnya hasil pemeriksaan pendahulu dibawa ke rapat pleno majelis pemeriksa pendahulu untuk ditetapkan dalam putusan pendahulu, dalam hal putusan menyatakan laporan dugaan pelanggaran administratif Pemilu diterima, majelis pemeriksa menindaklanjuti dengan sidang pemeriksaan dan menentukan jadwal sidang pemeriksaan.

Temuan pelanggaran administratif Pemilu dengan pemeriksaan acara cepat merupakan hasil pengawasan terkait kampanye dan/atau rekapitulasi suara ke dalam form A, terhadap hasil pengawasan dilampirkan minimal 2 (dua) alat bukti. Temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dengan terlapor yaitu pelaksana kampanye, tim kampanye, dan peserta kampanye disampaikan kepada KPU sesuai tingkatan pada hari yang sama dengan tanggal hasil pengawasan, apabila temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu dengan terlapor yaitu Anggota KPU Provinsi/Kab/Kota, Sekretaris dan pegawai Sekretariat KPU Provinsi/Kab/Kota, hasil pengawasan diteruskan kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atasnya. Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi menyelesaikan pemeriksaan acara cepat paling lambat 2 (dua) hari sejak temuan disampaikan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pelapor dan terlapor dapat mengajukan permintaan koreksi kepada Bawaslu atas putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Permintaan koreksi atasputusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu disampaikan secara langsung kepada Bawaslu dengan menggunakan formulir model ADM-15 (form permintaan koreksi atas putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten dan Kota) paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan dibacakan, dalam menyampaikan permintaan koreksi atas putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dibuat secara tertulis yang berisi alasan permintaan koreksi dan hal yang diminta untuk dikoreksi, serta dilampiri putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Alasan permintaan koreksi terhadap putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu hanya menyangkut adanya kesalahan penerapan hukum dalam putusan.

Pemeriksaan koreksi dilakukan oleh majelis pemeriksa paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permintaan koreksi diterima Bawaslu. Majelis Pemeriksa melakukan pemeriksaan terhadap dokumen permintaan koreksi dan dokumen bukti atas terbitnya putusan Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Pemeriksaan koreksi dituangkan dalam berita acara pemeriksaan koreksi putusan dengan menggunakan formulir model ADM-19. Selanjutnya Majelis Pemeriksa melakukan Pleno untuk memutuskan hasil pemeriksaan koreksi, putusan koreksi dituangkan dalam form ADM-20 berupa :

1. Menguatkan putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota; atau
2. Mengoreksi putusan penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Sebagai salah satu contoh dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 di Bawaslu Provinsi[18], khususnya yang terjadi di Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Jawa Barat menerima 620 (enam ratus dua puluh) Temuan dan 322 (tiga ratus dua puluh dua) Laporan perkara Pelanggaran Pemilu 2019 sehingga total pelanggaran Pemilu ialah 942 (sembilan ratus empat puluh dua) perkara. Dari 942 perkara tersebut, 834 (delapan ratus empat puluh tiga) perkara diregister dan 108 (seratus delapan) perkara tidak diregister atau dilimpahkan.

Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum

Proses penyelenggaraan pemilihan umum yang memungkinkan adanya pelanggaran yang terjadi, sehingga menjadikan adanya temuan/laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu, dengan mekanisme penanganan tindak lanjut terhadap temuan/laporan dugaan pelanggaran sebagaimana yang telah diuraikan di atas, tentunya perlu diperhatikan penguatan Bawaslu dalam proses penananganan tindaklanjut tersebut, karena dalam realitasnya teradapat persoalan yang terjadi, sehingga penaganan pelanggaran yang terjadi menemukan hambatan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Bawaslu dalam proses penanganan pelanggaran ini diantaranya adalah sebagai berikut[19]:

1. Revisi Regulasi di Bawaslu

Secara umum setiap tahapan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam proses penyelenggaraan pemilihan

[18] Berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banten, secara umum data yang diperoleh memiliki kesamaan pada masing-masing Bawaslu Provinsi, walaupun tentunya terdapat perbedan jumlah temuan/laporan dugaan pelanggaran Pemilu di masing-masing daerah

[19] Data diolah berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banteni

umum tentunya harus diawasi oleh badan Pengawas Pemilihan Umum pada masing-masing tingkatan. Kemungkinan terjadinya pelanggaran yang terjadi dalam seluruh tahapan tersebut mutlak merupakan kewenangan Bawaslu sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017. Berkaitan dengan hal tersebut seiring dengan kewenangan yang dimiliki Bawaslu untuk menangani pelanggaran hukum pemilu yang mungkin terjadi pada Pemilu tahun 2024, maka Bawaslu melakukan revisi terhadap berbagai regulasi yang dituangkan dalam Peraturan bawaslu (Perbawaslu), hal ini bisa kita lihat dalam terjadinya proses revisi Perbawaslu pada tahun 2021 sampai dengan 2023 ini.

Penanganan pelanggaran hukum pemilu yang telah dilakukan oleh Bawaslu, terutama pada proses penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2019 dilakukan terhadap pelanggaran administrasi maupun pelanggaran tindak pidana pemilu yang diproses melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), serta pelanggaran kode etik yang ditindaklanjuti melalui Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Pada saat proses penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, tentunya penanganan pelanggaran tersebut mengacu pada Perbawaslu yang telah ditetapkan oleh Bawaslu pada tahun 2018. Sementara menjelang proses Pemilu tahun 2024, Bawaslu merevisi berbagai Perbawaslu yang telah ditetapkan pada tahun 2018 tersebut, sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

Revisi terhadap berbagai Perbawaslu tersebut tentunya merupakan hal penting dalam upaya proses penegakan hukum pemilu, terutama dalam hal penanganan terjadinya pelanggaran hukum pemilu. Namun demikian, tentunya revisi berbagai Perbawaslu yang telah dilakukan ini harus ditindaklanjuti dengan proses sinkronisasi anatara Peraturan Bawaslu dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

2. Penguatan Sumber Daya Manusia

Badan Pengawas Pemilihan Umum merupakan salah satu lembaga penyelengggara Pemilu yang bertugas mencegah, mengawasi dan menindak pelanggaran Pemilu memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di daerah masing-masing, dengan wilayah yang terdiri dari kabupaten/kota yang menyelenggarakan proses pemilihan umum[20].

Berdasarkan Indeks Kerawanan Pemilu Tahun 2019 yang disampaikan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Provinsi Jawa Barat menduduki posisi ketiga dengan tingkat kerawanan Pemilu tertinggi dengan skor 52,11. Hal tersebut menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam memberikan kepercayaan kepada publik bahwa Pemilu 2019 berlangsung secara Luber- jurdil, tentunya juga daerah-daerah lain yang memiliki kerawanan dalam penyelenggaraan pemilu[21].

Jumlah total pengawas pemilu di Provinsi Jawa Barat berjumlah 146.360 orang pengawas pemilu dengan rincian 7 orang pengawas tingkat provinsi, 127 orang pengawas tingkat kabupaten/kota, 1.881 orang pengawas tingkat kecamatan, 5.962 orang pengawas tingkat desa/kelurahan, dan 138.381 orang pengawas tingkat TPS. Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam proses menegakkan hukum Pemilu telah menemukan 620 temuan dan menerima 320 laporan perkara dugaan pelanggaran yang selanjutnya diregister sejumlah 832 perkara dan 108 perkara lainnya tidak diregister.

Jumlah Keanggotaan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/ Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 92 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Jumlah Anggota Bawaslu terdiri dari :

---

[20] Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan*, Jurnal: Khazanah Hukum, 2020, hlm. 45.

[21] Wawancara dengan Kordiv Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Sutarno, S.H, pada hari Rabu, 9 Juni 2022 jam 13.00 sd 15.30 WIB di Kantor Bawaslu Jawa Barat.

a. Bawaslu RI sebanyak 5 (lima) orang;
b. Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) orang;
c. Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang; dan
d. Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga)orang.

Jumlah pengawas yang tidak begitu cukup mempengaruhi proses penanganan pelanggaran administratif. Sebagaimana dalam proses penanganan pelanggaran administratif pemilu pada penyelenggaraan Pemilu 2019 di Jawa Barat bahwa penyampaian laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ke Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada tahapan rekapitulasi penghitungan perolehan suara sangat membludak, tercatat terdapat 36 laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu.

Selanjutnya 22 perkara ditangani oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat (9 perkara melalui sidang administrasi terbuka, dan 13 perkara dilakukan penanganan melalui sidang administrasi pemeriksaan cepat) sedangkan 14 perkara dilimpahkan penanganannya ke Bawaslu Kabupaten/Kota. Realitas tersebut merupakan gambaran nyata yang dimana dalam sehari, Bawaslu Provinsi Jawa Barat dapat bersidang sampai dengan 3 kali. Tentu dengan keterbatasan jumlah kuantitas pengawas pemilu dan terbatasnya waktu penanganan pelanggaran administrasi yang singkat dengan beban tekanan dan kualitas SDM yang terbatas pula menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat untuk dapat memberikan putusan yang sesuai dengankeadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

3. Efisiensi Jumlah Kotak Suara

Dalam perhelatan pesta demokrasi tahun 2019, terdapat 5 (lima) surat suara yang harus dipilih oleh masyarakat yang diantaranya ialah surat suara Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dengan adanya 5 jenis surat suara

tersebut maka berimplikasi dengan jumlah kotak suara yang harus diawasi oleh Bawaslu. Masalah teknis tersebut muncul dikarenakan ada lima kotak suara yang pembukaannya cukup menguras waktu dan tenaga.

Setidaknya dalam proses pengawasan Pemilu tahun 2019 di Provinsi Jawa Barat, terdapat 30 Orang Pengawas Pemilu meninggal dunia pada penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Barat. Mekanisme rekapitulasi dan penghitungan suara Pemilu dengan 5 Kotak Suara berpengaruh pada kurangnya ketelitian para Penyelenggara Pemilu. Mengutip dari bapak Abdullah selaku ketua Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Pemilu kali ini dengan pungut hitung 5 kontestasi menguras banyak energi dan juga pikiran. Peserta Pemilu yang diawasi semakin banyak sehingga berimplikasi pada jumlah Alat Peraga Kampanye dan jumlah kertas suara pada pungut hitung yang semakin banyak sehingga mengakibatkan banyak pengawas yang bekerja di luar kapasitasnya. Ada yang kelelahan, sakit, kecelakaan, hingga meninggal dalam bertugas[22].

Terdapat 42 pelanggaran administratif pemilu berupa kesalahan penulisan perolehan suara maupun adanya dugaan pengurangan atau penambahan suara akibat disengaja/ kelalaian di Provinsi Jawa Barat. Serta terdapat Polarisasi di Masyarakat serta visi, misi dan program calon-calon anggota DPRD tidak tersalurkan secara maksimal karena tertutup oleh isu-isu nasional.

4. Pemahaman Bawaslu dengan KPU terhadap Berbagai Regulasi

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu memberikan amanat terhadap Bawaslu sebagai lembaga yang tidak hanya bertugas mengawasi proses Tahapan Pemilu,

[22] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-11-pengawas-di-jawa-barat-gugur-saat-bertugas-pada-pemilu- 2019.html diakses pada tanggal 8 Juli 2022 21:30.

melainkan juga meberikan tugas untuk penindakan segala pelanggaran Pemilu. Dalam melaksanakan tugas penindakan, diberikannya suatu wewenang terhadap Bawaslu untuk menangani setiap pelanggaran Pemilu dan mengeluarkan sebuah instrument hukum berupa putusan yang berkekuatan final dan mengikat. Hal ini yang membuat Bawaslu menjadi lembaga *quasi-yudisial.* Namun dalam praktiknya, putusan Bawaslu terkadang sulit dilaksanakan meskipun putusan tersebut final dan mengikat sehingga bersifat *self-executed*. Hal inilah yang mengakibatkan ketidak harmonisan antara KPU dan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara Pemilu.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota telah mengeluarkan rekomendasi Pemungutan Suara Ulang (PSU) terhadap pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi di wilayah pengawasan sebagaimana yang telah disebutkan. Hal ini dikarenakan terjadinya peristiwa pembukaan kota suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Dikarenakan adanya peristiwa tersebut, Bawaslu Kabupaten/Kota mengeluarkan rekomendasi PSU terhadap KPU Kabupaten/Kota. Namun, KPU Kabupaten/Kota tidak menjalankan rekomendasi PSU tersebut.

Terhadap rekomendasi tersebut KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan menerbitkan surat jawaban yang menyatakan pada intinya tidak dapat melaksanakan rekomendasi PSU tersebut. Dengan tidak dilaksanakannya rekomendasi PSU oleh KPU Kabupaten/Kota sedangkan syarat-syarat dilaksanakannya PSU telah terpenuhi berupa adanya kondisi/peristiwa pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta Pemilih yang

tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Maka untuk selanjutnya perkara ini ditindaklanjuti sebagai temuan dugaan pelanggaran administratif Pemilu oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dan diteruskan kepada Bawaslu Provinsi Jawa Barat.

5. Peningkatan Pemahaman Masyarakat tentang Pemilu

Sebagaimana dalam putusan yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu Provinsi, banyak ditemukannya pemilih yang berasal dari luar domisili masing-masing daerahnya dan tidak memiliki form A.5. Ketidaktahuan masyarakat terkait prosedur merupakan catatan penting bagi penyelenggara Pemilu. Tidak dimilikinya form A.5 bagi pemilih yang berada diluar domisili mengakibatkan timbulnya pelanggaran administratif pemilu yang berimplikasi pada proses penyelanggaran pemilu. Hal ini dikarenakan apabila pemilih tidak memiliki form A.5 maka masih tercatat sebagai DPTdi daerah asalnya dan belum mengajukan perpindahan TPS. Pasal 348 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan: *"Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan; b. pemilik kartu tanda penduduk etektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan; c. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan d. penduduk yang telah memiliki hak pilih*[23]*."*

Ketentuan bagi masyarakat yang memilih di luar wilayah domisili diaturdalam Pasal 349 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 yang menyatakan bahwa, *"Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan serta Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 348 ayat (1) huruf c dan huruf d, diberlakukan ketentuan sebagai berikut: a. memilih di*

[23] Pasal 348 ayat (1) Undang Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di kartu tanda penduduk elektronik; b. mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat; dan c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suaradi TPS setempat selesai."

Berdasarkan hal tersebut, pemilih yang menggunakan hak pilihnya di TPS luar domisilinya harus menyertakan form A.5 dan terdaftar sebagai DPTb (Daftar Pemilih Tambahan). Bagi masyarakat yang tidak memiliki form A.5 maka hanya dapat memilih TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di KTP-elektronik. diluar TPS domisilinya dan akan didaftarkan sebagai DPK (Daftar Pemilih Khusus) dengan mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat 1(satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS tersebut selesai. Namun kenyataannya, masih banyak masyarakat yang belum mengetahui ketentuan ini dan tetap memilih diluar DPT di daerah asalnya dan belum mengajukan perpindahan TPS sehingga melanggar ketentuan Pasal 372 ayat (2) huruf (d).

Upaya Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Pemilu

Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan, dengan melihat pada masalah-masalah yang terjadi di berbagai tingkatan Bawaslu, maka Badan Pengawas Pemilhan Umum harus melakukan berbagai upaya untuk memproses penanganan pelanggaran Pemilu, diantaranya adalah sebagai berikut[24]:

1. Upaya Mengatasi Terbatasnya Sumber Daya Manusia

Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam mengatasi keterbatasan Sumber Daya Manusia ialah dengan menambah formasi aparatur kepengawasan. Penguatan sumber daya manusia baik secara struktur kelembagaan maupun kapasitas

[24] Berdasarkan hasil penelitian di Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tenggara, Bawalu Provinsi Sulawesi Utara, dan Bawaslu Banten, secara umum data yang diperoleh memiliki kesamaan pada masing-masing lokasi penelitian tersebut.

sumber daya manusia dalam proses pengawasan dan penindakan pelanggaran Pemilu.

Salah satu bentuk upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam mengatasi keterbatasan SDM ialah dengan melakukan perekrutan pengawas pemilu dalam ruang lingkung Bawaslu. Berdasarkan Surat No 2217 /KP.01.01/SJ/06/2021, Bawaslu membuka formasi untuk CPNS 2021 sebanyak 334 orang untuk 8 jabatan. Hal ini tentu akan membantu mengatasi keterbatasan SDM bagi bawaslu dalam proses pengawasan.

Selain melakukan perekrutan, Bawaslu Provinsi juga melakukan kegiatan peningkatan kapasitas SDM pengawas termasuk di dalamnya jajaran sekretariat dengan dalam rangka optimalisasi penindakan pelanggaran demi terwujudnya penegakan hukum Pemilu yang berkeadilan. Baik dalam hal pengawasan, penanganan pelanggaran seperti kemampuan mengklarifikasi, penyelesaian sengketa hingga konsolidasi bersama stakeholder sebagai relasi kerja lembaga. Bawaslu terus berupaya dengan memberikan rumusan gagasan dan ide perbaikan dalam perhelatan Pemilu 2024 nantinya dengan melaksanakan berbagai Rapat Koordinasi (Rakor) Divisi Hukum, dengan menyusun Daftar Inventarisir Masalah Pemilu[25].

Bawaslu Provinsi di berbagai daerah juga selalu mendorong adanya peningkatan pemantauan Pemilu di wilayah provinsinya masing-masing. Semakin banyak jumlah pemilih pada saat pemilihan umum di masing-masing daerah, maka diperlukan jaringan lembaga pemantau pemilu independen yang banyak. Untuk saat ini lembaga pemantau pemilu yang terakreditasi di tingkat provinsi tentunya masih relatif terbatas, padahal idealnya jumlah lembaga pemantau pemilu di setiap provinsi harus sesuai dengan asumsi satu kota/kabupaten yang didampingi oleh setiap lembaga pemantau.

[25] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-provinsi-jawa-barat-rumuskan-saran-modifikasi-regulasi.html diakses pada 7 Juli 2021 15:30

Keberadaan lembaga pemantau pemilu ini penting dalam mengatasi keterbatasan sumber daya manusia dalam bawaslu serta merupakan salah satu instrumen penting dalam proses pengawasan dimana melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengawasan Pemilu. Dengan banyaknya pelanggaran pemilu dan rendahnya kesadaran masyarakat akan pelanggaran pemilu terutama politik uang masih tinggi sehingga keberadaaan lembaga pemantau bisa meminimalisir masalah tersebut. Kendati demikian, Bawaslu Provinsi terus melakukan pemantauan semaksimal mungkin dengan lembaga-lembaga pemantau Pemilu lainnya dan mendorong akreditas lembaga Pemantau Pemilu lainnya dalam menyikapi Pemilihan Umum 2024 nantinya[26].

2. Upaya Mengatasi Pemahaman Hukum antara Bawaslu dengan KPU

Secara umum pelanggaran administratif Pemilu berdasarkan Pasal 460 ayat (1) Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dinyatakan merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Mengacu pada pemahaman tersebut, maka dimensi pengaturan terkait administratif Pemilu sangatlah luas dan spesifik. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari Negara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis yang dalam menyelenggarakan pemilihan umum harus senantiasa dilandasi prinsip kepastian hukum.

Secara sederhana dipahami bahwa kepastian hukum dalam regulasi Pemilihan Umum harus dirumuskan sejelas dan sepasti mungkin, mulai dari predikbilitas hingga penerimaan atau dari kepastian rumusan (formal) hingga kepastian substansi. Sesuai dengan kaidah *lex stricta* dan *lex certa*. Namun dalam

[26] https://jabar.bawaslu.go.id/berita-bawaslu-dorong-peningkatan-pemantau-pemilu-di-jawa-barat.html diakses pada 9 Juli 2021 13:35

praktiknya, justru pengaturan yang rigid dan pasti/spesifik dalam pengaturan Pemilu membuka ruang terjadinya banyak pelanggaran administratif. Beberapa penyebab-penyebab munculnya pelangaran administratif Pemilu antara lain:

a. Mengutamakan Keadilan Substantif dengan Mengesampingkan Keadilan Prosedural
b. Kelalaian atau Kesalahan Subjek Hukum
c. Perbedaan Penafsiran Regulasi.
d. Kerusakan Logistik Pemilu

Hal yang berkaitan dengan administratif terkhusus dalam hak memilih sangatlah penting dan perlu dijaga akuntabilitasnya, sehingga segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengabaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil.

Berdasarkan pemikiran di atas, Bawaslu berpandangan bahwa Keadilan substantif dan keadilan prosedural keduanya berkelindan, tidak bisa dipilah prioritas pemenuhannya dalam upaya pemenuhan keadilan Pemilu. Keadilan substantif dalam Pemilu tidakmungkin tegak atau bisa diraih, tanpa sebelumnya menegakkan keadilan prosedural. Sebagaimana yang diketahui, KPU dan Bawaslu mengalami perbedaan penafsiran terkait Pasal 372 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengakibatkan tidak terlaksananya Rekomendasi PSU oleh Bawaslu Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019, diketahui bahwasanya prosedur administratif tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak konstitusional warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilihan umum. Namun, berdasarkan Pasal 28J ayat (2)

UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang undang dengan maksud semata- mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis"*[27].

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat pertimbangan hukum yang menekankan pentingnya akuntabilitas pemilih DPK serta tercantum dalam amar putusan diktum ke 2 (dua). Dengan demikian, akuntabilitias setiap pemilih yang memberikan suara dalam pemilu tetap harus dijaga, sehingga semua peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengapaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya pemilu yang jujur dan adil.

Bawaslu terus berupaya dalam mengatasi penanganan pelanggaran administrasi Pemilu dimana pengaturan mengenai dimensi adminitrasi Pemilu demi terwujudnya kepastian hukum harus diatur secara jelas dan terperinci, sehingga segala ketentuan administratif harus dilakukan harmonisasi norma untuk menghindari ketidak-jelasan, kekosongan dan bertentangannya antar norma. Diperlukannya suatu penegasan bahwa rekomendasi merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum *(morally and legal binding)*. Sehingga dalam hal rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan/atau tidak diindahkan maka harus dimintai pertanggungjawaban hukum yang lebih tegas dan memberikan efek jera bagi penyelenggara

[27] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVII/2019

pemilu yang tidak melaksanakan Putusan. Maka dari itu Bawaslu terus aktif memberikan saran modifikasi terkait regulasi agar terciptanya harmonisasi peraturan antara KPU dengan Bawaslu.

3. Upaya Meningkatkan Pemahaman Masyarakat tentang Pemilu

Bawaslu memiliki beberapa tupoksi selain sebagai pengawas dan penindak, juga bertugas melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu. Bentuk upaya nyata dari pelaksanaan tugas tersebut adalah dengan memberikan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat terkait penyelenggaraan Pemilu, pengawasan terhadap peleksanaan pemilu, maupun pemahaman tentang penindakan terhadap pelanggaran pemilu.

Salah satu bentuk kegiatan dalam rangka menjalankan tupoksi tersebut, Bawaslu secara konsisten terus melaksanakan Sekolah Kader Pengawas Partisipatif (SKPP). Mengutip perkataan Lolly Suhenty, pelaksanaan SKPP memiliki beberapa target pelaksanaan. Pertama target jangka pendek yakni peserta SKPP diupayakan mampu menjadi pengawas pemilu partisipatif dan penggerak masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan pemilu. Adapun terkait jangka panjangnya ialah SKPP diharapkan menjadi model pengawasan pemilu partisipatif yang dapat dilaksanakan pada pemilu-pemilu selanjutnya.

Suksesnya keberlangsungan SKPP menjadi bagian penting dalam rangka membangun konsolidasi masyarakat untuk mengawasi pemilu. Selain SKPP, ada Saka Adhyasta Pemilu sebagai bentuk Bawaslu mengajak aktif partisipasi masyarakat. Satuan Karya Pramuka Adhyasta Pemilu disingkat Saka Adhyasta Pemilu adalah satuan karya Pramuka yang merupakan wadah kegiatan keadhyastaan (pengawalan) Pemilu untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan praktis dalam bidang pencegahan dan pengawasan pemilu guna menumbuhkan kesadaran berperan serta dalam pengawasan.

Selain itu, Bawalu Provinsi juga tentunya harus menegaskan komitmen untuk mensukseskan penyelenggaraan Pemilihan

Umum 2024, tentunya dengan menyiapkan berbagai persiapan, salah satunya adalah terkait dengan regulasi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa Pemilu, terus meningkatkan penguatan kelembagaan, baik dari aspek komisioner maupun pejabat struktural lainnya, peningkatan sumber daya manusia para penyelenggara pemilu, penguatan dukungan anggaran, dan sosialisai kepada seluruh stackeholder. Hal ini dilakukan tentunya sebagai bentuk tanggung jawab dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas berdasarkan asas-asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang dikatakan berjalan dengan transparan dan adil, dapat dilihat apabila proses penanganan pelanggaran berjalan dengan baik dan lancar serta para pihak merasakan telah memperoleh keadilan oleh lembaga penegak hukum pemilu. Proses ini diharapkan menjadi suatu mekanisme untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak warga negara dan ikut menentukan apakah suatu pemilu sudah sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi dan benar-benar merupakan cerminan dari kehendak warganya. Oleh karena itu, agar pemilu dinilai sebagai pemilu yang kredibel dan berintegritas, pemilih dan kontestan pemilu harus memiliki akses terhadap proses atau mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang independen, adil, dan mudah diakses, serta efektif untuk dilaksanakan[28].

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Penanganan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu sebagai tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran

[28] The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia*, Atlanta; The Carter Centre, 2009, hlm. 39

pemilu dilakukan dengan dua cara, yaitu penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu melalui sidang terbuka yang dilaksanakan oleh majelis pemeriksa dan penyelesaian pelanggaran adaministratif Pemilu melalui acara cepat, mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang secara spesifik tentunya mengacu pada Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu dan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, serta Perbawaslu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

2. Penguatan lembaga Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pemilu diantaranya adalah dengan penambahan sumber daya manusia yang dirasakan masih sangat terbatas, adanya perbedaan penafsiran hukum terkait bentuk pelanggaran administratif Pemilu, terbatasnya sumber daya manusia di lembaga Bawaslu yang melakukan proses pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu, sementara wilayah pelaksanaan pemilu relatif sangat luas, masih kurang optimalnya kesadaran masyarakat terkait prosedural penanganan pelanggaran Pemilu, serta banyaknya jumlah kotak suara dalam proses pengawasan juga membuat beberapa kesalahan prosedural terjadi pada tahapan pemungutan suara yang membuat terjadinya pelanggaran administratif dalam proses penyelenggaraan Pemilu.
3. Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu untuk mengatasi kendala dalam penanganan tindak lanjut temuan/laporan pelanggaran pemilu diantaranya adalah, dalam hal penguatan kelembagaan, upaya Bawaslu melakukan optimalisasi dengan melakukan rekruitmen dan peningkatan kapasitas SDM, baik melalui penambahan staf sesuai dengan Formasi CPNS sesuai dengan yang ditentukan oleh Bawaslu RI, maupun rekruitmen secara internal sesuai dengan kebutuhan masing-masing Bawaslu Provinsi. Selain itu,

tentunya juga dengan memberikan masukan terkait regulasi dalam penanganan pelanggaran administrasi Pemilu. Selain itu juga terus berupaya memberikan pendidikan dan sosialiasi kepada masyarakat melalui pelaksanaan Sekolah Kader Pengawasan Partisipatif agar masyarakat memahami pengaturan dan mekanisme pengawasan penyelenggaran pemilu, serta berperan aktif mengawasi pelaksanaan Pemilu.

Daftar Pustaka

Jurnal :

A. Sudiharto Djiwandono, *Pemilihan Umum dan Pendidikan Politik*, Jurnal Analisa, CSIS, (Jakarta, No. 3 Maret 1983)

Indra Hendrawan, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK No. 97/PUNDANG-UNDANG-XI.2013,* (Jakarta: Jurnal Rechtsvinding Vol.4 No.1 Tahun 2015)

Iqbal Nasir, *Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/ Pemilihan,* Jurnal: Khazanah Hukum, 2020

Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat*, Jurnal Bawaslu Vo. 2 Edisi I, Jakarta, 2016

Jimly Ashshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi,* Jurnal Konstitusi, Vol. 3 Nomor 4, Desember 2006

Marojahan JS Panjaitan, *Pendindakan Pelanggaran Untuk Menegakkan Keadilan Pemilu,*makalah disampaikan pada Seminar Kewenangan Bawaslu, Electoral Fraud, dan Keadilan Pemilu, Bandung, 16 Desember 2019

Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial,* Jurnal RechtsVinding; Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 3 No. 1, 2014, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/54/48

Buku :

Abdullah Dahlan, dkk, *Efektivitas Penegakan Hukum Pemilu,* Bawaslu Jawa Barat, Bandung, 2020

Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005)

Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook,* International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2005

Arbi Sanit, *partai Politik; Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi,* Rajawali, Jakarta, 1984

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia,* Rajawali, Jakarta, 1985

Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*. Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994

Bawaslu RI, *Indeks Kerawanan Pemilu 2019,* Jakarta: Bawaslu, 2018

Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2007

Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000

Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi,* IDEA Publishing, Bandung, 2007

Hererwyn Jefler Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia,* Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020

Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu,* Jakarta: Konstitusi Press, 2013

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)

Joko J. Prihatmoko dan Moesafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008)

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Negara Demokrasi Konstitusional; Praktek dan Pengalaman di 21 Negara,* Sekretratiat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2012

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Leo Suryadinata, *Election And Politic In Indonesia,* (Singapura: Intitute Of Sountheas Asian Studies, 1999)

Mahkamah Konstitusi Republik indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Bandung, 2001

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010

M. Ali Safaat, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005

Nimatul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi,* UII Press, Yogyakarta, 2007

Nurhidayat Sardini, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, Election-MDP, Jakarta,2009

Oliver Joseph & Frank McLoughlin, *Electoral Justice System Assessment Guide,* Stockholm:International IDEA, 2019

Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu,* Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011

Ratna Dewi Pettalolo, *Penanganan Penindakan Pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Bawaslu, 2019

Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif),*(Jakarta: Rajawali Press, 2009)

Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (Sebuah Potret Pasang Surut)*, (Jakarta: Rajawali, 1983)

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2011

Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2006)

The Carter Centre, *Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas The Carter Centre untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia,* Atlanta; The Carter Centre, 2009

Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung: Fokus Media, 2018

Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak,* Rajawali Press, Depok, 2019

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peaturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung

Peraturan Bawaslu RI Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu

Peraturan Bawaslu RI Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian PelanggaranAdministratif Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu RI Nomor 31 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu

Peraturan Bawaslu RI Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu

Peraturan Bawaslu RI Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian PelanggaranAdministratif Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu RI Nomor 3 Tahun 2023 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

PENEGAK HUKUM TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2019 DI KOTA JAYAPURA

Elias Hence Thesia, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih

Abstract

The implementation of the general election system in Jayapura City Papua is considered not in line with the principles in general elections and violates the law. The method used is Type The research to be carried out is legal research, which is to find and find the principles and rules that govern status, what is to be put forward is the compatibility between legal rules and legal norms. The results of the study showed that: In the process of organizing the election, there was a lack of neutrality of adhok organizers, namely the district election committee and the voting committee (PPS) to election participants. (2) There is a delay in the organizer in distributing logistics to polling stations which results in the non-voting of ballots in accordance with the schedule set by the organizer. data, campaigning, printing, and distribution of ballots, as well as the stages of voting, counting, and recapitulation of votes.

Keywords: Law Enforcement, Election, Holding General Elections

Abstrak

Penerapan sistem Pemilihan umum di Kota Jayapura, Papua di anggap tidak sejalan dengan asas-asas dalam Pemilihan umum dan melanggar undang-undang. Metode yang digunakan adalah Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian

hukum (*legal research*) yaitu untuk mencari dan menemukan prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah yang mengatur status, yang hendak dikemukakan adalah kecocokan antara aturan hukum dengan norma hukum. Dari hasil penelitian menunjukan bahwa: Dalam proses penyelenggaraan pemliu terdapat ketidak-netralan penyelenggara adhok yaitu panitia pemilihan distrik dan panitia pemungutan suara (PPS) kepada peserta pemilu. (2) Adanya keterlambatan penyelenggara dalam mendistribusikan logistik sampai ke tempat-tempat pemungutan suara yang mengakibatkan tidak dilakukannya pemungutan surat suara sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh penyelenggara.

Kata Kunci: Penegak Hukum, Pemilihan Umum, Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum,[1] Indonesia dikatakan sebagai negara demokrasi sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) yaitu; kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksankan menurut undang-undang dasar[2].Demokrasi pada hakekatnya merupakan pemerintahan rakyat (dari kata *deemos* = rakyat dan *cratia* = pemerintah). Secara subtantif acuannya adalah prinsip kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang berdaulat, bukan penguasa. Demokrasi lahir diera Yunani kuno sekitar abad kelima sebelum masehi, saat itu polis (Negara-kota) Atena yang mempraktekkannya dengan penduduk hanya sekitar 20-40 ribuan jiwa. Perjalanan Sistem Demokrasi Indonesia terus mengalami Perubahan dan Perkembangan yang cukup Panjang Mulai dari Era orde Lama, Orde baru Hingga, masa Reformasi. Perkembangan Demokrasi di Era Reformasi tentu sedikit berbeda drastis di bandingkan sistem Demokrasi di Era Orde lama dan Orde baru di mana rakyat menentukan pilihan secara radikal

[1] Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.
[2] Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945

terhadap putusan dalam bernegara dengan mengedepankan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Pada dasarnya pemilu, merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, hanya dapat terwujud apabila penyelenggara mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati Hak-hak politik masyarakat sipil dari warga negara. Sebaliknya, penyelenggaraan pemilu yang memiliki integritas yang lema tentu, berpontensi menghambat terwujudnya pemilu yang bermartabat dan berkualitas. Hal ini tentu ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Disamping itu, pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartispasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu pemilu juga merupakan sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan dalam hal mendapatkan mandat untuk menjalankan roda pemerintahan.

Pemilukada juga merupakan suatu aktifitas dari proses demokrasi yang tidak terlepas dari penyelenggaraan pemilu karena pilkada memiliki output yakni pejabat politik *(elected official),* dimana setelah posisi pejabat politik didapatkan maka terrdapat kewenangan penuh untuk mengatur dan mengarahkan kemana suatu daerah baik pada level Kota, Kabupaten, Provinsi dan Negara dibawah. Dalam Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan pada Pasal 22E ayat (5) bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu lembaga yang sebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan umum. Sifat mandiri menunjukan KPU bersifat indenpenden, yaitu melaksanakan pemilihan umum tidak berdasarkan tekanan atau intervensi dari lembaga lain melainkan semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, utamanya

utamanya perundang-undangan tentang kepemiluan. Secara berjenjang komisi Pemilihan Umum berada di tingkat Pusat, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota.

Dalam perkembangannya, sistem kepemiluan di Indonesia telah mengalami peningkatan dalam hal pelaksanaan penyelenggaraan yang lebih baik. Disisi yang lain, penyelenggaraan kepemiluan terus mengalami transformasi dan progresifitas yang lebih baik dari waktu sebelumnya. Transformasi baik melalui regulasi, tatanan kelembagaan, dan personalia penyelenggara kepemiluan. Transformasi tersebut berlandaskan pada tuntutan dan kebutuhan bangsa terhadap proses penyelenggaraan pesta demokrasi yang ideal sesuai tatanan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia. Dengan hadirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, serta Peraturan KPU No. 8 Tahun 2018 Tentang Tata Kerja, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota memberikan gambaran secara holistik terkait dengan sistim pelaksanaan penyelenggaraan kepemiluan yang lebih transparan dan akuntabel. Disamping itu, peneyelenggara juga dituntut untuk menjalankan amanat undang-undang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jika kita menilik lebih jauh bahwa, perubahan tersebut tentunya bersumber pada data hasil evaluasi penyelenggaraan kepemiluan yang telah dilaksanakan. Studi literasi dan pandangan umum publik terhadap hasil pelaksanaan kepemiluan menjadi sumber utama penetapan arah dan kebijakan transformasi dan progresifitas peyelenggaraan kepemiluan kedepannya dengan harapan bahwa pelaksanaan kepemiluan harus mencapai sukses, berkualitas dan bermartabat, sehingga dukungan berbagai pihak, terutama konsitensi penyelenggara dan peserta pemilu yang adalah sebuah mandatory.

Namun, dalam kondisi tertentu tidak dapat dipungkiri bahwa masih saja terdapat tantangan dalam implementasi kepemiliuan di Indonesia secara umumnya. Belajar dari pelaksanaan Pemilu

Tahun 2019, masih terdapat sejumlah sengketa-sengketa kepemiluan. Sebagai contoh, beberapa kasus, terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Bupati dan Wakil Bupati di beberapa daerah di Indonesia, bahkan pemilihan anggota legislatif masih menunjukan problematika sengketa kepemiluan yang berakhir di Mahkama Konstitusi (MK). Lebih eksplisit, belajar dari pengalaman penyelenggaraan kepemiluan di Kota Jayapura, Provinsi Papua pada tahun 2019. Terdapat berbagai kasus sengketa hukum sebagai contoh, yang pertama, rekomendasi temuan bawaslu terhadap aduan masyarakat dalam ketidaknetralan Badan Penyelenggara Adhoc yakni PPD dan PPS se-Kota Jayapura. Yang kedua, terkait dengan keterlambatan distrbusi logistik kepada 710 TPS di wilayah Distrik Jayapura Selatan (Dapil DPRD Kota Jayapura 1) dan Distrik Abepura (Dapil DPRD Kota Jayapura). Yang ketiga adalah terkait dengan pemungutan suara ulang pada Distrik Jayapura Utara. Yang keempat adalah keterlambatan proses rekapitulasi suara di Tingkat Distrik oleh PPD. Yang kelima adalah terkait dengan keputusan Bawaslu RI terhadap sengketa Caleg Partai Perindo yang mengharuskan perhitungan ulang suara pada beberapa dapil dan masih banyak lagi persoalan sengketa yang belum sempat dinarasikan.

Kondisi persoalan sengketa hukum pemilu tahun 2019 di pada wilayah kerja KPU Kota Jayapura, Provinsi Papua menunjukan bahwa tantangan penyelenggaraan kepemiluan masih menjadi salah satu hal penting untuk dintervensi atau bahkan diminimalisir. Maka dalam meminimalisir persoalan-persoalan sengketa pemilu perlu dilakukan sebuah evaluasi terhadap sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu yang dapat menjadi acuan kepada penyelenggara sebagai referensi dalam melaksanakan mandat kepemiluan yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 mendatang. Berdasarkan Latar belakang masalah di atas Penulis tertarik Untuk Menulis dan Meneliti dengan Judul "PENEGAK HUKUM TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU 2019 DI KOTA JAYAPURA"

Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang masalah maka yang menjadi Rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana gambaran kondisi sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu yang dihadapi oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura pada Pemilu Tahun 2019?
2. Bagaimana Penegak Hukum terhadap Pelanggaran Pemilihan 2019 di Kota Jayapura?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif dengan mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.[3] Data penelitian yang digunakan yaitu data hukum sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan antara lain; Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Peraturan KPU No. 8 Tahun 2018 tentang Tata Kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota. Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder yaitu literatur yang terkait dengan permasalahan penelitian. Data hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif analitis[4] untuk menjawab permasalahan penelitian.

Pengertian Pemilu dan Pemilukada, Asas-Asas Pemilu dan Sengketa Pemilu, Penyelenggaraan Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilu dan Pemilukada

Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan

[3] Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, 'Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer', Gema Keadilan, 7.1 (2020), 20–33. Hlm. 24.

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004). Hlm. 35.

tersebut beranekaragam, mulai dari presiden,wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations,* komunikasi masa, lobby, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik. pemilu scara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilihan umum legitimasi kekuasaan rakyat diiplemnentasikan melalui "penyerahan" sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggung jawaban kekuasaan kepada pemerintah.[5] Menurut Jimly Asshiddiqie pemilu adalah meruapakn cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut *representative democracy*. Sedangkan Dahlah Thaib mengatakan bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.[6] Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: "Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankn kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersamasama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.

---

[5] Fajlurrahman jurdi, 2018,*" Pengantar Hukum Pemilihan Umum"*, Penerbit Kencana, Jakarta, Hal. 1

[6] Ibid, Fajlurrahman jurdi, 2018,*" Pengantar Hukum Pemilihan Umum,Hal 9*

2. Asas-asas dan Prinsip-Prinsip yang Berlaku Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia menganut asas "Luber" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asas "Luber" sudah ada sejak zaman Orde Baru. Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "Jurdil". Dalam pelaksanaan pemilihan umum asas - asas yang digunakan diantaranya sebagai berikut :

(a) Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara. (b) Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membeda-bedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain. (c) Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun. (d) Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan. (e) Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (f) Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.[7] Selain itu juga dalam pemulu dikenal dengan prinsip-prinsi penyelenggaraan pemilu yaitu: (a) Mandiri, (b) Jujur, (c) Adil Berkepastian hukum, (d) Tertib, (e)Terbuka, (f) Proporsional Profesional, (g) Akuntabel, (h) Efektif, & (i) Efisien.[8]

---

[7] Frenk Frenk," *Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Fiqh Siyasah*", Asas Jurnal Hukum dan Ekonomi Syaria, Vol 8, No 1 (2016), hal. 57.

[8] Fajlurrahman jurdi" Pengantar Hukum Pemilihan Umum"Kencana prenadamedia grub, Jakarta, 2018, hal 67-76

3. Sengketa Pemilihan Umum

Pemilu Serentak 2019 dalam aspek *rule of law,* dapat dipotret pada proses penanganan pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran kode etik, penanganan pelangaran pidana pemilu dan sengketa pemilu.[9] Pelanggaran pemilu dapat terjadi sejak perencanaan, persiapan, tahapan hingga perhitungan suara hasil pemilu. Pelanggaran dapat berupa pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana.Pelanggaran administrasi berlangsung di seputar pemenuhan hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu baik sebagai pemilih maupun untuk dipilih, baik calon perorangan maupun partai politik. Tidak jarang warganegara yang telah memenuhi syarat tidak terdaftar sebagai pemilih dan atau sebaliknya tidak sedikit warganegara yang belum memenuhi syarat atau telah meninggal dunia terdaftar sebagai pemilih atau pemilih ganda. Luaran atas permasalahan tersebut berimplikasi pada daftar pemilih, hak memilih,dan perhitungan suara.[10] Sengketa dalam Pemilu terbagi menjadi 2, yakni sengketa proses dan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU). Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan, masalah hukum dalam pelaksaan Pemilu terbagi menjadi 4, yaitu: Pelanggaran pemilu Sengketa proses pemilu Perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) Tindak pidana pemilu Dalam Pasal 466 UU Pemilu disebutkan, definisi sengketa proses adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota[11]. Sementara dalam Pasal 473 UU Pemilu disebutkan, yang dimaksud perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) adalah

---

[9] Asrifai" *Pemilihan Umum Serentak (Concurrent Elections) 2019 Dan Tantangan Konsolidasi Demokrasi"*Prosiding Seminar Nasional XXVIII AIPI, Jakarta,2019, hal 31

[10] Ibid

[11] Teguh prasetio,*"Filsafat Pemilu"* Penerbit Nusa Media, Bandung, 2018, Hal 225

perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Sengketa hasil pemilu ini berkaitan dengan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara nasional yang meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Selain itu, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga termasuk dalam sengketa PHPU. dalam Pemilu Sedangkan yang dimaksud pelanggaran pemilu contohnya seperti kasus pelanggaran administrasi pemilu, seperti kampanye yang didukung dengan pemanfaatan fasilitas atau aset milik negara. Contoh lain pelanggaran pemilu adalah kampanye politik yang melibatkan anak-anak di bawah umur juga merupakan pelanggaran. Lembaga yang berwenang memutus perkara pelanggaran pemilu adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Mereka bertugas memeriksa, mengkaji dan memutus terhadap pelanggaran terkait. Putusan Bawaslu dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon Presiden dan calon wakil presiden.

Indikasi terjadinya sengketa dalam penyelenggaraan Pemilihan umum/ pemilihan kepala daerah baik di tingkat pusat dan daerah. Beberapa tahap di antaranya yaitu:

a. Tahap Penyusunan Daftar Pemilih

(a) Manupulasi daftar pemilih diri sendiri atau orang lain. (b) Menghilangkan hak pilih. (c) Memalsukan surat. (d) Dengan sengaja mengetahui surat yang dipalsukan. (e) Menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih. (f) Memberikan keterangan tidak benar. (g) Setiap

orang memberikan data palsu untuk mendukung calon. (h) PPS, PPK/PPD, dan KPU memalsukan dukungan. (i) PPS, PPK/PPD, dan KPU sengaja tidak melakukan veriikasi dan rekapitulasi terhadap calon perseorangan(j)Sistem informasi data pemilih tidak sama dengan data hasil pemutahiran petugas pemutahiran data pemilih.

b. Tahapan Pemutahiran Data Pemilih

Masih ada PPS yang tidak mengumumkan data pemilih. (b) Kepedulian masyarakat kurang.(c) Ketidak sesuaian antara nama resmi dan nama panggilan.(d) Tanggal lahir ditebak.(e) Terdapat kepemilikan KTP Ganda.(f) Masih banyak masyarakat/ pemilih yang belum memiliki KTP.(g) Manipulasi daftar pemilih oleh penyenggara Pemilu.

c. Tahap Pencalonan

(a) Penyelenggara pemilu meloloskan calon yang berijazah palsu. (b) Penyelenggara pemilu meloloskan calon yang tidak memenuhi syarat kesehatan. (c) Penyelenggara pemilu meloloskan calon yang tidak menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan tidak bersedia untuk diumumkan. (d)Penyelenggara pemilu meloloskan calon yang belum mengundurkan diri dari jabatan. (f) Penyelenggara pemilu meloloskan calon perseorangan yang tidak memenuhi syarat dukungan atau memenuhi syarat dukungan palsu. (g) PPS tidak melakukan verifikasi dukungan calon perseorangan dengan membuktikan dukungan dengan cara mendatangi satu-persatu. (h) Jumlah dukungan perseorangan benar dari sisi jumlah, urutan nomor disusun secara benar, tetapi tandatangan dukungan dipalsukan. (i) Peserta pemilu atau tim kampanye menyuap PPK/PPD dan PPS untuk tidak melakukan, dan agar dinyatakan memenuhi syarat.

d. Tahap Kampanye

(a) Penyelenggara Pemilu terlibat langsung dalam kegiatan kampanye. (b) Penyelenggara pemilu terlibat dalam politik

uang/ *money politic*. (c) KPU tidak mengumumkan hasil audut dana kampanye. (d) Masih ada keberpihakan Sekretariat penyelenggara. (e) pemilu yang dititipkan oleh incumbent secara berjenang.

e. Pencetakan dan Distribusi Surat Suara

(a) Keterlambatan dalam pencetakan dan distribusi surat suara. (b) Pemusnahan surat suara cacat tidak mengunakan surat suara. (c) KPU terlibat langsung dalam pengadaan baik lelang maupun penunjukan langsung.

f. Pemungutan, Penghitungan, dan Rekapitulasi Suara Jenis Pelanggaran yang sering Terjadi.

(a) Pemilih tidak terdaftar, tetapi memberikan suara. (b) Pemili memberikan suara lebih dari satu kali. (c)Penggelembungan dan/atau manipulasi suara (menyebakan pasangan calon bertambah suara. (d) Mengaku sebagai orang lain untuk mengunakan suara. (e) Tidak memberikan kesempatan kepada orang yang bekerja memberikan suaranya (misalnya: buruh dan pegawai pabrik). (f) Petugas memberitahukan pilihan pemilih pada orang lain. (g) Merusak atau menghilangkan hasil pungutan suara yang sudah disegel. (h) Mengubah Berita Acara dengan tidak memberitahukan kepada saksi pasangan calon dan pengawas pemilu. (i) Segel kotak suara dibuka oleh KPPS/ PPS, dan dihitungkan ulang. (j) Kekeliruan penghitungan, salah tulis, salah jumlah.

Kewenangan/Wewenang KPU, BAWASLU, DKPP dan Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilukada

1. Pengertian Kewenangan/ Wewenang Komisi Pemilihan Umum

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu

saja. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.[12] Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah Penyelenggara pemilu di provinsi.[13] Komisi Pemilihan Umum kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggaraan pemilu di kabupaten/kota.[14] Dalam Pasal 13 Undang Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, KPU mempunyai sejumlah wewenang, sebagai berikut: (a) Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN, (b)Menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu (c) Menetapkan peserta pemilu, (d) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil presiden dan untuk pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU provinsi untuk pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara, (e) Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya, (f) Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu Anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota, (g) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan, (h) Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN, (i) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN, (j) Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU

[12] Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-undang No 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
[13] Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
[14] Lihat pasal 1 angka 10 Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan, (j) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu, dan; (k) Melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pengertian Kewenangan/wewenang Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)

Dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada ada sebuah lembaga yang dikenal dengan Bawaslu (Badan Pengawas Penyelenggaraaan Pemilu. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[15].Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi[16]. Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota.[17] Pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum dalam perspektif hukum administrasi negara. Penegakan hukum menjadi bagian dari kekuasaan untuk memerintah *(besturen)*. Karenanya, pengawasan tunduk

[15] Lihat Pasal Pasal 1 angka 6 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

[16] Ibid Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017.

[17] Ibid Lihat Pasal Pasal 1 angka 8 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 .

pada asas-asas umum terkait hukum pemerintahan; asas keabsahan *(rechtmatigheid van bestuur)*, efektivitas dan efisiensi *(doelmatigheid en doeltreffendheid),* keterbukaan *(openbaarheid van bestuur),* dan berencana *(planmatigheid*) . Maka dari itu, menurut P. Nicolas dan kawan-kawan, pengawasan ialah sarana penegakan hukum administrasi. Pengawasan memastikan organ pemerintahan taat dan bertindak berdasarkan peraturan.[18] Dalam Pasal 5 (1) Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU.[19] (2) Bawaslu Provinsi berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya keputusan KPU Provinsi.[20] (3) Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang diakibatkan oleh adanya Keputusan KPU Kabupaten/Kota.[21] (4) Panwaslu Kecamatan dapat menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang terjadi antarPeserta Pemilu sebagai pelaksanaan mandat dari Bawaslu Kabupaten/Kota[22]

3. Pengertian Kewenangan/wewenang Dewan Kohormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP)

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu sebagai lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu, para anggota DKPP juga bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus-kasus yang timbul untuk popularitas pribadi, DKPP dibenarkan untuk memeriksa dan melihat aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang, dilantikan oleh anggota KPU, anggota KPU

---

[18] Muhamad Saleh *"Pengawasan Terintegrasi Terhadap Kampanye Prematur Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah"*, Jurnal Bawaslu Vol 7 No 2 Thn 2020. Hal.

[19] Lihat Pasal 6 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

[20] Ibil Lihat Pasal 6 ayat (2)

[21] Ibid Lihat Pasal 6 ayat (3)

[22] Ibid lihat Pasal 6 ayat (4)

provinsi, anggota, KPU Kabupaten Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu kabupaten/Kota DKPP berwenang; (a) memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; (b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk, dimintai dokumen atau bukti lain;(c) memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan (d) memutuskan pelanggaran kode etik menurut UU Pemilu, DKPP RI sebagai bagian dari kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang berkedudukan di Ibukota negara itu. Lembaga itu dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik. Dugaan pelanggaran kode etik yang dilaporkan dan diadukan tersebut diduga dilakukan oleh: (1) anggota KPU, (2) anggota KPU Provinsi, (3) anggota, KPU Kabupaten/Kota, (4) anggota Bawaslu, (5) anggota Bawaslu Provinsi dan (6) anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.

4. Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilukada

Definisi penegakan hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti yang sangat luas meliputi segi preventif dan represif, cocok dengan kondisi Indonesia yang unsur pemerintahnya turut aktif dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Penegakan hukum menurut Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan[23].Berangkat dari Indonesia sebagai Negara hukum maka penegakan hukum harus berdasarkan asas legalitas yang artinya tindakan aparat penegakan hukum didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Pernyataan ini secara eksplisit memberi isyarat

[23] Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 24.

bahwa hukum di dalam negara Indonesia berkedudukan sangat mendasar dan tertinggi (*supreme*).[24] Oleh sebab itu sudah tentu setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh penguasa maupun rakyat Indonesia haruslah berlandaskan atas koridor hukum.[25]

Berdasarkan pandangan dari Friedrich J. Stahl, menyatakan bahwa mengenai negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu :[26]

a. Adanya jaminan atas hak-hak asasi manusia
b. Adanya pembagian kekuasaan
c. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wetmatig van bestuur*)
d. Adanya peradilan administrasi negara (PTUN) yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Di samping itu Ismail Suny dalam tulisannya "Mekanisme Demokrasi Pancasila" memiliki pandangan bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum harus memenuhi unsur-unsur tertentu yang meliputi:[27]

a. Menjunjung tinggi hukum
b. Adanya pembagian kekuasaan
c. Adanya perlindungan terhadap HAM serta *remedy-remedy procedural* untuk mempertahankannya
d. Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Menurut Sarjipto Rahardjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan , kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan.[28]

---

[24] Imam Syaukani, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 83.
[25] Ahmad Kamil, 2008, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, Kencana, Jakarta, h. 19.
[26] Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 77.
[27] C.S.T. Kansil, et. Al, 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 87.
[28] Sarjipto Rahardjo,2009.*Penegakan Hukum*..Yogyakarta:Genta Publishing hal 12

Berdasarkan teori Webber maka Sarjipto Rahardjo mengatakan dilihat perbuatan-perbuatan yang secara wajar dilakukan orang-orang, dilain pihak ada hukum yang memaksakan tindakan orang untuk dilaksanakan menurut stereotip-stereotip tertentu yang telah ditentukan sebelumnya. Yang menarik dari hal tersebut adalah masing-masing orang sebetulnya menghendaki pencapain kondisi tertentu yakni ketertiban. Maka ketertiban ditafsirkan dari segi dipenuhinya prosedur-prosedur normative tertentu.[29]

Penegakan hukum atau lawenforcement adalah upaya untuk menegakkan norma/kaidah dan nilai hukum yang terdapat di belakang norma tersebut[30] Nilai hukum adalah tercapainya kondisi penyelenggaraan pemilu yang bersih dan baik diperlukan kemampuan aparatur penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, adapun hukum tersebut yaitu hukum administratif, pidana dan perdata. Berbicara mengenai hukum pemilu sudah tentu berbicara mengenai penegakan hukum .DaIam mewujudkan penegakan hukum terhadap peIanggaran tindak pidana pemiIu adaIah suatu haI yang teramat penting demi terciptanya pemiIu yang jujur, bersih dan adiI (fair and free election). Ada banyak peIanggaran yang bisa dikategorikan ke daIam tindak pidana pemiIu dan terjadi pada saat penyeIenggaraan pemiIu. Tindak pidana pemiIu tidak hanya diIakukan oIeh caIon IegisIatif, eksekutif atau para peserta pemiIih yang dimaksud di sini iaIah partai politik namun bisa juga disebabkan oIeh peIaksana pemiIu berdasarkan tingkatan atau IeveInya.[31] hal penegakan hukum dalam penyelenggara pemilu dan Pemilukada yang berunjuk pada sanksi- sanksi berdasarkan modusnya yaitu:

---

[29] Sarjipto Rahardjo,2009.*Penegakan Hukum*..Yogyakarta:Genta Publishing hal 12

[30] *Panduan Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Edisi Kesatu, diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2003, hlm. 3

[31] Andi Satria Agung Putra Mangkau*" Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Makassar"* Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2021, Hal 15

a. Sanksi Pelanggar Jadwal Kampanye Pemilu

Berdasarkan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pasal 492, peserta Pemilu yang berkampanye di luar jadwal resmi bisa dikenakan denda atau dipenjara. Berikut bunyi pasalnya:

> *"Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)."*

b. Sanksi Keberpihakan ASN Dalam Kampanye Pemilu

Setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) dilarang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu calon peserta Pemilu. Pelanggaran terhadap aturan ini bisa berujung pada hukuman denda atau penjara. Hal ini di antaranya diatur dalam pasal 490:

> *"Setiap kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)."*

c. Sanksi Adu Domba Dalam Kampanye Pemilu

Setiap peserta Pemilu dan tim kampanye dilarang menghasut, mengadu-domba, ataupun melakukan kekerasan kepada pihak-pihak lain. Hukumannya bisa dilihat dalam pasal 523:

> *"Setiap pelaksana dan/atau tim Kampanye Pemilu yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)."*

d. Sanksi Politik Uang Dalam Kampanye Pemilu

Para pelaku politik uang dalam Pemilu diancam hukuman kurungan paling lama dua tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000. Di luar itu, ada lagi hukuman tambahan berupa sanksi administratif, seperti diatur dalam pasal 286:

(1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi,, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih.

(2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai pasangan calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU.

e. Sanksi Kampanye Pemilu di Tempat Ibadah

Kampanye Pemilu tidak boleh dilakukan di tempat ibadah, tempat pendidikan dan juga fasilitas pemerintah. Pelanggaran terhadap aturan ini akan dianggap tindak pidana dan diancam sanksi kurungan paling lama 2 tahun. Seperti tertulis di pasal 521:

"Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu pidana penjara paling lama 2 tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000."[32]

[32] Adi Ahdiat, Jumat, 11 Jan 2019 18:01 WIB "Ini Daftar Sanksi Untuk Pelanggaran Kampanye Pemilu", sumber link: https://kbr.id/nasional/01-2019/ini_daftar_sanksi_untuk_pelanggaran_kampanye_pemilu/98681.html, diakses pada hari sabtu 26 November 2022| Jam 13.00 WIP.

f. Gambaran kondisi sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu

Temuan BAWASLU Kota Jayapura terhadap aduan Masyarakat terhadap ketidak netralan Badan Penyelenggara Adhoc yakni PPD dan PPS se-Kota Jayapura bahwa telah terjadi ketidak netralan atau idenpenensi panitian penyelnggaraaan pemilu dalam hal ini teradu VII sampai dengan teradu VIII dimana panitia Pengawas Distrik Jayapura selatan pada dapil II telah menerima suap dari peserta pemilu an. Saharudin Caleg DPRD Dapil II Partai Gerindra, yang mana saat ini kasus tindak pidana pemilu telah ditangani oleh pihak kepolisian kota Jayapura dan telah ditetapkan sebagai tersangka.

g. Keterlambatan Distribusi Logistik kepada 710 TPS di wilayah Distrik Jayapura selatan (Dapil DPRD Kota Jayapura 1) dan Ditrik Abepura (Dapil DPRD Kota Jayapura 4)

Keterlambatan Distribusi Logistik Kepada 710 TPS di wilayah Jayapura Selatan oleh penyelenggara. hal ini disebkan kurangnya orang untuk mengerjakan logistik baik secara langsung maupun dalam rapat pleno. Selain itu keterlambatan pemilihan disebabkan karena keterlambatan pengepakan dan Pendistribusian logistik.

h. Pemungutan Suara Ulang (PSU) pada Distrk Jayapura Utara

Pemungutan suara ulang disebakan karena adanya kekeliruan hasil perolehan suara yang di pakai atau diterima saksi dan bawaslu bersumber dari PPD dalam sidang DKPP, sedangkan menurut Suarat Rekomendasi Bawaslu Kota Jayapura Nomor; 301/K.Bawaslu–Kota Jayapura.JPR/V2019 telah diambil ahli oleh KPU Kota Jayapura. Sehingga terdapat dua versi hasil perolehan Surat suara. Yang masing-masing pihak ada yang di untungkan dan ada yang dirugikan.

i. **Keterlambatan Proses Rekapitulasi Perolehan Suara di Tingkat Distrik oleh PPD di Kota Jayapura sehingga Bawaslu Kota Jayapura mengeluarkan Surat Rekomendasi untuk Menarik dan Mengambil alih Proses Rekapitulasi yang dilakukan oleh PPD tersebut.**

   Ketidakpahaman PPS dan, PPD, dan tempat sarana dilakukan rekpitulasi di tingkat distrik Distrik yang kurang memadai mengakibatkan molornya waktu rekapitulasi jumlah suara peserta pemilu yang cukup lama hingga memakan waktu rekap di tingkat KPU kota Jayapura. Langkah yang dilakukan KPU Kota Jayapura adalah dengan Menarik Logistik pemilu dari 4 (empat) Distrik dikota Jayapura. (Distrik Jayapura Selatan, Distrik Jayapura Utara, Distrik Abepura, dan Distrik Heram).

j. **Keputusan BAWASLU RI terhadapat sengketa Proses CALEG PARTAI PERINDO yang mengharuskan dilakukannya Perhitungan Ulang pada 3 (tiga) TPS pada Wilayah DAPIL DPRD Kota Jayapura**

   Bahwa dalam pelaksanaan rekapitulasi perolehan suara pada tingkat PPD baik itu di dapil II yang meliputi Distrik Jayapura selatan dan Dapil III yang meliputi Distrik Abepura telah terjadi perbedaan perolehan suara pada penetapan hasil pleno di tingkat PPD. Dimana teradu VI sampai dengan teradu VIII telah melakukan perubahan pada form DAI yang telah terbit sebanyak 4 kali tanpa bisa menunjukan form DAA1, dan telah memplenokan lebih dari 1 (satu) hal ini Pihak.

k. **Perselisihan Penetapan Hasil Perolehan Suara CALEG pada Tingkatan DPRD Kota Jayapura, DPRP Papua, dan DPR RI serta DPD RI. Namun kesemuan tersebut ditolak oleh MK. (KPU Kota Jayapura Menang Perkara**

   Ada ketidak puasan terhadap hasil perolehan suara, menunjukan keraguan masyarakat terhadap

ketidakprofesionalitas dari pihak Penyelenggaraan Pemilu yang di bawah sampai Ke Mahakamah Konstitusi. Perselisian Hasil Pemilihan Umum untuk suara Suara CALEG pada Tingkatan DPRD Kota Jayapura, DPRP Papua, dan DPR RI serta DPD RI. Namun kesemuan tersebut ditolak oleh MK. Hal tersebut disebabkan permohonan eksepsi yang di pokoknya pemohon tidak jelas dan kabur menurut Hukum dan keyakinan Hakim MK.

l. **Terdapat pengaduan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Komisioner KPU Kota Jayapura dalam pemilu tahun 2019.**

   Dari pengaduan ada pembiaran dan tidak melakukan teguran oleh KPU Kota terhadap PPD distrik Heram yang telah melakukan pelanggaran. selain itu Sebelum dilakukannya pleno Heram, Kota Suara Distrik heram di pindakan di ruang Kosong oleh Ketua KPU Kota Jayapura dan PPD Distrik Heram dengan alasan yang tidak jelas, Ketua KPU Kota Jayapura. berdasarkan bukti- bukti dan pengaduan dari masyarakat, terhadap ketidak profesionlitas dari Penyelnggaraan Pemilihan Umum di Kota Jayapura Tahun 2019.

Penegak Hukum Terhadap Pelanggaran

Berdasarkan gambaran Kondisi sengketa Proses Penyelenggaraan pemilu Maka maka Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu Melakukan penegakan hukum dengan cara mengeluarkan rekomendasi berupa Putusan Hasil Sidang DKPP No. 323-PKE-DKPP/XI/2019 dengan Meberikan sanksi Peringatan; selaian itu itu juga Putusan Hasil Sidang DKPP No. 305-PKE-DKPP/XI/2019 ; memberikan Sanksi Perintgatan Keras;Putusan Hasil Sidang DKPP No. 253-PKE-DKPP/XI/2019 ; Sanksi Peringatan Keras terhadap para pelaku Penyelenggaraan Pemilu dalam hal ini komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura.

Selain itu juga KPU Kota Jayapura menindaklanjuti Rekomendasi Bawaslu Kota Jayapura dengan melakukan Klarifikasi, Pemecatan Terhadap para teradu yang terbukti serta melantik Pergantian Antar Waktu (PAW) sebagaimana dokumen berikut:

1. Keputusan KPU No. 068/HK.04.1/Kpt/9171/KPU/IV/2019 tentang Pemberhentian Anggota Panitia Pemilihan Distrik Jayapura Selatan yang terlibat dengan Partai politik dalam Pemilu 2019;
2. Keputusan KPU No. 069/HK.04.1/Kpt/9171/KPU/IV/2019 tentang Pemberhentian Anggota Panitia Pemungutan Suara Kelurahan Entrop, Kelurahan Vim, Kelurahan Yabansai, dan Kelurahan Koya barat yang terlibat dengan Partai politik dalam Pemilu 2019;
3. Keputusan KPU No. 073/HK.04.1/Kpt/9171/KPU/IV/2019, tentang Pengangkatan Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Panitia Pemilihan Distrik (PPD) Distrik Jayapura Selatan Dalam Pemilihan Umum 2019;
4. Keputusan KPU No. 074/HK.04.1/Kpt/9171/KPU/IV/2019, tentang Pengangkatan Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS) Kelurahan Entrop Dalam Pemilihan Umum 2019;
5. Keputusan KPU No. 075/HK.04.1/Kpt/9171/KPU/IV/2019, tentang Pengangkatan Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS) Kelurahan Vim, Kelurahan Yabansai dan Koya Barat Dalam Pemilihan Umum 2019

Dalam pendekatan hukum, terdapat dua perspektif yaitu unsur kelalaian dan unsur kesengajaan untuk melihat apakah tidakan kesalahan tersebut dilakukan. Dalam konteks ini, KPU Kota Jayapura mendapatkan sankis etik dimana mendapatkan sanksi peringatan dan sanksi peringatan keras. Artinya bahwa memang ada unsur dan motif kelalaian dan unsur kesengajaan dalam kasus ini. Hal-hal ini yang kemudian harus menjadi

pembelajaran penting bagi KPU Kota Jayapura untuk lebih tegas dalam menegur baik secara langsung dan tertulis jika ada angota PPD dan PPS ketahuan melakukan kesalahaan ataupun penyelewengan kewenangan. Oleh sebab itu, pelatihan-pelatihan dan penguatan kapasitas dan/serta literasi hukum kepada semua anggota KPU dan Staf, bahkan di tingkat PPD dan PPS untuk terus dilakukan secara berkelanjutan demi pencapaian penyelenggaraan pemilu yang baik, bermartabat dan berinteritas pada tahun 2024.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan latar belakang dan pembahasan di Atas maka Penulis berkesimpulan bahwa:

Dalam proses penyelenggaraan pemilu terdapat ketidak-netralan penyelenggara adhok yaitu panitia pemilihan distrik (PPD) dan panitia pemungutan suara (PPS) kepada peserta pemilu.(2) Adanya keterlambatan penyelenggara dalam mendistribusikan logistik sampai ke tempat-tempat pemungutan suara (TPS) yang mengakibatkan tidak dilakukannya pemungutan surat suara sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh penyelenggara.(3) Dilakukan pemungutan suara ulang (PSU) pada distrik Jayapura utara disebabkan penyelenggara di tingkat distrik (PPD) tidak melaksanakan peran dan fungsinya secara profesional.(4) Adanya Keterlambatan proses rekapitulasi perolehan suara di tingkat distrik oleh panitia pemilihan distrik (PPD).(5) Diketahui bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Menjatuhkan sanksi peringatan hingga sanksi peringatan keras atas pelanggaran kode Etik penyelenggara pemilu dalam hal ini komisi pemilihan umum kota Jayapura. Berdasarkan kesimpulan diatas maka yang menjadi saran adalah selaku penyelenggara pemilihan umum sebagai berikut. (1) Menjaga integritas selaku penyelenggara maka wajib memegang tegu asas-asas yaitu kemandirian, kejujuran,

keadilan, kepastian hukum,ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proposionalitas, profesionalitas, akutabilitas, dan Efisien, dan efektivitas. (2) Selaku penyelneggara hendaknya menjaga kekompakan dan kebersamaan antara ketua merangkap anggota dan anggota baik kedalam maupun keluar dengan mengendepankan dan mengutamakan kepentongan umum serta menjaga kepercayaan publik.(3) Bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepemiluan yang berlaku dan taat kepada asas-asas penyelenggara pemilu untuk menghindari pelanggaran yang terjadi pada setiap yaitu tahapan penyusunan daftar pemilu, pemutahiran data pemili calon, kampanye, pencetakan, dan distribusi surat suara, serta tahapan pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara.(4) Mempertahankan agar tidak terjadi keterlambatan dalam pengadaan logistik utamanya surat suara dalam proses pencetakan, pelibatan, dan penyaluran atau pendistribusian-pendistribusian suarat suara dan kelengkapan sudah sampai dan diterima oleh penyelnggara di tingkat bawah yaitu KPPS 2 hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara.

Daftar Pustaka

Buku :

Ahmad Kamil, 2008, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, Kencana, Jakarta, h. 19.

C.S.T. Kansil, et. Al, 2008, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, h. 87.

Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 77.

Fajlurrahman jurdi" Pengantar Hukum Pemilihan Umum"Kencana prenadamedia grub, jakarta, 2018, hal 67-76

Imam Syaukani, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 83.

Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, 'Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer', Gema Keadilan

Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 24

Sarjipto Rahardjo, 2009.*Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing hal 12

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004).

Teguh prasetio,*"Filsafat Pemilu"* Penerbit Nusa Media, Bandung, 2018, Hal 225

Sumber Dasar Hukum:

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Sumber Dokumen Lain Laporan, Disertasi , Tesis, Skripsi dalam Bentuk Online/Cetak :

Panduan Penegakan Hukum Pidana Lingkungan, Edisi Kesatu, diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2003, hlm. 3

Andi Satria Agung Putra Mangkau" Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Makassar" Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2021, Hal 15

Jurnal/ Prosiding Cetak/Online :

Asrifai" Pemilihan Umum Serentak (Concurrent Elections) 2019 Dan Tantangan Konsolidasi Demokrasi"Prosiding Seminar Nasional XXVIII AIPI, Jakarta,2019, hal 31

Frenk Frenk," *Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Fiqh Siyasah*", Asas Jurnal Hukum dan Ekonomi Syaria, Vol 8, No 1 (2016), hal. 57.

Sumber Internet :

Adi Ahdiat, Jumat, 11 Jan 2019 18:01 WIB "Ini Daftar Sanksi Untuk Pelanggaran Kampanye Pemilu", sumber link: https://kbr.id/nasional/012019/ini_daftar_sanksi_untuk_pelanggaran_kampanye_pemilu/98681.html, diakses pada hari sabtu 26 November 2022| Jam 13.00 WIB.

IMPLIKASI PERSINGGUNGAN KEWENANGAN BAWASLU DAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PENERAPAN PERBAWALU 8 TAHUN 2022 TENTANG PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PASCA PENETAPAN HASIL DI KOMISI PEMILIHAN UMUM

Fritz Edward Siregar, PhD
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
(STHI Jentera)

Abstrak

Artikel ini mengkaji persinggungan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi pada penanganan pelanggaran administrasi pemilu dalam negara demokrasi Indonesia. Artikel ini menggunakan metode studi kasus untuk mengkaji persinggungan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi melalui studi kasus dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Kalimantan Barat terhadap Calon anggota DPRD Kalimantan Barat pada Pemilu 2019. Hasilnya menunjukan bahwa kehadiran putusan Bawaslu dimaksudkan untuk memperbaiki prosedur yang secara nyata telah dilanggar oleh KPU beserta jajaran dibawahnya. Idealnya, putusan Bawaslu bersifat eksekutorial yang artinya harus langsung dilaksanakan oleh KPU. Persinggungan kewenangan antara Bawaslu dengan Mahkamah Konstitusi tidak dapat melegalkan tindakan KPU yang mengabaikan putusan Bawaslu. Artikel ini berkesimpulan bahwa untuk menjamin kepastian hukum dibutuhkan adanya

pengaturan terkait batasan kewenangan Bawaslu dalam memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu dan limitasi waktu penanganan pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara agar tidak menyebabkan dilema bagi Bawaslu dalam menangani perkara pelanggaran administrasi.

Kata kunci: Persinggungan kewenangan, pelanggaran administrasi, Mahkamah Konstitusi, Bawaslu.

Pendahuluan

Pada negara demokrasi konstitusional seperti Indonesia, salah satu cara yang digunakan untuk mengukur kepedulian rakyat terhadap pemerintah ialah melalui proses pemilihan umum (Pemilu). Dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintah, Pemilu menjadi mekanisme utama yang harus tersedia.

Mekanisme ideal pelaksanaan Pemilu diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Asas ini harus terwujud pada setiap pelaksanaan sistem pemilu di Indonesia.

Kehadiran Bawaslu dalam sistem penyelenggaraan pemilu dimaksudkan untuk menjamin dan mengawal proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis, berintegritas, dan bermartabat. Hal ini salah satunya diwujudkan dengan kewenangan yang melekat pada Bawaslu yakni kewenangan untuk mengawasi dan mengadili. Putusan Bawaslu merupakan produk hukum Bawaslu yang bersifat eksekutorial yang bertujuan untuk menciptakan keadilan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.

Ketidakpatuhan KPU dan penyelenggara pemilu dibawahnya terhadap putusan Bawaslu dapat menjadi tantangan bagi pelaksanaan kewenangan Bawaslu. Dikarenakan hal tersebut

berpotensi mengikis kepercayaan masyarakat pencari keadilan terhadap penanganan pelanggaran administrasi pemilu di Bawaslu.

Secara khusus artikel ini bertujuan untuk menunjukan transformasi Bawaslu dalam menjalankan kewenangannya. Persoalan pelanggaran administrasi pemilu saat ini mengalami transformasi yang masif, oleh karenanya Bawaslu sebagai salah satu instrumen penyelenggara pemilu perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian. Salah satunya dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.

Artikel ini akan membahas persinggungan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi dalam penanganan dugaan kasus pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi suara. Artikel ini terdiri dari empat pokok pembahasan, pertama membahas mengenai peran Bawaslu dalam menghadapi berbagai aspek tantangan pelaksanaan pemilu; Kedua, membahas sifat eksekutorial putusan Bawaslu; Ketiga, membahas persinggungan kewenangan antara Bawaslu dengan Mahkamah Konstitusi; terakhir Keempat, membahas materi peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2022 yang mengatur pelaksanaan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi suara.

Rumusan masalah

Artikel ini mencoba untuk mengeksplorasi transformasi peran Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu beserta tantangannya. Adapun yang menjadi pokok pertanyaan yakni bagaimana posisi putusan Bawaslu saat terjadi persinggungan kewenangan penanganan pelanggaran administrasi pemilu pasca penetapan suara dan kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa suara?

Metode penelitian

Artikel ini menggunakan metode penelitian studi kasus untuk menganalisis persinggungan kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi hasil. Secara definitif, metode ini digunakan untuk menganalisa secara lebih intensif tentang sesuatu terhadap individu, kelompok, atau situasi (Alsa, 2014). Kasus yang digunakan dalam artikel ini adalah dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Kalimantan Barat terhadap Calon anggota DPRD Kaimantan Barat pada Pemilu 2019.

Transformasi Peran Kekinian Bawaslu

Tidak diragukan lagi eksistensi dan urgensi kehadiran Bawaslu dalam mengawal proses demokratisasi. Bawaslu dihadirkan ke dalam sistem penyelenggaraan pemilu untuk menjamin dan mengawal proses penyelenggaraan pemilu dilakukan secara demokratis, berintegritas dan bermartabat. Meskipun demikian, pada saat yang sama Bawaslu diperhadapkan dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam masyarakat sebagai konsekuensi dari dialektika demokrasi itu sendiri.

Paling tidak penulis mencatat tiga hal yang menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam mengawal demokrasi di Indonesia. ***Pertama,*** pemilu bukan lagi sebagai pesta demokrasi yang menyenangkan, justru menjadi ajang menebar kebencian dan fitnah ke masyarakat. Fenomena *black campaign*, *hoax*, *hate speech*, *rumors, bullying*, dan isu SARA (suku; agama; ras; dan antargolongan) telah menjadi sisi gelap dari kehadiran media sosial dalam penyelenggaraan pemilu.[1]

[1] Pilihan menggunakan media sosial untuk membangun jaringan komunikasi politik yang kuat merupakan hal yang wajar dalam upaya meraih dukungan. Jaringan komunikasi politik ini dimaknai oleh Burke sebagai pola sistematis yang mengatur hubungan antar individu, maupun kelompok dalam pertukaran informasi politik. Terbentuknya jaringan komunikasi politik dengan menggunakan media sosial merupakan alasan praktis untuk

Kehadiran media sosial dalam pemilu secara nyata telah menjelma menjadi alat propaganda yang bersifat destruktif.[2] Akibatnya masyarakat mengalami polarisasi ke dua kutub yang saling berseteru dan dalam keadaan-keadaan tertentu menimbulkan eksalasi ketegangan yang mengarah kepada gangguan ketertiban dan keamanan negara.

Dalam konteks Pemilu 2019, Bawaslu setidaknya telah menerima sekitar 610 laporan konten-konten hoaks yang muncul di media sosial. Dari jumlah tersebut, terdapat 187 konten yang telah dilaporkan kepada masing-masing platform media sosial, seperti *Facebook, Twitter, Instagram*, dan *Youtube* untuk dilakukan *take down*. Bawaslu telah meminta bantuan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) untuk memberikan sanksi kepada platform yang tidak melakukan *take down*.

Lebih dari itu, berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Kementerian Komunikasi dan kominfo telah menutup situs www.jurdil.org. Tindakan penutupan atau *take down* terhadap konten pada *platform media online* atau media sosial dilakukan karena terbukti melanggar larangan kampanye atau melakukan kegiatan yang dapat mengganggu proses pelaksanaan pemilu sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.[3] Ke depan fenomena

menumbuhkan partisipasi yang mendorong kontribusi dan umpan balik, keterbukaan tanpa jarak antar sumber berita dan khalayak yang dapat menguatkan diskusi. Lihat Peter Burke, *Sejarah Sosial Media*, (Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2000). h. 380.

[2] Perkembangan teknologi informasi yang ditandai dengan digitalisasi banyak hal dan semakin populernya media sosial, bisa menjadi pedang bermata dua dalam pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Satu sisi, perkembangan tersebut bisa menjadi modal agar pelaksanaan Pemilu dengan baik dan kian efektif karena semakin pangkasnya jarak dan ruang. Sementara, di sisi lain, perkembangan teknologi juga bisa menjadi media bagi kecurangan dalam Pemilu, salah satunya melalui kampanye hitam. Lihat Yugha Erlangga & Vidi Vici Batlolone, *Apa dan Siapa Bawaslu RI: Di Balik Layar Penegak Demokrasi Indonesia*, (Jakarta: Bawaslu, 2018), h. 4-5.

[3] PT Prawedanet Aliansi Teknologi telah melakukan *Quick Count* dan mempublikasikan hasil *Quick Count* tersebut melalui melalui Bravos Radio dan situs www.jurdil2019.org. PT Prawedanet Aliansi Teknologi telah menyalahgunakan Sertifikat Akreditasi Nomor 063/Bawaslu/IV/2019 yang dikeluarkan Bawaslu. Sertifikat tersebut hanya dapat digunakan oleh PT Prawedanet Aliansi Teknologi untuk tujuan pemantauan pemilu, sedangkan melakukan dan mempublikasikan hasil *Quick Count* merupakan kegiatan survei yang hanya boleh dilakukan oleh lembaga survei yang telah terdaftar di KPU. Dalam

black campaign, *hoax*, *hate speech*, *rumors*, *bullying*, fitnah, dan isu SARA ini masih berpotensi terjadi, di tengah rendahnya tingkat literasi masyarakat.

Untuk mengantisipasi maraknya *black campaign*, *hoax*, *hate speech*, *rumors*, *bullying*, fitnah, dan isu SARA melalui media sosial, Bawaslu terus mendorong upaya pencegahan dan penindakan hukum.[4] Strategi yang dapat dilakukan diantaranya menjalin kerja sama dengan unit *cyber crime* Mabes Polri, menggandeng *platform* media sosial, dan berkoordinasi dengan Kemenkominfo guna memberikan sanksi. Saat yang sama, Bawaslu juga perlu melakukan kolaborasi bersama elemen kritis masyarakat dalam rangka mendorong tingkat literasi masyarakat dalam menggunakan media sosial.

Kedua, maraknya fenomena politik uang dan mahar politik dalam setiap kontestasi politik dengan modus atau pola yang semakin canggih. Politik uang hampir selalu muncul dan terjadi dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Praktik politik uang dan mahar politik kerap terjadi lantaran tidak ada definisi yang jelas, kelonggaran peraturan dan terbatasnya jangkauan norma hukum terhadap modus politik uang.

Pengaturan politik uang dalam UU Pemilu di setiap tahapannya berbeda-beda baik terkait subjek maupun ketentuan pidananya. Subjek pelaku politik uang pada tahapan kampanye ditujukan kepada pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu.[5] Sedangkan masa tenang, meliputi pelaksana, peserta,

---

kedudukannya sebagai pemantau pemilu terakreditasi Bawaslu, PT Prawedanet Aliansi Teknologi terindikasi bersikap tidak netral dan menunjukkan keberpihakan kepada salah satu paslon tertentu. Kegiatan PT Prawedanet Aliansi Teknologi dapat dikualifisir sebagai perbuatan yang memenuhi larangan dan kewajiban sebagaimana dimaksud Pasal 20 huruf j dan k, Pasal 21 huruf a, c dan i, Pasal 26 ayat (2) Perbawaslu No. 4 Tahun 2018, dan oleh karenanya Bawaslu berwenang untuk mencabut akreditasnya sebagai pemantau pemilu dan memerintahkan kepada instansi yang berwenang untuk menutup website jurdil.org.

[4] Lihat lebih lanjut dalam Fritz Edward Siregar, "The Role of the Elections Supervisory Agency to Contend Hoax and Hate Speech in the Course of 2019 Indonesian General Election", *PJIH Jounal*, Volume 7 Number 2, 2020, hlm. 12-15.

[5] Pasal 280 ayat (1) huruf J UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

dan/atau tim kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.[6] Selanjutnya untuk tahapan pemungutan suara subyek pelaku politik uang diperluas menjadi "setiap orang" tanpa dibatasi kualitas atau latar belakang pelaku politik uang.[7]

Selain persoalan subyek pelaku, ketentuan pidana dalam UU Pemilu mengatur berbeda-beda penerapan besaran pidana penjara dan denda.

Aturan itu memungkinkan orang melakukan praktik politik uang selama mereka bukan bagian dari tim kampanye, peserta pemilu, atau pelaksana pemilu. Politik uang bisa dilakukan ke siapa saja tapi hanya dalam masa pemungutan dan penghitungan suara. Tetapi dalam masa kampanye, selama tidak dilakukan peserta pemilu; tim kampanye; pelaksana kampanye massa, unsur subjeknya tidak terpenuhi.

Belum lagi ditambah adanya anggapan dalam masyarakat yang memandang pemilu sebagai ajang bagi-bagi rezeki. Instrumen kultural ini bahkan dimanfaatkan oleh segelintir politikus yang tidak bertanggung jawab untuk menghalalkan politik uang demi syahwat kekuasaan.

Bawaslu paling tidak mencatat modus politik uang yang kerap terjadi di antaranya: pembagian sembako, pembagian kupon umrah, menjanjikan umrah dan bantuan lainnya yang dicantumkan di baliho, pembagian uang/materi lainnya pada saat kampanye, menjanjikan barang/materi lainnya, dan pemberian *doorprize* saat kampanye. Bahkan dalam perkembangannya, Bawaslu menemukan modus-modus baru politik uang seperti penarikan uang tunai oleh para calon dua sampai tiga tahun sebelum penyelenggaraan pemilu, memberikan asuransi kecelakaan, menanam jasa yang mengikat masyarakat yang dilakukan jauh sebelum pemilu dilaksanakan, dan pemberian *e-money* atau uang elektronik.

---

[6] Pasal 278 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
[7] Pasal 515 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Riset yang dilakukan Gregorius Sahdan menunjukkan bekerjanya politik uang dalam pemilu di Indonesia dibagi ke dalam 7 (tujuh) bentuk: (1) penyaluran dana yang dilakukan dengan sengaja melawan hukum dalam rangka bujukan politik untuk mencapai kemenangan politik; (2) pemberian uang dengan tujuan mempengaruhi proses; (3) membagi-bagikan uang secara langsung; (4) melalui intruksi seperti memerintahkan pemasangan bendera dengan imbalan; (5) pembagian barang atau sembako yang dibungkus dengan kegiatan sosial; (6) memberi uang pada masa kampanye; dan (7) janji-janji akan memberikan sesuatu.[8]

Dalam keterangannya dalam sidang sengketa perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi, Bawaslu telah memroses 32 kasus pelanggaran pidana politik uang pada Pemilu 2019. Dari kasus tersebut, 25 kasus di antaranya akhirnya dilimpahkan dan telah diputus oleh pengadilan, 24 perkara di antaranya telah berkekuatan hukum tetap, dan 1 putusan dalam proses banding. Adapun rincian dari 24 putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut adalah: 17 putusan terbukti, 5 putusan tidak terbukti, 1 putusan terbukti tetapi bukan tindak pidana, dan 1 putusan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Bahkan dalam kegiatan patroli pengawasan, terdapat peserta pemilu dan tim pemenangan yang tertangkap tangan oleh Pengawas Pemilu karena diduga sedang memberi uang kepada masyarakat untuk memengaruhi pilihannya. Penangkapan dilakukan atas koordinasi Pengawas Pemilu bersama dengan pihak kepolisian.

Setiap Pengawas Pemilu penemu akan menindaklanjuti temuan tersebut dengan mengumpulkan bukti dan mengklarifikasi setiap pihak yang diduga terlibat dan menyaksikan. Total terdapat 25 kasus di 25 kabupaten/kota yang tertangkap tangan hingga 16 April 2019. Kasus-kasus tersebut tersebar di 13 provinsi di seluruh Indonesia. Provinsi dengan tangkapan terbanyak adalah Jawa

[8] Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, (Yogyakarta: The Indonesia Power of Democracy, 2009). h. 122.

Barat dan Sumatra Utara dengan kasus sebanyak lima kasus. Adapun barang bukti yang ditemukan beragam jenisnya, mulai dari uang, deterjen, hingga sembako. Lokasi praktik politik uang yang ditemukan di antaranya di rumah penduduk dan di tempat keramaian seperti di pusat perbelanjaan.

Fenomena politik uang ini tentu menjadi tantangan sekaligus momok bagi Bawaslu, sebab UU Pemilu telah mengamanatkan kepada Bawaslu untuk memastikan penyelenggaraan pemilu dilakukan secara jujur, adil, dan berintegritas. Dalam konteks ini, Bawaslu perlu melakukan langkah-langkah progresif, tidak hanya sekadar terjebak dalam rutinitas kegiatan konvensional berupa sosialisasi dan kerja sama dalam rangka pencegahan, maupun kegiatan pengawasan rutin seperti apel siaga pengawasan atau patroli pengawasan menjelang pemilihan. Tetapi, lebih dari itu, dibutuhkan adanya inovasi pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat, seperti membentuk kader antipolitik uang di pedesaan, atau membina kawasan, kampung atau desa antipolitik uang.

Pada saat yang sama, Bawaslu secara proaktif juga perlu mengusulkan naskah kajian perubahan regulasi yang bisa memperkuat Bawaslu dalam menjangkau semua pelaku politik uang, termasuk pengenaan sanksi yang dapat memberikan efek jera. Bawaslu juga dituntut untuk secara konsisten memetakan kerawanan politik uang, utama di masa tenang pemilu dan pada saat pemungutan suara. Bahkan Bawaslu perlu menginvetarisir beberapa modus jual beli surat suara seperti memanfaatkan sisa surat suara yang tidak terpakai di TPS untuk dicoblos dan diberikan kepada kubu yang sudah memesan kepada oknum KPPS, dan pula modus-modus lainnya. Semua itu dilakukan sebagai bagian strategi bagi Bawaslu dalam melakukan pencegahan terjadinya praktik politik uang.

Ketiga, Bawaslu berdasarkan desain UU Pemilu memainkan dua peran sekaligus. Satu sisi sebagai pengawas, tetapi pada sisi

lain sebagai pengadil sengketa proses pemilu. Ibarat jaksa dan hakim diperankan oleh aktor yang sama. Metamorfosis fungsi Bawaslu tersebut dikhawatirkan akan mengganggu integritas penyelenggaraan pemilu. Betapa tidak, Bawaslu memiliki rangkap fungsi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan karena di satu sisi menjalankan fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama menjalankan fungsi pengawasan. Hal ini misalnya terlihat dari kritik Didik Supriyanto:

> *"Bawaslu menjalankan fungsi-fungsi peradilan, tetapi pada saat yang sama juga menjalankan fungsi pengawasan. Ini dobel fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kajadian atau kasus pelanggaran administrasi. Padahal kemudian lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Jelas, penilaiannya (ketika menjalankan fungsi pengawasan) akan memengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan)".*[9]

Fungsi Bawaslu yang demikian tidak ubahnya sebagai hermaprodit. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah memiliki penilaian tertentu atas suatu kasus pelanggaran atau sengketa proses Pemilu. Padahal Bawaslu juga harus menyidangkan dan mengadili kasus tersebut. Jelas, penilaiannya ketika menjalankan fungsi pengawasan akan mempengaruhi putusannya saat menjalankan fungsi peradilan. Demikian pula saat Bawaslu melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa proses Pemilu, putusan Bawaslu dalam sidang adjudikasi cenderung terbaca. Dalam praktik pun, Bawaslu tidak dapat menafikkan hasil pengawasannya, apalagi telah ada pencegahan atau rekomendasi, sehingga putusan Bawaslu akan cenderung sama dengan pelaksanaan fungsi pengawasan.

---

[9] Didik Supriyanto, "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru", https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru, diakses 26 Januari 2020.

Bahkan jika dilihat dari beberapa kasus yang telah ditangani oleh Bawaslu, lebih dominan memainkan perannya sebagai pengadil atau hakim dan tidak lagi sebagai pengawas.[10]

Sebenarnya fungsi ganda Bawaslu ini bukanlah suatu anomali dalam penyelenggaraan pemilu dan penegakan keadilan pemilu. Bahkan terdapat pandangan bahwa dilekatkannya fungsi mengadili kepada Bawaslu merupakan bentuk peneguhan eksistensi Bawaslu dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas. Fungsi Bawaslu yang demikian merupakan konsekuensi dari wewenang Bawaslu sebagai organ Pengawas Pemilu. Fungsi pengawasan yang dijalankan Bawaslu tidak akan efektif tanpa dibarengi dengan fungsi penyelesaian sengketa proses pemilu. Fungsi penyelesaian sengketa proses pemilu ini merupakan bagian dari fungsi penindakan yang merupakan bagian penting dari penanganan pelanggaran pemilu. Dengan adanya fungsi mengadili ini, Bawaslu dapat meneguhkan makna "jujur dan adil" yang menjadi prasyarat utama dalam pelaksanaan pemilu yang demokratis. Lebih dari itu, sarana sengketa proses pemilu dapat menjadi peneguh makna "daulat rakyat" karena melalui sarana sengketa proses pemilu, Bawaslu dapat merawat mandat rakyat dari berbagai transaksi yang melukai "daulat rakyat" itu sendiri dalam suatu ajang kontestasi politik.[11]

Fungsi kelembagaan Bawaslu ini akan berjalan dengan baik sepanjang didukung dengan anggota yang profesional dan berintegritas. Akan tetapi jika diragukan jalannya kedua fungsi tersebut, maka bisa dilakukan beberapa opsi transformasi Bawaslu.

Oleh karenanya, perlu kemudian dilihat kembali pilihan-pilihan agar arah transformasi Bawaslu di masa yang akan datang dapat disesuaikan dengan kebutuhan politik

---

[10] Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, (Jakarta: Themis Publishing, 2018). h. 85.

[11] Bachtiar, "*Peneguhan Eksistensi Bawaslu Sebagai Lembaga yang Berwenang Untuk Menyelesaikan Sengketa Proses Pemilu*", Paper disampaikan dalam Kegiatan KNHTN-5 di Batusangkar Sumatera Barat Tanggal 9-12 November 2018, h. 7.

ketatanegaraan Indonesia. Pilihan pertama yang mungkin muncul ialah dibentuknya badan peradilan khusus pemilu yang berada di bawah Mahkamah Agung, atau pilihan kedua ialah mentransformasikan Bawaslu untuk menjadi peradilan khusus pemilu yang tidak berada di bawah Mahkamah Agung dan fungsi pengawasannya diserahkan ke masyarakat sipil, atau pilihan ketiga membentuk pengadilan khusus pemilu yang bersifat *quasi* dengan tetap menjalankan fungsi pengawasan, karena pada hakikatnya Bawaslu adalah lembaga pengawas pemilu. Berbagai pilihan transformasi kelembagaan Bawaslu tersebut tampaknya dapat menjadi pilihan yang rasional dan semua itu sangat tergantung dan berpulang pada kehendak rakyat.

Mempertegas Sifat Eksekutorial Putusan Bawaslu

UU Pemilu telah menentukan setiap putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu wajib ditindaklanjuti oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Demikian pula pada putusan Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu TSM, wajib ditindaklanjuti KPU. Dalam jangka waktu 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menerbitkan Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan pengaturan yang demikian, putusan lembaga pengawas pemilu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu tidak sekadar berada dalam ruang hampa, tetapi harus ditindaklanjuti.

Ini berarti setiap putusan Bawaslu pasca dibacakan memiliki sifat eksekutorial, sepanjang tidak dilakukan upaya koreksi atas putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu. Namun untuk putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi pemilu TSM langsung bersifat eksekutorial, sebab tidak tersedia mekanisme upaya hukum. Yang ada hanyalah upaya perlawanan terhadap

Keputusan KPU sebagai tindak lanjut dari putusan Bawaslu ke Peradilan TUN. Bahkan sebagai bentuk peneguhan sifat eksekutorial putusan Bawaslu ini, dalam hal KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, atau Peserta Pemilu tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, maka Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota mengadukan ke DKPP dengan dugaan melanggar kode etik penyelenggara pemilu.

Meskipun setiap putusan Bawaslu dalam penyelesaian dugaan pelanggaran administrasi pemilu wajib ditindaklanjuti oleh KPU, fakta menunjukkan bahwa putusan Bawaslu kerap tidak direspons positif oleh KPU, bahkan tidak sedikit melakukan perlawanan atas putusan Bawaslu tersebut. Hal ini mengindikasikan bahwa setiap putusan Bawaslu sekalipun bersifat eksekutorial akan selalu dihadang oleh kompleksitas permasalahan yang mengemuka di tahap aplikasi putusannya. Kenyataan ini dapat dilihat secara jelas pada beberapa putusan Bawaslu, semisal tidak dilaksanakannya putusan Bawaslu Nomor 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019 terkait dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Kalimantan Barat yang dilaporkan Hendri Makaluasc Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar) dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Hendri Makaluasc melakukan tindakan laporan pelanggaran administratif pemilu kepada Bawaslu RI terhadap Terlapor KPU Provinsi Kalbar dikarenakan diterbitkannya Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 44/PL.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam Pemilihan Umum Tahun 2019 dan Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Dari Setiap Kabupaten/Kota di Daerah Pemilihan Dalam Wilayah Provinsi Pasca Putusan

Mahkamah Konstitusi Pemilihan Umum Tahun 2019 Provinsi Kalimantan Barat Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 (Model DC1-DPRD) tertanggal 12 Agustus 2019.

Terhadap laporan tersebut, setelah melakukan sidang pemeriksaan, Bawaslu dalam amar putusannya menyatakan KPU Provinsi Kalbar terbukti secara sah dan menyakinkan melakukan pelanggaran administrasi Pemilu. Selain itu, Bawaslu memerintahkan kepada KPU Provinsi Kalbar untuk melakukan perbaikan dengan cara menetapkan rekapitulasi hasil penetapan perolehan suara dan perolehan kursi partai politik peserta pemilu anggota DPRD Provinsi Kalbar serta menetapkan calon terpilih anggota DPRD Provinsi Kalbar dalam Pemilu 2019 dengan berdasarkan hasil koreksi perolehan suara Partai Gerinda dan calon secara keseluruhan, sistematis, dan objektif sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019 yang telah dikuatkan oleh Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.

Alhasil, putusan Bawaslu tersebut tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kalbar. Tidak dilaksanakannya putusan Bawaslu tersebut justru karena berdasarkan surat KPU sebagai respon atas surat KPU Kalbar yang meminta arahan terkait pelaksanaan putusan Bawaslu. Padahal KPU Provinsi Kalbar telah menggelar rapat pleno terbuka KPU Provinsi Kalbar untuk melaksanakan Putusan Bawaslu Nomor: 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019, menetapkan Hendri Makaluasc, A.Md., S.E., M.Th., sebagai caleg terpilih dalam Pemilihan Calon Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 (enam) dari Partai Gerindra.

Terkait Rapat Pleno terbuka KPU Provinsi Kalbar tersebut, KPU memanggil KPU Provinsi Kalbar untuk diklarifikasi dan menerbitkan surat yang ditujukan kepada KPU Provinsi Kalbar berisi memerintahkan KPU Provinsi Kalbar untuk membatalkan hasil rapat pleno terbuka yang diadakan pada 5 September 2019

dan menetapkan hasil rekapitulasi perolehan suara, kursi, dan calon terpilih Anggota DPRD Provinsi Kalbar sesuai dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 154-02-20/PHPU. DPR-DPRD/XVII/2019 dengan mengesampingkan Putusan Bawaslu Nomor: 83/LP/PL/ADM/RI/00.00/VIII/2019.

Bertempat di Kantor KPU, KPU Provinsi Kalbar mengadakan Rapat Pleno yang menghasilkan Berita Acara Rapat Pleno Tertutup Nomor: 29/PL.01.9.BA/61/Prov/IX/ 2019 tentang Pembatalan atas:

1. Rapat Pleno Terbuka KPU Provinsi Kalimantan Barat Tindak Lanjut Putusan Bawaslu RI yang dilaksanakan tanggal 5 September 2019;
2. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 50/PL.01.9-Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang Pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 46/PL.01.8Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 42/PL.01.8-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi;
3. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 51/PL.01.9-Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang Pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 47/PL.01.9Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 43/PL.01.9-Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019; dan
4. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 52/PL.01.9-Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang

Pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 48/PL.01.9-Kpt/61/Prov/IX/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Barat Nomor: 44/PL.01.9Kpt/61/Prov/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Rapat pleno yang bersifat tertutup di atas sesungguhnya bertentangan dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Penetapan Perolehan Kursi dan Penetapan Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum dimana ditentukan bahwa "*Penetapan Calon Terpilih Anggota DPRD Provinsi dilakukan berdasarkan perolehan kursi Partai Politik dan suara sah nama calon yang tercantum dalam DCT anggota DPRD Provinsi untuk setiap Dapil, yang dilakukan dalam* ***rapat pleno terbuka"***. Semestinya rapat pleno tersebut dilakukan secara terbuka, namun dipaksakan diadakan secara tertutup.

Sebelum perkara ini diperiksa dan diadili oleh Bawaslu, juga telah diperiksa dan diputus oleh Bawaslu Kabupaten Sanggau berdasarkan laporan yang disampaikan oleh Calon Anggota DPRD Provinsi Dapil Kalbar 6 dari Partai Gerindra Hendri Makalasc perihal dugaan pelanggaran administratif pemilu oleh Ketua dan Anggota PPK Meliau (Terlapor) berkenaan dengan perubahan perolehan suara Pelapor dan penggelembungan suara Cok Hendri Ramapon sebanyak 2.414 suara.

Terhadap laporan tersebut, Bawaslu Kabupaten Sanggau menerbitkan Putusan Acara Cepat terhadap laporan Hendri Makalasc yang menyatakan Terlapor terbukti bersalah dan memerintahkan KPU Kabupaten Sanggau melakukan koreksi pada Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Model DAA1-DPRD Provinsi dan DA1-DPRD Provinsi pada Partai Gerindra di 19 (sembilan belas) desa dengan melakukan

penyandingan berdasarkan Formulir Model DAA1.Plano-DPRD Provinsi. Terhadap putusan tersebut, KPU Kabupaten Sanggau mengajukan permintaan koreksi atas Putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau kepada Bawaslu. Bawaslu melalui Putusan Nomor 15/K/ADM/BWSL/PEMILU/ V/2019 tanggal 23 Mei 2019 pada pokoknya memutuskan "Menolak Permintaan Koreksi Martinus Sumarto, SH." (menyatakan menolak permintaan koreksi dari KPU Kabupaten Sanggau).

Sebagai tindak lanjut, KPU Kabupaten Sanggau melaksanakan rapat pleno untuk melaksanakan putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau. KPU Kabupaten Sanggau melakukan koreksi pada Sertifikat Hasil Penghitungan Perolehan Suara Formulir Model DAA1 dan Formulir Model DA1-DPRD Provinsi Partai Gerindra di 19 desa pada wilayah Kecamatan Meliau. KPU Kabupaten Sanggau juga telah melakukan koreksi terhadap Formulir Model DB1 DPRD Kabupaten Sanggau yang mana semula perolehan suara Hendri Makaluasc adalah 2.492 suara menjadi 2.551 suara dan perolehan suara Cok Hendri Ramapon semula 6.378 suara menjadi 3.964 suara, sehingga total perolehan suara Pelapor 5.384 suara.

Namun sejalan dengan bergulirnya sengketa PHPU, Hendri Makalasc melalui Partai Gerindra mengajukan Permohonan PHPU kepada Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 154-0220/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019,

> *Menyatakan perolehan suara yang benar untuk Pemohon atas nama Hendri Makaluasc, A.Md., SE., M.Th Calon Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat 6 Partai Gerindra Nomor Urut 1, Daerah Pemilihan Kalimantan Barat 6 adalah 5.384 suara, dan Memerintahkan Termohon untuk melaksanakan putusan a quo.*

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah berpendapat KPU maupun Bawaslu telah melaksanakan putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau mengoreksi sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Formulir Model DAA1 dan DA1-

DPRD Provinsi Dapil Kalimantan Barat 6 untuk Partai Gerindra pada 19 Desa di Kec Meliau yang dituangkan dalam BA Nomor 354/PY.01.1.BA/6103/KPU.Kab/VII/2019.

Dalam rangka menindaklanjuti Putusan MK, KPU Provinsi Kalbar melakukan konsultasi kepada KPU Pusat. KPU Pusat memerintahkan kepada KPU Provinsi Kalbar menindaklanjuti Putusan MK dengan menetapkan perolehan suara dalam Formulir Model DC1-DPRD Provinsi. KPU Provinsi Kalbar melaksanakan Rapat Pleno Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi di Hotel Golden Tulip Pontianak.

Dalam rapat pleno tersebut, KPU Provinsi Kalimantan Barat hanya mengubah perolehan suara Hendri Makaluasc pada dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara tingkat provinsi (Formulir Model DC1-DPRD Provinsi). Alasan KPU Provinsi Kalbar hanya memasukkan perolehan suara Hendri Makaluasc karena pada amar putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan perolehan suara yang benar atas nama Hendri Makaluasc, A.Md.,SE.,M.Th yaitu sebesar 5.384 suara, tanpa mengkoreksi perolehan suara Cok Hendri Ramapon, S.Sos yaitu tetap sebesar 6.599 suara.

Partai Gerinda mengajukan keberatan dengan alasan KPU Provinsi Kalbar tidak mengubah angka keseluruhan calon Partai Gerindra di Dapil Kalbar 6 berdasarkan Putusan Mahkamah. Seharusnya DC1 juga dikoreksi pasca Putusan Mahkamah sehingga secara hukum hasil koreksi yang dilakukan harus sesuai dengan jenjangnya dan tidak menimbulkan cacat hukum dalam penetapannya. Itulah sebabnya Hendri Makaluasc melakukan tindakan laporan pelanggaran administratif pemilu ke Bawaslu terhadap KPU Provinsi Kalbar sebagaimana telah diuraikan di atas.

Penggalan kronologis di atas paling tidak menunjukkan bahwa putusan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu dalam realitasnya tidak implementatif, dan KPU sebagai organ yang wajib menjalankan putusan tersebut

terkesan mengabaikan dan bahkan melakukan perlawanan terhadap apa yang telah ditentukan dalam putusan Bawaslu. Dalam perkara ini, KPU mempertontonkan sikap *ambiguitas*-nya dan menerapkan standar ganda dalam melaksanakan putusan Bawaslu yang dikeluarkan pasca penetapan hasil rekapitulasi penghitungan suara.

Satu sisi KPU memerintahkan KPU Kabupaten untuk melaksanakan proses koreksi sebagaimana amar putusan Bawaslu, namun sisi lain mengabaikan hasil koreksi tersebut saat penetapan calon terpilih dilakukan. Akibatnya putusan Bawaslu tidak dapat berjalan efektif. Putusan Bawaslu kerap diperhadapkan dengan kenyataan adanya suatu *disparitas* antara tahap pembacaan dan tindak lanjut putusan sehingga pascaputusan, eksistensi Bawaslu sepertinya berada dalam ruang hampa tanpa tindakan apa pun. Putusan Bawaslu hanya akan memiliki kekuatan simbolik yang sebatas menghiasi dinamika proses penyelenggaraan pemilu.

Kenyataan ini membuktikan bahwa sangat sulit bagi Bawaslu untuk memastikan bahwa putusannya ditindaklanjuti sehingga dapat dikatakan bahwa terdapat masalah akibat tidak ditindaklanjutinya putusan tersebut. Padahal, jelas tertera putusan Bawaslu secara normatif wajib dipatuhi KPU. Namun pertanyannya kemudian, apa yang harus dilakukan jika KPU nyatanya tidak melaksanakan putusan itu sementara Bawaslu tidak dilengkapi dengan aparat atau organ yang melaksanakan putusan secara paksa?

Adalah ideal jika semua pihak mempunyai kesadaran moral bahwa mereka berkewajiban untuk melaksanakan putusan. Memang, kesadaran moral itu lazim menjadi salah satu faktor yang menjamin semua pihak untuk melaksanakan hukum. Namun, kesadaran moral saja tidak akan dapat cukup menjamin dilaksanakannya putusan tersebut.[12]

[12] Achmad Roestandi, "Peran dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal*

Apabila masalah tindak lanjut putusan Bawaslu yang diabaikan terus berlanjut, bisa jadi Bawaslu akan ditinggalkan para pencari keadilan pemilu. Hal ini karena ekspektasi masyarakat yang besar terhadap Bawaslu, ternyata tidak dibarengi dengan rasa keadilan pemilu akibat tidak ditindaklanjutinya putusan Bawaslu.

Dalam sistem keadilan pemilu, pelaksanaan tugas dan wewenang antarlembaga penyelenggara pemilu berdasarkan UU Pemilu didesain untuk saling membatasi. UU Pemilu dibentuk dengan maksud agar para penyelenggara pemilu mempunyai arah yang jelas dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. UU Pemilu berfungsi untuk mengorganisir tugas dan wewenang antarlembaga penyelenggara pemilu agar tidak digunakan secara paksa dan sewenang-wenang. Lebih dari itu, Undang-Undang Pemilu harus berfungsi menjadi kerangka acuan bersama agar tidak hanya dijadikan sekadar norma yang tidak bergigi samak sekali akibat ditafsirkan berdasarkan kepentingan sesaat.

Oleh karena itu, apa yang telah diputuskan oleh Bawaslu, demi hukum wajib dijalankan oleh KPU, sebab telah digariskan oleh UU Pemilu. Itulah makna dari sistem pembagian kewenangan antara KPU dan Bawaslu. Bawaslu memutus dugaan pelanggaran dan KPU menindaklanjuti putusan Bawaslu. Artinya ada mekanisme saling mengimbangi (*check and balances*) antarwewenang dari kedua lembaga penyelenggara pemilu tersebut.[13]

Argumentasi yang demikian telah menjadi pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, dimana "prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan

Konstitusi, Volume 3-Nomor 1, Februari, 2006, hlm. 13.

[13] Istilah *Check and Balance* itu sendiri dalam Black Law Distionary diartikan sebagai "*checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power*". Lihat Henry Campbel, *Black Law Dictionary*, (St Paul: West Publishing Co., 1990), hlm. 238.

legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan hubungan antara pengawas dan yang diawasi yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara".[14]

Bahkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/PUU-VI/2008 telah menegaskan betapa pentingnya menjaga prinsip *checks and balances* tersebut. Dalam konteks ini Mahkamah berpendapat:

> *"…bekerjanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances) antarlembaga atau antarorgan negara dalam negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, merupakan salah satu mekanisme untuk menegakkan prinsip constitutuonalism yang merupakan syarat pertama negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum".*[15]

Pelembagaan mekanisme *check and balance* yang dimaksudkan untuk mencegah tirani dari salah satu kekuasaan, dan menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab.[16] Pandangan senada ditegaskan Fickar Hadjar bahwa dikembangkannya sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dimaksudkan untuk saling kontrol antarcabang kekuasaan dan sejauh mungkin menghindari tindakan-tindakan tirani, hegemoni dan pemusatan kekuasaan.[17] Adanya sistem *check and balances* mengakibatkan kekuasaan dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol sehingga *abuse of power* dari aparatur kekuasaan dapat dicegah sedemikian rupa.[18]

---

[14] Luthfi Widagdo Eddyono, "Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 2, April 2010, hlm. 41.

[15] *Ibid*., hlm. 38.

[16] Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis: Studi Sosio Legal Atas MPR 1998—2000*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 56.

[17] A. Fickar Hadjar, *at al*, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: KRHN-Kemitraan, 2003, hlm. 3.

[18] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: MKRI Press, 2006), hlm. 74.

Berdasarkan esensi yang dikandung dalam konsep pemilu yang demokratis, penulis berpandangan putusan Bawaslu baik dalam perkara dugaan pelanggaran administrasi pemilu maupun sengketa proses pemilu dapat dimaknai telah menciptakan suatu tatanan hukum pemilu atas dasar esensi keadilan pemilu.

Tatanan tersebut adalah: *pertama*, membumikan prinsip-prinsip keadilan pemilu, dan *kedua*, membangun sebuah proses penegakan hukum pemilu yang konsisten dan bertanggung jawab dalam rangka menjamin keadilan pemilu.

Dalam makna membumikan prinsip-pinsip keadilan pemilu, putusan Bawaslu pada hakikatnya ditujukan dalam rangka menjamin tertib hukum. Tertib hukum itu sendiri dibutuhkan dalam rangka menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang berkepentingan dalam suatu perkara.

Menurut Faisal A Rani, tertib hukum hanya dapat tercipta jika perilaku anggota masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.[19] Pada titik ini Bawaslu memastikan agar perilaku setiap peserta pemilu sesuai dengan aturan hukum pemilu yang berlaku. Manakala ada pelanggaran terhadap aturan hukum pemilu, maka Bawaslu berkewajiban untuk memastikan adanya pemulihan terhadap kerugian yang ditimbulkan dari suatu pelanggaran tersebut. Tujuannya tidak lain adalah memastikan adanya tertib hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam keadaan seperti ini terlihat jelas bahwa setiap putusan Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu maupun sengketa proses pemilu bermakna pemahkotaan (*crowning*) prinsip-prinsip keadilan pemilu.

Dalam makna membangun sebuah penegakan hukum pemilu, salah satu esensi keadilan pemilu adalah menghendaki setiap putusan Bawaslu sebagai *entry point* bagi upaya penegakan

[19] Faisal A. Rani, *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Sesuai dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, (Bandung: Pascasarjana Universitas Padjdjaran, 2002), hlm. 69.

hukum pemilu. Tanpa adanya penegakan hukum pemilu, kaidah-kaidah hukum yang dikandung dalam putusan tersebut niscaya hanyalah menjadi onggokan berkas yang tidak bermakna dan bernilai. Putusan Bawaslu hanya akan terlihat sekadar memiliki kekuatan simbolik yang sebatas menghiasi potret penegakan hukum pemilu saja tanpa makna dan arti. Hal ini pernah diingatkan oleh Laica Marzuki bahwa tanpa penegakan hukum, kaidah-kaidah hukum materiil (*materieel recht*) niscaya menjadi tumpukan kertas (*eepupieren muur*) saja.[20] Dalam penegakan hukum pemilu, putusan Bawaslu harus memperhatikan tiga unsur seperti yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, yaitu unsur kepastian hukum (*rechissicherheit*), kemanfaatan atau hasil guna (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*),[21] sebagai landasan filosofis penerapan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Meski ketiga unsur fundamental tersebut sangat esensial dalam suatu putusan lembaga peradilan, hendaklah pula memperhatikan apa yang dikemukakan oleh Bismar Siregar bahwa "apabila ia menegakkan keadilan, yang dikorbankan adalah kepastian hukum. Hukum hanya sebagai sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan".[22] Bagaimana pun penegakan hukum pemilu bervisi pada tegak dan terwujudnya keadilan pemilu.

Sebagai negara yang telah mendeklarasikan dirinya dalam konstitusi sebagai negara hukum, semestinya putusan Bawaslu tersebut harus dihormati oleh KPU dan bersifat eksekutorial. KPU seharusnya secara proaktif mengambil langkah-langkah konkret sebagaimana diperintahkan dalam putusan Bawaslu. Bukan memperlihatkan sebaliknya yaitu tidak melaksanakan putusan

---

[20] M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof.Dr.H.M. Laica Marzuki, S.H.* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). hlm. 94.

[21] Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 1.

[22] Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm.156.

Bawaslu. Dapat dikatakan, putusan Bawaslu dijadikan dasar hukum bagi KPU untuk mengembalikan makna keadilan pemilu yang terdistorsi sebagai akibat adanya suatu pelangggaran pemilu.

Upaya pemahkotaan keadilan pemilu bukan hanya menjadi *core issue* Bawaslu, tetapi juga oleh KPU sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara pemilu. Kontinuitas tindakan KPU pascaputusan sangat menentukan diimplementasikan atau tidaknya putusan Bawaslu. Dengan diimplementasikannya putusan Bawaslu secara konsisten dan bertanggung jawab, tentu akan menjamin kontinuitas nilai-nilai pemilu demokratis, sekaligus memantapkan proses pemahkotaan (*crowning*) keadilan pemilu sebagai *main spirit* dalam keseluruhan tatanan dan aktivitas sistem kepemiluan.

Memaknai Persinggungan Kewenangan Bawaslu dengan Mahkamah Konstitusi

UU Pemilu pada dasarnya memungkinkan bagi setiap peserta pemilu untuk mengajukan gugatan pemilu, yaitu melalui (1) jalur penyelesaian penanganan pelanggaran administratif pemilu ke Bawaslu dan (2) jalur sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) ke Mahkamah Konstitusi. Hanya saja terdapat perbedaan kewenangan yang signifikan antara keduanya. Penyelesaian dugaan pelanggaran administratif pemilu ke Bawaslu hanya berkenaan dengan tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.[23] Sementara penyelesaian sengketa PHPU ke Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan terpilihnya pasangan calon.[24]

Mengenai sengketa PHPU di Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemilu dan Hukum Acara PHPU di Mahkamah Konstitusi

[23] Pasal 460 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
[24] Pasal 475 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

membatasi limitasi waktunya 3 hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh KPU. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi akan memeriksa, mengadili dan memutus sengketa PHPU tersebut paling lama 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi.

Mengenai sengketa pelanggaran administrasi pemilu di Bawaslu, UU pemilu membatasi waktu penanganannya dalam limitasi waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu. Selanjutnya UU Pemilu mewajibkan Bawaslu untuk menyelesaikannya paling lama 14 hari kerja setelah temuan atau laporan diterima atau diregistrasi.[25]

Memerhatikan rentang waktu tersebut, terdapat titik persinggungan antara Mahkamah Konstitusi dan Bawaslu dalam penyelesaian gugatan pemilu, khususnya yang berkenaan dengan pelanggaran pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara yang justru dapat memengaruhi hasil perolehan suara. Dalam hal laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu diajukan pada saat/berbarengan dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara secara nasional, maka penyelesaiannya potensial bersinggungan dengan ranah Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus sengketa PHPU.

Terhadap persinggungan kewenangan ini, UU Pemilu tidak memberikan pengaturan yang jelas, apakah Bawaslu menghentikan pemeriksaan pelanggaran administrasi pemilu tersebut atau tetap menjalankan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Pada sisi lain, jikalaupun Bawaslu telah memutus dugaan pelanggaran pemilu khususnya pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara, adakah kewajiban hukum bagi KPU untuk tetap melaksanakan putusan Bawaslu atau sama sekali tidak ada kewajiban KPU untuk melaksanakan putusan

[25] Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Bawaslu dengan alasan setelah tahapan rekapitulasi hasil penghitungan suara selesai, maka hal itu bukanlah merupakan pelanggaran administrasi pemilu yang menjadi wewenang Bawaslu, melainkan menunggu putusan Mahkamah Konstitusi karena sudah masuk pada fase sengketa PHPU. Tentu hal ini menimbulkan persoalan hukum pada tataran pelaksanaan kewenangan penyelenggara pemilu.

Persoalan hukum tersebut secara kasat mata terbentang dalam perkara dugaan pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan KPU Kalimantan Barat yang dilaporkan Hendri Makaluasc Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam Pemilihan Umum Tahun 2019 sebagaimana telah diuraikan di atas. Dalam perkara ini, terjadi perbedaan pandangan yang kontras antara KPU dan Bawaslu terhadap kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi khususnya pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara. KPU menganggap bahwa pelanggaran adminisitrasi pada tahapan tersebut dapat dijalankan oleh KPU hanya jika masih di dalam jadwal rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai Pasal 52 ayat (7) PKPU Nomor 4 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya hanya dapat ditindaklanjuti sesuai dengan jadwal rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara yang telah ditetapkan KPU. Selain itu, sikap KPU menyandarkan pada Pasal 82 ayat (2) yang menjelaskan bahwa proses perubahan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena itu, ada anggapan tidak ada kewajiban KPU untuk melaksanakan putusan Bawaslu, melainkan KPU wajib melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan yang tertera dalam amar putusan. Selain itu, KPU berpandangan bahwa dalam persidangan PHPU di Mahkamah Konstitusi, seluruh alat bukti termasuk keterangan Bawaslu terhadap pelaksanaan

putusan Bawaslu Kabupaten Sanggau telah diuji dalam proses persidangan. Dengan demikian, KPU menilai seluruh keterangan Bawaslu telah dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks ini, KPU hendak mengatakan, dilaksanakan atau tidaknya putusan Bawaslu pasca penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara sangat tergantung pada ada atau tidaknya aduan PHPU di Mahkamah Konstitusi, sebab perkara itu telah berada pada tahapan PHPU. Jika terdapat aduan di Mahkamah Konstitusi, maka pelaksanaannya menunggu putusan Mahkamah Konstitusi. Di sinilah titik persinggungan kewenangan tersebut mengemuka dan bersoal.

Dalam pandangan penulis, terdapat beberapa prinsip dasar yang dijadikan rujukan bagi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu. ***Pertama,*** Bawaslu tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya (*ius curia novit*),[26] dan tetap memroses penanganan pelanggaran administrasi pemilu tersebut terlepas Mahkamah Konstitusi juga menerima untuk kasus yang sama. Alasannya karena secara hukum Bawaslu menurut Pasal 399, Pasal 403, dan Pasal 407 UU Pemilu diwajibkan untuk menerima, memeriksa, dan memutus adanya dugaan pelanggaran; penyimpangan; dan/atau kesalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan; dan perolehan suara peserta pemilu. Bahkan penyelesaian pelanggaran pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi hasil pemilu juga

[26] Menurut asas *ius curia novit*, hakim dianggap mengetahui semua hukum sehingga lembaga yang menjalankan fungsi peradilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara. Peradilan sebagai benteng terakhir bagi pencari keadilan wajib menerapkan asas *ius curia novit* dan memberikan putusan yang seadil-adilnya. Bagaimana pun putusan hakim untuk menyelesaikan suatu kasus konkrit merupakan bagian dari suatu proses penegakan hukum yang bertujuan untuk mencapai kebenaran dan keadilan sehingga kualitas suatu putusan tidak hanya berkorelasi dengan profesionalisme, tetapi juga berkenaan dengan kecerdasan moral dan kepekaan nurani hakim dalam memutus perkara. Lihat Artidjo Alkostar, "Dimensi Kebenaran Dalam Putusan Pengadilan", *Varia Peradilan*, Edisi Nomor 281 Ke-XXIV, April 2009, hlm. 36. Melalui asas *ius curia novit*, hakim dituntut untuk melakukan penemuan hukum dari nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Lihat Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 31.

menjadi kewenangan pengawas *ad hoc* seperti Pengawas TPS dan Panwaslu Kecamatan.

Dalam Pasal 394 ditentukan, Panwaslu Kecamatan wajib menyampaikan laporan atas dugaan pelanggaran dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara peserta pemilu kepada PPK. Berdasarkan Pasal 53 ayat (3) huruf c, PPK wajib menindaklanjuti dengan segera temuan atau laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kecamatan.

Kedua, merujuk pada ketentuan Pasal 461 dan Pasal 463 UU Pemilu, Bawaslu secara delegatif diberi wewenang untuk menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif pemilu beserta pelanggaran administratif pemilu TSM. Pemaknaan terhadap pelanggaran administrasi pemilu tersebut tentu dalam konteks tahapan pemilu, termasuk di dalamnya tahap pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi hasil pemilu.

Dengan sendiri penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dalam tahap pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi hasil pemilu berpedoman pada ketentuan yang berlaku umum dalam penyelesaian pelanggaran, penyimpangan dan/atau kesalahan dalam tahapan tersebut. Oleh karena itu, perlakuan terhadap pelanggaran administrasi pemilu pada tahapan ini bukan merupakan aturan khusus (*lex specialist*) dari konsep pelanggaran administrasi. Justru penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu merupakan bentuk penyelesaian secara khusus dari penyelesaian pelanggaran pemilu secara umum yang meliputi mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik. Bahkan menurut sebagian besar ahli hukum pemilu, mekanisme umum ini berlaku juga dalam penyelesaian pelanggaran pemilu pada tahap pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi hasil pemilu yang menjadi wewenang Bawaslu beserta jajaran dibawahnya.[27]

[27] Charles Simabura, "Penyelesaian Pelanggaran Administratif yang Berkaitan

Ketiga, sebagai konsekuensi hukumnya, terhadap setiap laporan atau temuan dugaan pelanggaran pada tahap pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi hasil pemilu, Bawaslu akan memeriksa dan menilai temuan atau laporan dugaan pelanggaran administrasi pemilu tersebut sesuai hukum acara yang berlaku di Bawaslu baik dari aspek formil maupun materiilnya. Sepanjang berkenaan dengan prosedur dan tata cara, maka Bawaslu berwenang memeriksanya, namun jika berkenaan dengan hasil pemilu, maka hal itu sudah menjadi kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya.

Dalam konteks yang demikian Bawaslu dapat memutus perkara tersebut dengan putusan "tidak diterima" karena berkenaan dengan kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi. Dalam hal Bawaslu sedang dalam proses penanganan pelanggaran administrasi pemilu, namun pada saat bersamaan sengketa PHPU telah mulai diproses ke Mahkamah Konstitusi dan objek yang dipersoalkan ternyata beririsan dengan proses penanganan pelanggaran administrasi di Bawaslu, maka Bawaslu dalam kedudukannya sebagai pemberi keterangan tertulis dapat saja memohon kepada Mahkamah Konstitusi dalam sidang pendahuluan untuk menyatakan bahwa kasus tersebut sedang diselesaikan di Bawaslu dan penundaannya dengan Putusan Sela hingga Bawaslu memutus perkara tersebut.

Selain itu, jika Bawaslu telah memberikan putusan dan terhadap perkara itu juga dipersoalkan di Mahkamah Konstitusi, maka Bawaslu dapat memohon agar putusan Bawaslu dimasukkan ke dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi (sebagaimana dalam kasus Kalimantan Barat). Pilihan yang demikian pada satu sisi dilakukan dalam rangka menjaga marwah/wibawa kelembagaan Bawaslu dan pada sisi lain demi memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang

---

Dengan Tahapan Pemungutan, Penghitungan, dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara", dalam Muhammad Nur Ramadan dan Bachtiar Baital (ed), *Restatement Kumpulan Kajian Hukum Pemilu*, (Jakarta: Bawaslu, 2019), hlm.146.

menggunakan sarana hukum yang tersedia di Bawaslu untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya dalam suatu proses penyelenggaraan pemilu.

Keempat, bersangkut paut dengan wewenang Bawaslu menyelesaikan dugaan pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara adalah berkenaan dengan pertanyaan "kapan berakhirnya penanganan pelanggaran administratif pemilu?". Hal ini berkorelasi dengan frasa "*paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu*" yang ditentukan dalam Pasal 464 ayat (6) UU Pemilu, sebagai batasan penanganan laporan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu. Dimaknai secara gramatikal, frasa tersebut tidak membatasi kapan berakhirnya penanganan pelanggaran administrasi pemilu. Sementara pemilu sendiri didesain berdasarkan tahapan. Jadi, meskipun tahapan pemilu telah berakhir, masih dimungkinkan bagi Bawaslu untuk menangani dugaan pelanggaraan administrasi pemilu sebagai akibat adanya frasa "*sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu*". Bahkan Bawaslu tidak diperbolehkan untuk menolaknya jika diajukan oleh peserta pemilu dengan alasan demi kepastian hukum dan keadilan pemilu.

Dengan demikian, meskipun proses penyelenggaraan tahapan pemilu telah melewati tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara dan bahkan telah masuk ke dalam masa sengketa PHPU di Mahkamah Konstitusi, Bawaslu tetap berwenang menangani laporan.

Merujuk argumentasi hukum tersebut, maka tidak ada alasan bagi KPU tidak melaksanakan putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara, sekalipun tahapan tersebut telah terlewati. Justru hadirnya putusan Bawaslu itu hendak memperbaiki tata cara, prosedur yang secara nyata telah dilanggar oleh KPU beserta jajaran di bawahnya. Lagi pula penyelesaian dugaan

pelanggaran administrasi pemilu merupakan domain wewenang absolut Bawaslu, bukan berkenaan dengan hasil pemilu yang itu menjadi wewenang absolut dari Mahkamah Konstitusi. Justru dalam praktiknya, ketika Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa hasil yang berkenaan dengan perkara pelanggaran administrasi pemilu, cenderung mempertimbangkan penanganan pelanggaran tersebut oleh Bawaslu.

Dikaitkan dengan perkara sebagaimana telah diuraikan di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 154-0220/ PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 telah mengabulkan permohonan pemohon dengan memutuskan kenaikan suara si pemohon. Namun ternyata ditafsirkan secara *letterleks* oleh KPU dengan mengabaikan konsep matematika penghitungan hasil perolehan suara sebagaimana yang telah diamarkan dalam putusan Bawaslu. Tentu saja jika dikaitkan dengan eksistensi atau kedaulatan suara pemilih, hal ini menjadi pertanyaan besar manakala kenaikan suara caleg tidak disertai dengan mengurangi suara caleg lainnya dalam satu partai.

Putusan Bawaslu pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut secara hukum tidak bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi karena norma yang tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam mengabulkan permohonan pemohon pada dasarnya berbanding lurus dengan hasil putusan Bawaslu sebelumnya. Semestinya penerapan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut harus dilaksanakan secara keseluruhan, sistematis dan obyektif oleh KPU sebagaimana juga telah menjadi putusan Bawaslu. Hanya dengan cara itu KPU tetap menjaga kedaulatan suara pemilih secara keseluruhan.

Terlepas dari persoalan tersebut, ke depan dibutuhkan adanya pengaturan terkait persinggungan kewenangan Bawaslu dalam memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu pada tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara dengan kewenangan mengadili sengketa hasil pemilu oleh Mahkamah

Konstitusi. Batasan kewenangan Bawaslu harus diperjelas agar diperoleh kepastian hukum. Demikian pula pemaknaan limitasi waktu penanganan pelanggaran administrasi khusus pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara agar tidak menyebabkan dilema bagi Bawaslu dalam menerima, memeriksa, memutuskan perkara pelanggaran administrasi.

Pengaturan ini penting untuk memastikan agar setiap putusan Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dapat bermakna secara hukum. Jangan lagi ada putusan-putusan Bawaslu yang diabaikan secara langsung oleh KPU bahkan oleh Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung. Bagaimana pun UU Pemilu telah didesain sedemikian rupa tentang batasan kewenangan antara Bawaslu dan KPU, bahkan lembaga peradilan termasuk Mahkamah Konstitusi dalam proses penegakan hukum pemilu.

Pelanggaran administrasi pemilu merupakan wilayah yang menjadi otoritas Bawaslu dan justru setiap putusan Bawaslu paling tidak dihadirkan dalam rangka menjamin dan memastikan terwujudnya makna keadilan pemilu bagi semua pihak-pihak yang terkait dalam suatu penyelenggaraan pemilu.

Perbawaslu No 8 Tahun 2022 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi

Belajar dari pengalaman pada pemilu 2019, Bawaslu melakukan revisi terhadap Peraturan Bawaslu Penanganan Pelanggaran Administrasi. Beberapa hal yang diatur terkait siapa yang dimaksud dengan **PENEMU**, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kab/Kota (Pasal 6 dan Pasal 57); **PELAPOR**, WNI yang punya hak pilih, Peserta Pemilu, dan Pemantau Pemilu (Pasal 7 dan Pasa 58); **TERLAPOR**, Partai Politik Peserta Pemilu, Calon Anggota DPR, Calon Anggota DPD, Calon Anggota DPRD, Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta Penyelenggara Pemilu di jajaran KPU (Pasal 8). Khusus untuk Dugaan Pelanggaran

Administratif Pemilu TSM, **TERLAPOR** adalah Calon Anggota DPR, Calon Anggota DPD, Calon Anggota DPRD, dan Pasangan Calon (Pasal 59).

Terkait Sidang Pemeriksaan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran admnistratif pemilu. Pemeriksaan dilakukan secara terbuka melalui sidang. Temuan Pengawas Pemilu akan disidangkan oleh Pengawas Pemilu di tingkatan atasnya (Pasal 11), hal ini agar tidak terjadi konflik kepentingan (pengawas pemilu mengadili sendiri hasil pengawasannya). Pemeriksaan pendahuluan yang sebelumnya diatur, sekarang dihapus. Karena secara substansi telah digantikan dengan Kajian Awal. Dengan dihapusnya mekanisme pemeriksaan pendahuluan diharapkan proses pemeriksaan bisa lebih cepat.

Majelis Pemeriksa dapat terdiri atas Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kab/Kota semuanya menjadi Anggota Majelis Pemeriksa, di mana Ketua Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kab/Kota merangkap sebagai Ketua Majelis Pemeriksa (Pasal 13). Khusus untuk dugaan pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) penyelesaiannya hanya menjadi kewenangan Bawaslu. Maka Majelis Pemeriksanya terdiri dari Ketua dan Anggota Bawaslu. Namun demikian, Bawaslu bisa membentuk Majelis Pemeriksa di tingkat Provinsi dengan melibatkan Ketua dan/atau Anggota Bawaslu Provinsi (Pasal 66). Sidang pemeriksaan untuk pelanggaran administratif pemilu dapat dilaksanakan dengan kehadiran majelis Pemeriksa paling sedikit 2 (dua) orang (Pasal 17), sementara untuk sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran administratif Pemilu TSM dapat dilaksanakan dengan kehadiran Majelis Pemeriksa paling sedikit 3 (tiga) orang (Pasal 67).

Perbawaslu 8 Tahun 2022 juga membahas terhadap agenda persidangan yang terdiri atas Pembacaan Laporan Pelapor atau

Temuan Penemu. Jawaban Terlapor. Pembuktian. Kesimpulan. Pembacaan Putusan.

Perbawaslu mengatur terkait Putus dan dimana Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memutus dugaan pelanggaran administratif pemilu paling lama 14 hari kerja setelah temuan atau laporan diregistrasi (Pasal 36 ayat 1). Putusan harus mempertimbangkan paling sedikit 2 (dua) alat bukti (Pasal 36 ayat 2). Alat bukti terdiri dari: Surat, dokumen elektronik, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan pelapor dan terlapor, pengetahuan majelis pemeriksa (Pasal 23 ayat 2).

Selanjutnya jika berdasarkan pemeriksaan dinyatakan terbukti terdapat pelanggaran administratif pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota dapat memberikan sanksi sebagai berikut: Perbaikan administrasi oleh jajaran KPU, teguran tertulis atau tidak diikutsertakan pada tahapan tertentu bagi peserta pemilu (Pasal 37 ayat 3). Khusus untuk pelangaran administratif pemilu TSM sanksi dapat berupa pendiskualifikasian atau pembatalan sebagai calon atau pasangan calon (Pasal 69 ayat 2).

Salah satu karaterikstik yang dominan dari pelanggaran administrasi adalah penanganan pelanggaran melalui pemeriksaan dengan acara cepat (Pasal 40 – 43). Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN dapat melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administratif dengan acara cepat, artinya putusan diterbitkan pada hari yang sama saat terjadinya dugaan pelanggaran. Obyek pelanggaran yang bisa diselesaikan dengan acara cepat: Pelanggaran Administrasi dalam kampanye, Pelanggaran Administrasi yang diketahui dalam Rapat Pleno Rekapitulasi Hasil Perolehan Suara, serta pelanggaran administrasi yang diketahui pada pemungutan dan penghitungan suara di TPS Luar Negeri. Pemeriksaan dengan acara cepat bisa dilakukan sepanjang Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/

Kota, atau Panwaslu LN berada di lokasi terjadinya pelanggaran administratif pemilu.

Cara penyelesaian melalui acara cepat dilakukan dengan membuat Putusan yang isinya memuat: (1) Identitas Penemu/ Pelapor dan Terlapor; (2) Uraian peristiwa secara singkat dan analisa hukum; (3) putusan.

Perbawaslu 8 Tahun 2022 ini juga mengatur terkait dengan Koreksi (Pasal 44-54). Bawaslu berwenang mengoreksi putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Permintaan Koreksi diajukan oleh Penemu, Pelapor, atau Terlapor paling lama 3 hari kerja sejak putusan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota dibacakan.Alasan koreksi hanya menyangkut adanya kesalahan penerapan hukum dalam putusan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Jika terdapat koreksi terhadap putusan yang memberikan sanksi perbaikan administrasi, maka menunda kewajiban KPU untuk melaksanakan putusan tersebut sampai dengan adanya putusan koreksi.

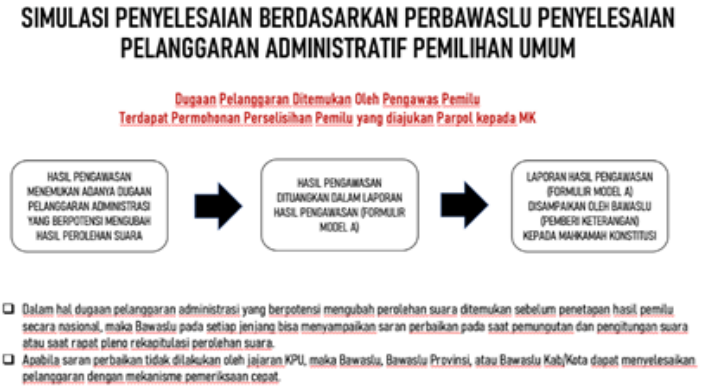
Perbawaslu No 8 Tahun 2022 tentang Persinggungan Kewenangan Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi

Konsep penyelesaian dugaan pelanggaran administratif pemilu yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara setelah penetapan hasil pemilu secara nasional (pasal 12). **Yang dimaksud dengan Dugan Pelanggaran Administratif Pemilu yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara adalah:** Dugaan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang terjadi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara serta tahapan rekapitulasi penghitungan perolehan suara, yang mana apabila dilakukan perbaikan atas pelanggaran tersebut berimplikasi pada perubahan hasil perolehan suara. **Yang dimaksud dengan Penetapan Hasil Pemilu secara Nasional adalah:** Penetapan secara nasional hasil pemilihan umum Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan

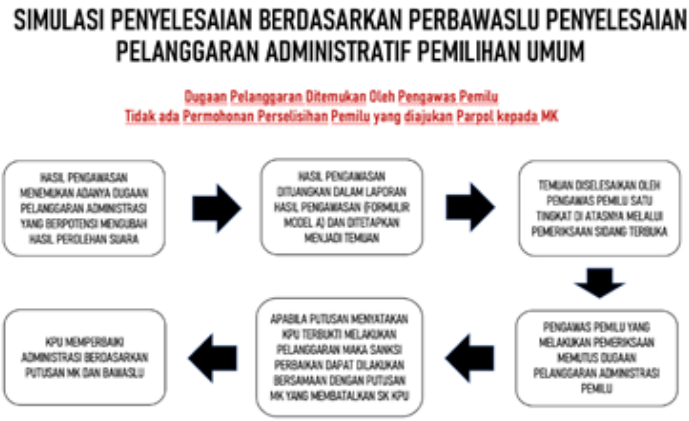
Wakil Presiden oleh KPU sebagaimana dimaksud Pasal 411 ayat (3) UU 7/2017.

Selanjutnya beberapa diagram (*flow chart*) dibawah ini akan memberikan gambaran mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Perbawaslu No. 8 Tahun 2022 dengan beberapa situasi.

1. Penyelesaian berdasarkan temuan Pengawas dan terdapat permohonan PHPU ke Mahkamah Konstitusi



2. Penyelesaian berdasarkan Temuan Pengawas namun tidak terdapat permohonan PHPU ke Mahkamah Konstitusi



3. Penyelesaian berdasarkan laporan masyarakat dan terdapat permohonan PHPU ke Mahkamah Konstitusi



4. Penyelesaian berdasarkan laporan masyarakat namun tidak terdapat permohonan PHPU ke Mahkamah Konstitusi



Berdasarkan diagram di atas, terlihat bahwa Bawaslu memiliki itikad baik untuk mengatur mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pasca penetapan suara. Namun, dalam pelaksanaannya terbuka kemungkinan terjadinya berbagai tantangan, salah satunya mekanisme tersebut dapat di tafsirkan berbeda sesuai dengan berbagai sisi tergantung pada waktu penyelesaian dan waktu penyampaian yang lebih lama dari Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu untuk meminimalisir terjadinya hal tersebut, penting bagi Bawaslu untuk melakukan sosialisasi dan memberikan pemahaman kepada Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, maupun masyarakat mengenai eksistensi Peraturan Bawaslu No. 8 Tahun 2022.

Daftar Pustaka

Abdullah, M. Afif, *Politik Hukum Ratifikasi Konvensi HAM Di Indonesia: Upaya Mewujudkan Masyarakat Yang Demokratis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Alkostar, Artidjo, "Dimensi Kebenaran Dalam Putusan Pengadilan", *Varia Peradilan*, Edisi Nomor 281 Ke-XXIV, April 2009.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: MKRI Press, 2006.

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

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

Asy'ari, Hasyim, *Konsolidasi Demokrasi Pergulatan Politik Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2019.

Bachtiar, "*Peneguhan Eksistensi Bawaslu Sebagai Lembaga yang Berwenang Untuk Menyelesaikan Sengketa Proses Pemilu*", Paper disampaikan dalam Kegiatan KNHTN-5 di Batusangkar Sumatra Barat Tanggal 9-12 November 2018.

Bagja, Rahmad dan Dayanto, *Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Konsep, Prosedur, dan Teknis Pelaksanaan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Bawaslu, *Bawaslu Mendengar Menghimpun Masukan untuk Membangun Pondasi Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Bawaslu, 2017.

Burke, Peter, *Sejarah Sosial Media*, Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2000.

Campbel, Henry, *Black Law Dictionary*, St Paul: West Publishing Co., 1990.

Chillcote, Ronald, *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.

Eddyono, Luthfi Widagdo, "Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 2, April 2010.

Erlangga, Yugha & Batlolone, Vidi Vici, *Apa dan Siapa Bawaslu RI: Di Balik Layar Penegak Demokrasi Indonesia*, Jakarta: Bawaslu, 2018.

Fahmi, Khairul, "Menelusuri Konsep Keadilan Pemilu Menurut UUD 1945", *Jurnal Cita Hukum*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2016.

Hadjar, A. Fickar, *at al*, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN-Kemitraan, 2003.

Hamzah, Andi, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Bandung: Cita Aditya Bakti, 2011.

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

International IDEA, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Jesus Orozco-Henriques, dkk., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Swedia: International IDEA, 2010.

Joseph, Oliver dan McLouglin, Frank, *Electoral Justice System Assessment Guide*, Stockholm: International IDEA, 2019.

Kamis, Margarito, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis: Studi Sosio Legal Atas MPR 1998—2000,* Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973.

Kis, Janos, *Constitutional Democracy*, traslated by Zoltan Miklosi, New York: Central European University Press, 2003.

Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Cita Aditya Bakti, 2011.

Linz, Juan J, *et al*, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Bandung: Mizan, 2001.

Lukman Edy, Muhammad, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang-Undang Pemilu)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

M. Gaffar, Janedjri, *Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

M. Gaffar, Jenedjri, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Ma'shum, Saifullah, "KPU & Kontroversi Pemilu 1999" *[General Election Commission and Controversy of the 1999 General Elections*], Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2001.

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

Marzuki, M. Laica, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas Prof.Dr.H.M. Laica Marzuki, S.H*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

McIlwain, Charles Howard. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York: Cornell University Press, 1947.

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Minan, Ahsanul (ed), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Bawaslu, 2019.

Murphy, Walter F., *Constitutional Democracy: Creating and Maintaining a Just Political Order*, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1929.

Pahlevi, Indra, *Sistem Pemilu di Indonesia antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2015.

Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Fisipol UGM, 2009.

Pierre, J. & Peters, B. G., *Governance, politics and the state*, New York: St. Martin's Press, 2000.

Pildes, Richard H., "The Constitutionalization of Democratic Politics", *Harvard Law Review*, Vol. 118:1, 2004.

Poernomo, Bambang, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Powell JR, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*, New Haven: Yale University Press, 2000.

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

Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung: Refika Aditama, 2003.

Puspitasari, Sri Hastuti, "Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Ramadan, Muhammad Nur dan Baetal, Bachtiar (ed), *Restatement Kumpulan Kajian Hukum Pemilu*, Jakarta: Bawaslu, 2019.

Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Rani, Faisal A., *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Sesuai dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Bandung: Pascasarjana Universitas Padjdjaran, 2002.

Rasjid, Muhammad Ryaas, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan,* Jakarta: Yasrif Watampone, 2007.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

Roestandi, Achmad, "Peran dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3-Nomor 1, Februari, 2006.

Sahdan, Gregorius dan Haboddin, Muhtar, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia,* Yogyakarta: The Indonesia Power of Democracy, 2009.

Santoso, Topo dan Budhiati, Ida, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan: Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Santoso, Topo, "Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu", *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, #1-Desember 2011.

Santoso, Topo, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: Perludem, 2006.

Setiadi, Wicipto, "Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis" *Jurnal Legislasi*, Vol. 5, No. 1, 2008.

Siagian, Sondang P., *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1986.

Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

Simanjuntak, Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Siregar, Fritz Edward, *Menuju Peradilan Pemilu,* Jakarta: Themis Publishing, 2018.

Siregar, Fritz Edward, "The Role of the Elections Supervisory Agency to Contend Hoax and Hate Speech in the Course of 2019 Indonesian General Election", *PJIH Jounal,* Volume 7 Number 2, 2020

Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi,* Jilid Pertama, Jakarta: Panitya, 1964.

Sorensen, G., *Demokrasi dan Demokratisasi,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, London: ELBS & Jackson Ltd, 1961.

Surbakti, Ramlan, *Pemilu Berintegritas dan Adil,* Harian Kompas, Edisi 14 Februari 2014.

Suswantoro, Gunawan, *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu & DKPP,* Jakarta: Erlangga, 2016.

Suswantoro, Gunawan, *Pengawasan Pemilu Partisipatif: Gerakan Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi Indonesia,* Jakarta: Erlangga, 2015.

Sutiyoso, Bambang, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan,* Yogyakarta: UII Press, 2006.

Thoha, Miftah, *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia,* Jakarta: Kencana, 2014.

Tim Penyusun, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.

Tjandra, W. Riawan, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara,* Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

Wati, Evi Purnama, "Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat", *E-Jurnal Unpal,* Volume 8 Nomor II, Bulan Mei Tahun 2015.

URGENSI PERUBAHAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 5 TAHUN 2017 TENTANG TATA CARA PENYELESAIAN SENGKETA PROSES PEMIIHAN UMUM DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Irvan Mawardi, S.H., M.H.
Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta
Email: irvan.mawardi@gmail.com

Abstract

This article aims to answer the urgency of revising Supreme Court Regulation Number 5 of 2017 concerning procedures for resolving disputes over the general election process at the State Administrative Court. The existence of Perma Number 5 of 2017 calls for revision for 3 (three) reasons. First, many new legal issues have arisen in Election Process Disputes related to verification tests of political parties, disputes over legislative candidates and presidential candidates. The research methodology uses a normative juridical research method, with a statutory and conceptual approach, and the analysis is carried out in a qualitative descriptive manner. This research concludes that; Revision of Perma Number 05 of 2017 needs to be carried out because; (1) The current Perma material does not explain matters that still have multiple interpretations in the Election Law; (2). The current Perma has not regulated several legal issues in a definitive conceptual manner; (3). Some of the material in the Perma is incoherent and compatible with Perbawaslu material in Bawaslu which is an Administrative Effort before going to PTUN.

Keywords; Perma, PTUN, Revision

Abstrak

Keberadaan Perma Nomor 5 Tahun 2017 tersebut mendesak untuk direvisi karena 3 (tiga) alasan. Pertama, banyak isu-isu hukum baru yang muncul dalam Sengketa Proses Pemilu yang terkait dengan pengujian verifikasi partai politik, sengketa calon legislatif dan calon presiden. Metodologi penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, dan konseptual, serta analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Revisi Perma Nomor 05 tahun 2017 perlu dilakukan karena: (1) Materi Perma saat ini kurang menjelaskan hal-hal yang masih multitafsir dalam UU Pemilu; (2). Perma saat ini belum mengatur beberapa isu hukum secara konsepsional definitive; (3). Beberapa materi dalam Perma yang tidak koheren dan kompatibel dengan materi Perbawaslu di Bawaslu yang merupakan Upaya Adminisratif sebelum ke PTUN

Kata kunci: Perma, PTUN, Perubahan

Latar Belakang

Penegakan hukum menjadi salah satu agenda yang cukup urgen dalam tahapan pemilihan umum. Sebagai kontestasi politik, tahapan Pemilu selalu melahirkan berbagai macam peristiwa politik hukum yang beragam dan aktual. Sementara di sisi lain norma hukum yang menjadi pedoman penegakan hukum pemilu sifatnya statis dan kurang mampu merespon perkembangan politik hukum dalam setiap tahapan pemilu. Hal ini dapat dipahami sebagaimana adagium klasik dalam dunia penegakan hukum, *Het recht hinkt achter de feiten aan* - hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman. Dalam konsep hukum statis yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, ketertinggalan hukum karena sebagai norma yang berlaku, yakni hukum dalam istirahatnya dan bersifat tidak dinamis.[1]

[1] Afrinald Rizhan, "Konsep Hukum Dan Ide Keadilan Berdasarkan Teori Hukum Statis

Sementara dunia politik sebagai basis peristiwa kepemiluan sangat dinamis.

Norma hukum pemilu dan penegakannya dalam proses Pemilu sering dihadapkan pada kondisi ketertinggalan itu. Dalam konteks Pemilu 2024 misalnya, Presiden dan DPR menyepakati tidak ada revisi Undang-Undang Pemilu Nomor 5 Tahun 2017 kecuali dalam hal-hal terkait dengan teknis pengorganisasian pemilu yaitu penambahan daerah pemilihan terkait adanya pemekaran provinsi baru di Papua. Tidak adanya revisi yang terkait dengan substansi aturan kepemiluan menunjukkan tidak adanya refleksi dan evaluasi atas pelaksanaan pemilu tahun 2019. Pada praktiknya, penegak hukum Pemilu termasuk Hakim di Pengadilan akan dihadapkan pada norma hukum yang tertinggal dan memiliki keterbatasan merespon persoalan pemilu yang semakin kompleks dan beragam. Menghadapi kondisi ini, Hakim bisa saja mengambil pilihan untuk melakukan praktik *yudicial activism* dengan melakukan tafsiran atau penemuan hukum sebagai jalan keluar atas terbatasnya pilihan norma hukum. *Judicial activism* selalu dilekatkan dalam konteks di mana hakim membuat aturan hukum (*judges making law*) dalam putusannya.[2] Namun sebaliknya Hakim atau penegak hukum dapat juga melakukan *judicial restraint* sebagai sebuah sikap menahan diri dari seorang Hakim untuk memaknai dan memperluas tafsir lebih terhadap teks atau norma perundang-undangan yang berlaku. Maksud dari pernyataan tersebut adalah bahwa hakim maupun pengadilan menghindari dari pembentukan norma yang memang bukan kewenangannya atau mengedepankan konsep *negative legislature*.[3]

(Nomostatics) Hans Kelsen" Jurnal Kodifikasi Vol. 2 No. 1 (2020): h.65. https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/KODIFIKASI/article/view/679

[2] Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Konstitusi 13, no. 2 (2016): h.408.https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1328.

[3] Syaifullahil Maslul, "Judicial Restraint Dalam Pengujian Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Agung ".Jurnal Yudisial, 15 No. 3 (2022). H. 390. https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/496/pdf

Dalam pengujian dan penyelesaian sengketa proses Pemilu, penempatan sikap Hakim; apakah mengambil posisi *Judicial activism* atau *Judicial restraint* harus dilandasi dan sikap kecermatan yang tinggi, kehati-hatian dan integritas tinggi. Hal disebabkan karena ; Pertama, sengketa Pemilu dalam perspektif keadilan dan kontitusi, merupakan momentum warga untuk melaksanakan salah satu hak dasar yang dijamin konstititusi, yakni memilih dan dipilih. Sehingga instrument hukum apapun, termasuk putusan Hakim harus mampu memastikan terlindunginya hak Pemilih dan hak Peserta Pemilu sebagai kontestan secara adil. Kedua, di sisi lain, Pemilu sebagai sebuah mekanisme prosedur pergantian kepemimpinan nasional dan daerah yang regular harus dipastikan berjalan sesuai dengan tahapan yang telah diatur secara tertib agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan dan kepemimpinan (*vacuum of power*). Ketiga, di lain pihak Pemilu sebagai sebuah kontestasi dan pertarungan politik electoral yang dimainkan oleh actor-aktor politik tentunya akan menggunakan berbagai macam cara untuk meraih kemenangan.

Berdasarkan aspek filosofis sosiologis tersebut, penerapan *Judicial Activism* atau *Judicial restraint* harus bertumpu dan berlandaskan pada kondisi-kondisi actual kepemiluan yakni; Pertama Judicial Activism atau Judicial restraint dapat dilakukan dalam rangka menjamin dan memastikan berlangsungnya dan terlindunginya pelaksanaan hak memilih warga hak dipilih bagi peserta pemilu (*electoral right*). Artinya, Judicial Activism dilakukan apabila hukum tidak ada untuk menjamin terwujudnya *electoral right,* atau berusaha mempertahankan hukum apabila sudah jelas melindungi *electoral right.* Kedua, Judicial Activism dapat dilakukan dalam proses penyelesaian sengketa pemilu dengan mempertimbangkan kecepatan penyelesaian hukum tersebut tidak menganggu secara signifikan tahapan pemilu yang harus tetap berjalan dan tidak boleh berhenti. Karena salah satu asas pemilu yang demokratis adalah penyelesaian hukum yang berkepastian hukum, tidak sekedar memenuhi rasa keadilan,

namun harus ada kepastian. Menurut Ramlan Surbakti, Dari segi kelembagaan, pemilu demokratis ditandai oleh dua hal penting, yaitu prosedur yang berkepastian hukum (sehingga semua pihak memahami dan mengikuti prosedur yang sama) tetapi tidak ada yang mengetahui hasil pemilu lebih dahulu secara pasti. [4]*Judicial activism* tidak boleh mengakibatkan pemilu tidak pasti, sebaliknya *Judicial restraint* diperlukan untuk memastikan jadwal pemilu berjalan sesuai tahapan. Ketiga, *Judicial activism* dalam proses penegakan hukum pemilu harus betul-betul bertujuan untuk tercapainya nilai keadilan pemilu (*electoral justice*), bukan sebaliknya yakni *Judicial activism* tidak dapat dilakukan untuk merespon dan mengakomodir kepentingan politis peserta pemilu tertentu untuk mendapatkan legitimasi. Judicial Activism harus mencegah dan menghidari serta tidak terjbak pada terjadinya yudisialisasi pemilu, yakni upaya kelompok politik meraih kemenangan politik dengan mendapatkan legitimasi dari ketukan palu hakim di Pengadilan. Sebaliknya dalam posisi tersebut, *Judicial restraint* diperlukan untuk menunjukkan bahwa putusan Hakim berlandaskan semata-mata karena hukum dan perundang-undangan, berdiri tegak di atas hukum dan tidak dapat ditafsir karena godaan dan kepentingan politik tertentu.

Salah satu kondisi aktual tantangan penerapan norma hukum dalam Pemilu yang memberikan pilihan bagi hakim PTUN dalam memilih *Judicial activism* atau *Judicial restraint* adalah terkait dengan aktualitas keberlakuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara. Perma ini mengatur pelaksanaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatribusikan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 469 ayat 2 disebutkan bahwa :

[4] Ramlan Surbakti, Pelembagaan Ketidakpastian, Opini Harin Kompas Cetak, edisi 14 Februari 2019

(2) Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara. Selanjutnya dalam Pasal 470 ayat 1 disebutkan bahwa Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Berdasarkan pengalaman Pemilu 2019 dan beberapa tahapan Pemilu 2024 yang telah berjalan, keberlakuan Perma 5 tahun 2017 tidak mampu secara maksimal menjadi rujukan dan pedoman penegakan hukum administrasi Pemilu karena memiliki keterbatasan dalam beberapa hal. Pertama, soal jangkauan objek sengketa. Kedua, soal subyek sengketa; Penggugat dan Tergugat. Ketiga soal mekanisme administrasi pengajuan sengketa.

Dalam hal jangkauan objek sengketa. Undang-Undang Pemilu Nomor 5 2017 junto Perma Nomor 5 2017 mengatur hanya 3 (tiga) Keputusan KPU yang dapat dipersoalkan dalam sengketa proses pemilu, yakni Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik sebagai peserta pemilu, Keputusan KPU tentang pencoretan calon legislatif dari Daftar Calon Tetap (DCT) dan Keputusan KPU tentang Penetapan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam faktanya *(dassein)*, sengketa atau persoalan dalan verifikasi Partai Politik sebagai peserta pemilu, sumbu persoalan tidak hanya pada Keputusan akhir KPU tentang penetapan Partai Politik sebagai peserta pemilu, namun banyak tahapan verifikasi sebelum KPU menetapkan keputusan akhir tersebut yang berpotensi merugikan partai politik.

Terkait keberadaan Penggugat. Dalam Perma Nomor 5 Tahun 2017 diatur bahwa yang dapat duduk sebagai Penggugat dalam SPPU di PTUN adalah Partai Politik calon peserta pemilu, calon anggota legislatif yang dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT) dan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya, pihak yang dirugikan atas keputusan KPU dalam SPPU tidak hanya yang sudah menjadi calon, namun juga bakal calon peserta pemilu. Seperti dalam kasus sengketa calon legislatif, pihak yang merasa dirugikan berasal dari bakal calon yang masuk di Daftar Calon Sementara (DCS) namun pada akhirnya tidak masuk dalam Daftar Calon Tetap. Dalam aturan Perma Nomor 5 Tahun 2017, bakal calon anggota legistlatif yang hanya sempat masuk di DCS tidak masuk sebagai kategori Penggugat.

Terkait mekanisme administrasi pengajuan sengketa. Dalam Perma Nomor 5 Tahun 2017 mengatur syarat pengajuan gugatan SPPU di PTUN yakni harus menyertakan Keputusan KPU yang digugat dan Putusan Bawaslu hasil dari upaya administratif di Bawaslu. Namun pada kenyataanya pencari keadilan dalam hal ini pihak yang mengajukan upaya administratif di Bawaslu seringkali tidak mendapatkan Putusan Bawaslu dari Bawaslu karena permohonan para pihak tersebut tidak dapat diregister sebagai sebuah permohonan. Artinya permohonan mereka tidak diperiksa dalam sebuah proses ajudikasi sehingga upaya administratifnya tidak menghasilkan putusan. Proses tersebut mengakibatkan pencari keadilan tidak dapat memenuhi syarat administratif dalam mengajukan gugatan SPPU di PTUN karena tidak memiliki Putusan Bawaslu.

Berdasarkan beberapa problematika tersebut perlu adanya kajian dan pembahasan yang mendalam terkait dengan urgensi perubahan Perma Nomor 5 Tahun 2017 mengingat banyak praktik dan fakta dalam pengujian SPPU di Bawaslu maupun di PTUN tidak terakomodir atau belum diatur dalam Perma tersebut.

Rumusan Masalah

1. Apa urgensi perubahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara?
2. Isu-isu hukum apa yang menjadi penting dalam perubahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara?

Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yakni penelitian yang berbasis pada ketentuan perundang-undangan termasuk dalam hal ini beberapa putusan hakim di Pengadilan. Dengan pendekatan hukum normatif, penelitian ini akan mengkaji dan menfokuskan pada sistematikan hukum yang terkait dengan Pemilu serta sinkronisasi hukum dan perundang-undangan yang mengatur tentang kepemiluan khususnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara. Sebagai penelitian yang mengkaji kaidah hukum sebagai sebuah sistem hukum yang terkait dengan peristiwa hukum yakni dalam proses pemilu maka data penelitian ini bersumber dari data primer yakni Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan yurisprudensi. Selain itu penelitian ini juga mengambil data sekunder berupa rancangan undang-undang, hasil riset karya ilmiah dan lainnya.

Urgensi perubahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara.

Dalam perspektif konstitusi, selain memiliki kewenangan mengadili perkara di tingkat kasasi[5] sebagai *judex juris,* Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan konstitusional lainnya, yakni kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.[6] Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Pasal 79 diatur bahwa : *Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang ini*. Dalam penjelasalan Pasal 79 disebutkan bahwa:

> *Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan Undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-undang ini. Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian.*

---

[5] Upaya Hukum kasasi (cassatie) merupakan lembaga hukum, dilahirkan di Perancis dengan istilah " Cassation" dan berasal dari kata kerja "Casser" yang berarti membatalkan atau memecahkan, dikutip dari Lilik Mulyadi, Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktik dan Permasalahannya, Bandung. Alumni. 2007. Hlm. 259

[6] Pasal 20 ayat 2 huruf c Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Selama ini Mahkamah Agung mengatur hal-hal yang terkait dengan kelancaran peradilan, baik yang terkait dengan teknis yudisial melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Materi yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung bersifat mengikat kedalam (internal Mahkamah Agung dan empat peradilan) dan pihak eksternal yakni para pencari keadilan dan pihak-pihak yang terkait dengan penyelenggaraan fungsi dan kewenangan peradilan. Hal ini yang membedakan dengan produk hukum Mahkamah Agung lainnya seperti Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung yang lebih berifat pengaturan ke internal. Perma adalah peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara sebagaimana dimaksud Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor : 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Dalam ketentuan urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya dalam Pasal 8 ayat (1) diatur bahwa

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Menurut Pasal 7 ayat 2 dalam Undang-Undang tersebut, kedudukan dan sifat Perma beserta peraturan lainnya yang disebutkan dalam ayat 1 (satu) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Perma dalam pembentukannya memiliki fungsi bermacama-macam sesuai dengan materi pengaturannya.[7] Beberapa fungsi dari kehadiran Perma selama ini antara lain untuk mengisi kekosongan hukum acara, untuk menata ulang hukum acara, dan untuk mengatur fungsi dan kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pembinaan dan pengawasan. Salah satu contoh dari Perma yang berfungsi untuk mengisi dan menata ulang hukum acara adalah Perma Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemilihan umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa proses pemilu bersumber dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yakni Pasal 469, Pasal 470 dan Pasal 471.

Dalam Pasal 469 ayat 2 disebutkan :

(2) Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara.

Selanjutnya, dalam Pasal 470 ayat 1 (satu) diatur tindak lanjut Pasal 469 tersebut :

(1) Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata

[7] Riki Perdana Raya Waruwu, (2022), Penerapan Asas Fiksi Hukum Dalam Perma. https://jdih.mahkamahagung.go.id/berita-detail/penerapan-asas-fiksi-hukum-dalam-perma

usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Kemudian Pasal 471 ayat 1 dan 2 menjelaskan tata cara pengajuan gugatan ke PTUN:

(1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470 ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 467, Pasal 468, dan Pasal 469 ayat (2) telah digunakan. (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu. (6) Pengadilan tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap.

Berdasarkan rumusan ketiga Pasal tersebut, dapat digambarkan konstruksi kewenangan PTUN dalam menguji dan memutus SPPU sebagai berikut. Pertama, Kewenangan yang dimiliki PTUN dalam memeriksa dan memutus sengketa SPPU adalah kewenangan yang bersifat terbatas dan tidak langsung.[8] Dimaknai terbatas karena hanya meliputi 3 (tiga) objek Keputusan KPU, yakni verifikasi Partai Politik, pencalonan legislatif di DCT dan pencalonan presiden dan wakil presiden. Tidak langsung dimaknai yaitu kewenangan yang dapat diperoleh apabila sengketa tersebut sudah diperiksa oleh Bawaslu dalam sebuah tahapan upaya administratif. Selama pencari keadilan/

[8] Tri Cahya Indra Permana, (2022) "Sengketa Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden" Makalah disampaikan dalam Pelatihan Teknis Hakim Pemilu yang dilaksanakan oleh Pusat Pendidikan dan Latihan Teknis Mahkmah Agung. 5-10 Juli 2022.

Penggugat belum menempuh upaya administratif, maka PTUN belum berwenangan menguji sengketa SPPU. Kedua, bahwa Upaya Administratif di Bawaslu dengan produk sebuah Putusan menjadi kebijakan imperatif dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu sebelum diajukan ke PTUN. Ketiga, penyelesaikan SPPU di PTUN merupakan sengketa khusus karena waktu pengujian diatur secara spesifik yakni hanya 21 (dua puluh satu) hari dan tidak memiliki upaya hukum karena final dan mengikat pada putusan PTUN tingkat pertama.

Dalam penerapan Perma Nomor 07 2017 sebagai pedoman pokok Hakim PTUN dalam menguji SPPU ditemukan berbagai macam problematika, baik yang bersifat teknis administratif maupun aspek susbtansi pengujian. Beberapa persoalan tersebut antara lain. Pertama, Perma tidak mengatur secara definitif beberapa hal yang terkait dengan tahapan pengajuan sengketa di PTUN. Dalam Perma diatur bahwa ada 2 (dua) syarat dalam mengajukan gugatan yakni menyertakan Keputusan KPU yang digugat dan Putusan Bawaslu. Apa yang dimaksud dengan Putusan Bawaslu. Apakah putusan bawaslu yang menjadi syarat dalam pengajuan gugatan ke PTUN adalah sebuah putusan yang merupakan hasil ajudikasi di Bawaslu? Atau cukup Berita Acara atau surat hasil pemeriksaan administratif di bawaslu? Dalam praktiknya banyak pencari keadilan mengajukan gugatan ke PTUN tidak membawa Putusan Bawaslu tapi hanya tanda terima dari Bawaslu karena persoalan mereka diperiksa di tahapan ajudikasi.

Persoalan Kedua, beberapa materi dalam Perma 05 Tahun 2017 tidak kompatibel dengan materi yang ada dalam Perbawaslu, khususnya Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022 yang mengatur tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. Secara umum paradigma pengaturan dalam Perma Nomor 07 Tahun 2017 lebih mengarah pada kepastian hukum. Sedangkan visi dan orientasi dari Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022 lebih menekankan

pada perlindungan hukum pencari keadilan dalam hal ini para konstestan dalam Pemilu. Secara teoritis, kewenangan mengadili oleh PTUN bertujuan mempermudah efektifitas fungsinya dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negara serta perlindungan hukum dan sekaligus kontrol terhadap pemerintah[9]. Dalam konteks Pemilu, perlindungan hukum diutamakan karena secara konseptual, Pemilu merupakan praktek perwujudan hak asasi manusia. Pengejawantahan penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi salah satu bagian dari upaya membentuk pemerintahan yang mampu menjamin perlindungan terhadap hak asasi, *rule of law,* dan pembentukan institusi yang demokratis.[10]

Dalam pengaturan Perma terkait dengan objek sengketa, hanya diatur 3 (tiga) objek sengketa yang merupakan Keputusan KPU, yakni Keputusan tentang penetapan partai politik sebagai peserta pemilu, Keputusan KPU tentang Daftar Calon Tetap dan Keputusan KPU tentang penetapan calon Presiden dan wakil Presiden. Sementara dalam Perbawaslu, pengaturan objek sengketa diperluas tidak hanya terkait 3 (tiga) keputusan KPU tersebut namun juga mencakup Berita Acara yang diterbitkan KPU selama proses atau tahapan sebelum terbitnya Keputusan-keputusan KPU tersebut. Secara teoritis Berita Acara oleh beberapa ahli dimasukkan kategori *beschikking* (Keputusan) yang merupakan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut Van Poelje, *beschikking* adalah pernyataan tertulis, kehendak suatu alat perlengkapan pemerintahan dari penguasa pusat yang sifatnya sepihak dan ditujukan keluar berdasarkan kewenangan atas dasar satu peraturan hukum tata negara atau hukum tata pemerintahan dan yang tujuannya ialah perubahan atau pembatalan suatu hubungan hukum yang ada, atau penetapan suatu hubungan hukum yang baru, atau yang memuat suatu

[9] Syachran Basah, 1985 : *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal.7-8).

[10] Agus Riwanto dkk, Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu RI. Cet.1. 2019. Hlm. 5

penolakan pemerintah-penguasa terhadap hal-hal tersebut.[11] Dengan demikian karena Berita Acara oleh KPU melahirkan hubungan hukum bagi calon peserta pemilu, maka Berita Acara termasuk bagian dari Keputusan. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan di dalamnya.[12]

Isu-isu hukum dalam perubahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara;

Dengan latar belakang persoalan serta beberapa pertimbangan urgensi perubahan Perma tersebut maka menurut Penulis Isu-isu hukum dalam perubahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara meliputi;

1. Perluasan objek sengketa

Pengaturan terkait dengan objek sengketa dalam Perma ini mengalami problematika karena 2 (dua) hal: Pertama, Perma tidak mampu menjangkau peristiwa hukum pada tahap proses Pemilu yang lebih dini yakni pada tahapan verifikasi administrasi partai politik dan penetapan Daftar Calon Tetap. Hal ini mengingat berdasarkan aturan Perma 05 tahun 2017 saat ini, objek sengketa dalam verifikasi Partai Politik sebagai

[11] Kuntjoro Purbopranoto : *Beberapa Catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1978. Hl. 46-47

[12] Vavang Wogo · 2009. http://e-journal.uajy.ac.id/7866/3/2MIH01248.pdf

calon Peserta Pemilu adalah Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu (pasca melalui verifikasi administrasi dan factual). Oleh karena itu Revisi Perma dalam konteks ini mampu menjangkau objek sengketa pada tahapan yang lebih dini yang biasanya berwujud dalam bentuk Berita Acara, tidak hanya berupa Surat Keputusan.

Selain itu dalam objek sengketa pemilihan calon anggota legislatif, perma saat ini hanya mengatur objek sengketa berupa Keputusan KPU tentang pencoretan calon anggota legislatif dari Daftar Calon Tetap (DCT). Namun faktualnya, calon legislatif yang dirugikan atas keputusan KPU tidak hanya yang dicoret dari DCT namun calon legislatif yang tidak masuk dalam DCT. Sehingga dalam konteks perluasan objek maka Perma juga perlu mengatur Keputusan KPU tentang Daftar Calon Tetap sebagai objek sengketa.

Persoalan kedua, objek sengketa SPPU perlu menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika objek sengketa yang diuji di PTUN yang tidak lagi terbatas pada Keputusan tertulis namun juga mencakup Tindakan Pejabat tata usaha negara di bidang administrasi pemerintahan. Peratun diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan administrasi (*bestuur handelingen*) yang dilakukan Pejabat Tata Usaha Negara.[13]

Hal ini implikasi dari disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UU AP) dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman penyelesaian sengketa Tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Pasal 1 angka 8 UU AP disebutkan bahwa Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan

[13] Dewi Asimah dkk, Perluasan Kewenangan Peratun dalam Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad-OOD*. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2021. Hlm. 1

Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Pasal 87 UU AP huruf a menyebutkan a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan factual. Ketika tindakan faktual itu menimbulkan masalah hukum, yaitu menimbulkan kerugian bagi pihak lain, kepada pihak yang dirugikan itu harus diberikan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*).[14]

Respon dan adaptasi terhadap objek sengketa berupa tindakan pemerintah dalam hal ini tindakan KPU penting untuk diatur dalam revisi Perma 05 tahun 2017 mengingat dalam pelaksanaan administrasi pemilu, KPU seringkali melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang terkait dengan kewenangannya dan merugikan pencari keadilan. Dengan diaturnya Tindakan KPU sebagai objek sengketa, maka terdapat kepastian hukum dan petunjuk bagi hakim di PTUN dalam memeriksa dan menguji sengketa proses pemilihan umum yang mempersoalkan tindakan KPU.

2. Perluasan subyek sengketa

Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.[15] Berdasarkan rumusan ini, subyek hukum dalam SPPU adalah; Peserta Pemilu dan Penyelenggara yakni spesifik kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang menerbitkan keputusan. Pertanyaan selanjutnya, siapa Peserta Pemilu? Menurut UU Pemilu, Peserta Pemilu adalah partai politik untuk

[14] Ridwan. makalah dan paparan yang disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) "*Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (Onrechmatige Overheidsdaad-OOD)*" yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 28 Mei 2021

[15] Pasal 466 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.[16] Dengan rumusan dalam Pasal ini maka terdapat 3 (tiga) kluster Peserta Pemilu, yakni: Partai Politik untuk Pemilu legislatif DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Perseorangan untuk Pemilu anggota DPD dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Dengan pengertian tersebut maka dalam berbagai penyelesaian sengketa dan pelanggaran hukum dalam pemilu legislatif, maka yang sesungguhnya memiliki kedudukan dalam sengketa tersebut adalah Partai Politik. Namun di pengaturan terkait penyelesaian SPPU, terjadi otonamisasi calon legislator sebagai subyek hukum. UU Pemilu mengatur[17] bahwa Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota. Pengaturan selanjutnya dalam Pasal 470 ayat 2 huruf c, disebutkan bahwa Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sengketa yang timbul antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266.[18]

---

16 Ibid. Pasal 1 angka 27
17 Ibid. Pasal 470 ayat 1
18 Ibid. Pasal 470 ayat 2 huruf c

Dalam rumusan Pasal 470 ayat 1 dan Pasal 470 ayat 2 huruf c tersebut di atas diatur bahwa yang duduk sebagai pihak Penggugat (yang keberatan atas SK KPU) dalam SPPU terkait objek sengketa DCT adalah anggota legislatif bukan Partai Politik. Bahkan lebih spesifik lagi calon legislatif yang memiliki kedudukan hukum dalam SPPU di PTUN adalah calon legislatif yang dicoret dari DCT. Artinya calon tersebut sudah tercantum dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan tercantum juga di Daftar Calon Tetap (DCT) namun karena alasan tertentu KPU mencoretnya dengan Keputusan pencoretan.

Kerangka di atas menunjukkan bahwa ada inkonsisten norma dalam UU Pemilu khususnya konsepsi Peserta Pemilu dalam SPPU. Di satu sisi menyebut bahwa Partai Politik adalah representasi anggota legislatif, namun di sisi lain mengatur bahwa anggota legislatif yang dicoret dari DCT memiliki kedudukan dalam mengajukan gugatan SPPU di PTUN. Perbedaan konsep tersebut juga memunculkan perbedaan pengaturan dalam Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022 dan Perma Nomor 5 Tahun 2017. Perbawaslu mengatur bahwa Pemohon penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 terdiri atas[19]:

Pasal 16:

a. pihak yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
    1. partai politik calon Peserta Pemilu yang mendaftar ke KPU atau KPU Provinsi sesuai kewenangannya sebagai Peserta Pemilu;
    2. bakal calon anggota DPD yang mendaftar ke KPU; atau
    3. bakal Pasangan Calon yang mendaftar ke KPU;

[19] Pasal 16 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

b. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya;
c. pihak yang telah ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
    1. Partai Politik Peserta Pemilu;
    2. calon anggota DPD; dan/atau
    3. Pasangan Calon; dan
    4. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota dan telah ditetapkan sebagai calon anggota DPR, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota oleh oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Berdasarkan Perbawaslu ini diatur bahwa yang memiliki kedudukan hukum sebagai pihak dalam SPPU di Bawaslu adalah; Partai Politik mewakili bakal calon anggota legislatif yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat dan bakal calon anggota legislatif yang telah ditetapkan sebagai calon anggota legislatif. Pengaturan ini tentu berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 470 ayat 2 huruf c UU Pemilu sebagaimana disebutkan di atas.

Sementara terkait subyek hukum Penggugat ini, Perma 05 Tahun 2017 mengatur bahwa Penggugat adalah calon anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi,DPRD Kabupaten/Kota atau partai Politik Calon Peserta Pemilu, atau bakal pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang keberatan terhadap Keutusan KPU tentang Partai Politik calon Peserta Pemilu, Keputusan KPU tentang Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Keputusan KPU/KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap anggota DPR. DPD. DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam konstruksi Perma ini, subyek hukum

sebagai Penggugat adalah anggota legislatif secara langsung yang telah berstatus sebagai calon, bukan bakal calon.

Sehingga berdasarkan ketentuan norma diatas tergambar bahwa terdapat perbedaan antara Perbawaslu dan Perma dalam mengatur pelaksanaan norma di UU Pemilu. Perbawaslu mengatur bahwa Parpol politik yang memiliki kedudukan hukum untuk mewakili bakal calon dan calon legislatif. Sementara dalam Perma diatur bahwa yang memiliki kedudukan dalam SPPU di PTUN adalah calon legislatif, bukan partai politik yang statusnya bukan sebagai bakal calon namun calon yang sudah tercantum di DCT namun dicoret oleh KPU.

Terkait dengan subyek hukum ini, menurut penulis materi yang perlu diubah dalam revisi Perma 05 Tahun 2017 adalah Pertama, mengembalikan semangat UU Pemilu bahwa yang berkontestasi dalam Pemilu adalah Partai Politik. Hal ini karena partai politik berperan untuk melakukan rekrutmen anggota yang dapat dipercaya oleh masyarakat untuk dipilih dalam pemilu itu dan menjadi anggota DPR/DPRD yang benar-benar mengemban tugas mandat ini dengan baik sesuai kehendak dan aspirasi masyarakat.[20] Partai politik mempunyai pengaruh yang besar terhadap perkembangan politik di tempat partai tersebut bergerak. Melalui elit dari partai politik itulah strategi kebijakan politik negara ditentukan. Dalam negara modern demokratis, semua kebijakan ditentukan oleh elit dalam badan legislatif sebagai hasil rekrutmen partai politik.[21]

Sehingga makna Peserta Pemilu dalam Pasal 1 ayat 27 bahwa Partai Politik adalah perwakilan dari semua calon anggota legislatif DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kedua, revisi Perma terkait subyek hukum perlu memperluas

[20] Taufikkurrahman, Fungsi partai politik pada kekuasaan eksekutif dan legislatif berdasar pada system pemerintahan di Indonesia. Jurnal Civics. Vol 16, No 2 (2019). https://journal.uny.ac.id/index.php/civics/article/view/20788

[21] Isbodroini Suyanto, Partai Politik Sebagai Kekuatan Sosial Politik, https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp content/uploads/pdfmk/IPEM4437-3-M1.pdf

jangkauan pencari keadilan/Penggugat, yakni tidak hanya calon anggota legislatif namun juga mencakup bakal calon legislatif. Hal ini mengingat peluang menggugat berdasarkan Perma saat ini hanya memberi kesempatan pada anggota legislatif yang dicoret dari DCT, sementara bakal calon legislatif ada yang merasa dirugikan pada tahapan penetapan Daftar Calon Tetap. Perluasan subyek ini bertujuan untuk meningkatkan bobot dan tujuan perlindungan hukum oleh Perma agar terwujud keadilan pemilu *(electoral justice)*. Keadilan pemilu mencakup cara dan mekanime yang tersedia di suatu negara tertentu untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum[22].

3. Kelengkapan syarat pengajuan gugatan

Dalam Perma 05 Tahun 2017 diatur bahwa syarat dalam mengajukan gugatan SPPU di PTUN adalah menyertakan 2 (dua) dokumen: Keputusan KPU yang digugat dan Putusan Bawaslu yang merupakan hasil pengujian di Bawaslu terkait Keputusan KPU yang dipersoalkan. Selama ini Penggugat tidak kesulitan dalam menyertakan Keputusan KPU yang digugat. Namun yang menjadi persoalan ketika Penggugat tidak mampu menyertakan Putusan Bawaslu sebagai hasil pengujian di Bawaslu. Hal ini disebabkan karena Bawaslu memiliki aturan bahwa tidak semua permohonan sengketa di Bawaslu diperiksa dan diselesaikan melalui tahap ajudikasi yang menghasilkan sebuah Putusan. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Pasal 15 mengatur ayat 1 dan ayat 2: (1) Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 berbentuk surat keputusan dan/atau berita acara. (2) Keputusan

[22] Devina Tanzil, Peninjauan Electoral Justice Sebagai Upaya Dalam Mewujudkan Pemilu 2024 Yang Berkeadilan, Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau, Vol. 3 No. 2 (2022). http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JBK/article/view/256

KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk:

a. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut:
   1. *putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; dan*
   2. *putusan Bawaslu mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif*
b. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu;
c. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan pengadilan terkait mengenai tindak pidana Pemilu yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
d. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan pengadilan terkait mengenai sengketa tata usaha negara Pemilu;
e. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota mengenai hasil penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan hasil Pemilu;
f. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil Pemilu; dan
g. keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota sepanjang mengenai perihal yang disengketakan telah diperiksa dan diputus oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Menurut Penulis, UU Pemilu sudah memberikan kewenangan atributif kepada Bawaslu untuk melakukan Upaya Administratif terhadap proses sengketa proses pemilu khususnya pada 3 (tiga) keputusan KPU yang menjadi objek sengketa termasuk salah satunya adalah keputusan KPU tentang DCT, maka secara urutan perundang-undangan, tidak dibolehkan adanya norma di bawah UU Pemilu yang memberikan pembatasan terhadap masuknya sengketa untuk diuji dalam forum Upaya Administratif di Bawaslu. Apabila terdapat norma atau kebijakan di bawah UU yang membatasi calon peserta pemilu menguji salah satu dari 3 (tiga) objek SPP ke dalam forum Upaya Administratif di Bawaslu, sementara Upaya Adminstratif merupakan syarat wajib sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, maka norma dan kebijakan tersebut secara terang menghapus hak hukum dan akses keadilan bagi calon peserta pemilu yang dirugikan oleh keputusan KPU. Pembatasan dan larangan tersebut merupakan bentuk kegagalam perlindungan hukum peserta pemilu yang menyimpang jauh dari prinisip keadilan pemilu (*electoral justice*). Pembatasan tersebut secara langsung membatasi hak pilih pemilih memilih calon atau wakilnya.[23]

Menurut Penulis, pembatasan atau pengecualian dalam pengujian Upaya Administratif hanya dapat dilakukan Bawaslu dalam 2 (dua) hal yakni: 1. Pemohon sengketa tidak memiliki hubungan langsung dengan objek sengketa SPPU yang menjadi objek sengketa. 2. Permohonan diajukan sudah melampaui tenggang waktu upaya administrative ke Bawaslu, yakni 3 (tiga) hari setelah objek sengketa SPPU diterbitkan dan atau diterima; bahwa menurut Penulis, kedua syarat ini bertujuan untuk menghindari adanya permohonan sengketa yang berulang-ulang, permohonan yang tidak jelas dan permohonan yang muncul setiap saat. Penulis memandang bahwa pengecualian

[23] Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, (Departemen Politik dan Pemerintahan UGM 2009). Hlm. 3

yang diatur dalam Pasal 15 tersebut tidak cukup kontekstual dan tidak lengkap dalam melihat posisi hukum subyek yang akan mengajukan sengketa SPP. Sehingga perlu adanya perubahan Perma Nomor 05 Tahun 2017 yang mengakomodir gugatan Penggugat yang upaya administratifnya ditolak untuk periksa di Bawaslu karena penolakan tersebut berakibat Penggugat tidak mendapatkan Putusan yang merupakan syarat mengajukan gugatan di PTUN. Dengan demikian, Putusan yang dimaksud dalam materi Perma saat ini seharusnya dimaknai lebih luas yakni sikap dan tindakan Bawaslu atas upaya administrative pemohon sengketa.

Kesimpulan

1. Revisi Perma Nomor 05 tahun 2017 perlu dilakukan karena: (1) Materi Perma saat ini kurang menjelaskan hal-hal yang masih multitafsir dalam UU Pemilu; (2). Perma saat ini belum mengatur beberapa isu hukum secara konsepsional definitive; (3). Beberapa materi dalam Perma yang tidak koheren dan kompatibel dengan materi Perbawaslu di Bawaslu yang merupakan Upaya Adminisratif sebelum ke PTUN;
2. Isu-isu hukum yang perlu diatur dalam revisi Perma Nomor 05 Tahun 2017 adalah terkait dengan perluasan objek sengketa, perluasan subyek sengketa dan kelengkapan syarat pengajuan gugatan ke PTUN

Daftar Pustaka

Afrinald Rizhan, "Konsep Hukum Dan Ide Keadilan Berdasarkan Teori Hukum Statis (Nomostatics) Hans Kelsen" Jurnal Kodifikasi Vol. 2 No. 1 (2020): h.65. https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/KODIFIKASI/article/view/679

Agus Riwanto dkk, Perihal Penegakan Hukum Pemilu, Bawaslu RI. Cet.1. 2019

Devina Tanzil, Peninjauan Electoral Justice Sebagai Upaya Dalam Mewujudkan Pemilu 2024 Yang Berkeadilan, Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau, Vol. 3 No. 2 (2022). http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JBK/article/view/256

Dewi Asimah dkk, Perluasan Kewenangan Peratun dalam Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad-OOD*. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2021

Isbodroini Suyanto, Partai Politik Sebagai Kekuatan Sosial Politik, https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp content/uploads/pdfmk/IPEM4437-3-M1.pdf

Kuntjoro Purbopranoto : *Beberapa Catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 1978.

Lilik Mulyadi, Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktik dan Permasalahannya, Bandung. Alumn

Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Konstitusi 13, no. 2 (2016): h.408.https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1328.

Ramlan Surbakti, Pelembagaan Ketidakpastian, Opini Harin Kompas Cetak, edisi 14 Februari 2019

Ridwan. makalah dan paparan yang disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) "*Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (Onrechmatige Overheidsdaad-OOD)*" yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 28 Mei 2021

Riki Perdana Raya Waruwu, (2022) PENERAPAN ASAS FIKSI HUKUM DALAM PERMA. https://jdih.mahkamahagung.go.id/berita-detail/penerapan-asas-fiksi-hukum-dalam-perma

Syachran Basah, 1985 : *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung

Syaifullahil Maslul, "Judicial Restraint Dalam Pengujian Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Agung ".Jurnal Yudisial, 15 No. 3 (2022). H. 390. https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/496/pdf

Taufikkurrahman, Fungsi partai politik pada kekuasaan eksekutif dan legislatif berdasar pada system pemerintahan di Indonesia. Jurnal Civics. Vol 16, No 2 (2019). https://journal.uny.ac.id/index.php/civics/article/view/20788

Tri Cahya Indra Permana, (2022) "Sengketa Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden" Makalah disampaikan dalam Pelatihan Teknis Hakim Pemilu yang dilaksanakan oleh Pusat Pendidikan dan Latihan Teknis Mahkmah Agung. 5-10 Juli 2022

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman penyelesaian sengketa Tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang tata cara penyelesaian sengketa proses pemiihan umum di Pengadilan Tata usaha Negara

URGENSI PENGGUNAAN POLITIK IDENTITAS TERHADAP PERILAKU PEMILIH PADA PILIHAN PRESIDEN 2024 YANG DEMOKRATIS

Retno Mawarini Sukmariningsih, S.H., M.H., [1], Mashari[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang
Email: retno_mawarini@yahoo.co.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang
Email: mmashary@gmail.com

Abstract

This research aims to describe identity politics which is often misunderstood as part of practical politics which is national politics. The problem in this research is the tendency for political participation to give preference to one of the political contestations based on personal identity in the form of ethnicity or religion. The research method used in this study is a qualitative approach. The results of this research show that identity politics is related to ethnicity or ethnic identity, religion, ideology and local interests which are generally represented by political elites. Identity politics based on primordial ties will easily replace citizenship politics, and national insight will be pushed aside. Identity politics has the potential to destroy the democratic principles that have become the government system adopted by Indonesia considering the pluralism of its society. The practice of identity politics will be one of the important things for Indonesia ahead of the 2024 elections, considering that identity politics is closely related to equal rights, unity and integrity of society, as well as democratic principles.

Keywords: Identity Politics; Voter Behavior; Presidential Choice, Democracy

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan politik identitas seringkali disalahartikan sebagai bagian dari politik praktis yang merupakan politik kebangsaan. Permasalahan dalam penelitian ini adanya kecenderungan partisipasi politik dalam memberikan pilihannya kepada salah satu kontestasi politik berdasarkan identitas personal berupa etnis maupun agama. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa politik identitas terkait dengan etnisitas atau identitas etnis, agama, ideologi dan kepentingan-kepentingan lokal yang diwakili umumnya oleh para elit politik. Politik identitas yang didasarkan pada ikatan primordial akan dengan mudah menggantikan politik kewarganegaaan, dan wawasan kebangsaan menjadi terdesak. Politik identitas berpotensi menghancurkan prinsip-prinsip demokrasi yang telah menjadi sistem pemerintahan yang dianut Indonesia mengingat pluralisme masyarakatnya. Praktik politik identitas akan menjadi salah satu hal yang penting bagi Indonesia menjelang pemilu 2024 mendatang, mengingat politik identitas berhubungan erat dengan kesetaraan hak, persatuan dan kesatuan masyarakat, serta prinsip-prinsip demokrasi.

Kata kunci: Politik Identitas; Perilaku Pemilih; Pilihan Presiden, Demokrasi

Latar Belakang Masalah

Indonesia suatu bangsa yang terdiri dari berbagai macam suku, agama, ras serta budaya. Penduduk memiliki beragam budaya, agama serta suku yang berbeda-beda, kerapkali bangsa ini di hadapkan pada satu kondisi persatuan berada diujung tanduk. Persatuan Indonesia sering menghadapi ancaman eksternal maupun internal, yang tak dapat dilepaskan dari perjalanan politik identitas yang berkaitan dengan kajian terkait

masalah etnis, agama, ideologi, dan kepentingan lokal elit politik untuk menguntungkan dirinya sendiri atau kelompok tertentu.[1]

Politik identitas terjadi karena pengaruh dasar parsial maupun secara interaksial, sehingga terbentuknya identitas etnis dan agama yang mengakibatkan terjadinya perubahan sosial. Politik identitas timbul karena adanya keinginan untuk diakui dan diperlakukan setara atau adil, kemauan untuk menjaga nilai budaya dari masing-masing kelompok, dan karena rasa kesetiaan kepada etnisnya.[2]

Politik identitas merupakan suatu alat perjuangan politik suatu etnis untuk mencapai suatu tujuan tertentu, kemunculannya disebabkan oleh adanya faktor-faktor tertentu yang dipandang oleh suatu etnis. Berdasarkan perasaan senasib tersebut, maka bangkit menunjukan identitas etnisnya dalam suatu perjuangan politik untuk merebut kekuasaan dengan memanipulasi kesamaan identitas atau karakteristik keetnisan tertentu yang tumbuh di dalam kehidupan sosial budayanya.[3]

Politik identitas terkait adanya kontestasi pada pemilihan presiden yang kembali mengulang rivalitas antara Joko Widodo dan Prabowo Subianto pada tahun 2019 ini kedua pasangan calon menggunakan politik identitas sebagai suatu cara untuk mendapatkan suara dari para pemilih, diawali dengan adanya Ijtima Ulama dalam menentukan calon Wakil Presiden yang akan mendampingi Prabowo Subianto, adanya isu-isu yang sering diberitakan yakni isu PKI, antek asing, isu tenaga kerja asing terutama dari China, dan kriminalisasi ulama.[4] Kondisi faktual penduduk Indonesia yang mayoritas beragama Islam dan

---

[1] Lestari, Y. S., 2018, *Politik Identitas Di Indonesia: Antara Nasionalisme Dan Agama*. *Journal of Politics and Policy*, *1*(1), 19 - 30. Retrieved from https://jppol.ub.ac.id/index.php/jppol/article/view/4

[2] Ubed Abdillah, 2002, *Politik Identitas Etnis*, IndonesiaTera, Magelang, hlm. 4.

[3] Sri Astuti Buchari, 2014, *Kebangkitan Etnis menuju Politik Identitas*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 20.

[4] Fatiyah Wardah, "*Hasil Ijtima' Ulama II pastikan dukungan bagi Prabowo-Sandiaga*" (https://www.voaindonesia.com), diakses pada tanggal 2 September 2022, Pukul 15.00 WIB.

isu yang selalu diberitakan tersebut membuat pihak Joko Widodo merespon dengan cara menggandeng Ketua MUI KH. Ma'ruf Amin sebagai calon Wakil Presiden.

Perkembangan politik identitas sebagai politik yang gagal hanya didepankan pada para elite tertentu. Perilaku politik identitas tak hanya dari contoh kasus tersebut, tetapi kasus yang terjadi dalam pelaksanaan politik identitas di benua Asia bahwa politik identitas yang terjadi dilakukan oleh negara Malaysia yang berdeketan langsung dengan negara Indonesia. Kegiatan politik identitas dengan adanya suku Tionghoa dan India yang memiliki kesempatan untuk membangun partai Malaysian Indian Congres yang bertujuan mengambil keuntungan etnis ini dapat berdiri kokoh di negara Malaysia. Negara Nepal terjadi isu politik identitas karena faktor minioritas yang tidak mampu menyuarakan suaranya, bila dilihat tidak adanya bantuan dukungan minoritas yang membuat masyarakat, yaitu tergolong anak muda mengancam kehidupan dirinya sendiri.

Politik identitas dipahami sebagai suatu tindakan politis yang mengedepankan kepentingan-kepentingan dari anggota atau kelompok yang memiliki kesamaan latar belakang yang berbasis ras, agama etnis atau gender. Kondisi masyarakat Indonesia yang memang memiliki ragam etnis dan budaya yang sangat kental, maka Presiden Joko Widodo ingatkan para kontestan pemilu 2024 agar menjalankan kampanye yang sehat dan berkualitas. "Kita harus mengingatkan para kontestan pemilu agar menjalankan kampanye yang semakin berkualitas dan menyehatkan demokrasi, bukan kampanye gontok-gontokan, bukan kampanye yang merusak tatanan bangsa,"[5]

Para kontestean pemilu harus memulai kampanye yang mengurangi mobilisasi massa dan manfaatkan teknologi informasi. Penggunaan teknologi informasi ini diharapkan

[5] Presiden Joko Widodo dalam rekaman audio visual di Seminar Program Pendidikan Reguler Angkatan 63 di Lemhannas Republik Indonesia, Tanggal 9 Agustus 2022.

dapat melahirkan kampanye yang berintegritas yang menolak penggunaan Politik Sara dan Politik Identitas, yang lebih mengedepankan politik ide dan gagasan, karena yang ingin kita bangun bukan demokrasi pengkultusan, bukan demokrasi idola, tapi demokrasi gagasan.

Andi Widjajanto,[6] bahwa ada beberapa variabel Indonesia yang masih buruk, yaitu kebebasan berekspresi dan berkeyakinan, hak berasosiasi dan berogranisasi, aturan hukum, dan budaya politik yang berpengaruh dengan politik identitas, karena variabel pertamanya adalah konsensus dan kohesi politik. Keempat variabel ini menjadi pekerjaan rumah dan tantangan bangsa Indonesia menuju pemilu 2024.

Komitmen persatuan dari seluruh pihak, soliditas seluruh elemen bangsa memerlukan pemerintahan yang tenang dan kuat agar dapat bekerja sungguh-sungguh, memerlukan stabilitas politik dan keamanan untuk mengatasi tantangan di masa yang akan datang. Politik identitas berpotensi pada memecah belah bangsa dan menghambat perkembangan demokrasi. Dampak politik identitas tidak hanya berpengaruh pada miskinnya ide dan gagasan yang semestinya menjadi ide dan gagasan, serta kampanye kontestasi pemilu. Seain itu juga dampak politik identitas, dapat menjadi lebih buruk dari itu, yaitu memecah belah bangsa dan memperlambat perkembangan demokrasi di Indonesia.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Metode kualitatif mencakup masalah murni tentang pengalaman orang atau objek yang ada di lingkungan penelitian.[7] Metode kualitatif menurut Bogdan dan Taylor, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data

[6] Andi Widjajanto, Gubernur Lemhannas RI,

[7] Emzir, 2008, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 174

deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

David William dalam Lexy Moeleong,[8] bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah, dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik tertarik secara alamiah. Penelitian ini menggunakan metode penalaran induktif dan sangat percaya bahwa ada perspektif yang dapat diungkapkan. Fokusnya ada pada fenomenal dan pada perasaan atau persepsi dari partisipan studi.[9]

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan informasi atau pengetahuan baru dengan penjabaran secara rinci dan objektif berdasar data yang didapatkan dari wawancara langsung dan pengumpulan data sekunder yang didapat dari objek. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus untuk menemukan makna, menyelidiki proses, dan memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam dari individu, kelompok atau situasi politik indentitas.

Politik Identitas Dalam Pemilihan Presiden 2014

Politik identitas sebuah alat politik suatu kelompok, ras, etnis, suku, negara, budaya, agama, atau yang lain untuk mencapai tujuan politik tertentu. Politik identitas dalam didasarkan pada kesamaan identitas suatu kelompok ditengah masyarakat yang plural. Praktik politik identitas juga tak jarang menjadi sumber konflik ditengah masyarakat yang merasa kelompoknya superior melawan kelompok inferior ataupun kelompok mayoritas melawan kelompok minoritas.

---

[8] Lexy J. Moeloeng, 2009, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, hlm. 4-5.

[9] Emzir, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 11.

Politik identitas dianut oleh warga negara yang berkaitan dengan arah politiknya. Politik identitas sendiri lahir dari sebuah kelompok sosial yang seakan merasa diintimidasi dan didiskriminasi oleh dominasi negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Konsekuensi lahirnya bentuk-bentuk kekerasan dan konflik komunal yang terjadi di beberapa daerah karena memanfaatkan agama serta etnis sebagai faktor utama untuk memobilisasi suara massa pemilih. Konsekuensi dari adanya gerakan ini membuat terhambatnya proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.[10]

Agnes Heller mengasumsikan politik identitas merupakan politik yang memfokuskan pembedaan sebagai kategori utamanya yang menjanjikan kebebasan, toleransi, dan kebebasan bermain (*free play*) walaupun memunculkan pola-pola intoleransi, kekerasan dan pertentangan etnis. Politik identitas dapat mencakup rasisme, biofeminisme, environmentalisme (politik isu lingkungan), dan perselisihan etnis.[11]

Menurut Castells di dalam buku Sri Astuti Buchari mengatakan bahwa politik identitas merupakan partisipasi individual pada kehidupan sosial yang lebih ditentukan oleh budaya dan psikologis seseorang. Identitas merupakan proses konstruksi dasar dari budaya dan psikokultural dari seorang individu yang memberikan arti dan tujuan hidup dari individu tersebut, karena terbentuknya identitas adalah dari proses dialog internal dan interaksi sosial.[12]

Politik identitas di Indonesia pada dasarnya sudah mempunyai konstruksi yang kuat dari zaman penjajahan hingga zaman kemerdekaan. Persamaan identitas sebagai warga negara yang baru merdeka melahirkan rasa dan sikap nasionalisme

---

[10] Laode Machdani Afala, 2018, *Politik Identitas di Indonesia*, Universitas Brawijaya Press, Malang, hlm. 4.

[11] Ubed Abdillah, 2002, *Politik Identitas Etnis*, IndonesiaTera, Magelang, hlm. 22.

[12] Sri Astuti Buchari, 2014, *Kebangkitan Etnis menuju Politik Identitas*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 19

yang tinggi dari masyarakat untuk menunjukan politik identitas dalam menyelenggarakan ketatanegaraan.[13]

Politik identitas yang secara pelan tetapi pasti menjelma sebagai dua kekuatan besar dalam perpolitikan yang didominasi oleh kaum nasionalis dan kaum Muslim, apabila dalam pengelolaan dua potensi besar tidak dengan kebijaksanaan akan menyebabkan kehancuran kestabilan negara. Menciptakan pertentangan antara kedua identitas tersebut dapat mengancam dan menghancurkan kestabilan negara apabila negara tidak memiliki political will dalam menangani sekaligus menjadi pihak tengah dalam menyikapi persoalan ini. Kepentingan masyarakat juga menjadi korban, sebab politik identitas sebagai politik perbedaan merupakan tantangan tersendiri bagi tercapainya sistem demokratisasi yang mapan dalam sebuah negara.[14]

Keterkaitan atau interrelasi antara perubahan sosial dan identitas adalah sebagai sesuatu yang saling bertentangan, baik secara samar atau terang-terangan diantara masyarakat. Pengaktualisasikan penerapan identitas pada seseorang dapat saja mencerminkan atau mewakili dirinya sendiri maupun kelompok dalam kontek etnitas dapat terbentuk suatu identitas seperti Jawa, Tionghoa, Madura, Bali, dan sebagainya, dalam lingkup keagamaan seperti Islam, Budha, Kristen, Konghucu, dan Katolik. Identitas dalam suatu individu dapat saja secara langsung mewakili kelompok baik itu etnitas maupun agama dan nasionalitas.

Proses pelaksanaan demokrasi di Indonesia merupakan praktik pelaksanaan demokrasi yang tidak terlepas dari orientasi politik identitas etnis dan agama. Orientasi politik identitas ini dapat dilihat dalam praktik pelaksanaan demokrasi dalam Pilkada DKI Jakarta dilihat dari keikutsertaan partai-partai

[13] Muhammad Sirajudin Fikri and Nico Oktario Adytyas, 2018, *Politik Identitas Dan Dan Penguatan Demokrasi Lokal (Kekuatan Wong Kito Dalam Demokrasi Lokal)*, Tamaddun: Jurnal Kebudayaan Dan Sastra Islam, Vol. XVIII No. 2, 2018, XVIII. hlm. 2.

[14] Endang Sari, 2016, *Kebangkitan Politik Identitas Islam Pada Arena Pemilihan Gubernur Jakarta*, Kritis, Jurnal Ilmusosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, vol 2.2, hlm. 145.

politik yang mengikuti pemilu atau Pilkada sebelumnya. Proses demokrasi dalam lingkup Pilkada sering melibatkan peran serta beragam partai dengan berbagai ideologi yang berbeda yang ikut menyubang perpecahan dari ragam identitas agama dan etnis sering kali dijadikan alat politik.[15]

Politik identitas akan mengacu pada mekanisme politik pengorganisasian identitas, baik itu dalam identitas politik maupun identitas sosial yang menjadi sumber dan sarana politik. Menurut Ahmad Syafii Maarif, [16] bahwa politik identitas lebih terkait dengan etnisitas atau identitas etnis, agama, ideologi dan kepentingan-kepentingan lokal yang diwakili umumnya oleh para elit politik dengan artikulasinya masing-masing. Politik identitas mengancam sikap nasionalisme dan pluralisme yakni sebuah realitas kegamangan yang dialami bangsa Indonesia terkait menguatnya politik identitas. Terkait dengan kondisi bangsa Indonesia yang multikulturalisme.

Agama juga seringkali bersifat absolut, benar tentang diri sendiri, arogan, dogmatis, dan tidak mau menunggu kompromi. Agama tidak bersikap toleran terhadap agama lain dan perbedaan pendapat di dalam dirinya, dan mempunyai satu kecenderungan bagi adanya kekerasan dan juga sering mulai membentuk hubungan yang sangat jahat dengan rezim-rezim opresif yang tidak manusiawi, dan menggunakan nama tuhan untuk mengadili tindakan-tindakan jahat. Agama adalah mahamulia ketika berada dalam posisi terbaiknya tetapi paling jahat dan kejam ketika berada dalam posisi terburuknya.[17]

Politik identitas dikaitkan dengan agenda, aksi, aktivisme politik yang di dalamnya anggota kelompok berbasis identitas

---

[15] Arya Hadi Dharmawan, 2007, *Dinamika Sosio-Ekologi Pedesaan: Perspektif Dan Pertautan Keilmuan Ekologi Manusia, Sosiologi Lingkungan Dan Ekologi Politik*, Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan, 1.2, hlm. 40.

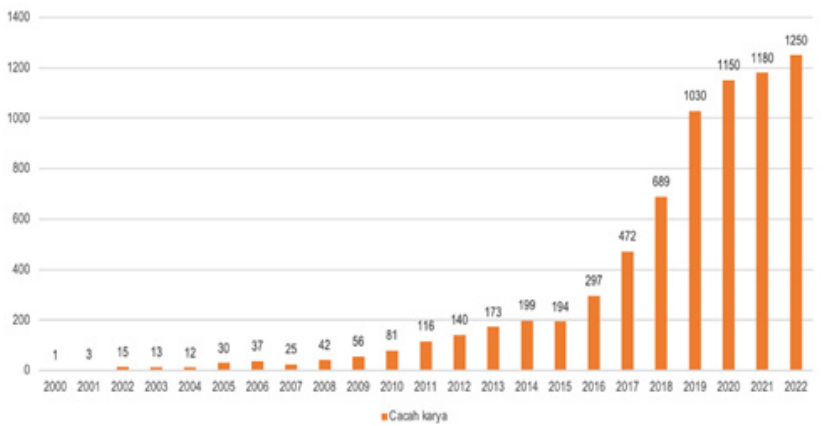
[16] Ahmad Syafii Maarif, 2010, *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Pusat Studi Agama dan Demokrasi Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, hlm. 20.

[17] Bikhu Parekh, *Rethinking Multuculturalism Keragaman Budaya dan Teori Politik*, hlm.433.

mengorganisasi dan memobilisasi diri untuk melawan ketidakadilan yang dialami karena struktur, sistem, dan praktik yang hegemonic.[18] Pelacakan literatur menemukan, bahwa ketika lahir di 1970an di Amerika, politik identitas merupakan gerakan untuk melawan ketidakadilan.[19] Sebagai contohnya perjuangan perempuan kulit hitam di Amerika yang sangat itu menjadi warga kelas dua, di bawah penindasan kulit putih.[20]

Muhammad A.S. Hikam[21] dalam tulisannya yang berjudul "Islam, Demokrasi, dan Permberdayaan *Civil Society*". Temuan mengindikasikan perhatian intelektual Indonesia terhadap isu ini meningkat sejalan dengan waktu. Pada 2000, hanya satu karya yang menyinggung isu politik identitas, pada 2010 terdapat 81 karya, dan pada 2019 ditemukan 1.030 karya. karya yang menggunakan bahasa lain. Temuan ini paling tidak melacak sejak kapan isu politik identitas mulai mewarnai perhelatan politik di Indonesia, sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. Grafik Politik Identitas Mewarnai Perhelatan Politik di Indonesia



[18] Miller, J. S., 2021, *Identity politics*, Dalam *Encyclopedia of Queer Studies in Education*, Brill, p. 294-298

[19] Maarif, A. S., 2010, *Politik identitas dan masa depan pluralisme kita*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Wakaf Paramadina.

[20] Garza, A., 2019, Identity politics: friend or foe? Othering & Belonging Institute, University of California, Berkeley. Tersedia daring: identity-politics-friend-or-foe.

[21] Muhammad A.S. Hikam, ibid.,

Berdasarkan grafik tersebut di atas, menunjukan bahwa politik identitas yang didasarkan pada ikatan primordial akan dengan mudah menggantikan politik kewarganegaaan, dan wawasan kebangsaan menjadi terdesak. Sependapat dengan Hikam, jika ini terjadi, maka negara akan semakin mendapat legitimasi untuk melakukan intervensi atas nama keamaan dan ketertiban sosial. Negara menjadi semakin tidak netral atau bias terhadap kepentingan kelompok. Supaya hal ini tidak terjadi, maka kontestasi politik, pluralitas perlu mendapatkan tempat dan bukan menonjolkan identitas, melainkan program kerja dan gagasan, serta menjaga semangat inklusivisme.

Menurut Fukuyama[22] tidak ada yang salah dengan politik identitas, yang disebutnya sebagai kesukuan baru (*new tribalism*). Fukuyama segera mewanti-wanti, *pertama,* politik identitas akan menjadi bermasalah ketika diinterpretasikan atau ditegaskan dengan cara yang salah, yang kehadirannya tidak juga menghilangkan ketimpangan atau ketidakadilan. *Kedua,* politik identitas menjadi bermasalah ketika lingkup identitas disempitkan dan berpotensi mengabaikan kepentingan yang lebih besar. *Ketiga,* kesalahan dalam mengartikan politik identitas dapat menjadi ancaman terhadap iklim kebebasan berpendapat dan bahkan lebih jauh menggantikan diskursus rasional yang diperlukan untuk melestarikan demokrasi.

Praktik politik identitas tidak justru melawan ketidakadilan dan memperjuangkan kesetaraan, tetapi justru menghadirkan ketidakadilan dan ketimpangan baru. Politik identitas berbasis identitas tertentu merasa berhak mendominasi dan bahkan menghinakan kelompok dengan identitas lain. Penggunaan politik identitas, dapat menjadi pelajaran berharga,[23] Jika

[22] Fukuyama, 2018, *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.

[23] Chua, A., 2018, *How America's identity politics went from inclusion to division. The Guardian*. Tersedia daring: https://www.theguardian.com/society/ 2018/ mar/01/how-americas-identity-politics-went-from-inclusion-to-division.

menjadi pendukung penggunaan politik identitas secara salah dalam kontestasi politik di Indonesia, tampaknya kita sudah kehilangan hak untuk mengkritisi apa yang terjadi di tempat lain, seperti di Amerika Serikat. Ini bukan siapa yang kita dukung, tetapi soal kepedulian terhadap potensi keterbelahan bangsa.

Perilaku Pemilih Pada Pemilihan Presiden 2024 Yang Demokratis

Pembahasan mengenai Politik identitas masih menjadi isu baru di Indonesia, meskipun pada dasarnya aspek-aspek tersebut telah ada sejak lama, efek yang ditinggalkan baru dirasakan belum lama ini. Apalagi ketika bentuk politik identitas digunakan sebagai ajang mencari massa oleh para pemangku kepentingan. Dalam hal ini, para elite politik menggunakan kesamaan suku, agama, ras dan etnik untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat yang berpengaruh pada perilaku pemilih.

Perilaku pemilih merupakan tingkah laku seseorang untuk melakukan perubahan sikap dan perilaku masyarakat dalam berbagai kehidupan sosial politik, ekonomi maupun budaya, menjadi terkendala dengan adanya sistem dominasi ketokohan ini. Sikap dan pandangan untuk memilih ataupun tidak memilih dalam proses politik lebih besar, dapat ditentukan oleh sikap dan pandangan individu yang bersangkutan bahkan tidak mudah untuk dipengaruhi oleh tokoh atau ikatan primordialisme tertentu.[24]

Keputusan untuk memilih ditentukan faktor seperti faktor sosiologis, psikologis, serta *rational choice* atau pilihan rasional.[25] Perilaku pemilih merupakan studi mengenai alasan dan faktor yang menyebabkan seseorang memilih suatu partai atau

[24] H.Basuki Rachmat dan Esther, "*Perilaku Pemilih Pemula Dalam Pilkada Serentak Di Kecamatan Ciomas Kabupaten Serang Tahun 2015*" Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol.XLII No.2, tahun 2016, hlm.28-29.

[25] Burhanuddin Muhtadi, 2019, *Populisme Politik Identitas dan Dinamika Elektoral*, Intrans Publishing, Malang, hlm. 63

kandidat yang ikut dalam kontestasi politik. Perilaku pemilih baik sebagai konstituen maupun masyarakat umum dipahami sebagai bagian dari konsep partisipasi politik rakyat dalam sistem perpolitikan yang cenderung demokratis.

Pendekatan psikologis berusaha untuk menerangkan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keputusan pemilu jangka pendek atau keputusan yang diambil dalam waktu yang singkat. Trias determinan, yakni identifikasi partai, orientasi kandidat dan orientasi isu atau utama. Pendekatan psikologis berusaha untuk menerangkan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keputusan pemilu jangka pendek atau keputusan yang diambil dalam waktu yang singkat.[26]

Pemilih diartikan sebagai semua pihak yang menjadi tujuan utama para kontestan agar mendukung dan kemudian memberikan suaranya kepada kontestan yang bersangkutan. Pemilih dalam hal ini dapat berupa konstituen maupun masyarakat yang merasa diwakili oleh suatu ideologi tertentu yang kemudian dimanifestasikan dalam institusi politik seperti parpol. Secara teoritis, perilaku pemilih dapat diurai dalam tiga pendekatan utama, masing-masing pendekatan sosiologis, psikologis, dan pilihan rasional.[27]

Penilaian terhadap isu dan kandidat bukanlah menjadi faktor utama, terdapat faktor lain yang juga ikut mempengaruhi yakni adanya informasi terkait isu terhadap para calon atau kandidat yang selalu diterima para pemilih melalui media massa, serta media sosial yang diikutinya. Berita dan komentar-komentar yang dimuat di media massa, serta media sosial khususnya berita atau komentar-komentar negatif, seringkali

[26] Komisi Pemilihan Umum (KPU) Bondowoso Dan Lembaga Penelitian Universitas Jember, 2015, *Laporan Riset Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu Di Tingkat Kpu Kabupaten Bondowoso: Perilaku Pemilih*, KPU Bondowoso Dan Lembaga Penelitian Universitas Jember, Jember, hlm. 11.

[27] Haryanto, *Kebangkitan Party ID: Analisis Perilaku Memilih dalam Politik Lokal di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, Vol.17, No.3, tahun 2014, hlm. 292.

mempengaruhi penilaian para pemilih terhadap kandidat, posisi kandidat dalam suatu isu, dan preferensi kandidat dalam suatu kebijakan tertentu. Beberapa indikator yang biasa dipakai oleh para pemilih untuk menilai seorang kandidat yang khususnya bagi para pejabat yang hendak mencalonkan kembali yakni, kualitas, kompetensi dan integritas terhadap calon atau kandidat tersebut juga termasuk salah satu faktor dalam pendekatan model pilihan rasional perilaku pemilih.[28]

Saat ini masyarakat Indonesia semakin terkotak-kotak dan terbagi tidak hanya dalam kehidupan perpolitikannya, namun juga sosial dan budayanya. Hal ini jika dibiarkan terus menerus akan mengoyak stabilitas bangsa.[29] Perbedaan yang dimiliki sejatinya pernah menjadi kekuatan, saat ini malah menjadi senjata yang menghancurkan dari dalam bangsa kita sendiri. Solusinya hanya satu, dialog dengan siapapun yang memiliki pandangan berbeda dengan, maka akan membuka satu sudut pandang baru untuk memahami dalam bersikap dan memilih pendirian masing-masing.

Fenomena politik identitas dengan populisme agama akan menjadi ranjau bagi demokrasi negara ketika digunakan oleh pemimpin yang tidak cakap. Politik identitas akan menggiring opini publik bahwa orang yang tidak beridentitas sama dengan mereka tidak pantas untuk menjadi pemimpin. Hal ini tentu saja menyebabkan kaum minoritas akan kehilangan hak yang sama dalam pemerintahan negara, khususnya dalam ranah pemilu maupun pemilihan.

Sejak Pilgub DKI Jakarta 2017 lalu, penggunaan isu politik identitas mulai kerap digunakan dalam rangka mencari dukungan suara. Berita hoax dan ujaran kebencian berbau SARA yang ditunjukkan kepada salah satu pasangan calon atau calon

[28] Komisi Pemilihan Umum (Kpu) Bondowoso Dan Lembaga Penelitian Universitas Jember, *ibid*., hlm.18, dan 21.

[29] Muhammad Habibi, 2018, Analisis Politik Identitas di Indonesia. 10.31227/osf.io/pey72 Shared:

perseorangan, dengan harapan lawan politik kehilangan dukungan masyarakat. Berdasarkan isu-isu tersebut sampai ke calon pemilih yang tidak memiliki cukup pengetahuan dan mudah terpengaruh, besar kemungkinan para calon dari kaum minoritas ini akan kehilangan apresiasi rakyat. Jejak karier dan prestasi calon tersebut cukup mumpunyai untuk menjadi pemimpin atau wakil rakyat.

Politik identitas berpotensi menghancurkan prinsip-prinsip demokrasi. Sistem demokrasi telah menjadi sistem pemerintahan yang dianut Indonesia mengingat pluralisme masyarakatnya. Apabila populisme dalam politik identitas semakin menguat, tidak akan ada lagi keadilan sosial, persamaan hak untuk seluruh rakyat Indonesia, bahkan kebebasan untuk orang lain maupun diri sendiri.

Politik identitas berbasis agama yang digunakan dalam kampanye politik juga akan menciptakan jurang pemisah antar kelompok umat beragama di Indonesia. Kuatnya tekanan dari kelompok agama radikal di Indonesia secara tidak langsung akan memberikan dampak buruk bagi pemeluk agama yang lain. Pemeluk agama minoritas akan merasa didiskriminasi, sehingga akan memunculkan perpecahan antar umat beragama.

Menurut Penulis belajar dari pengalaman pemilu serentak 2019, tidak menutup kemungkinan bahwa isu-isu itu akan kembali muncul dalam pemilu tahun 2024 mendatang. Peristiwa yang lalu memiliki kesempatan besar untuk terus digaungkan oleh kelompok radikal demi keuntungan pribadi. Dalam hal ini oleh golongan-golongan yang pada dasarnya menginginkan perpecahan antara kaum mayoritas dan kaum minoritas di Indonesia.

Praktik politik identitas akan menjadi salah satu hal yang penting bagi Indonesia menjelang pemilu 2024 mendatang. Politik identitas berhubungan erat dengan kesetaraan hak, persatuan dan kesatuan masyarakat, serta prinsip-prinsip demokrasi. Jika masalah SARA merupakan hal yang sensitif untuk dijadikan alat

kampanye. Sebagai negara yang multikultural serta demokratis, sudah sepantasnya semua masyarakat memiliki kesetaraan hak dalam pemilu. Politik identitas meskipun itu basisnya perbedaan, namun menekankan perbedaan tidak selalu berkonotasi negatif apalagi jika nalar publik dapat membedakan mana yang esensial dan mana yang tidak.

Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sbagai berikut :

a. Politik identitas seringkali disalahpahami sebagai bagian dari politik praktis yang merupakan politik kebangsaan. Politik identitas terkait dengan etnisitas atau identitas etnis, agama, ideologi dan kepentingan-kepentingan lokal yang diwakili umumnya oleh para elit politik dengan artikulasinya masing-masing. Politik identitas yang didasarkan pada ikatan primordial akan dengan mudah menggantikan politik kewarganegaaan, dan wawasan kebangsaan menjadi terdesak. Negara menjadi semakin tidak netral atau bias terhadap kepentingan kelompok, supaya hal ini tidak terjadi, maka kontestasi politik, pluralitas perlu mendapatkan tempat dan bukan menonjolkan identitas, melainkan program kerja dan gagasan, serta menjaga semangat inklusivisme.
b. Perilaku pemilih selalu berusaha menjadi pemilih yang cerdas dengan mengendepankan sikap kesetaraan hak, persatuan dan kesatuan masyarakat, serta prinsip-prinsip demokrasi yang sensitif untuk dijadikan alat kampanye. Politik identitas berpotensi menghancurkan prinsip-prinsip demokrasi yang telah menjadi sistem pemerintahan yang dianut Indonesia mengingat pluralisme masyarakatnya. Jika populisme dalam politik identitas semakin menguat, tidak akan ada lagi keadilan sosial, persamaan hak untuk seluruh

rakyat Indonesia, bahkan kebebasan untuk orang lain maupun diri sendiri. Praktik politik identitas akan menjadi salah satu hal yang penting bagi Indonesia menjelang pemilu 2024 mendatang, mengingat politik identitas berhubungan erat dengan kesetaraan hak, persatuan dan kesatuan masyarakat, serta prinsip-prinsip demokrasi.

2. Saran

Politik identitas terjadi karena alasan aktor politik saja, jika pemilih juga berperan aktif dalam terjadinya kegiatan tersebut. Pada dasarnya politik identitas itu basisnya perbedaan, namun menekankan perbedaan tidak selalu berkonotasi negatif apalagi jika nalar publik dapat membedakan mana yang esensial dan mana yang tidak.

Daftar Pustaka

Buku :

Ahmad Syafii Maarif, 2010, *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita,* Pusat Studi Agama dan Demokrasi Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta.

Burhanuddin Muhtadi, 2019, *Populisme Politik Identitas dan Dinamika Elektoral,* Intrans Publishing, Malang.

Emzir, 2008, *Metodologi Penelitian Pendidikan,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Emzir, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data,* Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Fukuyama, 2018, *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Bondowoso Dan Lembaga Penelitian Universitas Jember, 2015, *Laporan Riset Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu Di Tingkat Kpu Kabupaten Bondowoso: Perilaku Pemilih,* KPU Bondowoso Dan Lembaga Penelitian Universitas Jember, Jember.

Laode Machdani Afala, 2018, *Politik Identitas di Indonesia,* Universitas Brawijaya Press, Malang.

Lexy J. Moeloeng, 2009, *Metode Penelitian Kualitatif,* Rosdakarya, Bandung.

Maarif, A. S., 2010, *Politik identitas dan masa depan pluralisme kita*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Wakaf Paramadina.

Miller, J. S., 2021, *Identity politics,* Dalam *Encyclopedia of Queer Studies in Education,* Brill.

Sri Astuti Buchari, 2014, *Kebangkitan Etnis menuju Politik Identitas,* Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Ubed Abdillah, 2002, *Politik Identitas Etnis,* Indonesia Tera, Magelang.

Jurnal :

Arya Hadi Dharmawan, 2007, *Dinamika Sosio-Ekologi Pedesaan: Perspektif Dan Pertautan Keilmuan Ekologi Manusia, Sosiologi Lingkungan Dan Ekologi Politik,* Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan, 1.2.

Endang Sari, 2016, *Kebangkitan Politik Identitas Islam Pada Arena Pemilihan Gubernur Jakarta,* Kritis, Jurnal Ilmusosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, vol 2.2.

H.Basuki Rachmat dan Esther, "*Perilaku Pemilih Pemula Dalam Pilkada Serentak Di Kecamatan Ciomas Kabupaten Serang Tahun 2015*" Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol. XLII No.2, tahun 2016.

Haryanto, *Kebangkitan Party ID: Analisis Perilaku Memilih dalam Politik Lokal di Indonesia,* Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, Vol.17, No.3, tahun 2014.

Lestari, Y. S., 2018, *Politik Identitas Di Indonesia: Antara Nasionalisme Dan Agama*. *Journal of Politics and Policy*, *1*(1), 19 - 30. Retrieved from https://jppol.ub.ac.id/index.php/jppol/article/view/4.

Muhammad Habibi, 2018, Analisis Politik Identitas di Indonesia. 10.31227/osf.io/pey72 Shared.

Muhammad Sirajudin Fikri and Nico Oktario Adytyas, 2018, *Politik Identitas Dan Dan Penguatan Demokrasi Lokal (Kekuatan Wong Kito Dalam Demokrasi Lokal),* Tamaddun: Jurnal Kebudayaan Dan Sastra Islam, Vol. XVIII No. 2, 2018, XVIII.

Internet :

Chua, A., 2018, *How America's identity politics went from inclusion to division. The Guardian*. Tersedia daring: https://www.theguardian.com/society/ 2018/ mar/01/how-americas-identity-politics-went-from-inclusion-to-division.

Fatiyah Wardah, "*Hasil Ijtima' Ulama II pastikan dukungan bagi Prabowo-Sandiaga*" (https://www.voaindonesia.com), diakses pada tanggal 2 September 2022, Pukul 15.00 WIB.

Garza, A., 2019, Identity politics: friend or foe? Othering & Belonging Institute, University of California, Berkeley. Tersedia daring: identity-politics-friend-or-foe.

ANALISIS KETIDAKTEPATAN PENERAPAN NORMA OLEH DKPP DALAM MENJATUHKAN PUTUSAN (STUDI PUTUSAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU NOMOR 178-PKE-DKPP/XI/2020)

Muhammad Erfa Redhani, S.H., M.H.,[1], Harliansyah, S.H., M.H.[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat dan
Peneliti PSHK FH Universitas Islam Indonesia
Email: erfa.redhani@ulm.ac.id

[2]Badan Pengawas Pemilu Provinsi Kalimantan Selatan
Email: harlijustice@gmail.com

Abstrak

Keberadaan DKPP yang setara dengan KPU dan Bawaslu mestinya tidak menjadikan lembaga ini terkesan lebih *"superior"*. Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 yang dalam putusannya DKPP hanya menjatuhkan sanksi kepada satu orang teradu, padahal tanggungjawab Bersama atas keputusan bawaslu diambil secara bersama-sama *(kolektif kolegial)* melalui rapat pleno. Pertimbangan DKPP dalam mengambil keputusan dalam putusan ini adalah karena adanya anggapan bahwa tanggungjawab etik hanya berada pada *leadingsector* bidang penanganan pelanggaran. Putusan DKPP tidak disandarkan pada hukum acara yang berlaku dibawaslu sehingga terjadi ketidaktepatan penerapan norma oleh DKPP dalam memutus perkara. DKPP mestinya dalam mengadili kasus dugaan pelanggaran etik

penyelenggara pemilu harus memperhatikan peraturan teknis yang berlaku baik dibawaslu maupun di KPU. Hal ini untuk menghindari tindakan sewenang-wenang oleh DKPP.

Kata kunci: Ketidaktepatan Penerapan Norma, Putusan DKPP, Bawaslu

Latar Belakang

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di Indonesia adalah sebuah lembaga yang dikategorikan setara dengan penyelenggara pemilu lainnya. Keberadaanya tersebut sejajar dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Belakangan ini, DKPP mendapat sorotan tajam karena sebagian putusannya dinilai oleh sebagian pihak tidak sesuai dengan hukum khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemilu. Keberadaan DKPP yang setara dengan KPU dan Bawaslu mestinya tidak menjadikan lembaga ini terkesan lebih *"superior"*.

Hal ini terdapat dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi *(ratio decidendi)* pada putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021, yang menyatakan bahwa :[1]

> *…di samping Mahkamah kembali menegaskan pendiriannya bahwa DKPP bukanlah lembaga peradilan dan DKPP sebagaimana KPU dan Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan setara. Mahkamah juga menegaskan ketiga lembaga penyelenggara Pemilu tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat dan tidak ada satu di antaranya yang mempunyai kedudukan yang lebih superior.*

Lingkar kerja kesatuan fungsi penyelenggara pemilu dapat digambarkan bahwa KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu diawasi oleh Bawaslu dengan pola hubungan pengawasan *direct acces* yang artinya pengawasan menyeluruh, langsung dan aktif atas kerja dan kinerja objek dan subjek dalam penyelenggaraan

[1] Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021 (2021).

pemilu. Sedangkan lingkar kerja antara DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu khususnya KPU dan Bawaslu dapat digambarkan pola hubungannya sebagai bentuk pengawasan *sequential acces* yang artinya pengawasan terbatas, tidak langsung dan pasif atas kerja dan kinerja penyelenggara pemilu, hanya difokuskan pada pelanggaran kode etik yang diadukan/dilaporkan.[2]

Menurut Feri Amsari dan Beni Kurnia, Keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) tidak menyurutkan pelanggaran etik. Bahkan pada titik tertentu, DKPP adalah bagian dari pelanggaran etika itu sendiri. Setidak-tidaknya tindakan para Pimpinan DKPP acapkali dipertanyakan publik sebagai bagian dari permasalah etika penyelenggara Pemilu.[3] Kiprah DKPP sejak kehadirannya pada tanggal 12 Juni 2012 yang lalu banyak dinilai masyarakat cukup signifikan terutama dalam kontribusi menegakkan Kode Etik penyelenggara pemilu. Meskipun ada banyak pihak yang masih menganggap terdapat putusan DKPP yang kontroversial dan telah melampui kewenangan yang dimilikinya, misalnya terletak pada putusan DKPP Nomor 23-25/DKPP-PKE- I/2012 yang dianggap tidak hanya memutus pengaduan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, namun sudah menyentuh ranah teknis tahapan pemilu yang menjadi kewenangan KPU.[4]

Dalam konteks ini, artikel ini beranjak dari latarbelakang adanya disharmoni pemahaman penerapan norma antara dua lembaga penyelenggara pemilu yaitu DKPP dan Bawaslu di dalam Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

---

[2] Badrul Munir, "Redesain Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu," *Pamulang Law Reivew* 4, no. 1 (2021): 91–102.

[3] Beni Kurnia Illahi and Feri Amsari, "Benang Kusut Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022): 55–70, https://doi.org/10.55108/jbk.v4i1.105.

[4] M. Lutfi Chakim, "Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2016): 393, https://doi.org/10.31078/jk11210.

Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020. Secara singkat, dalam putusan ini DKPP menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada teradu IV Azhar Ridhanie selaku Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan karena yang bersangkutan dianggap tidak cermat dan tidak hati-hati dalam menyusun kajian karena ditemukan fakta ketidaksesuaian analisis dalam dokumen kajian tersebut.[5]

Putusan ini memberikan sanksi hanya kepada satu orang komisioner Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan. Sementara teradu yang lainnya nama baiknya direhabilitasi yaitu : Teradu I Erna Kasypiah selaku Ketua merangkap Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan, Teradu II Iwan Setiawan, Teradu III Aries Mardiono, Teradu V Nur Kholis Majid masing-masing selaku Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan. Padahal, dalam konteks pengambilan keputusan di Bawaslu haruslah melalui rapat pleno yang berarti segala keputusan termasuk dalam mengeluarkan keputusan atas dugaan pelanggaran administrasi pemilihan diambil secara kolektif kolegial oleh semua komisioner Bawaslu.[6]

Jika dilihat dari putusan tersebut, DKPP tidak mempertimbangkan mengenai pola pengambilan keputusan di Bawaslu yang telah diatur dalam perbawaslu. Dengan kata lain, mekanisme yang diatur oleh Bawaslu khususnya dalam alur penanganan pelanggaran tidak menjadi acuan bagi DKPP untuk menilai apakah proses yang telah dilakukan oleh Bawaslu dalam menjalankan kewenangannya sudah sesuai dengan hukum acara yang berlaku. DKPP beranggapan bahwa segala tanggungjawab berada pada bidang yang menangani yaitu divisi penanganan pelanggaran sehingga konsekuensinya juga berada pada bidang tersebut. Atas dasar itulah DKPP menjatuhkan sanksi teguran keras kepada teradu IV. Padahal, dalam hukum

[5] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, "Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 Dan Nomor 179-PKE-DKPP/XI/2020" (2020).

[6] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

acara penanganan pelanggaran di bawaslu segala keputusan di ambil dalam rapat pleno yang dihadiri oleh semua komisioner. Artinya, pertanggungjawaban atas semua produk bawaslu termasuk kajian atas laporan dugaan pelanggaran pemilu adalah tanggungjawab bersama secara kolektif kolegial.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini ingin mengkaji,dan menganalisis problematika disharmoni pemahaman antara bawaslu dan DKPP dalam penerapan norma. Basis kajian dari artikel ini disadarkan pada putusan yang telah di putus oleh DKPP yaitu Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020. Semua putusan tersebut merupakan putusan DKPP yang ditujukan kepada penyelenggara pemilu di Provinsi Kalimantan Selatan. Karena itu, artikel ini dibatasi dengan kajian atas putusan-putusan DKPP tersebut yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya.

Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latarbelakang yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, Artikel ini hendak menjawab beberapa rumusan masalah yaitu: Bagaimana dasar pertimbangan DKPP dalam menjatuhkan sanksi teguran keras terhadap teradu dalam perkara Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 ? Bagaimana ketidaktepatan dalam penerapan norma oleh DKPP dalam putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan kasus berdasarkan beberapa putusan DKPP. Putusan tersebut yaitu Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam menganalisis, pendekatan yang digunakan dalam

artikel ini yaitu pendektan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus.

Dari hasil analisis terhadap putusan-putusan DKPP tersebut, tulisan ini akan memberikan ulasan serta penilaian terhadap keberadaan putusan tersebut khususnya berkaitan dengan disharmoni pemahaman dalam penerapan norma dalam penyelenggara pemilu yaitu berkaitan dengan pola penyelesaian penanganan pelanggaran pemilu di Bawaslu.

Kasus Posisi

Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 yang menjadi objek penelitian dari artikel ini berangkat dari pelaporan ke DKPP oleh pengadu atas nama Jurkani yang merupakan tim pemenangan calon Gubernur Kalimantan Selatan Tahun 2020. Adapun yang menjadi teradu adalah Semua Komisioner Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan yang terdiri dari Erna Kasypiah, Iwan Setiawan, Aries Mardiono, Azhar Ridhanie dan Nur Kholis Majid.[7]

Pokok Pengaduan dalam perkara ini adalah adanya dugaan bahwa teradu tidak profesional dan berkepastian hukum dalam menindaklanjuti Laporan Nomor : 02/LP/PG/Prov/22.00/X/2020, Laporan Nomor : 01/LP/PG/Prov/22.00/X/2020 yang disampaikan Pengadu. Pengadu memohon kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang memeriksa dan memutus Perkara tersebut dan memberikan sanksi Pemberhentian Tetap kepada para Teradu Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan.[8]

Salah satu perihal yang penting untuk dijelaskan dalam kasus posisi ini adalah dalil pengadu yang mengatakan Bahwa Pengadu baru mendapatkan hasil kajian Model Form A-11 pada sekitar 25 Desember 2020, itupun melalui Bawaslu RI. Ketika Pengadu membaca hasil kajian tersebut guna

[7] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
[8] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

mendapat kejelasan mengenai dasar pertimbangan Para Teradu menghentikan laporan, ternyata ditemukan fakta yang jauh lebih mencengangkan, di mana terdapat inkonsistensi dalam hasil analisa serta banyak pertimbangan yang tidak kompeten. Hal ini karena pengadu menganggap bahwa adanya Pertentangan analisa dengan kesimpulan serta terdapat 2 (dua) hasil kajian Form A-11 yang berbeda untuk 1 laporan yang sama. Perbedaan tersebut terjadi pada 2 (dua) paragrap penting, yang berdampak sangat signifikan terhadap hasil kajian.[9]

Tabel 1. Sumber : Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020

Bukti ADD 1 **KAJIAN BAWASLU KALSEL** **DUGAAN PELANGGARAN** Nomor 02/PL/PG/ Prov/22.00/X/2020, tanggal 3 November 2020	**Bukti ADD 2 / Bukti T-27** **KAJIAN BAWASLU KALSEL** **DUGAAN PELANGGARAN** Nomor 02/REG/LP/PG/ Prov/22.00/X/2020, tanggal 3 November 2020
Analisa Unsur Menguntungkan: Tindakan dan perbuatan yang menguntungkan dan merugikan dalam ketentuan a quo tidak perlu dibuktikan secara "materiil" *(Wederrechtelijk materiil)* atau tidak perlu menunggu akibat atas tindakan tersebut, sepanjang telah memenuhi unsur kesalahan dan asas legalitas (kepastian hukum) atau telah terpenuhi perbuatan yang dilarang menurut peraturan dalam pasal ini dan atau dilarang menurut asas-asas umum yang terdapat di dalam lapangan hukum *(algemen benginsel)*.----------	**Analisa Unsur Menguntungkan:** Tindakan dan perbuatan yang menguntungkan dan merugikan dalam ketentuan a quo tidak perlu dibuktikan secara "materiil" *(Wederrechtelijk materiil)* atau tidak perlu menunggu akibat atas tindakan tersebut, sepanjang telah memenuhi unsur kesalahan dan asas legalitas (kepastian hukum) atau telah terpenuhi perbuatan yang dilarang menurut peraturan dalam pasal ini dan atau dilarang menurut asas-asas umum yang terdapat di dalam lapangan hukum *(algemen benginsel)*.----------

[9] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Bahwa terlapor memang mempublikasikan peristiwa pemberian bantuan kuota internet *a quo* melalui akun media social pribadi yang menggunakan tagline "bergerak banua maju" tanpa disertai logo dan/atau gambar pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Selatan. Sehingga seolah-olah merupakan pemberian bantuan kuota internet pribadi. Hal tersebut tentu akan menimbulkan ketidakadilan bagi pesaing calon petahana.---------- Kendati unsur menguntungkan dalam Pasal *a quo* merupakan formil dalam klarifikasi tidak menemukan atau sekurang-kurangnya tidak dapat dibuktikan unsur menguntungkan tersebut, sehingga unsur menguntungkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal a quo tidak memenuhi unsur mengingat ketiadaan indicator batasan yang dimaksud dengan menguntungkan tersebut.----------	Bahwa terlapor memang mempublikasikan peristiwa pemberian bantuan kuota internet *a quo* melalui akun media social pribadi yang menggunakan tagline "bergerak banua maju" tanpa disertai logo dan/atau gambar pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Selatan. Sehingga seolah-olah merupakan pemberian bantuan kuota internet pribadi. Hal tersebut tentu akan menimbulkan ketidakadilan bagi pesaing calon petahana.----- Sehingga unsur menguntungkan dalam Pasal a quo merupakan formil dalam proses klarifikasi menemukan atau sekurang-kurangnya dapat dibuktikan unsur menguntungkan tersebut, sehingga unsur menguntungkan dalam pasal a quo terpenuhi.----
KESIMPULAN IV. Kesimpulan : 1. Bahwa berdasarkan fakta-fakta, bukti-bukti yang didapat dari hasil klarifikasi terhadap saksi-saksi dan saksi ahli, maka perbuatan terlapor atas nama H. Sahbirin Noor (Calon Gubernur) tidak memenuhi unsur Pasal 188 ayat (1) jo 71 UU a quo khususnya frase "menguntungkan".------	**KESIMPULAN** IV. Kesimpulan : 1. Bahwa berdasarkan fakta-fakta, bukti-bukti yang didapat dari hasil klarifikasi terhadap saksi-saksi dan saksi ahli, maka perbuatan terlapor atas nama H. Sahbirin Noor (Calon Gubernur) tidak memenuhi unsur Pasal 188 ayat (1) jo 71 UU a quo.------

2. Bahwa berdasarkan fakta-fakta, bukti-bukti yang didapat dari hasil klarifikasi terhadap saksi-saksi dan saksi ahli, maka perbuatan terlapor atas nama H. Sahbirin Noor (Calon Gubernur) tidak memenuhi unsur Pasal 71 ayat (3) jo 71 ayat (5) UU a quo khususnya frase "menguntungkan".------	2. Bahwa berdasarkan fakta-fakta, bukti-bukti yang didapat dari hasil klarifikasi terhadap saksi-saksi dan saksi ahli, maka perbuatan terlapor atas nama H. Sahbirin Noor (Calon Gubernur) tidak memenuhi unsur Pasal 71 ayat (3) jo 71

Terhadap laporan yang disampaikan oleh teradu, Sebagaimana yang dapat dilacak dalam putusan. Pengadu memberikan bantahan atau jawaban berakaitan dengan hal tersebut, yaitu :[10]

1. Menurut pada teradu, Kelembagaan Bawaslu terdiri dari lima orang komisioner yang keputusannya adalah bersifat Kolektif Kolegial Pasal 13 Ayat (1) dan (3) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rapat Pleno menyebutkan bahwa "Setiap Anggota Bawaslu Provinsi wajib menghadiri Rapat Pleno" Kemudian pada Ayat (3) huruf a menyebutkan "Rapat Pleno Bawaslu Provinsi sah apabila : diikuti oleh paling sedikit 3 (tiga) anggota untuk jumlah anggota Bawaslu Provinsi 5 (lima) orang. Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rapat Pleno memberikan pengertian khusus terhadap Rapat Pleno yang merupakan forum tertinggi dalam pengambilan keputusan untuk melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang, termasuk dalam penanganan Laporan dengan Nomor Register : 001/LP/PG/Prov/22.00/X/2020 yang dilaporkan oleh Pengadu kepada Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan, laporan tersebut ditangani dan diputuskan secara kolektif kolegial;

[10] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

2. Menurut Para Teradu, proses penanganan pelanggaran Laporan dengan Nomor Register : 001/LP/PG/Prov/22.00/X/2020 telah dilakukan sebagaimana hukum formil yang diatur dalam Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu, namun fakta yang terungkap dipersidangan berbanding terbalik, Para Teradu seakan-akan kebingungan ketika mejelis Pemeriksa menanyakan sikap dan pandangan hukum atas Laporan *a quo* kepada masing-masing Teradu pada saat pengambilan keputusan dalam forum Rapat Pleno. Sikap dan pandangan hukum Teradu I dan Teradu IV menyatakan bahwa Laporan *a quo* tidak memenuhi unsur Pasal yang disangkakan sebagaimana ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU Pemilihan, dengan dasar argumentasi Teradu I dan Teradu IV terlibat langsung dalam proses pemeriksaan saksi, saksi ahli, menganalisis bukti hingga sampai pada gelar perkara atau ekspose akhir pada pengambilan keputusan. Kendati dalam fakta persidangan terungkap bahwa Teradu I baru menerima Form. A.11 Kajian secara fisik selang beberapa waktu sebelum persidangan DKPP berlangsung. Adapun sikap dan pandangan hukum Teradu II, III, dan V menyatakan bahwa Laporan *a quo* tidak memenuhi unsur Pasal yang disangkakan sebagaimana ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU Pemilihan, dasar argumentasi Teradu II, III, dan V dalam mengambil keputusan tersebut adalah karena Teradu II, III, dan V belum membaca Form A.11 Kajian secara utuh, yang menurut Teradu II, III, dan V Form A.11 Kajian tersebut disusun oleh Teradu IV selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran. Sehingga fakta tersebut membuat Teradu II, III, dan V tidak mengakui keberadaan Form A.11 Kajian yang diterbitkan oleh Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan dalam perkara *a quo.*

Dari kasus posisi yang telah dijabarkan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang akan diulas dalam artikel ini adalah

berkaitan dengan kasus dimana dalam perkara ini terdapat sebuah fakta adanya kajian atas dugaan pelanggaran pemilihan (form A.11) yang memiliki dua versi. Atas adanya fakta tersebut, pada bagian selanjutnya dalam artikel ini akan diulas bagaimana pertimbangan DKPP dalam memutus dugaan pelanggaran etika tersebut. Apakah beban sanksi hanya ditujukan kepada salah satu orang yang membidangi *(leading sector)* ataukah mestinya dapat menjangkau kesemua komisioner karena sifat putusan yang diambil oleh Bawaslu berdasarkan prinsip kolektif kolegial melalui rapat pleno.

Dasar pertimbangan DKPP dalam Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020

Pelaksanaan pemilu di Indonesia yang kompleks memerlukan sistem penegakan hukum yang memadai dan efisien, yaitu mulai dari pelanggaran administratif pemilu, pelanggaran/tindak pidana pemilu, sengketa proses pemilu, sengketa hasil pemilu dan pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Lembaga yang menangani pelanggaran administratif, pelanggaran etik, pelanggaran/tindak pidana pemilu dan sengketa pemilu berbeda-beda. Bawaslu dibentuk sebagai lembaga kuasi-yudisial dengan putusannya yang final dan mengikat diharapkan dapat menjadi upaya penyelesaian masalah yang terjadi selama penyelenggaraan pemilu.[11]

Putusan yang dikeluarkan oleh DKPP didasari oleh hasil pemeriksaan dan pembuktian terhadap perbuatan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Objek dari putusan-putusan yang dikeluarkan oleh DKPP mengenai permasalahan etika dan tidak mengarah pada substansi dari pemilihan umum itu sendiri. Permasalahan mengenai

[11] Syafrijal Mughni Madda, Firdaus Firdaus, and Mirdedi Mirdedi, "Problematika Pengawasan Tindak Lanjut Putusan Bawaslu Dan DKPP Dalam Penegakan Hukum Pemilu," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 909–32, https://doi.org/10.31078/jk1948.

sengketa penetapan, sengketa pidana pelanggaran kampanye, dan sengketa hasil penghitungan suara, menjadi objek dari pengadilan lainnya, seperti Pengadilan TUN untuk sengketa administratif dan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan terhadap hasil penetapan pemilu.[12]

Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara individu orang perorang. Jadi jelas yang dapat diperkarakan dan dituduh melanggar kode etik bukan KPU atau Bawaslu sebagai institusi, tetapi orang per orang yang menduduki jabatan sebagai ketua atau anggota KPU atau Bawaslu tersebut.[13]

Dalam konteks ini, DKPP memiliki peran yang sentral untuk menjamin bahwa etika penyelenggara pemilu berada pada koridor yang tidak menyimpang sehingga kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu semakin meningkat. Tujuan akhirnya adalah pemilu dapat terlaksana sesuai dengan asas luber dan jurdil. Pemilu yang luber dan jurdil hanya akan bisa tercapai jika penyelenggara pemilu dapat berlaku profesional dalam bekerja. Bagaimanapun, peran penyelenggara pemilu menjadi elemen yang sangat penting. Dalam banyak kasus, penyelenggara pemilu yang berpihak, tidak independent serta tidak profesional justru malah meningkatkan apatisme masyarakat dalam pemilu.

Dalam artikel ini, akan diuraikan bagaimana pertimbangan DKPP dalam memutus perkara Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 yang menunjukkan bahwa cara DKPP menilai kasus tidak sejalan

[12] Ahmad Izzudin, Ratna Herawati, and Lita Tyesta, "Implikasi Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap Proses Pemilu," *Diponegoro Law Journal* 8, no. 1 (2019): 36–58.

[13] Aryo Fadlian, "Penyelenggara Pemilihan Umum Terhadap Hasil Pemilihan Gubernur Lampung 2014," 2016, 777–94.

dengan hukum acara yang berlaku dibawaslu. Hal ini terlihat dari pertimbangan majelis DKPP berikut :[14]

Uraian fakta di atas memperlihatkan adanya ketidaksesuaian kajian yang disusun oleh Teradu IV. Bahwa analisa Kajian menjabarkan kategori "menguntungkan atau merugikan", serta menyatakan bahwa pembagian kuota internet oleh Terlapor merupakan perbuatan yang menimbulkan ketidakadilan bagi pesaing calon petahana. Namun pada sisi yang lain, Kajian justru menyatakan unsur "menguntungkan atau merugikan" dalam laporan a quo tidak terpenuhi karena ketiadaan indikator batasan menguntungkan. Demikian pula dengan kesimpulan kajian yang menyatakan baik untuk dugaan pidana pemilihan maupun dugaan pelanggaran administrasi tidak memenuhi unsur, khususnya frasa "menguntungkan". Terhadap ketidaksesuaian dalam analisa tersebut, Teradu IV sebagai penyusun tidak dapat memberikan penjelasan. Teradu I, Teradu II, Teradu III, dan Teradu V, masing-masing menyatakan pada saat rapat pleno tanggal 3 November 2020 Pukul 19.00 WITA belum menerima dokumen hasil kajian Teradu IV. Bahwa pembahasan rapat pleno diawali dengan pemaparan dari Teradu IV, kemudian disusun kajian dan hasilnya dituangkan dalam Form Model A.11. Bahwa fakta adanya ketidaksesuaian kajian yang disusun oleh Teradu IV mencerminkan tindakan tidak cermat dan tidak hati-hati. Padahal, kajian merupakan dokumen penting yang seharusnya menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Teradu IV sebagai *leading sector* seharusnya memiliki tanggung jawab untuk memastikan akurasi kajian dan menyampaikan sebagai dokumen penting pada forum pleno. Dengan demikian, Teradu IV terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku, dan Teradu I, Teradu II, Teradu III, dan Teradu V tidak terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku. Teradu IV

[14] Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 dan Nomor 179-PKE-DKPP/XI/2020.

melanggar Pasal 15 huruf f, huruf g, dan huruf h, dan Pasal 16 huruf e Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017.

Dari pertimbangan majelis DKPP *a quo* setidaknya terdapat 2 (dua) hal yang mempengaruhi alur berfikir majelis DKPP, *Pertama*, majelis DKPP berpandangan Formulir A.11 merupakan produk dari Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran secara *absolut* dan telah selesai disusun sebelum rapat pleno pengambilan keputusan dilaksanakan, *Kedua,* alasan yang memperkuat pandangan majelis DKPP tersebut adalah, di dalam Formulir A.11 yang bertanda tangan adalah Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran.

Selain itu majelis DKPP dalam putusan ini menilai bahwa kajian hanyalah dimaknai dalam bentuk formulir A.11, padahal dalam proses pengkajian, Perbawaslu 8 Tahun 2020 memberikan panduan, salah satu caranya adalah dengan metode klarifikasi para pihak yang berkaitan dengan pokok laporan.

Disharmoni Pemahaman Penerapan Norma antara Bawaslu dan DKPP dalam Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020

Dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya, DKPP menerima aduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik dan kemudian melakukan sidang pemeriksaan yang umumnya dilaksanakan secara terbuka. Hasil dari pemeriksaan tersebut kemudian dilanjutkan dengan pleno dan dituangkan dalam putusan. Putusan inilah yang kemudian merupakan marwah kelembagaan DKPP dalam mengawal martabat Penyelenggara Pemilu. DKPP dalam putusan-putusannya tidak hanya memutus apakah seseorang bersalah atau tidak bersalah melakukan pelanggaran kode etik, tetapi juga dalam pertimbangannya memberikan tausyiah, pedoman, petunjuk, serta alasan-alasan dari dijatuhkannya putusan.[15] Dalam artikel

[15] Muhlisin, Luqman Hakim, and Rian Adhivira Prabowo, "Pertautan Yang Legal Dan Yang Etis: Pemaknaan Regulasi KPU Dan Bawaslu Dalam Putusan DKPP," *Electoral*

berjudul Pertautan yang Legal dan yang Etis: Pemaknaan Regulasi KPU dan Bawaslu dalam Putusan DKPP yang ditulis oleh Muhlisin, dkk. Menyimpulkan bahwa ditemukan pola pemaknaan dalam Putusan DKPP, yaitu : Pertama, Putusan DKPP yang memberikan saran perbaikan regulasi di masa depan; dan kedua, yang memberikan pemaknaan bagaimana regulasi terkait seharusnya diartikan dan dilaksanakan.[16]

Dalam putusan ini, justru ditemukan fakta bahwa putusan DKPP tidak sejalan dengan hukum acara yang berlaku di Bawaslu. Sehingga akibat dari ketidak sesuaian pemaknaan hukum acara yang dituangkan majelis DKPP dalam pertimbangan putusan *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum serta menganggu harmonisasi pemahaman akan hukum acara penanganan pelanggaran yang selama ini telah dibangun oleh jajaran pengawas Pemilu pada setiap tingkatan. Isu krusial yang berkaitan dengan disharmoni pemahaman hukum acara penanganan pelanggaran Pemilu yang dituangkan majelis DKPP dalam Putusan *a quo* adalah berkaitan dengan Kekeliuran majelis DKPP dalam menilai penyusunan Kajian (Formulir A.11).

Jika dilacak dari pertimbangan majelis DKPP pada halaman 50 point [4.3.1] paragraph 4, yang pada pokoknya majelis berpandangan bahwa kajian (Formulir A.11) merupakan dokumen penting yang seharusnya menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan, selanjutnya mejelis juga menilai Teradu IV selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran sebagai *leading sector* yang seharusnya memiliki tanggung jawab untuk memastikan akurasi kajian dan menyampaikannya sebagai dokumen penting pada forum rapat pleno. Dari pertimbangan majelis tersebut setidaknya dapat ditarik 2 hal yang menjadi alur berfikir majelis DKPP.

Governance 4, no. 1 (2022): 121–41.

[16] Muhlisin, Hakim, and Prabowo.

Pertama, majelis DKPP menilai kajian (Formulir A.11) tersebut harus selesai disusun oleh Teradu IV selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran untuk selanjutnya di sampaikan pada forum rapat pleno pengambilan keputusan. *Kedua,* mejelis DKPP menilai kajian (Formulir A.11) disusun dan menjadi tanggung jawab penuh oleh Teradu IV selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran, karena yang bertanda tangan di dalam Formulir A.11 adalah Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran. Padahal pola kerja dalam penyusunan kajian yang diatur dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020 tidak ditemukan norma yang mengatur bahwa kajian disusun oleh Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran secara sektoral, kendati dalam Formulir A.11 yang bertanda tangan adalah Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran.

Jika dianalisis lebih jauh dengan merujuk Pada Bagian Ketiga Perbawaslu 8 Tahun 2020 yang mengatur Bab Kajian Laporan/atau Temuan, Perbawaslu *a quo* membagi 2 (dua) nomenklatur yang teramat penting, *Pertama,* terhadap Berkas Laporan dan/atau Temuan dugaan Pelanggaran diteruskan kepada bagian atau petugas yang menangani atau mengkaji dugaan pelanggaran.[17] Penyusunan kajian dugaan pelanggaran oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslu Kecamatan dapat dibantu jajaran kesekretariatan.[18] Dengan kata lain, pengaturan dalam Perbawaslu tersebut yang mengarah pada tugas secara sektoral divisi hanya sebatas pada pemberkasan Laporan dan/atau Temuan, adapun pada aktivitas Penyusunan kajian Perbawaslu tersebut menyebutkan institusi secara kelembagaan, yakni Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslu Kecamatan, yang personifikasi atas kelembagaan tersebut terletak pada unsur pimpinan

[17] Bawaslu Republik Indonesia, "Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota" (n.d.). Lihat ketentuan Pasal 24 ayat (2)

[18] Lihat ketentuan Pasal 25 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2020

Ketua dan Anggota Bawaslu. Pun demikan terhadap aktivitas penyusunan kajian, salah satu metodenya adalah dengan cara klarifikasi pelapor, terlapor, saksi, dan/atau ahli yang berkaitan dengan objek pelanggaran.[19] Perbawaslu tersebut tidak mengarah pada salah satu divisi melainkan menyebutkan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslu Kecamatan secara kelembagaan dan untuk teknis klarifikasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota atau Panwaslu Kecamatan dapat membetuk tim klarifikasi melalu Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Ketua Bawaslu secara berjenjang sebagai respresentasi kelembagaan.

Hal ini sejalan dengan sistematika kajian yang diatur dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020 yang memuat :

1. kasus posisi;
2. data;
3. kajian;
4. kesimpulan, dan
5. Rekomendasi,[20]

Dari 6 (enam) unsur sistematika kajian tersebut hendaklah dimaknai dalam satu tarikan nafas, artinya Fomulir A.11 dipandang sebagai satu kajian yang utuh dari kasus posisi hingga kesimpulan dan rekomendasi. Sehingga tepat bagi Perbawaslu 8 Tahun 2020 mengatur kajian digambarkan pada sebuah institusi kelembagaan, yang merespresentasikan sikap dan keputusan dari pimpinan kelembagaan secara kolektif kolegial dalam forum rapat pleno, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 13 Perbawaslu 5 Tahun 2018.

(1) Setiap Anggota Bawaslu Provinsi wajib menghadiri Rapat Pleno.
(2) Kehadiran anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan daftar hadir.

[19] Lihat Ketentuan Pasal 26 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2020
[20] Lihat Ketentuan Pasal 25 ayat (2) Perbawaslu 8 Tahun 2020

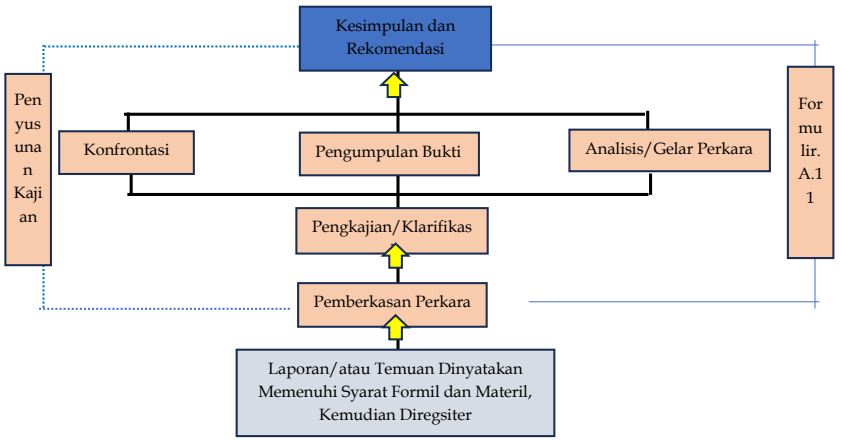
(3) Rapat Pleno Bawaslu Provinsi sah apabila:
   a. diikuti oleh paling sedikit 3 (tiga) anggota untuk jumlah anggota Bawaslu Provinsi 5 (lima) orang; dan
   b. diikuti oleh paling sedikit 4 (empat) anggota untuk jumlah anggota Bawaslu Provinsi 7 (tujuh) orang.

(4) Keputusan Rapat Pleno Bawaslu Provinsi sah apabila:
   a. disetujui oleh paling sedikit 3 (tiga) anggota untuk jumlah anggota Bawaslu Provinsi 5 (lima) orang; dan
   b. disetujui oleh paling sedikit 4 (empat) anggota untuk jumlah anggota Bawaslu Provinsi 7 (tujuh) orang.

(5) Dalam hal Rapat Pleno tidak dapat mengambil keputusan, pengambilan keputusan dilakukan dalam Rapat Pleno berikutnya.

Untuk lebih jelas mengenai proses dan alur penyusunan kajian yang berlaku di Bawaslu sebagai pedoman dalam Menyusun kajian atas sebuah laporan/dugaan pelanggaran dapat dilihat dari tabel bagan yang akan disajikan berikut ini.

Bagan 1. Alur Penyusunan Kajian dan Pengambilan Keputusan



Diolah oleh penulis

Dari tabel bagan tersebut di atas, dalam penyusunan kajian setidaknya terdapat 3 (tiga) tahapan pokok, sehingga Formulir A.11 itu dapat dikatakan selesai dan menjadi produk kelembagaan, yang akan diuraikan sebagai berikut :

1. Pemberkasan Perkara

   Setelah Laporan/atau Temuan dinyatakan memenuhi syarat formil dan materil, maka Laporan/atau Temuan diregister untuk kemudian diserahkan kepada bagian yang menangani atau mengkaji dugaan pelanggaran, hal ini berkaitan dengan pencacatan dalam buku register, penyiapan undangan klarifikasi, penyiapan *timline* panganan pelanggaran, dll yang berkaitan dengan teknis pemberkasan.[21]

2. Pengkajian/Klarifikasi

   Proses ini diserahkan kepada Bawaslu secara kelembagaan, personifikasi atas kelembagaan tersebut adalah unsur pimpinan dapat dibantu oleh jajaran sekretariat sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (1), di ayat berikutnya yakni ayat (2) Perbawaslu *a quo* langsung menyinggung perihal format dan sistematika penyusunan kajian yang memuat, kasus posisi, data, kajian, kesimpulan, dan Rekomendasi, dengan kata lain Perbawaslu memberikan pedoman lebih awal berupa alat kerja dalam bentuk Formulir A.11 sebelum berbicara bagaimana cara penyusunan kajian itu dilaksanakan. Sehingga sebelum masuk ke poin kajian, hingga berkahir di kesimpulan dan rekomendasi, Bawaslu hendaknya lebih dahulu memahami bagaimana kedudukan dari kasus posisi[22] tersebut dan siapa saja para pihak yang menjadi Pelapor dan Terlapor dalam

[21] Lihat Ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Perbawaslu 8 Tahun 2020

[22] Di dalam sistematika penyusunan Formulir A.11, salah satu sub yang harus di isi adalah Kasus Posis. Kasus Posisi ini menggambarkan peristiwa yang dilaporkan/atau ditemukan oleh Bawaslu, sehingga pada bagian ini menjadi titik permulaan yang penting yang harus dipahami oleh unsur pimpinan sebelum proses kajian dengan metode klarifikasi dilakukan

kasus[23] tersebut, kemudian pada Pasal berikutnya yakni di Pasal 26 ayat (2) baru dibahas cara pengkajian itu dilakukan, salah satunya dengan metode klarifikasi para pihak yang berkaitan dengan pokok perkara, dalam melaksanakan metode klarifikasi tersebut tim klarifikasi dapat menggunakan teknik konfrontasi, pengumpulan bukti, dan analis untuk mempersesuaikan antara keterangan saksi satu dengan keterangan saksi lainnya, serta persesuaian antara keterangan saksi dengan bukti-bukti sesuai dengan Pasal atau jenis dugaan pelanggaran yang disangkakan.

Tahapan pengkajian dengan metode klarifikasi ini menjadi bagian terpenting yang harus diikuti dan dinilai oleh unsur pimpinan secara konfrehensif, fakta-fakta hukum yang bertebaran akan dikumpulkan satu per satu, baik bersumber dari keterangan pelapor, terlapor, saksi, hingga bukti-bukti. Fakta hukum yang telah terkumpul kemudian diolah dan dianalisis, untuk mempersesuaikan keterangan antar saksi, serta mempersesuaikan keterangan saksi dengan bukti dalam satu forum gelar perkara yang dibahas oleh semua unsur pimpinan[24], pergulatan dan pandangan objektif masing-masing pimpinan dalam menilai fakta hukum yang didapat akan menjadi landasan argumentasi dalam penyusunan analisis, apakah memenuhi unsur pelanggaran Pemilu atau sebaliknya tidak memenuhi unsur Pelanggaran Pemilu sebagaimana pasal yang disangkakan, sehingga pada akhirnya menghasilkan sebuah kesimpulan dan rekomendasi, yang diformilkan dalam forum rapat pleno pimpinan.[25]

---

[23] Di dalam sistematika penyusunan Formulir A.11, setelah sub Kasus Posisi terisi, sub selanjutnya adalah Data. Data ini memuat identitas Pelapor dan Terlapor

[24] Forum dimaksud secara spesifik tidak diatur oleh Perbawaslu 8 Tahun 2020, namun pembahasan dalam satu forum gelar perkara, sebagai medium untuk menilai apakah fakta hukum yang didapat selama proses klarifkasi memenuhi unsur-unsur pelanggaran Pemilu sebagaimana pasal yang disangkakan, atau bahkan sebaliknya

[25] Sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (4) yang menerangkan pada pokoknya,

3. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan dan rekomendasi di dalam Formlir A.11 merupakan hasil dari pergulatan dan analisis mendalam dari unsur pimpinan, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2020 hasil kajian dapat dikategorikan sebagai : a. pelanggaran Pemilihan[26], atau b. bukan pelanggaran Pemilihan.

Dari 3 (tiga) tahap dalam penyusunan kajian sebagaimana tersebut di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) kesimpulan, pertama, proses kajian adalah proses Panjang yang konfrehensif dan masing-masing unsur pimpinan harus terlibat sehingga dapat menilai dari setiap rangkaian fakta yang terungkap dari hasil klarifikasi sebagai basis argumentasi dalam melakukan analisis dan kesimpulan, kedua, dengan bentangan Panjang proses pengkajian tersebut sehingga Kooridantor Divisi Penanganan Pelanggaran tidak memiliki otoritas untuk membuat Kajian A.11 secara sepihak apalagi sampai menghasilkan sebuah kesimpulan dan rekomendasi, otoritas tertinggi terletak pada forum gelar perkara semua unsur pimpinan dan diformilkan dalam forum rapat pleno yang *outputnya* menghasilkan sebuah kesimpulan dan rekomendasi untuk dan atas nama kelembagaan.

Namun pola yang diatur oleh Perbawaslu tersebut, berbanding terbalik dengan pemahaman majelis DKPP dalam Perkara *a quo* setidaknya dapat tergambar pada tabel berikut :

Kajian yang dituangkan ke dalam Formulir A.11 bersifat rahasia sebelum diputus dalam rapat pleno pimpinan.

[26] Pelanggaran Pemilihan tersebut dapat berupa, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran administrasi pemilihan, dan/atau tindak pidana pemilihan.

Tabel 1.2. Perbedaan Pengkajian Penanganan Pelanggaran yang diatur dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020 menurut Bawaslu dan Penafsiran Mejelis DKPP atas Pengkajian yang dilakukan oleh Bawaslu

Pengkajian Penanganan Pelanggaran yang diatur dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020 menurut Bawaslu	Penafsiran Mejelis DKPP atas Pengkajian yang dilakukan oleh Bawaslu
Berdasarkan ketentuan Pasal 25 Perbawaslu 8 Tahun 2020, penyusunan kajian dilakukan oleh Bawaslu secara kelembagaan yang personifikasi atas kelembagaan tersebut adalah unsur pimpinan secara koletif kolegial, bukan merujuk pada satu bidang atau satu divisi. Secara *implisit* pengaturan yang mengarah pada bagian atau bidang tertentu hanya sebatas pada aktivitas pemberkasan laporan yang sifatnya teknis sebagimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perbawaslu 8 Tahun 2020. Aktualisasi dari sifat kolektif kolegial tersebut adalah cara pandang serta analisis objektif dari masing-masing unsur pimpinan dalam menilai fakta hukum, kesesuaian keterangan saksi dengan bukti, serta kesesuaian antara keterangan saksi satu dengan saksi yang lain.	Pemahaman Majelis DKPP penyusunan kajian dilakukan oleh Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran secara Sektoral, sehingga pertanggungjawaban mutlak atas penyusunan kajian dan hasil kajian dibebankan kepada Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran.

Pemahaman Bawaslu proses Pengkajian adalah suatu rangkaian yang konfrehensif terdiri dari beberapa variabel yang tidak dapat dipisah-pisahkan antara satu dengan yang lain, variabel dimaksud seperti, pengkajian dengan metode klarifikasi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2020. Secara teknis klarifikasi tidak hanya sebatas mendengarkan keterangan saksi-saki, tapi dalam prosesnya juga terdapat penggalian fakta, konfrontasi antara saksi satu dengan saksi yang lain, mengumpulkan bukti-bukti, mempersuaikan keterangan saksi satu dengan saksi yang lain, mempersesuaikan keterangan saksi dengan bukti hingga sampai pada satu kesimpulan akhir. Bentangan Panjang tersebut diaktualisasikan/dituangkan ke dalam satu formilir yang bernama A.11, dengan sistematika : kasus posisi, data, kajian, kesimpulan, dan rekomendasi. Lahirnya sebuah kesimpulan dan rekomendasi tidak lepas dari hasil analisis mendalam dari fakta hukum yang kebenarannya bersifat Tunggal.	Pemahaman Majelis DKPP Formilir A.11 yang disusun oleh Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran secara sektoral, itulah yang disepakati dalam forum rapat pleno. *In casu* Perkara DKPP *a quo* Majelis mengabaikan proses klarifikasi, penggalian fakta, pengumpulan bukti dan gelar perkara yang telah ditempuh oleh Para Teradu. Padahal hal tesebut adalah salah satu rangkaian dalam penyusunan kajian yang merupakan kristalisasi dari bentuk kolektif kolegial kelembagaan, hingga mengasilkan sebuah kesimpulan dan rekomendasi.

Pada dimensi yang lain majelis DKPP tidak mempertimbangkan fakta persidangan yang disampaikan oleh Teradu IV, bahwa Teradu I, II, III, dan V masuk ke dalam tim klarifikasi yang dituangkan ke dalam SK Nomor : 072/K. Bawaslu-KS/PM.06.01/X/2020, *mutatis mutandis* terlibat dalam porses klarifikasi, yang menurut ketentuan Pasal 26 ayat (1) Perbawaslu 8 Tahun 2020 metode klarifikasi adalah bagian dari proses pengkajian. Sehingga jika mengikuti alur berfikir dalam pertimbangan majelis DKPP yang telah dikemukaan sebelumnya, bahwa kajian adalah tanggung jawab sektoral Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran, maka akan memicu munculnya pertanyaan, bagaimana jika berdasarkan hasil kajian Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran yang ditungkan ke dalam Formulir A.11, terhadap kasus yang dilaporkan memenuhi unsur pelanggaran Pemilu atau sebaliknya ? apakah unsur pimpinan yang lain wajib mengikuti kajian dari Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran ? apakah terhadap pandangan yang berbeda dari unsur pimpinan yang lain harus pula diakomodir dalam Formulir A.11 ? sedangkan fakta hukum yang didapat dari para pihak (pelapor, terlapor, saksi dan saksi ahli serta analisis bukti) melalui metode klarifikasi adalah fakta hukum yang Tunggal. Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul pasca putusan DKPP *a quo*, sehingga dikhwatirkan akan menghilangkan marwah kelembagaan karena pengambilan keputusan hanya bersandar pada hasil kajian Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran semata, dampak yang lebih jauh Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran terkesan lebih *"superior"* dari unsur pimpinan yang lain.

Jika dilacak dari pertimbangan putusan DKPP sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa DKPP dalam pertimbangannya membebankan sanksi kepada satu orang teradu yaitu divisi yang membidangi penanganan pelanggaran. Padahal, diketahui bahwa dalam mengambil sebuah keputusan di Bawaslu haruslah melalui rapat

pleno yang diatur dalam pasal 13 Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2018.

Sebagai lembaga penegak etika seharusnya DKPP yang terdepan dan menjadi *role model* bagi lembaga-lembaga lainnya dalam menghidupkan dan mengimplementasikan nilai-nilai moral dan etika. *Overlapping* kewenangan merupakan salah satu bentuk ketidakprofesionalan, dan ketidakprofesionalan merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap etika. Dengan demikian ke depan DKPP diharapkan lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.[27]

Respon Bawaslu atas putusan DKPP

Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 telah menjadi catatan serius dalam menentukan arah kebijakan penanganan pelanggaran pada pelaksanaan Pemilu dan Pemilihan di Tahun 2024, sehingga berdasarkan pengalaman tersebut Bawaslu RI merumuskan Perbawaslu Penanganan Pelanggaran, *in casu* Perbawaslu 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan Laporan Pelanggaran Pemilu.[28] Perbawaslu tersebut menjadi pedoman Penanganan Pelanggaran pada pelaksanaan Pemilu Tahun 2024, utamanya pada sub bab yang mengatur Penyusunan Kajian, dalam ketentuan tersebut Bawaslu RI mempertegas bahwa kajian merupakan produk kelembagaan dan ditandatangi oleh Ketua Bawaslu, Ketua Bawaslu Provinsi, Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, Ketua Panwaslu Kecamatan, atau Ketua Panwaslu LN berdasarkan hasil rapat pleno pimpinan.[29] Secara prinsip pengaturan mekanisme penyusunan kajian yang diatur dalam

[27] M. Imam Nasef, "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Mengawal Electoral Integrity Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 3 (2014): 378–401, https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss3.art3.

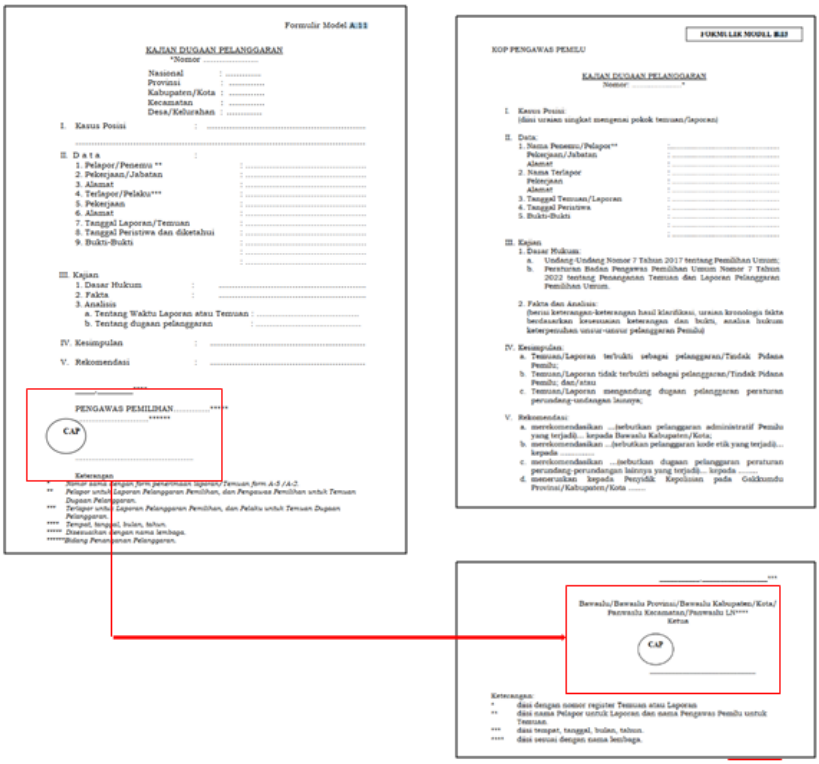
[28] Bawaslu Republik Indonesia, "Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum" (n.d.).

[29] Lihat ketentuan Pasal 36 ayat (5) Perbawaslu 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan Laporan Pelanggaran Pemilu

Perbawaslu 8 Tahun 2020 tidak jauh berbeda dengan Perbawaslu 7 Tahun 2022, penyusunan kajian diserahkan kepada institusi secara kelembagaan melalui unsur pimpinan, proses pengkajian dilakukan dengan metode klarifikasi untuk mengumpulkan fakta-fakta hukum, baik dari keterangan para saksi, maupun dari pengumpulan bukti-bukti, untuk dikemudian dianalisis oleh unsur pimpinan, apakah memenuhi unsur pelanggaran Pemilu atau tidak memenuhi unsur pelanggaran Pemilu, yang hasil dari analisis tersebut dituangkan ke dalam kesimpulan dan rekomendasi yang diformilkan dalam rapat pleno pengambilan keputusan. Namun yang menjadi perbedaan antara Perbawaslu 8 Tahun 2020 Tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan dengan Perbawaslu 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu adalah, di dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020, Formulir A.11 Kajian ditanda tangani oleh Koordintator Divisi Penanganan Pelanggaran, padahal Formulir A.11 tersebut bukan produk Divisi Penanganan Pelanggaran, melainkan produk kelembagaan, sedangkan di dalam Perbawaslu 7 Tahun 2022, Formulir kajian, yang dikenal dengan Formulir B.13 ditanda tangani oleh Ketua Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Ketua Panwaslu Kecamatan, atau Ketua Panwaslu LN.[30] sebagaimana yang digambarkan sebagai berikut :

[30] Lihat Pasal 36 ayat (5) Perbawaslu 7 Tahun 2022

Bagan 1.2. Perbedaan Format Kajian Menurut Perbawaslu Tahun 2020 dan Menurut Perbawaslu 7 Tahun 2022



Keberadaan perubahan atas pengaturan kedudukan kajian dapat dilacak dari risalah pembahasan Perbawaslu 7 Tahun 2022. Secara umum, Perbawaslu 7 Tahun 2022 merupakan respon dari Bawaslu untuk menanggapi Putusan Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 pada pembahasan rancangan Perbawaslu 7 Tahun 2022, Bawaslu menilai tetap mempertahankan penyusunan dan pembahasan kajian merupakan produk kelembagaan, bukan produk Divisi Penanganan Pelanggaran, untuk memperkuat argumentasi tersebut Bawalu RI merubah Format kajian akhir, yang sebelumnya di dalam Perbawaslu 8 Tahun 2020 ditanda tangani oleh Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran, dirubah menjadi ditanda tangani oleh Ketua Bawaslu, Bawaslu

Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Ketua Panwaslu Kecamatan, atau Ketua Panwaslu LN. Bawaslu RI menilai perubahan format kajian akhir tersebut untuk menepis pandangan yang menilai kajian akhir merupakan produk Divisi Penanganan Pelanggaran secara *absolut*. *In casu* Putusan DKPP Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020.[31]

Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dasar pertimbangan DKPP dalam menjatuhkan sanksi teguran keras terhadap teradu dalam perkara Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 adalah adanya perilaku yang tidak cermat dan hati-hati sehingga menghadirkan kajian yang berbeda. Akan tetapi, pertimbangan DKPP dalam mengambil keputusan tidak disandarkan pada hukum acara yang berlaku dibawaslu sehingga terjadi disharmoni pemahaman penerapan norma antara Bawaslu dan DKPP. Padahal, segala kebijakan dan keputusan dibawaslu diambil melalui rapat pleno yang menjadi tanggungjawab Bersama secara kolektif kolegial.

Oleh karena itu, dengan kedudukan DKPP yang setara dengan penyelenggara pemilu lainnya seperti bawaslu dan KPU, maka DKPP mestinya dalam mengadili kasus dugaan pelanggaran etik penyelenggara pemilu harus memperhatikan peraturan teknis yang berlaku baik dibawaslu maupun di KPU. Hal ini untuk menghindari tindakan sewenang-wenang oleh DKPP.

[31] Berdasarkan notulensi Risalah Rapat pembahasan rancangan Perbawaslu 7 Tahun 2022 yang dilaksanakan oleh Bawaslu RI. Dalam rapat tersebut Bawaslu Provinsi Kalimantan Selatan menyampaikan Daftar Inventalisir Masalah (DIM) sebagai respon atas putusan DKPP Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020.

Daftar Pustaka

———. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (n.d.).

Chakim, M. Lutfi. "Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Sebagai Peradilan Etik." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2016): 393. https://doi.org/10.31078/jk11210.

Fadlian, Aryo. "Penyelenggara Pemilihan Umum Terhadap Hasil Pemilihan Gubernur Lampung 2014," 2016, 777–94.

Illahi, Beni Kurnia, and Feri Amsari. "Benang Kusut Peradilan Etik Penyelenggara Pemilu." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 4, no. 1 (2022): 55–70. https://doi.org/10.55108/jbk.v4i1.105.

Indonesia, Bawaslu Republik. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum (n.d.).

Izzudin, Ahmad, Ratna Herawati, and Lita Tyesta. "Implikasi Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap Proses Pemilu." *Diponegoro Law Journal* 8, no. 1 (2019): 36–58.

Konstitusi, Mahkamah. Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021 (2021).

Madda, Syafrijal Mughni, Firdaus Firdaus, and Mirdedi Mirdedi. "Problematika Pengawasan Tindak Lanjut Putusan Bawaslu Dan DKPP Dalam Penegakan Hukum Pemilu." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 909–32. https://doi.org/10.31078/jk1948.

Muhlisin, Luqman Hakim, and Rian Adhivira Prabowo. "Pertautan Yang Legal Dan Yang Etis: Pemaknaan Regulasi KPU Dan Bawaslu Dalam Putusan DKPP." *Electoral Governance* 4, no. 1 (2022): 121–41.

Munir, Badrul. "Redesain Penanganan Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu." *Pamulang Law Reivew* 4, no. 1 (2021): 91–102

Nasef, M. Imam. "Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Dalam Mengawal Electoral Integrity Di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 3 (2014): 378–401. https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss3.art3.

Salinan Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 178-PKE-DKPP/XI/2020 dan Nomor 179-PKE-DKPP/XI/2020 (2020).

PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Nuribadah, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh
Email: nuribadah@unimal.ac.id

Abstract

The number of cases of violations that occurred in the process and implementation of elections, both administrative violations, election crimes, violations of the election organizers' code of ethics, Disputes between Election Participants (PSAP), Election Contestant Disputes with Election Organizers (PSPP). This research was created to analyze election law enforcement in Indonesia, with a focus on disputes that occur between election contestants (PSAP), disputes between election contestants and election organizers (PSPP), which are based on constitutional law, associated with theories which is relevant. In this study, the authors used a normative juridical method by analyzing data through a review of literature or secondary data which included primary legal raw materials, secondary legal materials and tertiary legal materials, both in the form of documents and applicable laws and regulations related to normative juridical analysis. implementation. election and election law. The results of the study show that: Election law enforcement and settlement is carried out by Bawaslu, Provincial Bawaslu, and Regency/Municipal Bawaslu with the authority to settle election process disputes and processes according to their respective levels, with the process of receiving requests, reviewing requests through formal verification and material verification, conduct mediation between disputing parties, conduct adjudication between disputing parties and decide. Bawaslu accepts the PSPP request as a

result of the issuance of a KPU decision in the form of a Decree and/or Minutes. So that the elections to be held in 2024 can run according to the applicable laws and regulations.

Keywords: Law Enforcement, Elections in Indonesia.

Abstrak

Banyaknya kasus pelanggaran yang terjadi dalam proses dan pelaksanaan pemilu, baik pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Sengketa antar-Peserta Pemilu (PSAP), Sengketa Peserta Pemilu Dengan Penyelenggara Pemilu (PSPP). Penelitian ini dibuat untuk menganalisis Penegakan Hukum pemilu di Indonesia, dengan titik fokus pada sengeketa yang terjadi Sengketa antar-Peserta Pemilu (PSAP), Sengketa Peserta Pemilu Dengan Penyelenggara Pemilu (PSPP), yang didasari dalam tatanan hukum tata Negara, dikaitkan dengan teori-teori yang relevan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode yuridis normatif dengan menganalisis data melalui penelaahan bahan pustaka atau data sekunder yang termasuk bahan hukum primer bahan baku, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, baik berupa dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan analisis yuridis normatif pelaksanaan. pemilu dan undang-undang pemilu. Hasil penelitian menunjukan bahwa: Penegakan hukum pemilu dan penyelesaiannya dilaksanakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu dan prosesnya sesuai dengan tingkatan masing-masing, dengan proses menerima permohonan, mengkaji permohonan melalui verifikasi formal dan verifikasi materiel, melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa, melakukan adjudikasi antarpihak yang bersengketa dan memutus. Bawaslu menerima permohonan PSPP sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU dalam bentuk Surat Keputusan dan/atau Berita

Acara. Sehingga Pemilu yang akan dilaksanakan tahun 2024 bisa berjalan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: Penegakan Hukum, Pemilu Di Indonesia.

Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan, mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik.[1] Pemilu mutlak diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi.[2] Indonesia salah satu negara yang menganut paham demokrasi sehingga pemilu sangat dibutuhkan untuk pergantian pemimpin yang duduk dalam legislatif dan eksekutif, visi dan misi negara dapat diwujudkan melalui perubahan dengan diselenggarakannya pemilu. Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan.[3] Selain itu, sesuai rapat konsinyering pada tanggal 3 Juni 2021 Pemerintah bersama dengan komisi II DPR, Bawaslu, KPU dan DKPP telah menyepakati pelaksanaan Pemilu pada bulan Februari dan Pemilihan di bulan November di tahun yang sama 2024.[4]

---

[1] Marian Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.175.

[2] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 61.

[3] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi,1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 292

[4] Eva Safitri, J 2021, Pemerintah KPU-DPR Sepakat Pemilu 2024 Digelar 28 Februari, diakses 8 Juni 2021, https://news.detik.com/berita/d-5593270/pemerintah-kpu-dpr-sepakat-pemilu-2024-digelar-28-februari

Adam Pzeworski mengatakan , minimal ada dua alasan mengapa pemilu menjadi variabel sangat penting dalam suatu negara demokrasi: (*Pertama)* pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik secara damai. Pengertiannya adalah, legitimasi kekuasaan seseorang atau partai politik tertentu tidak diperoleh dengan menggunakan cara-cara kekerasan, tetapi karena yang bersangkutan memenangkan suara mayoritas rakyat melalui pemilu yang fair. (*Kedua)* demokrasi yang memberikan ruang kebebasan bagi individu, meniscayakan terjadinya konflik-konflik. Pemilu dalam konteks ini, hendaknya melembagakannya khususnya berkenaan dengan merebut dan mempertahankan kekuasaan agar konflik-konflik tersebut diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi yang ada.[5]

Secara ringkas dikemukakan oleh Harmaily Ibrahim bahwa, pemilu merupakan suatu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di badan perwakilan rakyat. Dengan demikian, pemilu pada hakikatnya merupakan wahana untuk berkompetisi secara sehat, partisipatif, dinamis dan bertanggung jawab bagi Partai Politik (Parpol) dalam menyalurkan kehendak rakyat, masyarakat dan bangsa guna mewujudkan tujuan bernegara.[6]

Oleh karena itu, sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dan tentunya UUD NRI Tahun 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (direct democracy) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan *(representative democracy)* melalui lembaga perwakilan rakyat.

---

[5] Przeworski, Adam, dan John Sprague. 1986. *Batu Kertas: Sejarah Sosialisme Pemilu.* Chicago: Universitas Chicago Press.

[6] www.diy.kpu.go.id

Adapun fungsi dan tujuan Pemilihan Umum, [7] menurut Rose dan Mossawir dalam buku Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Muhadam Labolo antara lain : a) Menentukan pemerintahan secara langsung maupun tidak langsung. Dalam kehidupan politik yang demokratis Pemilu berfungsi sebagai salah satu jalan pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan norma dan etika sehingga penentuan pemerintahan yang akank berkuasa dilakukan secara damai dan beradab. Pemilihan tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Pemilihan secara langsung yakni rakyat ikut andil dan berpartisipasi memberikan suara, sedangkan, pemilihan tidak langsung yakni pemilihan yang dilakukan oleh wakil rakyat. b) Sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah. Pemilu yang digunakan sebagai ajang untuk memilih para pejabat publik dapat juga dimanfaatkan sebagai sarana umpan balik dari masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Ketika pejabat publik yang sedang berkuasa dianggap tidak menunjukkan kinerja yang baik selama menjabat maka dengan adanya ajang Pemilihan Umum ini masyarakat akan menghukumnya dengan cara tidak memilihnya kembali, dan begitu pula sebaliknya, apabila pejabat publik selama dalam masa jabatannya menunjukkan kinerja yang dianggap baik, maka kemungkinan besar masyarakat atau pemilih akan memilih kembali calon atau partai yang sedang berkuasa untuk dapat melanjutkan roda pemerintahan. c) Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa. Setelah proses perhitungan suara dan penetapan para peserta pemenang Pemilu usai, maka dapat diukur seberapa besar dukungan rakyat terhadap mereka yang terpilih. Semakin besar presentase perolehan suara dari salah satu calon maka semakin tinggi tingkat dukungan rakyat kepada calon tersebut.

[7] Muhadam Labolo dan Teguh, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hal 50

Pemilu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara lansung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Di dalam Pasal 22E ayat (5) ditentukan bahwa pemilihan diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU sebagai pelaksana pemilu, untuk kelancaran dalam acara pemilu KPU membuat peraturan ini harus ditaati oleh peserta pemilu.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun. Hal tersebut sesuai dengan amanat pada Pasal 434 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang menjelaskan bahwa pemerintah wajib memberikan dukungan penuh kepada penyelenggara untuk menjamin suksesnya pelaksanaan tahapan pemilu dan pemilihan serentak tahun 2024 sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan undang-undang dasar.[8] Setiap momentum pemilihan umum sering terjadi adanya Konflik ketegangan antar calon sangat tinggi, baik di tingkat calon eksekutif dan legislatif, oleh karena wilayah sosialisasi politik dan konstituen yang sama sehingga terjadi adalah konflik yang bermuara para terjadinya benturan hingga di tingkatan konstituen.

Dalam pelaksanaan pemilu/pemilihan terdapat beberapa jenis pelanggaran yaitu pidana pemilu/pemilihan, pelanggaran

[8] Agmanul Hasugian, *hak recall partai politik terhadap anggota dewan perwakilan Rakyat indonesia dalam korelasinya dengan pelaksanaan teori Kedaulatan rakyat*, Perpustakaan Fak. Hukum UMI Makassar, 2011, hlm 20

kode etik penyelenggara pemilu/pemilihan, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran lainnya. Penegakan hukum tindak pidana pemilu/pemilihan dalam wujud menjaga marwah dan martabat esensi pemilu/pemilihan sebagai distribusi kekuasaan atau legtimasi rakyat secara berkemanfaatan dalam menjamin terselenggaranya prinsip Negara demokrasi. Permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis, beberapa permasalahan tersebut antara lain, *money politics* dan *black campaign*, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal.[9]

Meskipun demikian, setiap kali pemilu dilaksanakan selalu saja muncul isu tentang lemahnya penegakan hukum pemilu. Isu ini berangkat dari kenyataan betapa banyak pelanggaran administrasi dan tindak pidana pemilu yang tidak ditangani sampai tuntas. Selain itu, peraturan perundangan-undangan yang ada juga belum mengatur tentang keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu. Memang Mahkamah Konstitusi punya kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu (yang ditetapkan penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU), tetapi bagaimana dengan keberatan atas masalah lain (di luar hasil pemilu) yang juga diputuskan oleh penyelenggara pemilu. Banyaknya kasus pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu, serta banyaknya kasus keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu; di satu sisi, mendorong munculnya protes-protes yang bisa berujung kekerasan, di sisi lain, juga mengurangi legitimasi hasil pemilu.[10]

---

[9] Muhammad Junaidi, O 2020, "Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu", Jurnal Ius Constituendum, vol. 5 no. 2, hlm. 222

[10] Topo Santoso, Dkk , *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014* , Jakarta, hlm. 5.

Dari latar belakang tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis dengan judul "Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia" dalam tatanan hukum tata Negara.

Perumusan Masalah

Dari latar belakang permasalah tersebut di atas sebagai batasan pada tulisan, sehingga penting dikaji tentang perumusan masalah penegakan hukum pemilu dalam tatanan hukum tata negara, adalah:

1. Bagaimanakah penegakan Hukum terhadap sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) di Indonesia?.
2. Bagaimanakah solusi bagi penyelenggara Pemilu dalam menyelesaikan sengketa tersebut untuk mewujudkan pemilu yang berkedaulatan rakyat?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan Penelitian Yuridis Normatif tentang persoalan-persoalan menyangkut Penegakan Hukum Pemilu. Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada penegakan Hukum terhadap sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) di Indonesia. Serta solusi bagi penyelenggara dalam menyelesaikan sengketa tersebut untuk mewujudkan pemilu yang berkedaulatan rakyat. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan- bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.[11]

[11] Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 13

Pembahasan

1. Penegakan Hukum

Konsep negara hukum didasari suatu pemahaman bahwa hukum ditentukan oleh rakyat yang tidak lain merupakan pengaturan hubungan sesama rakyat, konsep hubungan antara negara hukum dan kerakyatan, muncul dengan sebutan negara hukum yang demokratis (democratische rechtsstaat). Seperti yang diungkap Scheltema dalam karyanya *De Rechtsstaat*, mensyaratkan demokrasi sebagai salah satu asas negara hukum, disamping asas kepastian hukum, persamaan, dan pemerintah yang melayani kepentingan umum.[12] Indonesia merupakan Negara hukum.[13]

Dalam konteks membangun sistem penegakan hukum pemilu di Indonesia, selain perlu melengkapi dan mempertegas materi peraturan perundangan, tak kalah pentingnya adalah mempertanyakan efektivitas kerja aparat penegak hukum pemilu. Aparat penegak hukum pemilu itu terdiri atas KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu yang mempunyai wewenang memberikan sanksi terhadap para pelaku pelanggaran administrasi pemilu; Panwas Pemilu dan Panwas Pemilu Daerah selaku pengawas yang diberi wewenang untuk memastikan ada-tidaknya pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa nonhasil pemilu; Mahkamah Konstitusi yang ditugaskan konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu; serta jajaran kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan yang masing-masing berwenang menyidik, mendakwa, dan menjatuhkan vonis terhadap pelaku pelanggaran pidana pemilu.[14]

Mengacu pendapat Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari substansi hukum *(legal substance),* struktur hukum (*legal*

---

[12] M. Tahir Azhar, 2003, "Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini", (Bogor: Kencana), hlm. 90.

[13] Vide Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

[14] Topo Santoso, Dkk. *Op. Cit.* hal. 5.

structure) dan budaya hukum *(legal culture)*. Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.[15] Sementara itu Satjipto Rahardjo menyatakan penegakan hukum bahwa hukum harus secara nyata atau konkrit dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.[16] Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi adalah faktor substansi hukum, struktur penegak hukum, sarana-fasilitas pendukung, masyarakat dan kebudayaan.[17]

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie,[18] Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana

---

[15] Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.

[16] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, HIm. 181

[17] Soerjono Soekanto, Op.Cit. HIm 8.

[18] Jimly Asshiddiqie, S.H, Penegakan Hukum, diakses 12 Juni 2021, http://www.jimly.com /makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf

seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Dalam mewujudkan penegakan hukum, tentunya tidak terlepas dari beberapa faktor yang mempengaruhinya terutama, substansi hukumnya sendiri, aparat penegakan hukum dan masayarakat tempat di mana hukum tersebut dilaksanakan atau lingkungan tempat penegakan hukum dilaksanakan, dari sistem ekonomi, sosial dan budaya.[19] Penegakan hukum pada pelaksanaan pemilu/pemilihan dapat dikatakan sebagai suatu proses, artinya apa yang diharapkan belum tentu seperti yang di inginkan, namun dalam proses tersebut tentu selalu diupayakan peningkatan, sehingga tantangan dan hambatan dalam penegakan hukum dapat diminimalisir. Tindak pidana pemilu/ pemilihan dapat dirumuskan sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu/pemilihan dan diancam dengan sanksi pidana.[20]

Dalam konteks hukum pemilu faktor substansi berupa peraturan perundang-undangan pemilu. Dasar hukum pemilu 2024 yang digunakan adalah: Undang-Undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yang disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada 15 Agustus 2017, terdiri atas 573 pasal, penjelasan, dan 4 lampiran. UU ini telah diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna H. Laoly pada 16 Agustus 2017.

Dalam UU ini telah ditetapkan, bahwa jumlah kursi anggota DPR sebanyak 575 (lima ratus tujuh puluh lima), dimana daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau

[19] Bagir Manan, S.H., M.CL., 2011, "Negara Hukum Yang Berkeadilan", (Bandung, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), hlm. 554.

[20] Carto , dkk, Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu), *Jurnal Justitia, https://yustitia.unwir.ac.id/index.php/yustitia/issue/view/27, Vol. 8. No. 2. 2022, DOI: https://doi.org/10.31943/yustitia.v8i2*

gabungan kabupaten/ kota, dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini," bunyi Pasal 187 ayat (5) UU ini.

Adapun jumlah kursi DPRD provinsi, menurut UU ini, ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan pding banyak 120 (seratus dua puluh) mengikuti jumlah penduduk pada provinsi yang bersangkutan. Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten / kota atau gabungan kabupaten / kota. Sementara j umlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi. Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR provinsi sebagaimana dimaksud tercantum dalam Lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini," bunyi Pasal 189 ayat (5) UU ini.

Untuk jumlah kursi DPRD kabupaten/kota, menurut UU ini, ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) kursi dan paling banyak 55 (lima puluh lima) kursi, didasarkan pada jumlah penduduk kabupaten/kota. Ditegaskan dalam UU ini, KPU menyusun dan menetapkan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan UndangUndang ini. Dalam penyusunan dan penetapan daerah pemilihan anggota DPRD KabupatenlKota sebagaimana dimaksud, KPU melakukan konsultasi dengan DPR. Adapun jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) untuk setiap provinsi, menurut UU ini, ditetapkan 4 (empat), dengan daerah pemilihannya adalah provinsi.[21] Selain itu dasar hukum berikutnya adalah:

[21] https://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-2/

a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu).
b. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum
c. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum
d. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2022 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum
e. Peraturan Bawaslu No 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.
f. Perbawaslu 6 Tahun 2022 tentang Perubahan Perbawaslu Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu DPR, DPRD, dan DPD
g. Perbawaslu 5 Tahun 2022 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum
h. Perbawaslu 4 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Perbawaslu Nomor 19 Tahun 2017 tentang Pembentukan, Pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu.
i. Perbawaslu 3 Tahun 2022 tentang Pola Hubungan Pengawas Pemilu.

2. Pemilihan Umum (Pemilu)

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, Pasal 1 (1) menyebutkan, Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum dalam negara demokrasi merupakan salah satu unsur yang sangat penting, karena salah satu para meter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilu yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu pemerintahan oleh rakyat.[22] Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan pemilu. Jadi pemilu dalam arti sempit adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat.[23]

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara lansung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.[24] Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilu selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pemimpin negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat. Selain dari pada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*), karena melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Hak asasi rakyat dapat disalurkan dengan adanya pemilu, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan.[25]

---

[22] Dede Marina, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, Bandung, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), 2009, hlm. 54.

[23] G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. hlm. 1.

[24] Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU Nomor 15 Tahun 2011, LN. Nomor 101, Tahun 2011, TLN Nomor 5246, Pasal 1 angka 1.

[25] Moh. Mahfud MD, *Didalam Buku Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gema Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 221-222.

Pemilihan umum diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu, yang dimaksud dengan penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Ratyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara lansung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.[26] Lembaga penyelenggara pemilu tersebut adalah KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu sesuai dengan amanat konstitusi.[27]

Masyarakat sebagai pihak yang memiliki peran besar dalam Pemilu, memiliki kebebasan memilih atau memiliki hak dan kewajiban warga negara. Hal itu sesuai atau telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28E, Undang undang tentang pemilu yaitu nomor 10 Tahun 2008 disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1): "WNI yang pada hari pemunggutan suara telah berumur 17 tahun atau lebih/pernah kawin mempunyai hak pilih". Hak dipilih dan memilih juga tercantum dalam Udang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tetang HAM Pasal 43 yang mengatakan "Setiap warga Negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu". Peraturan serupa juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tetang pengesahan konvenan hak sipil politik yaitu Pasal yang berbunyi "Hak setiap warga Negara ikut serta dalam penyelenggaraan urusan publik , untuk memilih dan dipilih.

Hampir tidak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tidak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai demokrasi, disamping

[26] Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU Nomor 15 Tahun 2011, LN. Nomor 101, Tahun 2011, TLN Nomor 5246, Pasal 1 angka 5.

[27] Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

perlu adanya kebebasan berpendapat warga negara. Pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi masyarakat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi lembaga pemerintah.[28]

Terkait prinsip penyelenggaraan, Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan, pemilihan umum harus dilaksanakan berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Norma yang kemudian dikenal dengan asas-asas pemilu tersebut harus bisa diterjemahkan sedemikian rupa ke dalam hukum pemilu, sehingga kontestasi yang terjadi dalam pemilu berjalan dengan jujur, adil dan demokratis.[29]

3. Fungsi Pemilihan Umum

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilu pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilu itu sendiri adalah:[30]

a. Sebagai Sarana Legitimasi Politik

   Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula proggram dan kebijakan yang dihasilkannya. Pemerintahan berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi dan berupa hukuman bagi siapun yang melanggarnya.

b. Fungsi Perwakilan politik

   Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol prilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokrasi bagi

---

[28] Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006, hlm. 247.

[29] https://pusako.unand.ac.id/konferensi-nasional-hukum-tata-negara-ke-5/

[30] Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilu Orde Baru*, *Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta. 1998. hlm. 8.

rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

c. Sebagai Sarana Pendidikan Politik Bagi Rakyat

Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat lansung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi. Pendidikan politik ini dilakukan oleh partai politik karena partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sekarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangankan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.[31]

Penekanan Pembukaan UUD 1945 pada kedaulatan rakyat memberikan salah satu arti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu sistem yang ada dalam pemerintahan maupun kehidupan bernegara haruslah dijiwai oleh kedaulatan rakyat atau demokrasi dan karenanya Pasal-Pasal yang terdapat dalam UUD Tahun 1945 bernafaskan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Menurut Ramlan Surbakti, setidaknya ada tujuh kriteria yang mesti dipenuhi untuk mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas. Tujuh kriteria yang dimaksud adalah 1) kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; 2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis; 3) persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu; 4) partisipasi seluruh pemangku kepengtingan dalam seluruh rangkaian tahapan

[31] Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008, LN. Nomor 2 Tahun 2008, TLN. Nomor 4801, Pasal 1 angka 1.

penyelenggaraan tahap pemilu; 5) badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparsial; 6) integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu; 7) penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.[32]

Selain dapat menyerap dan menuangkan asas-asas atau prinsip pemilu yang jujur dan demokrasi di atas, mekanisme penyelenggara pemilu yang dituangkan dalam regulasi pemilu juga harus mampu menjaga kehendak konstitusi secara konsisten. Dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD. Selain itu, beberapa norma konstitusi lainnya seperti Pasal 6A, Pasal 22E Ayat (3) dan (4) UUD 1945. Norma-norma tersebut mengandung arahan terkait mekanisme penyelenggaraan pemilu, baik ihwal subjek jabatan yang dipilih dalam pemilu maupun terkait bagaimana hubungan penyelenggaraan pemilu anggota legilatif dan pemilu presiden dan wakil presiden.

Sub-Topik Hasil Pembahasan

1. Penegakan Hukum Terhadap Sengketa Antar Peserta Pemilu (PASP) dan Sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu (Pspp) di Indonesia.

Pemilu tahun 2019 merupakan penyelenggaraan pemilu serentak pertama yang menggabungkan pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2019 tersebut dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). UU Pemilu ini menyederhanakan dan menyelaraskan beberapa pengaturan pemilu dalam satu undang-undang. Pengaturan pemilu yang disatukan tersebut adalah: UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU

[32] https://pusako.unand.ac.id/konferensi-nasional-hukum-tata-negara-ke-5/

Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Kini, kita telah memulai Tahapan Pemilu 2024. Pelaksanaan pemilu serentak di Tahun 2024 masih menggunakan UU Pemilu yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2019. Berdasarkan pengalaman pemilu di tahun 2019, terdapat beberapa problema yang harus diantisipasi dengan memperbaiki atau menyempurnakan regulasi untuk Pemilu 2024.

Namun, kita ketahui bersama, belum ada revisi yang dilakukan untuk mengantisipasi dan mencegah kelemahan dan permasalahan yang akan timbul pada pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2024.[33] Paling kurang, terdapat dua problema utama dalam pelaksanaan Pemliu 2024 yang perlu diantisipasi. Problema pertama yaitu sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) pada tahun 2024. Sedangkan problema kedua adalah solusi bagi penyelenggara dalam menyelesaikan sengketa tersebut untuk mewujudkan pemilu yang berkedaulatan rakyat, beratnya tugas dan beban teknis dari penyelenggara baik dari tingkat pusat sampai ketingkat adhoc. Dua problema tersebut akan coba Penulis bahas secara singkat dalam tulisan ini, dengan mengaitkankannya dengan perangkat solusi dari aspek regulasi.

Sengketa proses Pemilu Meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota. Sengketa antar-peserta Pemilu terjadi karena ada hak peserta pemilu yang dirugiakn secara langsung oleh peserta Pemilu lain pada tahapan proses pemilu.

Proses penegakan hukum pemilu harus didukung dengan regulasi yang mengatur secara jelas dan tidak ambigu. Selain itu juga personil dari aparat penegak hukum pemilu juga harus

[33] Steidy Rundengan , ASN Sekretariat KPU Minahasa Selatan, *Artikel Hukum_Steidy Rundengan.pdf jdih.kpu.go.id/sulut*, akses senin, 21 Agustus 2023 pukul 11.07.

memiliki visi dan misi yang sama yaitu menegakkan aturan hukum pemilu. Tidak hanya itu saja, personil penegak hukum pemilu yang berasal dari beberapa lembaga negara juga harus memiliki kesamaan pengetahuan, dan pemahaman terhadap isi dari regulasi pemilu sendiri. Namun saat ini ternyata masih banyak ketidaksepahaman pemahaman mengenai masing-masing tupoksi dari antar anggota personil penegak hukum pemilu sendiri. Hal ini lah yang menjadi salah satu penghambat terhadap jalannya proses penegakan hukum pemilu, termasuk juga pemilu 2014 yang lalu.[34]

Sebagaimana diketahui, pemilu serentak dan pemilihan kepala daerah (pilkada/pemilihan) selanjutnya akan dilaksanakan pada tahun 2024. Di mana dalam satu tahun, masyarakat akan menggunakan hak pilihnya dengan begitu banyak calon pejabat publik. Dalam pemilu sendiri akan terdapat pasangan calon presiden dan wakilnya; 575 anggota DPR, 2.207 anggota DPRD Provinsi; 17.610 anggota DPRD Kabupaten/Kota; dan 136 anggota DPD. Sedangkan dalam pilkada akan terdapat 33 gubernur, 415 bupati, dan 93 walikota yang dipilih. Pemilu 2024 tetap menggunakan UU Pemilu yang sama dengan penyelenggaraan Pemilu 2019, sehingga tidak menutup kemungkinan akan menghadapi tantangan, kerumitan yang sama dengan yang dihadapi dalam Pemilu 2019.

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa model pemilu serentak yang diterapkan pada Pemilu 2019, juga akan berlaku untuk Pemilu 2024, hanya saja untuk Pemilu 2024, juga berdampingan dengan Pilkada/Pemilihan Serentak Tahun 2024. Adapun model pemilihan umum serentak yang diatur pada UU Pemilu dilatarbelakangi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa pelaksanaan pilpres dan pemilihan

[34] Febry Chrisdanty, Review Pemilu 2014 Menyongsong Pemilu 2019 Ditinjau Dari Aspek Penegakan Hukum Pemilu, *Maksigama jurnal hukum tahun 19 nomor 1 periode mei 2016 hal. 43 - 57*

anggota lembaga perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Selaras dengan itu, UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan tiga kali perubahannya (UU Pilkada) masih tetap berlaku dalam Pemilihan Tahun 2024. Pada Pasal 201 ayat (8) UU Pilkada disebutkan bahwa "Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024". Artinya, akan terjadi irisan tahapan antara pemilu dan pilkada di tahun 2024 mendatang, dimana sementara berjalan tahapan pemilu, di suatu titik tahapan pemilu, akan dimulai juga tahapan pilkada.

Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024 merupakan pesta demokrasi terbesar yang akan menentukan perjalanan bangsa Indonesia dalam lima tahun ke depan. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu harus mempersiapkan secara baik dan matang. Jadwal dan tahapan Pemilu 2024 telah ditetapkan dan hari pemungutan suara jatuh pada 14 Februari 2024. Sedangkan untuk Pilkada pada 27 November 2024.

Moh. Hatta sebagaimana dikutip dari Yudilatif berpendapat bahwa kesimpulan Demokrasi Pancasila pada hakikatnya merupakan peruwujudan daripada karakter dan cita-cita luhur bangsa Indonesia melalui kemerdekaanya. Negara Indonesia yang berbentuk republik berdasarkan kedaulatan rakyat yang berakar pada pergaulan hidup bangsa Indonesia yang bersifat koletivisme, berdasarkan pada semangat kebangsaan yang muncul sebagai reaksi terhadap imperialism dan kapitalisme barat. Artinya demokrasi Pancasila merupakan demokrasi khas

bangsa Indonesia yang mengutamakan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang beriringan dengan semangat perjuangan kemerdekaan Indonesia.[35]

Dalam UU Pemilu disebutkan disebutkan bahwa penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara dengan porsi tugas yang berbeda. Akan tetapi bila terjadinya Penegakan Hukum terhadap sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) di Indonesia yang menyelesaikan adalah seperti yang tersebut Pasal 2 (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota berwenang melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu dan prosesnya adalah sebagai berikut:

Pasal 16 Perbawaslu menyebutkan bahwa Pemohon penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 terdiri atas:

a. Pihak yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
    1) Partai politik calon Peserta Pemilu yang mendaftar ke KPU atau KPU Provinsi sesuai kewenangannya sebagai Peserta Pemilu;
    2) Bakal calon anggota DPD yang mendaftar ke KPU; atau
    3) Bakal Pasangan Calon yang mendaftar ke KPU.
b. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya;

[35] Yudi Latif, *Negara Paripurna,Hlistoritas,Rasionalitas,dan Aktualitas*, Gramedia, Jakarta, 2019,hlm 405.

c. Pemohon penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 terdiri atas:
    a. Pihak yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
        1) partai politik calon Peserta Pemilu yang mendaftar ke KPU atau KPU Provinsi sesuai kewenangannya sebagai Peserta Pemilu;
        2) bakal calon anggota DPD yang mendaftar ke KPU; atau
        3) bakal Pasangan Calon yang mendaftar ke KPU;
    b. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota yang dinyatakan belum atau tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya;
    c. pihak yang telah ditetapkan sebagai Peserta Pemilu, yakni:
        1) Partai Politik Peserta Pemilu;
        2) calon anggota DPD; dan/atau
        3) Pasangan Calon; dan
    d. Partai Politik Peserta Pemilu yang mendaftarkan bakal calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, atau anggota DPRD kabupaten/kota dan telah ditetapkan sebagai calon anggota DPR, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota oleh oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya

Sedangkan Termohon dalam penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 terdiri atas: a. KPU; b. KPU Provinsi;dan c. KPU Kabupaten/Kota, sesuai dengan tingkatannya. Selanjutanya Pasal 21 (1) Pihak terkait dalam penyelesaian sengketa Peserta

Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 terdiri atas:

a. Partai Politik Peserta Pemilu;
b. Calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan/atau calon anggota DPRD kabupaten/kota;
c. calon anggota DPD; atau
d. Pasangan Calon, yang berpotensi dirugikan haknya dengan adanya penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. (2) Pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan permohonan untuk diikutsertakan dalam penyelesaian sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. (3) Penyampaian permohonan sebagai pihak terkait bagi calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan/atau calon anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan melalui Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan.

Terkait yang menjadi objek sengketa pemilu adalah Surat Keputusan (SK) dan/atau berita acara (BA) KPU sesuai tingkatan. Sengketa antar peserta pemilu yang menitikberatkan adanya hak yang di rugikan secara langsung oleh peserta pemilu lainnya. Dan yang menjadi pengecualian disebutkan Pasal 15 (1) Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 berbentuk surat keputusan dan/atau berita acara. (2) Keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai tindak lanjut putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; putusan Bawaslu mengenai penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif

2. Penyelesaian Bagi Penyelenggara Pemilu Dalam Menyelesaikan Sengketa Antar Peserta Pemilu (PASP) Dan Sengketa Peserta Pemilu Dengan Penyelenggara Pemilu (PSPP) di Indonesia

Pada sila ke 4 Pancasila disebutkan, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, merupakan landasan demokrasi yang diterapkan di Indonesia.[36]Penegakan hukum pemilu mempunyai kedudukan penting dalam mewujudkan pemilu yang demokratis.[37]. Robert Dahl menjelaskan bahwa dalam melaksanakan demokrasi dibutuhkan pemilu yang bebas, adil, dan berkala.[38] oleh karena itu mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan melalui mediasi dan ajudikasi, dengan jangka waktu penyelesaian sengketa selama 12 hari. Permohonan pengajuan sengketa, paling lambat tiga hari sejak dikeluarkannya berita acara maupun SK oleh KP Memilih anggota penyelenggara Pemilu dan Pemilihan yang mempunya independensi dan intergritas, serta bermental kuat. Untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, penegakan hukum pemilu, harus ditegakkan untuk menjamin dan memastikan aturan hukum mengenai pemilu dapat berjalan.[39]

Ketentuan Pasal 466 UU Pemilu mendefinisikan, sengketa proses Pemilu sebagai sengketa yang terjadi antar-peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota. Bawaslu menerima permohonan PSPP sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU. Arti

---

[36] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 269

[37] Asnawi, Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilihan Umum Legislatif Pada Masa Kampanye di Kabupaten Serang, *Jurnal Mimbar Justitia*, *Vol II No. 02, Juli-Desember 2016, hlm. 765-784. Ganda Surya Satya Johni Arifin Putra, Membangun Politik Hukum Pemilu yang Demokratis, dengan Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila, Masalah-Masalah Hukum, Vol43,No 2, April 2014,hlm.197-203.*

[38] Robert Dahl, *Perihal Demokrasi,Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Terjemahan A. Rahman Zainudin, Yayasan Obor, Jakarta, 2011,hlm. 68

[39] Akhmad Hairil Anwar, *Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu, Voice Justitia, Vol 3, No 2, September 2019,hlm.73-89*

Keputusan yang dimaksud, dalam bentuk Surat Keputusan dan/atau Berita Acara.[40]

Pasal 8 menyatakan bahwa, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan menyelesaikan sengketa antar-Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 melalui tahapan: a. menerima permohonan; b. melakukan pemeriksaan permohonan; c. mempertemukan para pihak yang bersengketa; d. memeriksa bukti; dan e. memutus

Proses tahapan penyelenggaraan pemilu rentan terjadi sengketa dan pelanggaran. Oleh sebab itu, kita perlu memahami rambu-rambu demokrasi pemilu 2024.[41] Reoptimalisasi Aparatur melalui peningkatan pengetahuan dan pemahaman aturan kepemiluan kepada seluruh aparatur Penyelenggara. Sengketa dapat terjadi antar peserta pemilu dan peserta dengan penyelenggara pemilu, karena adanya hak peserta pemilu yang merasa dirugikan.

Pada aspek normatif penegakkan keadilan Pemilu, desain dan mekanisme PSPP yang diamanatkan UU Pemilu terdapat kombinasi penyelesaian sengketa yang bersifat alternatif dan korektif. Sifat alternatif PSPP tergambar melalui metode "Mediasi", yang mempertemukan para pihak yang bersengketa dengan difasilitasi Mediator dari Bawaslu. Sedangkan PSPP secara korektif tergambar melalui metode "Adjudikasi", berupa Bawaslu menerima, memeriksa, dan memutus sengketa yang diajukan oleh pihak peserta Pemilu yang merasa dirugikan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Berita Acara KPU.[42]

---

[40] Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perbawaslu Nomo 18 tahun 2017 Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

[41] Eki Butman di Tuapejat, http://www.mentawaikab.go.id/berita/detail/alur-dan-penyelesaian-sengketa-dan-pelanggaran-pemilu-2024#:~:text=Mekanisme%20penyelesaian%20sengketa%20dilakukan%20

[42] Rahmat Bagja, 2018, *Membangun Bawaslu Sebagai Lembaga Pengawas Pemilu dan Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Profesional, Transparan dan Akuntabel*, Makalah Konferensi HTN Ke-5, Batusangkar, hal. 12

Objek yang disengketakan dapat berupa surat keputusan KPU dan berita acara yang dibuat oleh KPU. Mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan melalui mediasi dan ajudikasi, dengan jangka waktu penyelesaian sengketa selama 12 hari. Permohonan pengajuan sengketa, paling lambat tiga hari sejak dikeluarkannya berita acara maupun SK oleh KPU. Penyampaian permohonan bisa secara langsung ke kantor Bawaslu dan secara online dengan menyerahkan hardcopy pada Bawaslu selambatnya pada hari ketiga sesudah menyampaikan permohonan.

Adapun berkas yang harus dilengkapi diantaranya, permohonan penyelesaian sengketa, objek yang disengketakan, identitas pemohon, kuasa hukum, dan bukti pendaftaran. Selanjutnya, akan diverifikasi, dan jika memenuhi syarat akan diregistrasi. Kemudian, mediasi dilakukan selama dua hari antara dua pihak bersengketa secara tertutup, rahasia, dan netral. Saat mediasi, tidak boleh diwakilkan oleh kuasa hukum. Proses ajudikasi digelar, jika mediasi tidak menghasilkan kesepakatan.

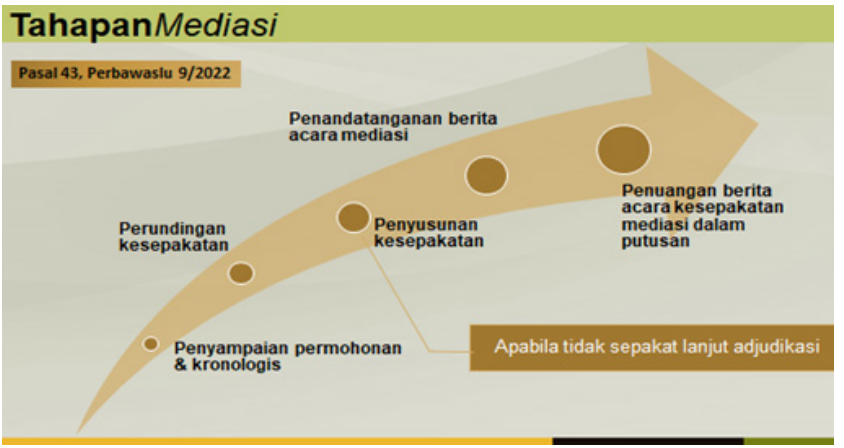
Sengketa bisa gugur, jika pemohon meninggal dunia dan tidak hadir dua kali berturut –turut mediasi maupun ajudikasi. Terkait sengketa SK KPU mengenai hasil hitung suara, rekapitulasi suara, dan penetapan hasil pemilu, sengketanya bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Sementara itu, pelanggaran proses pemilu diantaranya, pelanggaran administrasi, kode etik, tindak pidana pemilu, dan pelanggaran hukum lainnya terkait netralitas ASN, dan TNI/Polri. Pada pelanggaran, ada temuan dan laporan dari WNI yang memiliki hak pilih, pemandu pemilu, dan peserta pemilu. Syaratnya, identitas pelapor dan terlapor harus jelas, waktu pelaporan tidak lebih 7 hari sejak terjadinya pelanggaran, dan ada bukti serta saksi secara langsung yang melihat dan mendengar.

Pelapor bisa mengajukan laporan ke Bawaslu dan nantinya akan diregistrasi oleh petugas, dan dilanjutkan pengkajian. Prosesnya selama 7 hari dan bisa ditambah tujuh hari lagi, jika keterangan kurang lengkap. Terkait penanganan pelanggaran, melibatkan Bawaslu dan penegak hukum.

Pasal 42 menyatakan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan mediasi dengan mempertemukan pemohon dan termohon. (2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 2 (dua) Hari secara berturutturut terhitung sejak permohonan diregister. Pasal 43 (1) Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dilaksanakan dengan tahapan: a. pembacaan permohonan pemohon dan kronologis permasalahan yang menjadi sebab sengketa; b. perundingan kesepakatan; c. penyusunan kesepakatan antara pemohon dan termohon; d. penandatanganan berita acara mediasi; dan e. penuangan berita acara mediasi dalam putusan jika mediasi mencapai kesepakatan. (2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertutup. Tahapan tersebut bisa dilihat di dalam diagram berikut:

Diagram 1. Tahapan Mediasi



Sumber : Pasal 43 Perbawaslu No 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum.

Pelaksanaan adjudikasi sebagaimana dimaksud pada pasal 52 ayat (1) dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan serta memperhatikan keberimbangan kedudukan pihak pemohon dan termohon. Prosesnya di sebutkan dari Pasal 52 sampai dengan Pasal 60 Perbawaslu No. 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. Pelaksanaan adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan serta memperhatikan keberimbangan kedudukan pihak pemohon dan termohon.

Kehadiran Bawaslu beserta jajarannya sesuai UU Pemilu, dengan kewenangan PSPP diharapkan dapat berkontribusi mewujudkan pelaksanaan tahapan Pemilu yang jujur dan adil. Pemilu yang proses dan hasilnya memperoleh legitimasi publik, hingga lahir pemimpin pilihan rakyat-pemilik kedaulatan. Menurut Firmansyah, fungsi Bawaslu sangat dibutuhkan sebagai lembaga negara di bawah UU yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan dalam mengawasi jalannya Pemilu,[43] menindak pelanggaran dan menyelesaikan sengketa proses Pemilu.[44]

Selanjutnya Pasal 53 (1) Dalam memeriksa dan memutus permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dibentuk majelis adjudikasi yang berasal dari anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya. (2) Majelis adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. ketua merangkap anggota majelis adjudikasi; dan b. anggota majelis adjudikasi. (3) Majelis adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh panitia adjudikasi yang berasal dari pegawai Sekretariat Jenderal Bawaslu, sekretariat Bawaslu Provinsi, dan sekretariat Bawaslu

[43] Firmansyah dalam Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, hlm. 110

[44] Ruslan Husen, Eksistensi Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemil, *Ketua Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah periode 2017-2022. Eksistensi-Bawaslu-Dalam-Penyelesaian-Sengketa-Proses-Pemilu.pdf*

Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya. (4) Panitia adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan kompisisi: a. 1 (satu) orang sekretaris; b. 1 (satu) orang asisten majelis adjudikasi; c. 1 (satu) orang notulen; dan d. 1 (satu) orang perisalah. (5) Majelis adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan panitia adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan dengan keputusan Ketua Bawaslu, keputusan Ketua Bawaslu Provinsi, dan keputusan Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan rapat pleno sesuai dengan tingkatannya.

Keadilan Pemilu *(electoral justice)* sebagai sarana dan mekanisme untuk menjamin bahwa proses Pemilu tidak dirusak oleh penyimpangan dan kecurangan. Termasuk dalam mekanisme keadilan Pemilu adalah pencegahan terjadinya sengketa Pemilu melalui serangkaian kegiatan, tindak, dan rekomendasi kepada pihak terkait apakah itu KPU ataupun Peserta Pemilu. Yang dilanjutkan dengan pelaksanaan kewenangan PSPP, dengan mempertemukan para pihak yang bersengketa (mediasi dan/atau adjudikasi) sebagai akibat ditetapkannya Keputusan dan/atau Berita Acara KPU. Jika penegakkan hukum Pemilu diartikan sebagai sarana untuk memulihkan prinsip dan aturan hukum Pemilu yang dilanggar sehingga dapat mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan Pemilu, maka sejatinya keadilan Pemilu berkaitan dengan proses penegakan hukum Pemilu. Proses yang menjamin Pemilu yang jujur dan adil *(free and fair election)*, dengan menjamin hak konstitusional semua pihak secara proporsional dan berkeadilan.

Ketika semua elemen penting penegak hukum dengan jari terbuka membiarkan penyelenggara Pilkada melakukan pelanggaran secara sengaja atau berpihak kepada pihak tertentu, dengan alasan proses administrasi sudah selesai atau bukan kewenangan mereka untuk menilai, maka itu dapat berarti kita juga sudah membiarkan kejahatan kecil itu terjadi dan berjalan

menjadi kejahatan besar.[45]

Menurut Fritz Edward Siregar, transformasi krusial yang dilakukan pembentuk undang-undang terhadap Bawaslu adalah menambahkan fungsi penyelesaian sengketa proses Pemilu, adjudikasi. Penambahan wewenang ini membuat Bawaslu tidak lagi sekedar pemberi rekomendasi, melainkan sebagai eksekutor atau pemutus perkara. Berdasarkan UU Pemilu, fungsi adjudikasi yang dimiliki Bawaslu dapat dilaksanakan untuk menerima, memeriksa, mempertimbangkan, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu, dan sengketa proses Pemilu.[46]

Menurut Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita,[47] Putusan Bawaslu terkait PSPP memiliki karakter yuridis selayaknya sebuah putusan Pengadilan meskipun bukan dikeluarkan oleh lembaga yudisial. Hal ini dapat diidentifikasi melalui beberapa aspek anatar lain:

a. Segi Tujuan, putusan Bawaslu memiliki tujuan sama dengan tujuan dikeluarkannya putusan Peradilan, yakni bertujuan untuk mengakhiri sengketa para pihak. Para pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya objek sengketa, berusaha memulihkan haknya dengan mengajukan sengketa ke Pengadilan, untuk diadili sesuai dengan hukum dan keadilan.
b. Segi Substansi, putusan Bawaslu memiliki substansi yang sama dengan substansi putusan Badan Peradilan. Substansi sebuah putusan akhir memuat kepala putusan, berupa irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", identitas para pihak, jawaban/kesimpulan para pihak,

[45] Maqdir Ismail,"Menyongsong Masa Depan Bangsa", Pidato Sambutan Alumni, yang dibacakan di hadapan wisudawan/wisudawati UII Periode VI Tahun Akademik 2009-2010, di Yogyakarta, 24 Juli 2010

[46] Fritz Edaward Siregar, 2018, *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu*, Themis Publishing, Jakarta, hlm. 52

[47] Adam Muhshi dan Fenny Tria Yunita, 2018, *Karakter Yuridis Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu*, *Call Paper Konferensi HTN Ke-5*, Batusangkar, Sumatera Selatan.

pertimbangan hukum, dan amar putusan. Amar putusan dapat berupa gugatan/permohonan ditolak, dikabulkan, tidak dapat diterima atau gugur. Dan, substansi putusan seperti itu juga nampak dari produk putusan Bawaslu yang mengadili PSPP.

c. Aspek Prosedural. Sebuah putusan dapat dikeluarkan setelah melalui proses pemeriksaan berkas perkara, dan melalui mekanisme persidangan yang mendengarkan dan mempertimbangkan kedudukan serta kepentingan hukum para pihak. Undang-undang Pemilu secara eksplisit menyatakan Bawaslu berwenang untuk melakukan proses adjudikasi dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu, jika mediasi yang difasilitasi Bawaslu tidak mencapai kesepakatan.

Karakter pemilu yang berkeadilan adalah, maka dapat dipahami bahwa penegakan hukum pemilu memiliki peranan penting dalam mewujudkan pemilu yang berkeadilan.[48] Penegakan hukum pemilu harus mengatur mekanisme, dan menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait perencanaan, proses, dan hasil pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta memberikan ruang bagi semua pihak untuk mengajukan keberatan terhadap hasil pemilu melalui proses peradilan. Selain itu jenis-jenis pelanggaran pemilu yang terlingkup dalam penegakan hukum pemilu yaitu, pelanggaran administrasi Pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran tindak pidana pemilu, sengketa proses dan sengketa hasil, serta pelanggaran hukum lain diluar undang-undang pemilu, masing-masing memiliki mekanisme penegakan hukum atau penanganan dan kelembagaan khusus yang menangani persoalan tersebut.

[48] M. Harun, Penegakan Hukum Pemilu Memiliki Peranan Penting Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berkeadilan, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 5 No 1, April 2016, hlm.101-116

Kesimpulan

Penegakan Hukum terhadap sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) di Indonesi. Penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga tersebut merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara dengan porsi tugas yang berbeda. Akan tetapi bila terjadinya sengketa antar peserta pemilu (PASP) dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (PSPP) di Indonesia yang menyelesaikan adalah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu dan prosesnya sesuai dengan tingkatan masing-masing. Bawaslu menerima permohonan PSPP sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU dalam bentuk Surat Keputusan dan/atau Berita Acara

Disarankan dalam penegakkan hukum Pemilu, peserta Pemilu maupun Penyelenggaraan Pemilu (KPU), Bawaslu harus bisa menjamin Pemilu yang jujur dan adil *(free and fair election),* dengan menjamin hak konstitusional semua pihak secara proporsional dan berkeadilan dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan serta memperhatikan keberimbangan kedudukan pihak pemohon dan termohon. kehadiran Bawaslu beserta jajarannya diharapkan sesuai peraturan perundang-undangan berlangsung secara jujur dan adil, serta hasil Pemilu yang melegitimasi hadirnya pemimpin sesuai dengan pilihan rakyat.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Asnawi, Penegakan Hukum Tindak Pidana Politik Uang Pemilihan Umum Legislatif Pada Masa Kampanye di Kabupaten Serang, *Jurnal Mimbar Justitia*, Vol II No. 02,

Juli-Desember 2016, hlm. 765-784. Ganda Surya Satya Johni Arifin Putra, Membangun Politik Hukum Pemilu yang Demokratis, dengan Membumikan Konsep Negara Hukum Pancasila, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 43,No 2, April 2014,hlm.197-203.

Asshiddiqie, Jimly. Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi,1945-1980-an, *Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta*

Butman di Tuapejat,Eki, http://www.mentawaikab.go.id/berita/detail/alur-dan-penyelesaian-sengketa-dan-pelanggaran-pemilu-2024#:~:text=Mekanisme%20penyelesaian%20sengketa%20dilakukan%20

Carto , dkk, Analisis Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu), *Jurnal Justitia,* https://yustitia.unwir.ac.id/index.php/yustitia/issue/view/27, Vol. 8. No. 2. 2022, DOI: https://doi.org/10.31943/yustitia.v8i2

Chrisdanty, Febry. Review Pemilu 2014 Menyongsong Pemilu 2019 Ditinjau Dari Aspek Penegakan Hukum Pemilu, *Maksigama jurnal hukum tahun 19 nomor 1 periode mei 2016 hal. 43 – 57*

Junaidi, Muhammad. Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu", *Jurnal Ius Constituendum,* vol. 5 no. 2, 2020.

Hairil Anwar, Akhmad. Peran Bawaslu dalam Penegakan Hukum dan Keadilan Pemilu, *Voice Justitia,* Vol 3, No 2, September 2019.

Harun, M. Penegakan Hukum Pemilu Memiliki Peranan Penting Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Berkeadilan, *Jurnal Rechts Vinding,* Vol 5 No 1, April 2016.

Steidy Rundengan , ASN Sekretariat KPU Minahasa Selatan, *Artikel Hukum_Steidy Rundengan.pdf jdih.kpu.go.id/sulut,* akses senin, 21 Agustus 2023 pukul 11.07.

Buku :

Azhar, M. Tahir. Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kin. Bogor. Kencana, 2003.

Budiarjo, Marian. *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Gramedia, Jakarta, 2008.

Dahl, Robert. *Perihal Demokrasi,Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat,* Terjemahan A. Rahman Zainudin, Yayasan Obor, Jakarta, 2011.

Edaward Siregar, Fritz. *Bawaslu Menuju Peradilan Pemilu,* Themis Publishing, Jakarta, 2018.

Firmansyah dalam Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi,* Kencana, Jakarta, 2017

Haris, Syamsuddin. *Menggugat Pemilu Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta. 1998.

Hasugian, Agmanul. *Hak recall partai politik terhadap anggota dewan perwakilan Rakyat indonesia dalam korelasinya dengan pelaksanaan teori Kedaulatan rakyat,* Perpustakaan Fak. Hukum UMI Makassar, 2011.

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

Labolo, Muhadam dan Teguh, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.

Manan, Bagir. Negara Hukum Yang Berkeadilan", (Bandung, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), 2011.

Mahfud MD, Moh. *Didalam Buku Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gema Media, Yogyakarta, 1999.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Marina, Dede. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia,* Bandung, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), 2009.

Przeworski, Adam, dan John Sprague. 1986. *Batu Kertas: Sejarah Sosialisme Pemilu.* Chicago: Universitas Chicago Press.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991

Santoso, Topo, Dkk , *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014* , Jakarta. 2014.

Soekanto Soerjono, dan Sri Mahmudji. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singka. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2003.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Sorensen, G. *Demokrasi dan Demokratisasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Triwulan, Titik. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006.

Yudi, Latif, *Negara Paripurna,Hlistoritas,Rasionalitas,dan Aktualitas,* Gramedia, Jakarta, 2019.

Internet :

Taher, Andrian Pratama. *Pemerintah Ubah Istilah Social Distancing Jadi Physical Distancing*. Tirto.id. 2020. https://tirto.id/pemerintah-ubah-istilah-social-distancing-jadi-physical-distancing-eG8j.

Husen, Ruslan. Eksistensi Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemil, *Ketua Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah periode 2017-2022*. *Eksistensi-Bawaslu-Dalam-Penyelesaian-Sengketa-Proses-Pemilu.pdf*

Safitri, Eva,J. 2021, Pemerintah KPU-DPR Sepakat Pemilu 2024 Digelar 28 Februari, diakses 8 Juni 2021, https://news.detik.com/berita/d-5593270/pemerintah-kpu-dpr-sepakat-pemilu-2024-digelar-28-februari.

https://pusako.unand.ac.id/konferensi-nasional-hukum-tata-negara-ke-5/

www.diy.kpu.go.id

https://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-2/

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Asshiddiqie, Jimly. Penegakan Hukum, diakses 12 Juni 2021, http://www.jimly.com /makalah/namafile/56/ Penegakan_Hukum.pdf

Bagja, Rahmat. 2018, *Membangun Bawaslu Sebagai Lembaga Pengawas Pemilu dan Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Profesional, Transparan dan Akuntabel, Makalah Konferensi HTN Ke-5, Batusangkar, 2018.*

Muhsyi, Adam dan Fenny Tria Yunita. *Karakter Yuridis Putusan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Call Paper Konferensi HTN Ke-5,* Batusangkar, Sumatera Selatan. 2018.

Ismail, Maqdir. Menyongsong Masa Depan Bangsa, *Pidato Sambutan Alumni,* yang dibacakan di hadapan wisudawan/wisudawati UII Periode VI Tahun Akademik 2009-2010, di Yogyakarta, 24 Juli 2010

PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Prof. Galang Asmara
Fakultas Hukum Universitas Mataram

Abstrak

Pemilihan Umum (Pemilu) serentak yang akan dilaksanakan di tahun 2024 nanti merupakan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pewakilan Rakyat Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah. Penyelenggaraannya telah ditetapkan untuk dilaksanakan di tanggal 14 Februari 2024. Penyelenggarakaan yang serentak ini, akan lebih problematik, dalam hal persiapan, pelaksaan maupun kemungkinan munculnya pelanggaran. Tulisan ini akan membahas mengenai, upaya mencegah dan menanggulangi berbagai pelanggaran hukum pemilu sehingga Pemilu dapat berjalan dengan baik dan akan dapat menghasilkan pemimpin yang baik dan berkualitas. Metode penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan analitis.

Kata kunci: Pemilihan Umum; Penegakan Hukum; Penyelenggara Pemilu.

Latar Belakang

Pemilu sererentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pewakilan Rakyat Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah sudah diambang pintu karena

beberapa bulan lagi di awal tahun 2024 pesta demokrasi tersebut akan diselenggarakan. Dengan kata lain di tahun 2024 akan diselenggarakan 3 jenis pemilu sekaligus, yakni: Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), Pemilu Legislatif (Pileg), dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Oleh sebab itu Pemilu di tahun 2024 tersebut diperkirakan akan lebih rumit dan lebih seru karena dalam pemilu tersebut masyarakat, peserta pemilu dan penyelenggara pemilu serta Pemerintah akan disibukkan oleh banyak kegiatan Pemilu. Jadwal Pelaksanaan Pemilu 2024 adalah sebagai berikut:

- Pileg dan Pilpres 2024 diselenggarakan serentak pada tanggal 14 Februari 2024 (Rabu);
- Pilkada 2024 diselenggarakan serentak pada tanggal 27 November 2024 (Rabu).

Seperti diketahui bahwa berdasarkan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2022, KPU sebagai penaggung jawab penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024 telah menetapkan tahapan penyelenggaraan pemilu untuk pemilu tahun 2024. Adapun jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk Pileg dan Pilpres 2024 Tahun 2024 menurut Peraturan KPU tersebut adalah:

Jadwal dan Tahapan Pileg dan Pilpres 2024 Putaran Pertama:

- Tanggal 14 Juni 2022 - 14 Juni 2024: Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu 2024
- Tanggal 14 Oktober 2022 - 21 Juni 2023: Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
- Tanggal 29 Juli 2022 - 13 Desember 2022: Pendaftaran dan verifikasi peserta Pemilu.
- Tanggal 14 Desember 2022: Penetapan peserta Pemilu 2024
- Tanggal 14 Oktober 2022 - 9 Februari 2023: Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan
- Tanggal 6 Desember 2022 - 25 November 2023: Pencalonan anggota DPD

- Tanggal 24 April 2023 - 25 November 2023: Pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota
- Tanggal 19 Oktober 2023 - 25 November 2023: Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden
- Tanggal 28 November 2023 - 10 Februari 2024: Masa kampanye Pemilu 2024
- Tanggal 11 Februari 2024 - 13 Februari 2024: Masa tenang
- Tanggal 14 Februari 2024: Pemungutan suara (Pileg 2024 dan Pilpres 2024)
- Tanggal 14 Februari 2024 - 15 Februari 2024: Penghitungan suara
- Tanggal 15 Februari 2024 - 20 Maret 2024: Rekapitulasi hasil penghitungan suara
- Waktu 3 Hari Setelah Pemberitahuan MK atau 3 Hari Setelah Putusan MK: Penetapan hasil Pemilu
- Tanggal 1 Oktober 2024: Pengucapan sumpah/janji DPR dan DPD
- Tanggal 20 Oktober 2024: Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

Jadwal dan Tahapan Pilpres 2024 Putaran Kedua (jika ada):

- Tanggal 22 Maret 2024 - 25 April 2024: Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
- Tanggal 2 Juni 2024 - 22 Juni 2024: Masa kampanye Pilpres 2024 putaran kedua
- Tanggal 23 Juni 2024 - 25 Juni 2024: Masa tenang
- Tanggal 26 Juni 2024: Pemungutan suara Pilpres 2024 putaran kedua
- Tanggal 26 Juni 2024 - 27 Juni 2024: Penghitungan suara
- Tanggal 27 Juni 2024 - 20 Juli 2024: Rekapitulasi hasil penghitungan suara

Jadwal dan Tahapan Pilkada 2024:

- Tanggal 27 November 2024: Pemungutan suara Pilkada 2024 serentak.

Berdasarkan pengalaman pada pelaksanaan pemilu di masa yang lalu selalu saja terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum pemilu.[1] Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran pemilu, yaitu pelanggaran kode etik, pelanggaran administratif dan tindak pidana pemilu. Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran etika penyelenggara pemilu terhadap sumpah dan janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Pelanggaran kode etik ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan putusannya berupa sanksi teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap atau rehabilitasi.

Pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan tahapan pemilu. Pelanggaran administratif pemilu ditangani oleh Bawaslu dan putusannya berupa perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme sesuai peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu atau sanksi administratif lainnya sesuai undang-undang pemilu.

Pelanggaran tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu serta undang-undang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang tergabung dalam forum/lembaga Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Perkara tindak pidana pemilu diputus oleh pengadilan negeri, dan putusan ini dapat

[1] Pelanggaran pemilu adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Pelanggaran pemilu dapat berasal dari temuan atau laporan. Temuan pelanggaran pemilu merupakan hasil pengawasan aktif dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu Luar Negeri (LN), dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS) pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu

diajukan banding kepada pengadilan tinggi. Putusan pengadilan tinggi adalah putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Menurut data KPU, dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 tanggal 4 November 2019 tercatat sejumlah kasus pelanggaran pemilu, yakni:

1. Kasus pelanggaran kode etik, sejumlah 426 buah;
2. pelanggaran administratif 16.427 kasus;dan
3. tindak pidana pemilu. 2.798 kasus.

Beberapa jenis kasus yang sering terjadi sebagai bentuk pelanggaran hukum pemilu adalah:

1. Pemilih yang tidak terdaftar di DPT;
2. Formulir C6 tidak disebar;
3. Ghost voter;
4. Kecurangan logistic;
5. Praktik politik uang
6. Petugas yang tidak netral;
7. Dll.

Terjadinya berbagai bentuk pelanggaran tersebut tentu tidak diharapkan pada setiap penyelenggaraan Pemilu dimana saja dan kapan saja karena hal itu menunjukkan ketidakprofesionalnya penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu. Selain itu, hal itu juga menggambarkan kondisi dimana kesadaran hukum para peserta dan kesdaran hukum masyarakat yang buruk yang sekaligus kesadaran berdemokrasi yang kurang baik. Terjadinya berbagai bentuk pelanggaran Pemilu tersebut sudah tentu telah mencedrai penyelenggaraan pemilu yang seharusnya berlangsung secara aman dan damai, demokratis, jujur dan adil. Oleh sebab itu berbagai upaya harus dilakukan untuk mencegah dan melakukan penindakan terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran, baik perupa pelanggaran etik, pelanggaran administrasi maupun pelanggaran hukum.

Permasalahan

Berkaitan dengan hal tersebut maka dalam makalah ini akan dibahas bagaimana upaya mencegah dan menanggulangi berbagai pelanggaran hukum pemilu sehingga Pemilu dapat berjalan dengan baik dan akan dapat menghasilkan pemimpin yang baik dan berkualitas.

Perkembangan Sistem Pemilu di Indonesia

Sebelum membahas tentang bagaimana mencegah dan menaggulangi pelanggaran pemilu atau penegakan hukum Pemilihan Umum perlu diungkapkan terlebih dahulu gambaran mengenai penyelenggaran Pemilu di Indonesia selama ini.

Sebagamana diketahui bersama bahwa pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia sudah berlangsung sejak awal kemerdekaan Indonesia dan hingga saat ini telah melaksanakan beberapa kali Pemilu. Pemilu pertama kali diselenggarakan tahun 1955, kemudian berturut turut diselenggarakan dalam tahun 1971, 1977-1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019, serta akan melaksanakan Pemilu Kembali pada Tahun 2024 yang akan datang.

Pemilihan umum di Indonesia merupakan cara untuk memilih orang guna mengisi jabatan-jabatan politik tertentu yakni Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD, dan Kepala Daerah. Namun dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 hingga Pemilu Tahun 1999 hanya untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Baru pada Pemilu tahun 2004 Pemilu diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden. Sedangkan Kepala Daerah mulai dipilih secara langsung oleh rakyat dalam Tahun 2005. Sebelum tahun 2005 kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),namun Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat

melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Kemudian sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta Tahun 2007.

Sistem Pemilu yang pernah berlangsung dan yang akan berlangsung di Indonesia ternyata berbeda-beda tujuannya maupun tata caranya serta Lembaga yang menyelenggarakannya. Berikut penjelasan singkat tentang pelaksanaan pemilihan umum tersebut:

1. Pemilu 1955

Pertama kali Bangsa Indonesia menyelenggarakan Pemilu di Tahun 1955 (Zaman Orde Lama) yang diatur dengan UU No.7 Tahun 1953. Berdasarkan amanat undang-undang tersebut, Pemilu 1955 dilakukan dua kali. Pemilu pertama dilaksanakan pada 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR sejumlah 260 orang. Pemilu kedua berlangsung tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante sejumlah 520 kursi. Pemilu 1955 menggunakan sistem proposional dimana kursi yang tersedia dibagikan kepada partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbangan perolehan suara yang didapat oleh partai politik itu. Oleh karena itu sistem ini disebut juga dengan sistem berimbang. Pemilu tahun 1955 ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik. Sedangkan untuk menyelenggarakan Pemilu dibentuk suatu Panitia Pemilihan.

2. Pemilu 1971

Pemilu kedua diselenggarakan tahun 1971 (Zaman Orde Baru) yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971. Pemilu ini diselenggarakan atas dasar Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat. Pemilu Tahun 1971 ini diikuti oleh 9 buah Parpol yaitu NU, Parmusi, PSII, PERTI, Partai Kristen Indonesia, Partai Khatolik, Partai Murba, IPKI, PNI, dan ditambah dengan Golkar. Pemilihan umum dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu Tahun 1971 juga sekaligus untuk mengisi keanggotaan MPR. Penyelenggara Pemilu adalah Pemerintah dibawah pimpinan Presiden. Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum yang diketuai oleh Menteri dalam Negeri. Untuk menetapkan hasil pemilihan digunakan system perwakilan berimbang.

3. Pemilu 1977

Pemilu ketiga yang diselenggarakan oleh bangsa Indonesia adalah Pemilu tahun 1977 yang berlangsung tanggal 2 Mei 1977. Peraturan yang mengatur penyelenggaraan Pemilu tahun 1977 antara lain adalah:

a. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.
b. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
c. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah.

Pemilu tahun 1977 adalah untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional dengan Stelsel Daftar. Pemilihan umum tahun 1977 diikuti oleh hanya 3 peserta, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia. Penyelenggara Pemilu Tahun 1977 adalah Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPU) yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1970

diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. LPU keanggotaannya terdiri dari Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan dan Sekretariat Umum. LPU ini berada dibawah Departemen Dalam Negeri.

Terdapat perbedaan antara Pemilu Tahun 1977 dengan Pemilu sebelumnya. Pemilu sebelumnya diikuti oleh banyak Parpol namun pada Pemilu tahun 1977 peserta pemilu hanya dua parpol dan satu Golongan Karya (Golkar). Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia atau PDI) dan satu Golongan Karya atau Golkar.

4. Pemilu 1982

Pemilu berikutnya adalah Pemilu Tahun 1982. Pemungutan suara pada Pemilu 1982 berlangsung secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982. Dasar Hukum Pemilu Tahun 1982:

a. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketatapan MPR Nomor VII/ MPR/1978 Tentang Pemilu.
b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976.

Sistem pemilu yang digunakan adalah sama dengan sistem Pemilu tahun 1977 yakni mengikuti sistem proporsional. Penyelenggara Pemilu juga sama yakni Lembaga Pemilihan Umum.

4. Pemilu 1987

Tahun 1987 Pemerintah kembali menyelenggarakan Pemilu. Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Penyelenggaraan Pemilu tahun 1987 ini didasarkan pada :

a. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN dan Ketapan MPR Nomor III/MPR/1983 Tentang Pemilu.
b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976.

Peserta Pemilu Tahun 1987 adalah sama dengan tahun 1982 dan 1977 yakni 3 kontestan yakni PDI, PPP dan Golkar. Sistem Pemilu dan Lembaga penyelenggara pemilu juga sama yakni system Proporsional dan Lembaga penyelenggara Pemilu adalah LPU.

5. Pemilu Tahun 1992.

Pemilu berikutnya adalah Pemilu yang diselengarakan Tahun 1992. Pemungutan suaranya dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992. Dasar Hukum Pemilu Tahun 1992 adalah:

a. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN dan Ketapan MPR Nomor III/MPR/1988 Tentang Pemilu.
b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43.
d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1990.

Peserta Pemilu Tahun 1992 sama dengan tahun 1987, 1982 dan 1977 yakni 3 kontestan yakni PDI, PPP dan Golkar. Sistem Pemilu dan Lembaga penyelenggara pemilu juga sama yakni sistem proporsional dan Lembaga penyelenggara Pemilu adalah LPU.

6. Pemilu Tahun 1997

Pemilu Tahun 1997 merupakan Pemilu yang ke-7 yang pernah diselenggarakan di Indonesia. Pemilu Tahun 1997 di dasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan, yakni:

a. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN dan Ketapan MPR Nomor III/MPR/1993 Tentang Pemilu.

b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1985.
d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1996.

Pemungutan suara dalam Pemilu Tahun 1997 ini berlangsung pada tanggal 29 Mei 1997. Peserta Pemilu juga sama dengan Pemilu sebelumnya yakni PDI, PPP dan Golkar. Sistem Pemilu dan Lembaga penyelenggara pemilu juga sama yakni system Proporsional dan Lembaga penyelenggara Pemilu adalah LPU.

7. Pemilu Tahun 1999

Pemilu Tahun 1999 memiliki warna yang berbeda dengan Pemilu-pemilu sebelumnya. Jika Pemilu sebelumnya berlangsung pada era Orde Lama dan Orde Baru, maka Pemilu tahun 1999 berlangsung di era Reformasi yakni setelah jatuhnya rezim Orde Baru. Kalau mengikuti periodesasi Pemilu yang diselenggarakan di masa Orde Baru yakni 5 tahun sekali, maka seharusnya Pemilu itu akan berlangsung di tahun 2002. Namun Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie yang menggantikan Soeharto dalam masa jabatannya akibat pengunduran dirinya pada tanggal 21 Mei 1998 memutuskan untuk menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat. Percepatan Pemilu ini dikarenakan adanya desakan publik dalam tahun 1999.

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu adalah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Alasan diadakannya percepatan Pemilu waktu itu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal

digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Sesuai dengan perintah UU Nomor 3 Tahun 1999, Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menyelenggarakan Pemilu. Lembaga ini beranggotakan dari wakil partai politik dan wakil dari pemerintah.

Satu hal yang secara sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali kontestan. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik saat itu. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai politik (Parpol).

Pemilu Tahun 1999 diselenggarakan untuk mengisi keanggotaan DPR, DPRD dan sekaligus untuk mengisi keanggotaan MPR. Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan.

Pada Tahun 1999 juga terjadi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berlangsung dalam dua tahap. Pemilihan tahap pertama diikuti oleh dua calon Presiden yaitu Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri, serta pemilihan tahap kedua diikuti dua calon Wakil Presiden yaitu Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz. Pemilihan ini diwarnai dengan berbagai dinamika seperti Presiden petahana Bacharuddin Jusuf Habibie yang memilih tidak maju kembali sebagai calon Presiden setelah laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada 19 Oktober 1999.

8. Pemilu Tahun 2004

Pemilu Tahun 2004 adalah Pemilu yang berbeda pula dengan Pemilu sebelumnya . Pemilihan kali ini merupakan pemilihan yang diikuti banyak partai yakni sejumlah 24 parpol. Ada dua macam pemilihan umum yang diselenggarakan pada waktu itu, yakni: Pertama, pemilihan umum untuk memilih anggota legisltaif yang partainya memenuhi *parliamentary threshold*. Pemungutan Suara untuk pemilu ini diselenggarakan pada 5 April 2004. Kedua, melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diikuti oleh lima pasangan calon. Namun, tidak disangka pada pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dilakukan dua putaran. Putaran pertama dilakukan pada 5 Juli 2004, sedangkan putaran kedua dilakukan pada 20 September 2004.

Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 pada Putaran I adalah sebanyak 6 pasangan calon mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum, yakni:

a. K. H. Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim (dicalonkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa);
b. Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo (dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional);
c. Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc. (dicalonkan oleh Partai Persatuan Pembangunan);
d. Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi (dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan)
e. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (dicalonkan oleh Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia)
f. H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid (dicalonkan oleh Partai Golongan Karya);

Dari keenam pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden tersebut, pasangan KH. Abdurrahman Wahid dan

Marwah Daud Ibrahim tidak lolos karena berdasarkan tes kesehatan, Abdurrahman Wahid dinilai tidak memenuhi kesehatan.

Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran II adalah 2(dua) Pasangan Calon, yakni:

a. Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi (dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan)
b. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (dicalonkan oleh Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia)

Dari kedua pasangan Calon tersebut, yang menjadi pemenangnya adalah Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla. Dengan demikian yang menjadi Presiden Periode 2004-2009 adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla.

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu Tahun 2004 didasarkan pada beberapa undang-undang, yakni:

a. UU Nomor 20 tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang
b. UU Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
c. UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
d. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Sistem Pemilu Tahun 2004 sangat rumit karena:

a. Ada 2 macam Pemilu, yaitu Pemilu DPR, DPD dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
b. Pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka,
c. Sedangkan untuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik berwakil banyak.
d. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih MPR, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan demikian Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari Pemilu-Pemilu sebelumnya. Perbedaan tersebut pada sistem pemilihan DPR dan DPRD dan sistem pemilihan DPD, serta pemilihan Presiden-Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung dan bukan lagi melalui anggota MPR seperti pemilu sebelumnya, bahkan bisa hingga putaran kedua. Selain itu, penyelenggaraan pemilu juga bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyelenggara Pemilu Tahun 2024 adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan untuk pertama kalinya bertugas sebagai penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, karena seluruh anggota KPU tidak ada dari unsur partai politik dan pemerintah. Organisasi penyelenggara mulai dari pusat KP, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, PPSLN, KPPSLN yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan akademisi dan tokoh-tokoh masyarakat.

Pada Pemilu 2004 ini juga pertama kali pengawasan dilakukan lembaga yang bernama Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dan kode etik oleh lembaga Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU).

9. Pemilu Tahun 2009

Pemilu Tahun 2009 adalah pemilu untuk memilih Anggota Legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan untuk memeilih Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilu ini peserta pemilu tergantung pada

jenis pemilunya. Untuk Pemilu DPR/D pesertanya adalah parati politik sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sementara itu pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden pesertanya adalah pasangan calon yang mendapatkan dukungan dalam jumlah tertentu dari partai politik.

Peserta Pemilu DPR.

Pada tingkat nasional, peserta pemilu 2009 berjumlah 38 partai politik. dari jumlah tersebut, secara katagoris dapat diklasifikasikan sebagai berikut. Pertama, partai-partai yang lolos *electoral threshold* sebesar 2% kursi DPR dalam pemilu sebelumnya. Pada katagori ini, terdapat 7 partai yang lolos electoral threshold yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PD, dan PKS.

Dalam Pemilu kali ini untuk pertama kalinya adanya partai lokal dalam pemilu legislatif di tingkat lokal. Keikutsertaan partai lokal ini hanya terjadi di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD). Terdapat 6 (enam) partai lokal yang ikut dalam pemilu, yaitu: 1. partai Aceh, 2. Partai Aceh Aman Sejahtera, 3. Partai Bersatu Aceh, 4. Partai Daulat Aceh, 5. Partai Rakyat Aceh, dan 6. Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai SIR);

Pemilu Anggota Legislatif (DPR, DPD, DPRD) Tahun 2009 diselenggarakan tanggal 9 April 2009, dengan azas langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur dan adil.

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu adalah:

a. UU Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang
b. UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

c. UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
d. UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Berdasarkan UU tersebut system Pemilihan Umum Anggota DPR dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan peserta pemilu adalah partai politik. Pemilihan umum ini adalah yang pertama kalinya dilakukan dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2009 (biasa disingkat Pilpres 2009**)** diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia periode 2009–2014. Pemungutan suara diselenggarakan pada 8 Juli 2009.[2] Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Boediono berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan memperoleh suara 60,80%, mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri–Prabowo Subianto dan Muhammad Jusuf Kalla–Wiranto.[3] Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia,

Pada tahun 2009 untuk pertama kalinya juga diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah oleh Rakyat secara langsung. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Oleh sebab itu Pemilu Tahun 2009 adalah untuk Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka, sedangkan pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Sementara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi diangkat, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilu 2009 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

10. Pemilu Tahun 2014

Pemilu 2014 dilaksanakan dua kali yaitu Pemilu Legislatif pada tanggal 9 April 2014 yakni untuk memilih para anggota legislatif dan Pemilu Presiden pada tanggal 9 Juli 2014 yang akan memilih Presiden dan Wakil Presiden Periode 2014–2019. Peserta Pemilu legislative untuk memilih DPR dan DPRD sebanyak 12 Parpol yang merupakan hasil seleksi dari 46 partai politik yang mendaftar, beberapa partai diantaranya merupakan partai politik yang baru pertama kali mengikuti pemilu ataupun baru mengganti namanya. Sedangkan untuk pemilihan Presiden diikuti oleh dua pasangan calon, yakni: pasangan Joko Widodo–Jusuf Kalla dan pasangan Prabowo Subianto–Hatta Rajasa dan dimenangkan oleh Pasangan Calon Joko Widodo–Jusuf Kalla dengan memperoleh suara sebesar 53,15%,

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 didasarkan pada sejumlah Undang-undang, yakni:

a. UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
b. UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Pelenggara Pemilihan Umum
c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sistem pemilu: Ada 3 macam Pemilu, yaitu Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilu DPR

dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka (suara terbanyak). Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

11. Pemilu Tahun 2019

Pemilu terakhir yang diselenggarakan oleh bangsa Indonesia adalah pemilu tahun 2019. Pemilu ini diselenggarakan atas dasar UU Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sistem Pemilu Tahun 2019 adalah:

a. Ada 3 macam Pemilu, yaitu Pemilu DPR, DPD dan DPRD (Pileg), Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).
b. Pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka (suara terbanyak)
c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik berwakil banyak.
d. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Organisasi penyelenggara adalah KPU RI), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, PPSLN, KPPSLN yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan akademisi dan tokoh-tokoh masyarakat. Pengawasan dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan kode etik dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Penyelenggaraan pemilu legislatif dengan pemilu presiden secara serempak berlangsung pada hari yang sama yakni tanggal 17 April tahun 2019. atau lebih lazim dikenal dengan istilah “pemilu serentak” atau “pemilu lima kotak”, membuat

skala penyelenggaraan pemilu Indonesia menjadi luar biasa besar. Pemilu 2019, adalah pesta demokrasi terbesar sepanjang sejarah Indonesia. Pemilu 2019 juga merupakan pemilu satu hari terbesar di dunia.

Tapi, predikat itu masih bertambah, karena Pemilu 2019 juga merupakan pemilu paling kompleks di dunia. Betapa tidak, ada tiga sistem pemilu yang digunakan pada satu hari pemungutan suara. Yaitu, sistem proporsional daftar calon terbuka untuk memlih calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; sistem distrik berwakil banyak untuk memilih anggota DPD; dan sistem mayoritas dua putaran untuk memilih calon presiden dan wakil presiden.

Pemilu serentak lima kotak diselenggarakan setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan uji materi (judicial review) UU Nomor 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dbacakan pada 23 Januari 2014 tersebut, MK menyatakan penyelenggaraan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pemilu presiden) setelah pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD (pemilu legislatif) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Pada Tahun ini juga berlangsung Pemilihan Kepala Daerah di sejumlah daerah atas dasar 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 Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UndangUndang 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 Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);

Arti Pentingnya Pemilu serentak

Seperti telah dijelaskan di muka, bahwa Pemilihan umum secara serentak pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 2014, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden juga dilaksanakan secara serentak dengan pemilu legislatif pada tahun 2004, 2009, 2014, dan 2019.

Pemilihan umum secara serentak di Indonesia dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu, serta menghemat biaya dan waktu.

Pemilihan umum secara serentak memungkinkan masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya dalam satu hari untuk memilih seluruh wakil rakyat yang akan mewakili mereka di berbagai tingkat pemerintahan. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu karena masyarakat tidak perlu datang ke TPS dua kali atau lebih dalam waktu yang singkat.

Pemilihan umum secara serentak juga dapat menghemat biaya dan waktu. Biaya yang dibutuhkan untuk penyelenggaran pemilu dapat dikurangi karena tidak perlu membangun infrastruktur pemilu dua kali atau lebih dalam waktu yang singkat. Selain itu, waktu yang dibutuhkan untuk penyelenggaran pemilu juga dapat dikurangi karena tidak perlu menunggu hasil pemilu untuk satu tingkat pemerintahan sebelum melanjutkan pemilu untuk tingkat pemerintahan lainnya.

Pada Tahun 2023 Indonesia Kembali akan menyelenggarakan Pemilu Serentak. Keserentakan Pemilu Tahun 2023 selain untuk memeilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden juga untuk memilih Kepala Daerah. Hanya saja pemilihan Kepala

Daerah akan berbeda waktunya. Pemilihan DPR, DPD, DPRD dan Pemilihan Presiden akan berlangsung scara serentak pada tanggal 14 Februari 2024 sedang pemilihan umum serentak Kepala Daerah akan berlangsung tanggal 27 November 2024.

Pada pemilihan umum legislatif tanggal 14 Februari 2024 akan diikuti oleh 18 parpol nasional dan 6 parpol lokal. Kedelapan belas partrai nasional dimaksud adalah:1, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); 2 Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra); 3. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan); 4. Partai Golongan Karya (Golkar); 5. Partai NasDem; 6. Partai Buruh; 7. Partai Gelombang Rakyat Indonesia (Gelora); 8. Partai Keadilan Sejahtera (PKS); 9. Partai Kebangkitan Nusantara (PKN); 10. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura); 11. Partai Garda Perubahan Indonesia (Garuda); 12. Partai Amanat Nasional (PAN); 13. Partai Bulan Bintang (PBB); 14. Partai Demokrat; 15. Partai Solidaritas Indonesia (PSI); 16. Partai Persatuan Indonesia (Perindo); 17. Partai Persatuan Pembangunan (PPP); 18. Partai UMMAT.

Sedangka keenam partai local tersebut adalah: 1. Partai Nangroe Aceh (PNA); 2. Partai Generasi Aceh Beusaboh Thaat dan Taqwa (Gabthat); 3. Partai Darul Aceh (PDA); 4. Partai Aceh; 5. Partai Adil Sejahtera Aceh (PAS Aceh); 6. Partai Soliditas Independen Rakyat Aceh (SIRA).

Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu serentak Tahun 2023 masih menggunakan dasar hukum penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, yakni: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). UU Pemilu ini menyederhanakan dan menyelaraskan beberapa pengaturan pemilu dalam satu undang-undang. Pengaturan pemilu yang disatukan tersebut adalah: UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan UU Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Adapun model pemilihan umum serentak yang diatur pada UU Pemilu dilatarbelakangi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa pelaksanaan pilpres dan pemilihan anggota lembaga perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Putusan MK ini kemudian diperkuat dengan Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dalam Putusan ini disebutkan model pemilu serentak, yakni:

1. Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia;
2. Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia;
3. Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak yang bersifat lokal;
4. Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota;
5. Pemilihan umum serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan undangundang;
6. Penyelenggaraan pemilihan presiden dan pemilihan umum dipisahkan. Kemudian pemilihan presiden dapat diikuti juga dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota; dan
7. Pemilihan presiden dan wakil presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, pemilihan rumpun eksekutif: presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati, walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat.

Selaras dengan itu, UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan tiga kali perubahannya (UU Pilkada) masih tetap berlaku dalam Pemilihan Tahun 2024. Pada Pasal 201 ayat (8) UU Pilkada disebutkan bahwa "Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024". Artinya, akan terjadi irisan tahapan antara pemilu dan pilkada di tahun 2024 mendatang, dimana sementara berjalan tahapan pemilu, di suatu titik tahapan pemilu, akan dimulai juga tahapan pilkada. Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Serentak 2024 merupakan pesta demokrasi terbesar yang akan menentukan perjalanan bangsa Indonesia dalam lima tahun ke depan. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu harus mempersiapkan secara baik dan matang. Jadwal dan tahapan Pemilu 2024 telah ditetapkan dan hari pemungutan suara jatuh pada 14 Februari 2024. Sedangkan untuk Pilkada pada 27 November 2024.

Pemilu Tahun 2024 akan melewati beberapa tahap sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 3 tahun 2022 yakni:

14 Juni 2022 - 14 Juni 2024	Perencanaan Program dan Anggaran
14 Juni 2022 - 14 Desember 2023	Penyusunan Peraturan KPU
14 Oktober 2022 - 21 Juni 2023	Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih
29 Juli 2022 - 13 Desember 2022	Pendafatran dan Verifikasi Peserta Pemilu
14 Desember 2022 - 14 Februari 2022	Penetapan Peserta Pemilu
14 Oktober 2022 - 9 Februari 2023	Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan

6 Desember 2022 - 25 November 2023	Pencalonan DPD
24 April 2023 - 25 November 2023	Pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota
19 Oktober 2023 - 25 November 2023	Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden
28 November 2023 - 10 Februari 2024	masa Kampanye Pemilu
11 Februari 2024 - 13 Februari 2024	Masa Tenang
14 Februari 2024 - 15 Februari 2024	Pemungutan dan Penghitungan Suara
15 Februari 2024 - 20 Maret 2024	Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara
disesuaikan dengan akhir masa jabatan masing-masing anggota DPRD kabupaten/kota	Pengucapan Sumpah/Janji DPRD kabupaten/kota
disesuaikan dengan akhir masa jabatan masing-masing anggota DPRD provinsi	Pengucapan Sumpah/Janji DPRD provinsi
1 Oktober 2024	Pengucapan Sumpah/Janji DPR dan DPD
20 Oktober 2024	Pengucapan Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden

Sumber : PKPU NO 3 Tahun 2022

Jadwal dan Tahapan Pilpres 2024 Putaran Kedua (jika ada):

- Tanggal 22 Maret 2024 - 25 April 2024: Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
- Tanggal 2 Juni 2024 - 22 Juni 2024: Masa kampanye Pilpres 2024 putaran kedua;
- Tanggal 23 Juni 2024 - 25 Juni 2024: Masa tenang;

– Tanggal 26 Juni 2024: Pemungutan suara Pilpres 2024 putaran kedua;
– Tanggal 26 Juni 2024 - 27 Juni 2024: Penghitungan suara;
– Tanggal 27 Juni 2024 - 20 Juli 2024: Rekapitulasi hasil penghitungan suara.

Jadwal dan Tahapan Pilkada 2024:

– Tanggal 27 November 2024: Pemungutan suara Pilkada 2024 serentak.

Demikian informasi lengkap jadwal Pileg, Pilpres, Pilkada 2024 yang harus dilalui dalam penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2024.

Upaya Penegakan Hukum Pemilu

Salah satu aspek yang harus menjadi perhatian dalam setiap penyelenggaraan Pemilu adalah terlaksananya pemilu sesuai azas pemilu yakni pemilu yang berlangsung secara jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia (Jurdil dan Luber) serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hanya pelaksanaan Pemilu yang demikian yang dapat menjamin terlaksananya pesta demokrasi yang baik atau pemilu yang demokratis dan yang mampu melahirkan pemimpin bangsa yang baik pula yang sesuai dengan harapan. Namun apabila Pemilu diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran terhadap asas pemilu tersebut maka sudah tentu pemilu itu akan mencedrai prinsip penyelenggaraan pemilu oleh karena itu perlu dicegah dan ditindak dengan kata lain perlu penegakan hukum.

Agar pemilihan umum berjalan sesuai dengan harapan tersebut maka berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu telah memuat berbagai ketentuan baik yang berupa perintah, larangan maupun kebolehan sehingga Pemilu dapat berjalan sesuai harapan. Ketentuan-ketentuan itu seharusnya diperhatikan dan menjadi panduan di dalam penyelenggaraan pemilu serta

tidak boleh dilanggar oleh semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Pemilu baik pemerintah, penyelenggara Pemilu maupun Masyarakat serta terutama oleh para kontestan pemilu. Namun dalam sejarah penyelenggaraan Pemilu pada masa lalu selalu saja terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan peraturan kepemiluan. Yang disebut dengan pelanggaran adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu yang dapat berupa :

1. Pelanggaran administrasi.

   Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

2. Pelanggaran Tindak pidana pemilu.

   Tindak Pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan umum dan Undang- Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

3. Pelanggaran kode etik pemilu

   Pelanggaran Kode Etik adalah pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu.

Beberapa pelanggaran yang sering terjadi dimasa lalu antara lain adalah: pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana dan pelanggaran hukum lainnya. Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019 kasus dugaan pelanggaran administrasi berjumlah 16.427, Pelanggaran Kode Etik sejumlah 424, pelanggaran pidana 2.798 dan pelanggaran hukum lainnya 1.518. Pada Pemilu sebelumnya juga telah terjadi banyak pelanggaran. Pada Pemilu Tahun 2014, terdapat 8.380 kasus dugaan pelanggaran. Dari total 8.380 kasus dugaan pelanggaran,

sebanyak 69% (5.814) merupakan hasil temuan Bawaslu, sedangkan 31% (2.566) kasus berasal dari laporan masyarakat. Dari 8.380 kasus dugaan pelanggaran tersebut, sebanyak 6.203 kasus ditindaklanjuti oleh Bawaslu, sedangkan 2.177 kasus tidak ditindaklanjuti karena berbagai alasan misalnya tidak terpenuhi unsur pelanggaran, kurangnya alat bukti, dan lain sebagainya.

Pada Pemilu Tahun 2009, jumlah pelanggaran yang terjadi selama proses pemilihan umum, mulai dari pemutakhiran data pemilih dan penyusun daftar pemilih hingga masa kampanye, per 4 Januari 2009 mencapai 1.924 kasus. Angka ini terdiri dari 1.779 kasus pelanggaran administrasi, 18 kasus pelanggaran kode etik, dan 127 pelanggaran tindak pidana pemilihan.

Pada Pemilu Tahun 2005 jumlah pelanggaran Administrasi pada Pemilu Legislatif adalah 8.946 kasus, sedangkan pada Pemilu Presiden berjumlah 1.296 kasus. Pelanggaran Pidana pada Pemilu Legislatif 3.153 kasus sedang pelanggaran pidana pada Pemilu Presiden 274 kasusus.[2]

Beberapa contoh kasus pelanggaran pemilu yang sering terjadi dan ditangani dalam peyelenggaraan pemilu, yakni:

1. Pelanggaran administratif
    a) Pelanggaran tata cara dan prosedur penyelenggaraan Pemilu, seperti terlambat mendaftar sebagai peserta Pemilu, tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu, atau tidak menyampaikan laporan keuangan kampanye.
    b) Pelanggaran hak pilih, seperti menghalangi atau mencegah seseorang untuk menggunakan hak pilihnya.
2. Tindak pidana pemilu
    a) Politik uang, yaitu memberikan atau menerima sesuatu sebagai imbalan untuk memilih atau tidak memilih calon tertentu.

[2] Efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004, Tim Peneliti Perludem, Jakarta, 2006. Hlmn, 36-38.

b) *Money politics*, yaitu penggunaan dana kampanye yang melebihi batas yang ditentukan.
c) Intimidasi, yaitu ancaman atau kekerasan untuk mempengaruhi suara pemilih.
d) Pelanggaran kampanye, seperti penyebaran berita bohong, ujaran kebencian, atau penghinaan.
e) Pemalsuan surat suara, seperti membuat surat suara palsu atau mengubah hasil penghitungan suara.
f) Pelanggaran terhadap hak pilih, seperti menghalangi atau mencegah seseorang untuk menggunakan hak pilihnya.

3. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, seperti:
   a) tidak netral,
   b) tidak transparan, atau
   c) tidak profesional.

Melihat banyaknya kasus pelanggaran yang selalu hadir dalam beberapa kali pemilu yang lalu maka upaya penegakan hukum mutlak harus dilakukan. Penegakan hukum pemilu[3] merupakan salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil. Penegakan hukum pemilu diperlukan untuk mencegah dan menindak pelanggaran pemilu, serta untuk memastikan bahwa pemilu dilaksanakan sesuai dengan azas Pemilu (Luber dan Jurdil) dan peraturan perundang-undangan.

Dalam upaya penegakan hukum pemilu ini perlu diperhatikan berbagai kendala dalam penyelenggaraan pemilu selama ini. Beberapa kendala dalam penyelenggaraan pemilu antara lain berupa:

1. Kurangnya pemahaman masyarakat tentang hukum Pemilu.

[3] Menurut Asshiddiqie, S.H15 Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. (Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, http://www.jimly.com /makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf

2. Masih adanya intervensi politik dalam penegakan hukum Pemilu.
3. Keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran untuk penegakan hukum Pemilu.
4. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai hukum pemilu;
5. Kurangnya sumber daya manusia dan anggaran untuk penegakan hukum pemilu.

Berangkat dari berbagai kendala dan adanya fakta tentang terjadinya berbagai pelanggaran pemilu tersebut, maka penegakan hukum pemilu dapat dilakukan melaui upaya preventif dan upaya repressif. Upaya preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran. Sedangkan upaya repressif dilakukan dengan menindak tegas bagi pelaku pelanggaran hukum pemilu. Upaya represif dalam penegakan hukum Pemilu adalah upaya untuk menindak pelanggaran Pemilu yang telah terjadi. Upaya ini dilakukan setelah terjadi pelanggaran Pemilu, dan bertujuan untuk memberikan sanksi kepada para pelanggar Pemilu.Upaya represif dalam penegakan hukum Pemilu dapat dilakukan oleh penegak hukum, yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Polri berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana Pemilu, sedangkan Kejaksaan Agung berwenang melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan terhadap tindak pidana Pemilu.

Beberapa upaya penegakan pemilu yang perlu dilakukan antara lain adalah:

1. Upaya Preventif:
    a) Melakukan sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan kepemiluan. Sosialisasi ini perlu dilakukan terutama kepada Masyarakat sehingga mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya serta sanksi apabila melakukan Tindakan-tindakan atau perbuatan

yang dilarang. Dengan kegiatan sosialisasi ini selain akan dapat mencegah terjadinya pelanggaran namun juga dapat meningkatkan partisipasi pemilu;

b) Melakukan Pendidikan politik[4] kepada warganegara yang dapat dilakukan melalui sekolah, kampus, media massa dan lain-lain. Melalui Pendidikan politik ini dapat membentuk karakter bangsa yakni berupa warganegara yang sadar akan hak, kewajiban, tanggung jawab etis/ moril dan politik terhadap kepentingan bangsa dan negara, mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, dan memberikan keteladanan yang baik termasuk tidak melakukan perbuatan tercela yang melanggar peraturan perundang-undangan serta asas-asas moral.
c) Memperkuat kelembagaan pemilu seperti dengan memberikan pelatihan kepada para penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang terkait dalam penegakan hukum pemilu seperti Polisi, Jaksa hakim dan lain-lain.
d) Meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM yang terlibat dalam penyelenggraan pemilu dengan memberikan pelatihan dan Pendidikan khusus kepemiluan termasuk pendidikan moral.
e) Menyempurnakan peraturan perundang-undangan secara berkesinambungan dengan mengubah kaidah-kaidah yang tidak sesuai atau tidak menampung kebutuhan hukum Masyarakat serta dengan menambah kaidah-kaidah yang diperlukan sesuai dengan kebutuhan.
f) Meningkatkan jumlah anggaran pemilu;

[4] Pendidikan politik adalah upaya pendidikan yang disengaja dan sistematis untuk membentuk individu agar mampu menjadi partisipan yang bertanggung jawab secara etis/ moral dalam mencapai tujuan tujuan politik, *Kartono*, *Kartini*, *Pendidikan Politik*. Bandung: Mandar Maju, Bandung, 2009.

2. Upaya Repressif

a) Meningkatkan jumlah perangkat hukum yang bertugas dalam penegakan hukum.

Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan aparat yang cukup sesuai dengan kebutuhan dalam menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu.

b) Meningkatkan profesionalisme penegak hukum.

Penegak hukum harus memiliki profesionalisme yang tinggi dalam menangani tindak pidana Pemilu. Penegak hukum harus memiliki pemahaman yang mendalam tentang hukum Pemilu dan cara-cara penyelidikan dan penyidikan tindak pidana Pemilu. Karena itu perlu upaya untuk meningkatkan profesionalisme penegak hukum dengan memberikan berbagai pengetahuan dan pelatihan keterampilan.

c) Meningkatkan kerja sama antar Lembaga.

Penegak hukum harus bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain yang terkait dengan penegakan hukum Pemilu, seperti Bawaslu, KPU, dan partai politik. Kerja sama tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa upaya represif dalam penegakan hukum Pemilu dapat berjalan secara efektif.

Demikian upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam rangka penegakan hukum pemilu. Dengan upaya-upaya tersebut, diharapkan penegakan hukum pemilu di Indonesia dapat semakin efektif dan efisien, sehingga dapat mendukung penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil.

Penutup

Sebagai penutup artikel ini penulis perlu menegaskan kembali tentang perlunya penegakan hukum pemilu sehingga dapat mencegah terjadinya pelanggaran hukum pemilu. Penegakan hukum pemilu itu dapat dilakukan melalui upaya preventif dan upaya repressif. Upaya Preventif dengan melakukan: sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan, Pendidikan politik, memperkuat kelembagaan, meningkatkan kuantitas dan kualitas SDM, menyempurnakan peraturan perundang-undangan dan meningkatkan jumlah anggaran pemilu. Sedangkan Upaya Repressif dengan melakukan: Meningkatkan jumlah perangkat hukum yang bertugas dalam penegakan hukum, meningkatkan profesionalisme penegak hukum, Meningkatkan kerja sama antar Lembaga.

Dengan upaya-upaya tersebut, diharapkan penegakan hukum pemilu di Indonesia dapat semakin efektif dan efisien, sehingga dapat mendukung penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil.

Referensi

Tim Peneliti Perludem, Efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004, Jakarta, 2006.

Kartono, Kartini, *Pendidikan Politik*. Bandung: Mandar Maju, Bandung, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, http://www.jimly.com / makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf

UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

UU Nomor 20 tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

UU Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang

UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Pelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Laporan Pengawasan Bawaslu RI Tahun 2014

Laporan Pengawasan Bawaslu RI Tahun 2019

MENYOAL *JUDICIALIZATION OF POLITICS* MAHKAMAH KONSTITUSI PASCA PUTUSAN NOMOR 85/PUU-XX-2022 DALAM KONTEKS PENEGAKAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Rico Septian Noor, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya

Abstract

The Constitutional Court of the Republic of Indonesia reaffirmed its authority as a definitive judicial institution in testing the results of disputes over Regional Head Elections (Pilkada / Pemilukada) in the Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XX-2022. This decision has implications for closing the space for the establishment of a Special Judicial Body as mandated by the Regional Elections Law, besides that the decision also has the opportunity to further pull the Constitutional Court into the middle of the Political vortex as part of the Judicialisation of Politics. This paper discusses the Judicialisation of Politics of the Constitutional Court in Indonesia (Implementation and Problematics) and its impact after Decision Number 85/PUU-XX-2022 in the context of Election Law Enforcement in Indonesia. This writing uses the Normative Juridical Research Type by using the Legislation Approach (Statue Approach) and Case Approach (Case Approach) to get a conclusion.

Keywords: Judicialisation of Politics, Constitutional Court, Election Law Enforcement.

Abstrak

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia kembali meneguhkan kewenangannya sebagai Lembaga Peradilan defenitif dalam pengujian hasil sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada / Pemilukada) pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX-2022. Putusan ini berimplikasi pada tertutupnya ruang bagi Pembentukan Badan Peradilan Khusus sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pemilukada/ Pilkada, selain itu putusan itu juga berpeluang semakin menarik Mahkamah Konstitusi ke tengah pusaran Politik sebagai bagian dari Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*). Penulisan ini mengemukakan mengenai Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) Mahkamah Konstitusi di Indonesia (Implementasi dan Problematikanya) dan dampaknya pasca Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 dalam konteks Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia. Penulisan ini menggunakan Jenis Penelitian Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*) untuk mendapatkan suatu Kesimpulan.

Kata kunci: Judicialization of Politic, Mahkamah Konstitusi, Penegakan Hukum Pemilu.

Latar Belakang

Mahkamah Konsitusi (dalam penulisan ini disingkat MK) Republik Indonesia pada Tanggal 29 September 2022 lalu menjatuhkan putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 dalam perkara Pengujian 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan Pengujian ini diajukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan

Demokrasi (Perludem) yang diterima oleh Mahkamah pada Tanggal 19 September 2022 lalu. Secara umum para pemohon meminta MK untuk dapat menafsirkan konstitusionalitas pasal 157 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang *a quo* yang terkait dengan Pembentukan Badan Peradilan Khusus. Pada akhirnya MK kemudian mengabulkan secara keseluruhan permohonan para pemohon sekaligus secara otomatis menyatakan bahwa MK berwenang kembali mengadili sengketa Pemilukada / Pilkada. Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 ini merupakan bagian dari rangkaian panjang putusan-putusan MK sebelumnya, seperti Putusan Nomor 72-73/PUU-II/2004, Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Jika ditelisik lebih jauh, Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 sejalan dengan Putusan MK Nomor 72-73/PUU-II/2004, dalam pertimbangan putusan tersebut MK secara umum menyatakan bahwa Pilkada/ Pemilukada masuk ke dalam rezim Pemilu sehingga segala permohonan perselisihan tantang hasil Pilkada/ Pemilukada menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi sama dengan substansi pada Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022. Sebagaimana kewenangan memutus perselisihan hasil sengketa Pilkada ini pada awalnya berada di Mahkamah Agung lalu kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 072- 073/PUU-II/2004. Adapun Kewenangan MK mengadili sengketa hasil Pemilu dan Pilkada secara transisional dijalankan oleh MK sejak beralih dari Mahkamah Agung pada Tahun 2008 lalu.[1]

Putusan Nomor 85/PUU-XX- 2022 terlihat kontradiktif dengan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, dimana MK pada saat itu menghapus kewenangan dalam menangani sengketa hasil Pilkada dan MK menyatakan bahwa perluasan dan menambahkan kewenangan dalam mengadili perkara

[1] Baharuddin Riqiey, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022," *JAPHTN-HAN* 2, no. 1 (31 Januari 2023), https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.59.

perselisihan hasil Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945 inkonstitusional. Hal itu disebabkan karena MK menilai rezim Pemilihan Umum dengan Pemilihan Kepala Daerah adalah dua hal yang berbeda. MK dalam hal ini dapat dianggap melakukan *Judicial Restraint*[2] dan MK mendorong pembentukan Badan Peradilan Khusus, selama belum dibentuk MK bertugas sementara sebagai Badan Peradilan Transisional, namun pembentuk Undang-Undang mengabaikan putusan tersebut dengan tidak membentuk Badan Peradilan khusus sampai saat ini.

Selanjutnya, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 diperkuat dengan keluarnya Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, dimana pada putusan tersebut secara substantive MK memberikan sejumlah model desain Pemilu serentak dimana MK mengemukakan 6 konsep desain penyelenggaraan Pemilu serentak.[3] Dalam pertimbangan putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022, MK menyatakan bahwa pasca lahirnya Putusan MK Nomor 55/PUU- XVII/2019 dan dengan melihat kembali *Original Intent* perubahan UUD Tahun 1945 dimana tidak ada pembedaan rezim pemilihan, sehingga MK menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim Pemilihan baik Pemilu maupun Pemilukada. Hal ini menurut MK berimplikasi pada kewenangan MK sesuai dengan Pasal 22E UUD Tahun 1945 dalam mengadili sengketa Pemilukada / Pilkada.[4] Walaupun hal ini menyiratkan ketidakkonsistenan MK terhadap putusannya, namun MK berpendapat bahwa hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat dimungkinkan dan lazim terjadi terkait dengan perkembangan

[2] Bisariyadi, "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang."

[3] Elisabeth Felita Silalahi, Andina Elok, dan Puri Maharani, "Analisis Putusan Mahkamah KOnstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilohan Umum yang Demokratis" 5, no. 2 (2021): 140–55, https://doi.org/10.20961/respublica.v5i2.58451.

[4] "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX-2022," Pub. L. No. PUTUSAN Nomor 85/PUU-XX/2022 (2022), https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8700_1664446653.pdf.

persoalan ketatanegaraan. Bahkan MK mencontohkan misalnya, di Amerika Serikat yang berada dalam tradisi *Common Law*, yang sangat ketat menerapkan *Asas Precedent* atau *Stare Decisis* atau *Res Judicata,* pun telah menjadi praktik yang lumrah dimana pengadilan, khususnya Mahkamah Agung Amerika Serikat (yang sekaligus berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi), mengubah pendiriannya dalam soal-soal yang berkait dengan konstitusi.[5]

Tarik ulur kewenangan dalam memutus sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah tersebut akhirnya berakhir melalui putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 dimana MK kembali menegaskan kewenangannya sebagai Lembaga defenitif yang berwenang dalam memutus sengketa Pemilukada / Pilkada. Sebagaimana pertimbangan MK di dalam pertimbangan {3.22} paragraf ketiga "dengan secara tidak langsung menyatakan bahwa kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya "sampai dibentuknya badan peradilan khusus", melainkan **akan bersifat permanen**, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk dan sekaligus memerintahkan pembentuk Undang-Undang untuk menutup rapat asa pembentukan Badan Peradilan Khusus."

Hal ini menjadi bagian penting dan menarik mengingat MK yang berfungsi sebagai *The Final Interpreter of Constitution* (penafsir final konsitusi)[6], dalam putusan ini MK sekaligus juga membuat pertimbangan kebijakan bagi Pemilihan Umum di Indonesia, dimana implikasi putusan tersebut juga menjadi tantangan bagi MK dan berpeluang semakin menarik MK ke tengah pusaran Politik sebagai bagian dari Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*). Sebagaimana beberapa kalangan menyebut dengan kewenangan MK memutus perkara perselisihan hasil Pemilu merupakan bentuk *Judicialization of Politics,* maka pasca putusan *a quo* akan menjadi

[5] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX-2022.

[6] Utami Argawati, "Fungsi MK sebagai Penjaga Gawang Konstitusi," 2022, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18792&menu=2.

tantangan bagi MK agar terlepas dari objek politisasi cabang kekuasaan lainnya, sebab pada faktanya pula mekanisme Pemilu / Pemilukada merupakan pintu masuk ke dalam cabang kekuasaan eksekutif maupun legislative bagi para pesertanya. Salah satu buktinya dapat dilihat dari banyaknya perkara perselisihan hasil pemilu / Pemilukada yang dimohonkan kepada MK.[7]

Menurut penulis ada dua pokok persoalan penting pasca putusan tersebut, Pertama, putusan tersebut semakin memperkuat dan mempertegas kewenangan MK mengadili sengketa Pemilukada / Pilkada sebagai bagian dari Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) oleh MK dan yang kedua, Putusan tersebut tentu berimplikasi pada Penegakan Hukum Pemilu dimana sebelumnya kewenangan tersebut masih bersifat transisional dipegang oleh MK sampai amanat pembentukan Badan Peradilan Khusus diimplementasikan.

Perumusan Masalah

Penulisan ini mengemukakan mengenai 2 buah persoalan yaitu: Pertama, Bagaimana Implementasi dan Problematika Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) MK di Indonesia? dan Kedua, Apa saja dampak Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) MK pasca Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 dalam konteks Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia?

Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan Jenis Penelitian Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*)[8] dengan Teknik pengumpulan data melalui studi dokumen dan kepustakaan (*Library Research*) terhadap bahan hukum primer dari Putusan

[7] Abdurrachman Satrio, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization 0f Politics," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (20 Mei 2016): 117, https://doi.org/10.31078/jk1217.

[8] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Media Group, 2014), 93.

MK, serta bahan hukum sekunder dari sumber literasi Buku dan Jurnal. Namun sebelum melakukan deduksi normative, maka deskripsi terkait dengan Implementasi dan Problematikanya Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics)* MK di Indonesia perlu dipaparkan terlebih dahulu guna mendapatkan pemahaman yang bersifat mendalam (*deep yet wisely contextual*).[9]

Yudisialisasi Politik *(Judicialization of Politics)* Mahkamah Konstitusi di Indonesia (Implementasi dan Problematikanya)

Istilah *Judicialization of Politics* atau Yudisialisasi Politik penulis kutip dari istilah yang digunakan oleh Bisariyadi dalam jurnalnya yang berjudul "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang "(*Judicialization of Politics and Judicial Restraint: The Role of the Constitutional Court on the Review of Laws.* Sedangkan Irfan Nur Rahman dalam bukunya yang berjudul "*Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional"* cenderung menggunakan istilah "Politik Hukum Yudisial." Dari kedua istilah yang digunakan tersebut penulis melihat kesamaan konsep yang digunakan yaitu mengenai keterlibatan Lembaga Peradilan dalam pengambilan kebijakan di dalam suatu Negara, sehingga menurut hemat penulis makna *Judicialization of Politics* atau Yudisialisasi Politik atau Politik Hukum Yudisial dapat dipersamakan, demikian halnya di dalam penulisan ini dengan merujuk pada konteks yang sama.

Sebelum Memaparkan Mengenai Praktik *Judicialization Of Politics* Atau Yudisialisasi Politik Mk Di Indonesia, Penulis Akan Menguraikan Terlebih Dahulu Mengenai *Judicialization Of Politics. Judicialization Of Politics* Sendiri Tidak Dapat Dipisahkan Dari Munculnya Konstitusi Liberal Dan Kontrol Konstitusionalitas Hukum, Yang Kemudian Dipaksa Untuk

[9] Otto Kahn-Freud, "On Uses and Misuses of Comparative Law," *Modern Law Review*, 1974, 47, https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20880.51200.

Mengubah Peran Hakim Dari Sekadar Pemberi Penjelasan Hukum. *Judicialization Of Politic* Atau Yudisialisasi Politik Dimaknai Ketika Peran Dalam Membuat Kebijakan Dilakukan Oleh Lembaga Peradilan (*Judicial Policy Making*).[10]

Hal ini berasal dari kesimpulan Feeley dan Rubin ketika menganalisa putusan-putusan Mahkamah Agung di Amerika Serikat terkait dengan reformasi kondisi penjara di Amerika pada Tahun 1965 sampai Tahun 1990-an. Dimana peran ini sah dijalankan Pengadilan dan dapat dikatakan termasuk dalam kewenangan peradilan modern.[11] Hal ini juga dipertegas oleh Owen Fiss yang menyatakan bahwa penentuan nilai yang berlaku di masyarakat dapat pula dilakukan oleh fungsi dan peran dari lembaga peradilan tidak hanya dilakukan oleh kekuasaan lainnya.[12]

Oleh Pildes fenomena Yudisialisasi politik disebut juga sebagai "konstitusionalisasi politik demokratis", dengan prinsip supremasi konstitusional sebagai pilar tatanan politik yang akhirnya menjadi arus utama yang kini berkembang ke seluruh dunia setelah awalnya melanda dunia barat dalam 30 tahun terakhir.[13]

Neal Tate juga menyatakan bahwa dalam konstelasi kondisi fasilitatif dan perkembangan faktual yang sangat mendukung dari yudisialisasi politik mengharuskan hakim untuk memiliki preferensi dan sikap yang tepat, terutama dalam kaitannya dengan nilai-nilai pembuat keputusan lainnya. Dalam kondisi lain yang mendukung yudisialisasi berkembang, jika hakim memutuskan untuk berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan, paling tidak sesekali, dan juga menggantikan solusi politik yang berasal dari institusi lain.[14]

---

[10] Ary Jorge Aguiar Nogueira, "State of the Art Research in the Judicialization of Politics," *Beijing Law Review* 11, no. 03 (2020): 670–89, https://doi.org/10.4236/blr.2020.113041.

[11] Malcolm M. Feeley dan Edward L. Rubin, *Judicial Policy Making and the Modern State: How The Courts Reformed America's Prisons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

[12] Owen M. Fiss, "Foreword: The Forms of Justice," *Harvard Law Review* 93 (1979): 1.

[13] R Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge: Harvard University Press, 2006).

[14] C N Tate, "Why the Expansion of Judicial Power?," in *The Global Expansion of Judicial*

Penyebab umum terjadinya yudisialisasi politik diuraikan oleh John Ferejohn yaitu, pertama peningkatan fragmentasi kekuasaan di dalam cabang-cabang politik dapat membatasi kemampuan badan legislatif untuk membuat Undang-Undang. Masyarakat kemudian mencari penyelesaian konflik melalui lembaga peradilan yang memahami proses hukum yang sering memberikan solusi bahkan bagi kebijakan yang tidak popular.[15] Peran peradilan tersebut akan terlihat ketika lembaga peradilan menjalankan fungsinya dalam menafsirkan nilai-nilai konstitusional, ini sama halnya dengan peradilan sedang menguji kebijakan melalui standar dan ukuran konstitusional dimana terjadi pula persinggungan hukum dan politik di dalamnya. Singkatnya, vallinder menyimpulkan bahwa yudisialisasi pada dasarnya adalah mentransformasikan sesuatu ke dalam bentuk proses peradilan.[16]

Konsep Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politic)* telah banyak ditemukan dalam berbagai konsep mapan mengenai peran Lembaga Peradilan dalam mempengaruhi dan mengubah kebijakan di dalam suatu Negara atau menggunakan pendekatan komparatif di dalam suatu kawasan. Seperti kajian yudisialisasi politik di Asia di Korea Selatan, termasuk di Asia Tenggara seperti di Flipina, di Negara lainnya Amerika Latin, Brazil, Belanda, Israel dan Belanda. Peningkatan kepercayaan terhadap lembaga peradilan terkait urusan politik dan kebijakan publik menjadi perhatian banyak ahli hukum dan iluwan politik sehingga hal ini dikatakan sebagai sebuah fenomena yang seringkali disematkan sebagai *Judicialization of Politics.*[17]

Power, ed. oleh C N Tate dan T Vallinder (New York: NYU Press.h, 1995), 33.

[15] John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law," *Law and Contemporary Problems* 65, no. 3 (2002): 41, https://doi.org/10.2307/1192402.

[16] T Vallinder, "When the Courts Go Marching," in *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. oleh C N Tate dan T Vallinder (New York: NYU Press, 1995), 13–26.

[17] Bisariyadi Bisariyadi, "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (20 Mei 2016): 473, https://doi.org/10.31078/jk1233.

Fenomena ini juga berkaitan dengan fakta di beberapa Lembaga Peradilan di berbagai Negara misalnya Mahkamah Agung di Amerika Serikat yang menilai konstitusionalitas hasil Pemilu di Tahun 2000, MK Afrika Selatan yang menilai perkara terkait Perubahan dan pengesahan konstitusi, MK Jerman menilai kebijakan terkait paket bantuan (*Bailout*) mata uang Euro dan bantuan dana penyelamatan bagi Yunani di Tahun 2010 lalu, di Korea Selatan, dimana MK menolak usulan *Impeachment* (pemakzulan) dari Majelis Nasional terhadap Presiden Roh Moo-hyun di Tahun 2004.[18] Beberapa Putusan tersebut menunjukan bahwa terjadinya peralihan kuasa pengambil kebijakan oleh lembaga peradilan dari lembaga perwakilan. Model seperti ini dimaknai sebagai pengalihan persoalan kontroversial dari lembaga politik ke lembaga Peradilan atau dikenal dengan tren *Juristocracy*. [19]

Menurut Alec Stone Sweet, keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses merumuskan norma dalam putusannya dan dalam *Legislative Process* juga dapat disebut sebagai *Judicialization of Politic* sebagaimana dinyatakan bahwa "*Judicialization of Politics is the Intervention of Constitutional Judges in Legislative, establishing limits on laws making behavior, reconfiguring policymaking enivironments, and sometimes, drafting the precise terms of regulations"* sebagaimana hal ini dapat dilihat pada faktanya putusan Mahkamah Konstitusi seringkali memuat *Guidance* kepada pembentuk Undang-Undang agar dapat mengikuti penafisiran yang telah ditetapkan di dalam putusannya. [20]

Terkait hal tersebut Jimly Asshidiqie juga menyatakan pendapatnya, bahwa saat ini Mahkamah Konstitusi harus

---

[18] Bisariyadi.

[19] R I Maulana dan Y Suwanto, "Paradigma Yuristokrasi: Intervensi Yudisial Atas Politik Melalui Mahkamah Konstitusi Dengan Skema Judicial Review," *Souvereignty* 1, no. 2 (2022): 330–336, https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i2.132.

[20] Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (New York: Oxford University Press, 2002), 32.

dipandang sebagai lembaga pembentuk hukum selain DPR dan Presiden dan hal ini sebagai suatu konvergensi antar system hukum Karena adanya kecendrungan yang kuat dari Negara-Negara berpaham system *Judge Made Law* dengan memberi peran yang lebih besar pada Undang-Undang layaknya di dalam system *Civil Law* dan sebaliknya di system *Civil Law* adanya keinginan menambah peran pengadilan sebagai instititusi pembentuk hukum. [21]

Seperti halnya di Indonesia dimana Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) sebagai pemegang mandat yang menilai konstitusionalitas suatu norma di dalam Undang-Undang terhadap Konstitusi, telah banyak pula putusan MK yang menyatakan suatu materi muatan, ayat, pasal dan juga bagian di dalam Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi sekaligus mengubah kebijakan di dalam Undang-Undang tersebut. Secara Normatif, peran MK sebagai *Negative Legislator* berperan menganulir Norma dalam suatu Undang-Undang, namun seiring perkembangan, MK juga kemudian dapat bertindak sebagai *Positive Legislator* dengan mengubah kebijakan dan merumuskan kebijakan baru dalam upaya perlindungan hak konstitusional warga negara yang hilang maupun dilanggar oleh suatu norma di dalam Undang-Undang.[22] Sebagaimana peran Presiden bersama dengan legislative (DPR) dalam membuat Undang-Undang atau bertindak sebagai *Positive Legislature.* [23]

Hal ini sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan bahwa Putusan MK seringkali memberi arahan, pedoman dan rambu-

---

[21] Jimmly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikirian Hukum, Media dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 7.

[22] Bisariyadi, "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang."

[23] Yodi Achmad Kurniawan dan Mukhlis Al Huda, "Politik Hukum Yudisial dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Kewarganegaraan* 6, no. 2 (2022): 2723–2328, https://doi.org/10.31316/jk.v6i2.4013.

rambu yang tegas bagi pembentuk Undang-Undang untuk dapat melakukan perubahan atas Undang-Undang yang diuji sehingga sesuai dengan konstitusi. [24] Hakim Konstitusi Arief Hidayat juga mendukung pernyataan tersebut dengan menyatakan bahwa putusan MK tidak hanya memiliki kekuatan mengikat dan berlaku untuk umum pada saat dibacakan di dalam siding pleno saja (*ius constitutum*) namun, juga seringkali memberikan arahan bagi pembentuk Undang-Undang arah bagi pembangunan hukum Nasional kedepan (*Ius Constituendum*) sehingga pada konteks itu muncul istilah Politik Hukum Yudisial. [25]

Beberapa contoh Yudisialisasi Politik atau Politik Hukum Yudisial oleh MK di Indonesia, seperti pada putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 terkait Pilkada di Jawa Timur pada Tahun 2008 lalu, dimana pada putusannya MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon dan membatalkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di Kabupaten Sampang, Bangkalan dan Pamekasan Madura. Di lain pihak MK tidak menetapkan hasil penghitungan suara sesuai dengan perhitungan MK dan memerintahkan penghitungan dan pemungutan ulang suara. Putusan tersebut juga menjadi kontroversi karena dianggap telah melampaui kewenangan MK. Namun, MK menegaskan bahwa proses memutus perkara misalnya hasil Pemilukada tidak hanya melihat hasil perhitungan suara saja namun juga wajib menggali keadilan substantive dari perselisihan tersebut.

Contoh lainnya, pada Putusan MK Nomor 102/PUU-VII-2009 yang memperbolehkan penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai identitas dalam Pemilu karena warga negara tersebut tidak terdaftar di dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Selanjutnya pada Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014 dimana

[24] Maruarar Siahaan, "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang Studi tentang Mekanisme Check and Balances di" (Semarang: Universitas Diponegoro, 2010), 405.

[25] NL, "Putusan MK Merupakan Bagian dari Politik Hukum Yudisial," Mahkamah Konstitusi, 2021, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17751&menu=2).

MK memperluas objek kewenangan terkait pemeriksaan pada Praperadilan, seperti penetapan tersangka, penyitaan dan penggeledahan. Kemudian, Putusan Nomor 1 PUU-VII/ 2010 dimana MK mengubah batasan usia anak yang bisa diadili di Pengadilan menjadi 12 tahun dari sebelumnya 8 Tahun. [26]

Selain itu, pembatalan secara keseluruhan suatu Undang-Undang juga pernah dilakukan oleh MK seperti pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Berbagai hal tersebut juga memperlihatkan terjadinya perluasan mekanisme penyelesaian perkara politik melalui forum pengadilan yang mencerminkan kehadiran *Judicialization of Politics* melalui MK di Indonesia dengan dasar menegakkan keadilan substantif. [27]

Pada praktiknya kewenangan MK sebagai bagian dari *Judicialization of Politics* juga bukan tanpa rintangan sebab banyak pula putusan MK yang dianggap melebihi kewenangannya dan diabaikan para *addresat* putusannya.[28] Menurut Hakim Konstitusi Arief Hidayat bahwa bentuk Pengabaian terhadap putusan MK dilakukan dengan 3 cara, yaitu Pertama, tidak menindaklanjuti putusan MK tersebut, Kedua, Pasal-Pasal inkonstitusional tersebut dimuat kembali dan Ketiga, putusan MK dimuat dengan berbeda dari apa yang diputuskan MK.[29] Putusan MK itu diibaratkan seperti "*Macan Ompong*" salah satunya perintah Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.[30] Putusan

---

[26] Bisariyadi, "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang."

[27] Bisariyadi.

[28] Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 10.

[29] NL, "Putusan MK Merupakan Bagian dari Politik Hukum Yudisial."

[30] Ni`matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).

MK Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait dengan tafsir MK bahwa Pilkada dan Pemilu termasuk rezim berbeda dan mendorong pembentukan Badan Peradilan Khusus, namun putusan ini diabaikan sampai keluarnya putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 yang memberikan penegasan terkait Lembaga penyelesai perselisihan hasil Pemilukada. Selain itu beberapa Putusan MK berupa pengabaian dan dianggap melebih kewenangan MK yang dirangkum di dalam Tabel di bawah ini :

Tabel 1. Putusan MK yang dianggap memperluas kewenangan dan yang diabaikan oleh *Addresat* Putusan

PUTUSAN YANG DIANGGAP MEMPERLUAS KEWENANGAN MK	PUTUSAN YANG DIABAIKAN OLEH PEMBUAT UNDANG-UNDANG
Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang pengujian Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, MK dalam hal ini membatalkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi karena dianggap bukan termasuk objek pengawasan oleh Komisi Yudisial artinya MK menolak pembatasan terhadap kewenangannya sendiri. Dalam putusan ini MK juga dianggap melanggar Asas *Nemo Judex In Causa Sua* (Hakim tidak boleh memeriksa perkara yang terkait dengan dirinya sendiri). [31]	Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. MK mengabulkan permohonan tersebut dan memberikan tafsir konstitusional atas Pasal 22D UUD 1945, akan tetapi dalam Undang-Undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pembentuk Undang-Undang mengabaikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 sehingga Undang-Undang MD3 yang baru belum memuat politik hukum. Setelah diuji kembali dan kembali dibatalkan oleh MK. Dalam Putusannya, MK kembali

[31] M.Adnan Yazar Zulfikar, "Politik Hukum dalam Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi, Menuju Juristocracy?," *Padjadjaran Law Review I*, 2013.

	mengutip Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan menegaskan kembali tafsir konstitusional atas Pasal 22D UUD 1945. [32]
Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam ASEAN) MK dikatakan telah masuk ke pokok perkara pengujian Undang-Undang tersebut sekaligus MK menyatakan kewenangannya terhadap pengujian suatu perjanjian Internasional yang semestinya bukan objek kewenangan MK dalam pengujiannya. [33]	Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam putusannya MK menegaskan bahwa syarat domisili diperlukan bagi bakal calon anggota DPD. Akan tetapi, syarat domisili ini diubah oleh pembentuk Undang-Undang menjadi syarat bertempat tinggal di wilayah NKRI bagi bakal calon anggota DPD, dan secara tidak langsung hal ini mengingkari putusan MK *a quo*.[34]
Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK, menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu. Dalam putusan ini MK juga memperluas kewenangannya dengan menyamakan Perpu dengan Undang-Undang. Padahal jika	Putusan MK Nomor 49/PUU-X/2012 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Menurut Mahkamah, Undang-Undang *aquo* menafikan prinsip persamaan kedudukan di depan hukum (*Equality Before The Law*). Sehingga dinyatakan bertentangan dengan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Namun pembentuk Undang-Undang

[32] Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, 9.

[33] Zulfikar, "Politik Hukum dalam Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi, Menuju Juristocracy?"

[34] Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, 8.

dilihat pengaturan konstitusional mekanisme pengujian Perpu harusnya melalui *Legislative Review*.[35]	melakukan perubahan frasa menjadi" persetujuan Majelis kehormatan Notaris" yang substansinya sama sehingga hal ini bertentangan dengan putusan MK serta pembuat Undang-Undang dianggap melakukan penyelundupan hukum. [36]
	Putusan MK Nomor 34/ PUU-XI/2013 terkait dengan pengujian pasal 268 ayat (3) tentang KUHAP oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia. MK membatalkan ketentuan pada Pasal 268 ayat (3) KUHAP dimana peninjauan kembali dapat diajukan lebih dari satu kali, namun Mahkamah Agung kemudian abai dan justru mengeluarkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 dengan menegaskan bahwa Peninjauan Kembali dalam perkara pidana hanya dapat dilakukan satu kali.

Sumber : Diolah dari berbagai Putusan MK oleh Penulis

Berbagai bentuk pengabaian tersebut tentu bertentangan dengan konsep Negara Hukum yang telah lama dianut di Indonesia, karena seharusnya putusan MK wajib dihormati dan pihak-pihak selaku *addresat* putusan wajib mengambil langkah kongkret sejalan dengan amanat di dalam putusan MK yang bersifat eksekutorial tersebut.[37] Implikasi hukum pengabaian

[35] Zulfikar, "Politik Hukum dalam Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi, Menuju Juristocracy?"

[36] Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, 10.

[37] Bachtiar, *Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*, Cetakan 1 (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015), 205.

putusan MK tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran konstitusi, mencederai hak konstitusioanl warga Negara, perbuatan melawan hukum dan membuat disharmonisasi upaya pembangunan dan pembaharuan system hukum Nasional.[38] Pada faktanya selama ini ketaatan terhadap putusan MK dikatakan hanya didasarkan pada keinginan masing-masih pihak. Selain itu kelemahan MK yaitu tidak memiliki eksekutor bagi setiap putusannya layaknya lembaga eksekutorial seperti Panitera dan juru sita di dalam lingkup Pengadilan di bawah lingkungan Mahkamah Agung. Hal ini pula yang mengakibatkan MK bahkan disebut sebagai badan yang paling lemah dari keseluruhan organ konstitusi. [39]

Hal ini sejalan dengan pernyataan Ernest Benda sebagai Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jerman suatu ketika mengatakan bahwa dampak keputusan MK sangat dalam, seperti menentukan nasib warga negara yang menggugat pelanggaran atas hak–hak individunya dan juga berdampak pada kedudukan Pemerintah, Partai politik, parlemen pengadilan dan yang lain sebagai perkembangan politik pada umumnya. Namun kekuasaan tersebut juga tergantung organ / alat pemerintah dalam menerima dan mematuhi seluruh keputusan yang dicapai oleh MK tersebut. [40]

Terkait berbagai problem pengabaian putusan MK dan Perluasan kewenangan Mk tersebut, maka Bachtiar dalam bukunya Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar memberikan beberapa upaya yang dapat dilakukan yaitu ***Pertama,*** putusan MK wajib disertai pula dengan *Judicial Order* yang diarahkan pada perorangan atau institusi Negara. ***Kedua,***

---

[38] Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, 277.

[39] Rachman, 13.

[40] Ernest Benda, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi, tulisan dalam buku Tugas dan Tantangan MK di Negara-Negara Transformasi dengan contoh Indonesia* (Jakarta: Konrad-Adenauer Stiftung e. V, 2005), 16.

Implementasi putusan final MK memerlukan kerjasama kolaborati antar lembaga Negara. ***Ketiga,*** Putusan MK idealnya mempertimbangkan pula kondisi realitas sosial dan psikologi masyarakat dan terakhir ***Keempat,*** bahwa putusan MK hendaknya didasarkan pada penafsiran yang sejalan dengan isi atau politik hukum di dalam konstitusi Indonesia yaitu UUD Tahun 1945. [41]

Yudisialisasi Politik *(Judicialization of Politics)* MK pasca Putusan Nomor 85 Nomor 85/PUU-XX-2022 dan dampaknya terhadap Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia

Persoalan utama pada putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 yaitu terkait dengan belum adanya lembaga defenitif bagi penyelesaian perselisihan Pemilukada sebagaimana MK mengamanatkan pembentukan Badan Peradilan khusus, Namun sejak putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 sampai saat ini belum terlihat ikhwal rencana pembentukan Badan Peradilan khusus tersebut terutama dalam menyongsong Pemilu dan Pemilukada serentak di Tahun 2024 mendatang. Hal tersebut pula menjadi persoalan yang didalilkan pemohon pada pengujian perkara Nomor 85/PUU-XX-2022 tersebut, bahwa mekanisme penyelesaian perselisihan hasil ini penting dan sebagai garda terakhir untuk memastikan hasil pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dihasilkan dari suatu penyelenggaraan pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta diselenggarakan sesuai dengan mekanisme yang demokratis. [42]

MK pada akhirnya memutus tarik ulur kewenangan lembaga pemutus sengketa hasil pemilukada tersebut setelah keluarnya Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022. MK juga kembali memperluas kewenangan dan interpretasi terhadap rezim Pemilukada dan Pemilu dalam satu kesatuan, walaupun

[41] Bachtiar, *Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*, 257.
[42] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX-2022.

Interpretasi Perluasan Kewenangan oleh MK ini banyak diperdebatkan sebagaimana menurut Nikmatul Huda bahwa kewenangan ini hanya didasarkan pada Undang-Undang, sementara kewenangan MK haruslah diatur di dalam UUD 1945. Sehingga dapat dikatakan bahwa penambahan atau pengurangan kewenangan Lembaga Negara haruslah ditentukan secara tegas dalam UUD 1945 melalui yang namanya amendemen.[43]

Selain itu dikatakan terkait dengan kedudukan MK, sebagaimana ketentuan pada Pasal 24C ayat (1) dan (2) konstitusi UUD Tahun 1945, maka wewenang MK termasuk ke dalam pengaturan secara *Expressis Verbis, Enumerative* (*limitative)* dimana hanya ditentukan kewenanangannya dalam mengadili sengketa hasil Pemilihan Umum. Hal ini berimplikasi pula pada kewenangan MK yang diatur secara *limitative* dalam Konstitusi (UUD), maka jika terdapat penambahan wewenang juga harus dituangkan dengan UUD.[44]

Namun, menurut penulis tentu saja keluarnya Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 telah dipertimbangakan MK dengan sangat matang (tanpa *Dissenting Opinion*) dan bentuk dari kebebasan penafsiran peraturan oleh MK sebagai *Judicial Activism.*[45] Hal ini tentu dilandasi pula dengan pemikiran *progressif* oleh MK dengan melihat dampak yang luas apabila belum ada kejelasan terkait Badan Peradilan Khusus sehingga dapat mencegah *chaos* di masyarakat, hal ini bertujuan agar putusan MK ini dapat menjamin suatu keadilan substantive

---

[43] Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7, No. 5 (20 Mei 2016): 073, https://doi.org/10.31078/jk754.

[44] Hardy Salim dan Cut Memi, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/Puu-Xi/2013 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004)," *Jurnal Hukum Adigama* 1, no. 2 (21 Januari 2019): 570, https://doi.org/10.24912/adigama.v1i2.2847.

[45] Martitah Martitah, "Progresivitas Hakim Konstitusi dalam Membuat Putusan (Analisis terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature," *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 2 (2012): 315–325, https://doi.org/10.14710/mmh.41.2.2012.315-325.

sebagai upaya mewujudkan suatu sistem penegakan hukum pemilu yang berkepastian hukum serta mampu memberikan suatu perlindungan hukum, penindakan, dan koreksi atas tingginya dinamika dan banyaknya kepentingan di dalam (Pemilu/ Pemilukada) serentak di Tahun 2024 mendatang. Putusan ini juga sebagai bentuk *Judicialization of Politics* MK, yang termasuk ke dalam dimensi *Interpretive Stabilty* dengan mempertimbangkan pengubahan penafsiran, putusan atau doktrin pengadilan sebelumnya.[46]

Terkait berbagai hal tersebut, maka ada beberapa catatan dan dampak penting pasca Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 bagi Penegakan Hukum Pemilu menurut Penulis yaitu:

Pertama, dari sisi substansi hukum, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 telah mempertegas dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat terkait dengan polemik dan diskursus mengenai pembentukan dan ketidakjelasan Badan Peradilan Khusus yang berkembang selama ini, Putusan ini juga memberikan penegasan bagi interpretasi mengenai Pemilu sebagaimana dimaksud di dalam konstitusi, bahwa Putusan ini kembali menegaskan bahwa Pemilu dan Pemilukada termasuk ke dalam rezim yang sama yakni Pemilihan Umum.

Putusan *a quo* selain menutup ruang bagi terbentuknya Badan Peradilan khusus, namun menurut penulis pada sisi lain membuka ruang bagi *adressat* putusan yaitu Pembentuk Undang-Undang untuk menindaklanjuti putusan ini dengan pembuatan atau berbagai perbaikan regulasi salah satunya wacana sentralisasi Sistem Peradilan Pemilu (*Electoral Justice System*) sebagaimana salah satu rekomendasi dari hasil kajian dan evaluative Pengawasan Bawaslu RI pasca Pemilu Tahun 2019 lalu.[47] Karena pada faktanya

[46] Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (1 Januari 2016): 406–30, https://doi.org/10.31078/jk1328.

[47] Ahsanul Minan, *Refleksi system dan praktik Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia. Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, *Bawaslu*, 2019.

selama ini konstruksi desain sistem penegakan hukum pemilu di Indonesia menghasilkan *bottleneck* yang terkesan saling mengunci, sangat rumit dan berlapis-lapis dan hal ini dianggap tidak sejalan dengan prinsip penegakan hukum pemilu yang cepat, sederhana, bersifat mengikat (*binding*). [48]

Hal ini sejalan dengan pendapat Agus Riewanto yang mengkritisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu karena cenderung melahirkan ketidakpastian hukum dan tumpang tindih akibat dari putusan antar lembaga peradilan. Agus Riewanto juga menyatakan hal ini diakibatkan banyaknya pintu dalam memperoleh keadilan (*Many Room To Justice*) dan "kegenitan" para pihak yang berperkara dalam menempuh upaya hukum dengan mengajukan gugatan kepada seluruh lembaga peradilan dan jalur yang tersedia seperti pintu Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal ini akan menimbulkan tumpang tindih putusan yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan terlanggarnya hak peserta Pemilu. [49]

Kedepan, pasca putusan ini maka penegakan hukum Pemilu dapat saja mengacu pada model pemetaan yang dilakukan *International Institute For Democracy and Electoral Assitance* (IDEA) yang menghasilkan pola penegakan hukum Pemilu dimana salah satunya model Penegakan hukum Pemilu yang tersentral di Mahkamah Konstitusi.[50] Ace Project menyebut hal ini sebagai *Austrian Model* dengan memberikan wewenang penyelesaian sengketa Pemilu pada Mahkamah Konstitusi. [51] Sebagai contoh Austria sejak Tahun 1920 lalu menjadi Negara pertama yang

---

[48] Minan.

[49] Agus Riewanto, "Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu.," Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum, n.d.

[50] International IDEA, *Electoral Justice: An Overview of The International IDEA Handbook* (Stockholm, 2010).

[51] Ace Project, "Legal Framework," 2012.

memberikan mandat kepada MK Austria sebagai institusi tunggal dalam menyelesaikan pelanggaran dan sengketa Pemilu Presiden dan kongres di level federal. Konstitusinya kemudian memberikan wewenang tambahan dalam penyelesaian perkara pemilu di level daerah.[52]

Kedua, selain itu implikasi lanjutan dari putusan itu khususnya dari sisi kelembagaan penegak hukum kepemiluan, dimana putusan ini memberikan jaminan kepastian hukum terkait lembaga mana yang berwenang memutus perselisihan hasil Pemilukada sebagaimana Gustav Radbruch menyebut bahwa pentingnya 3 nilai dasar hukum yakni, Keadilan (*Gerechtigkeit)*, Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*) dan Kemanfaatan Hukum (*Zweckmassigkeit*).[53]Dengan telah jelasnya MK sebagai Lembaga peradilan perselisihan hasil Pemilukada secara otomatis akan memberikan kepastian hukum serta memberikan perlindungan hukum bagi *yustisiable* (para pencari keadilan). [54]

Walaupun dengan catatan, hal ini akan berdampak pada menumpuknya perkara Pemilu dan Pemilukada di MK, sebab perkara perselisihan hasil pemilu dan Pemilukada sejauh ini menurut statistik merupakan perkara yang paling banyak diajukan di MK, dimana untuk sengketa Pemilukada saja terdapat 136 permohonan di Tahun 2020 lalu.[55] Banyaknya perselisihan hasil pilkada yang masuk ke MK tersebut juga disebabkan munculnya anggapan bahwa "apabila kalah dalam pilkada maka dibawa saja ke MK" yang membuat 90% sengketa pilkada berujung di MK.[56]

---

[52] Kurt Richard Luther, *Electoral strategies and performance of Austrian right-wing populism 1986-2006 Working Paper Keele European Parties of Research Unit*, vol. 24 (Keele University, 2007), 32.

[53] Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum" (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), 45.

[54] Sudikno Mertokusumo, "Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum" (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).

[55] Perludem, "Perludem: Ada 136 Permohonan Sengketa Pilkada 2020 di MK," 2021, https://perludem.org/2021/01/13/perludem-ada-136-permohonan-sengketa-pilkada-2020-di-mk/.

[56] Sidik Pramono, ed., *Penanganan Sengketa Pemilu, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia*, *Penanganan Sengketa Pemilu* (Jakarta, 2011), 19.

Dengan asumsi seperti itu, tentu akan membuat tantangan bagi MK dalam penyelesaian perkara, terutama ketika Pemilu serentak di Tahun 2024 nanti perselisihan hasil Pemilu dan Pemilukada akan tersentralisasi di MK, dengan komposisi hakim yang hanya berjumlah 9 orang, serta tenggat waktu dalam penyelesaian perkara yang relative singkat sehingga dapat membuat MK akan kesulitan.[57]Implikasi lainnya dengan menumpuknya perkara tentu akan menimbulkan suatu tantangan bagi Hakim Konstitusi untuk menyeimbangkan antara keadilan, transparansi, serta keterbatasan waktu dalam memutus perkara perselisihan hasil pemilu / Pemilukada. Apabila MK gagal memutus perkara perselisihan hasil pemilu dengan adil dan imparsial tentu hal itu akan menimbulkan dampak politik yang serius. [58]

Terlebih ketika MK nantinya juga akan melakukan yudisialisasi politik (*Yudicialization of Politics*) dengan memperluas objek kewenangannya, sebagai contoh Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang perhitungan suara / kursi tahap 3 yang diajukan Partai Golongan Karya, PAN, PPP, Gerindra dan PKB, pada saat itu MK sama sekali tidak mempersoalkan penetapan suara oleh KPU melainkan Peraturan KPU yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. MK bahkan membuat putusan yang membenarkan dalil para pemohon layaknya pengujian Undang-Undang bukan Putusan hasil Pemilu. Dalam putusan tersebut juga terdapat perluasan makna oleh MK, karena MK juga tidak hanya melihat pada hasil perhitungan suara, namun juga berkaitan dengan pelanggaran dalam proses dan perhitungan suara seperti

[57] Ispan Diar Fauzi, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024," *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 1 (3 Desember 2021): 29–42, https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.3.

[58] Veri Junaidi dan Jim Della-Giacoma, "Clock Watching and Election Complaint in Indonesia Constitutional Court," n.d., http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/05/20/clock-watching-and-election-complaints-in-indonesias-constitutional-court/.

pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM). Putusan tersebut kemudian menjadi *Landmark Decision*.[59]

Selain itu terdapat catatan kritis bagi MK, sebagaimana disampaikan Violla Reininda Peneliti dari Kode Inisiatif yang menilai MK bersikap inkonsisten dan terjadi disparitas putusan antara satu daerah lain pada kasus yang sama. Misalnya pada Tahun 2020 lalu, MK memutus 10 Putusan dengan amar ditolak karena tidak beralasan menurut hukum. Putusan tersebut pada Pilkada Kabupaten Belu, Karimun, Konawe Selatan, Kotabaru, Malaka, Solok, Sumba Barat, Sumbawa, Kota Ternate dan Kabupaten Tojo Una-Una. Bahkan dikatakan pada saat itu MK seolah memprediksi perolehan suara dan mengeluarkan penghitungan sendiri yang tidak etis. Pertimbangan seperti ini dikatakan justru membuka ruang atau celah bagi pelanggaran dan kecurangan baru di masa depan dengan mengupayakan terjadinya kecurangan secara parsial terhadap daerah-daerah yang dianggap tidak signifikan mendongkrak suara salah satu pasangan calon.[60]

Ketiga, dari sisi kultur atau budaya hukum, pasca putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022, dimana putusan ini dapat menjadi suatu pedoman agar seluruh entitas terkait penyelenggaraan Pemilu dapat melaksanakan dan mematuhi berbagai aturan Perundangan sehingga setiap masalah Pemilu dapat diselesaikan dengan mekanisme hukum yang ada. Putusan *a quo* menurut penulis sebagai upaya membangun kultur penegakan hukum yang baik, sebab putusan sebelumnya yang diabaikan oleh pembentuk Undang-Undang telah membuat preseden negative dan membangun kultur ketidakpatuhan terhadap putusan MK, karena pembentuk Undang-Undang mengabaikan Putusan

[59] Fernita Darwis, "Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009" (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2011).

[60] "Mahkamah Konstitusi Harus Independen dan Mengedepankan Kepentingan Publik," Mahkamah Konstitusi, n.d., https://www.jentera.ac.id/kabar/mahkamah-konstitusi-harus-independen-dan-mengedepankan-kepentingan-publik.

Nomor 97/PUU-XI/2013 yang mengamanatkan pembentukan Badan Peradilan Khusus bagi Pemilukada sejak 10 tahun lalu.

Sejalan dengan Hakim Konstitusi Anwar Usman yang menyatakan bahwa tegaknya hukum dan konstitusi di dalam Negara sangat bergantung pada kehendak dan kesadaran hukum bersama setiap warga negara untuk mentaati aturan bernegara (*the rule of law*). [61] Oleh karena itu, menjadi bagian penting untuk melakukan pembangunan budaya atau kultur hukum dan kesadaran hukum masyarakat termasuk peran serta dan kepatuhan dari seluruh warga bangsa dalam mentaati aturan dan ikut serta mengawasinya.

Putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022 menurut penulis juga hal krusial yang dilakukan MK dengan pertimbangan *impact* yang luas sebagaimana menurut mantan Ketua MK, Hamdan Zoelva bahwa sengketa Pilkada merupakan sengketa sensitive yang menyangkut keterlibatan publik secara luas dan dapat berdampak pada keseluruhan Demokrasi, oleh karena itu keberhasilan dalam penanganan sengketa Pilkada akan menentukan konsolidasi demokrasi Indonesia di masa yang akan datang. Sehingga memberikan pilihan untuk menempuh proses pengadilan di MK dan menghindarkan kekerasan sengketa Pilkada menunjukan tumbuhnya kesadaran hukum bagi masyarakat dan pelaku politik.[62] Hamdan Zoelva juga menyatakan bahwa etika, moralitas dan hukum penting untuk menjadi pegangan dan rujukan bersama untuk menghindari benturan kepentingan sampai pada kekerasan yang dapat merusak tujuan dari Demokrasi. [63]

---

[61] Anwar Usman, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam membangun peradaban dan ketatanegaraan Indonesia sebagai Negara Hukum yang konstitusional," in *Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019), 100.

[62] Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (20 Mei 2016), https://doi.org/10.31078/jk1031.

[63] Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi."

Sehingga Putusan yang diambil MK tersebut, menurut penulis merupakan salah satu ikhtiar MK untuk tetap menjaga dan membangun kultur hukum yang baik serta mengisi denyut kehidupan bangsa dengan pemikiran konstitusional. Sebagaimana disampaikan pula oleh Hakim MK, Arief Hidayat bahwa kultur di Indonesia yang di dalamnya terkandung etika dan moral yang belum terbangun dengan baik sehingga ada lubang besar pada penegakan hukum di Indonesia. [64]

Selain itu, dengan mengambil alih kembali kewenangan pasca putusan MK Nomor 85/PUU-XX-2022, maka MK kembali mempertaruhkan reputasi lembaganya dan wajib menjawab keraguan dan tantangan berbagai pihak dengan membangun kultur hukum yang baik pula bagi hakim MK, berkaca pada kasus-kasus negatif MK di masa lalu dengan berpegang teguh pada prinsip independensi dan imparsialitas bagi Hakim dalam mewujudkan Penegakan Hukum Pemilu, sebagaimana salah satu prinsip dalam *Bangalore Principles of Judicial Conduct* yang menyatakan bahwa Independesi Hakim sebagai prasyarat terwujudnya Pengadilan yang adil dan seorang hakim harus menerapkan dan menjunjung tinggi independensi hakim dalam aspek individu dan institusional.[65] Berbagai hal tersebut sejalan dengan beberapa kritik utama terhadap yudisialisasi politik dan aktivisme yudisial biasanya berada pada tiga bidang yang berbeda menurut Santos, Marques dan Pedroso yaitu di bidang legitimasi, kapasitas, dan independensi. [66]

---

[64] Bayu Wicaksono, "Ketua MK: Kultur Hukum di Indonesia Perlu Dibangun," 2017, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13805.

[65] Fahmiron Fahmiron, "Independensi Dan Akuntabilitas Hakim Dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi Dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman," *Litigasi* 17, no. 2 (29 November 2016): 3467, https://doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.158.

[66] B S Santos, M M L Marques, dan J Pedroso, "Os Tribunais Nas Sociedades Contemporaneas," *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 30 (1996): 29–61.

Kesimpulan

Penulisan ini menyimpulkan beberapa hal, yaitu ***Pertama,*** terkait dengan Implementasi Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) MK di Indonesia melalui berbagai putusan-putusan MK yang menyatakan suatu materi muatan, ayat, pasal dan juga bagian di dalam suatu Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi sekaligus mengubah kebijakan di dalam Undang-Undang tersebut, dan Problematika terkait Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) MK di Indonesia dapat dilihat dari berbagai perluasan kewenangan MK dan bentuk upaya pengabaian putusan MK oleh *addresat* putusan seperti pembentuk Undang-Undang dan Pemerintah.

Kedua, dampak Yudisialisasi Politik (*Judicialization of Politics*) Mahkamah Konstitusi pasca Putusan Nomor 85/PUU-XX-2022 dalam konteks Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia yaitu Pertama, Putusan ini memberikan dampak positif pada substansi hukum Kepemiluan dengan mempertegas dan memberikan jaminan regulasi dan kepastian hukum terkait Lembaga Peradilan Perselisihan Sengketa Hasil Pilkada / Pemilukada, Putusan ini juga menjadi tonggak bagi perubahan dan perbaikan berbagai regulasi Kepemiluan di Indonesia terutama wacara sentralisasi System Peradilan Pemilu, Kedua, dari struktur hukum maka putusan ini mempertegas kewenangan MK sebagai Lembaga defenitif terkait Perselisihan Sengketa Hasil Pemilukada dan melalui kelembagaan yang jelas tentu turut mempengaruhi kultur masyarakat dan pelaku politik terhadap mekanisme yang ada dalam Pemilu / Pemilukada. Ketiga, dari kultur hukum, maka putusan ini sebagai pedoman bagi pembangunan kultur kepatuhan dan kesadaran hukum yang baik (preseden positif) bagi masyarakat, hakim dan seluruh komponen kepemiluan dalam hal ini terkait upaya mencegah ekses negative karena pengabaian putusan yang berdampak pada penegakan hukum Pemilu di Indonesia.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Baharuddin Riqiey. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022." *JAPHTN-HAN* 2, no. 1 (31 Januari 2023). https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.59.

Bisariyadi, Bisariyadi. "Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (20 Mei 2016): 473. https://doi.org/10.31078/jk1233.

Fahmiron, Fahmiron. "Independensi Dan Akuntabilitas Hakim Dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi Dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman." *Litigasi* 17, no. 2 (29 November 2016): 3467. https://doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.158.

Faiz, Pan Mohamad. "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (1 Januari 2016): 406–30. https://doi.org/10.31078/jk1328.

Fauzi, Ispan Diar. "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024." *Jurnal Adhyasta Pemilu* 1, no. 1 (3 Desember 2021): 29–42. https://doi.org/10.55108/jap.v1i1.3.

Ferejohn, John. "Judicializing Politics, Politicizing Law." *Law and Contemporary Problems* 65, no. 3 (2002): 41. https://doi.org/10.2307/1192402.

Fiss, Owen M. "Foreword: The Forms of Justice." *Harvard Law Review* 93 (1979).

Huda, Ni'matul. "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (20 Mei 2016): 073. https://doi.org/10.31078/jk754.

Kahn-Freud, Otto. "On Uses and Misuses of Comparative Law." *Modern Law Review*, 1974, 45–55. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20880.51200.

Kurniawan, Yodi Achmad, dan Mukhlis Al Huda. "Politik Hukum Yudisial dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Kewarganegaraan* 6, no. 2 (2022): 2723–2328. https://doi.org/10.31316/jk.v6i2.4013.

Luther, Kurt Richard. *Electoral strategies and performance of Austrian right-wing populism 1986-2006 Working Paper Keele European Parties of Research Unit*. Vol. 24. Keele University, 2007.

Martitah, Martitah. "Progresivitas Hakim Konstitusi dalam Membuat Putusan (Analisis terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature." *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 2 (2012): 315–325. https://doi.org/10.14710/mmh.41.2.2012.315-325.

Maulana, R I, dan Y Suwanto. "Paradigma Yuristokrasi: Intervensi Yudisial Atas Politik Melalui Mahkamah Konstitusi Dengan Skema Judicial Review." *Souvereignty* 1, no. 2 (2022): 330–336. https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i2.132.

Nogueira, Ary Jorge Aguiar. "State of the Art Research in the Judicialization of Politics." *Beijing Law Review* 11, no. 03 (2020): 670–89. https://doi.org/10.4236/blr.2020.113041.

Salim, Hardy, dan Cut Memi. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/Puu-Xi/2013 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/Puu-Ii/2004)." *Jurnal Hukum Adigama* 1, no. 2 (21 Januari 2019): 570. https://doi.org/10.24912/adigama.v1i2.2847.

Santos, B S, M M L Marques, dan J Pedroso. “Os Tribunais Nas Sociedades Contemporaneas.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 30 (1996): 29–61.

Satrio, Abdurrachman. “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Sebagai Bentuk Judicialization 0f Politics.” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (20 Mei 2016): 117. https://doi.org/10.31078/jk1217.

Silalahi, Elisabeth Felita, Andina Elok, dan Puri Maharani. “Analisis Putusan Mahkamah KOnstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilohan Umum yang Demokratis” 5, no. 2 (2021): 140–55. https://doi.org/10.20961/respublica.v5i2.58451.

Zoelva, Hamdan. “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (20 Mei 2016). https://doi.org/10.31078/jk1031.

Zulfikar, M.Adnan Yazar. “Politik Hukum dalam Penafsiran Konstitusi Oleh Mahkamah Konstitusi, Menuju Juristocracy?” *Padjadjaran Law Review I*, 2013.

Buku :

Asshidiqie, Jimmly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikirian Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Bachtiar. *Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar*. Cetakan 1. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.

Benda, Ernest. *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi, tulisan dalam buku Tugas dan Tantangan MK di Negara-Negara Transformasi dengan contoh Indonesia*. Jakarta: Konrad- Adenauer Stiftung e. V, 2005.

Darwis, Fernita. “Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009.” Bandung: Penerbit Alfabeta, 2011.

Feeley, Malcolm M., dan Edward L. Rubin. *Judicial Policy Making and the Modern State: How The Courts Reformed America's Prisons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Hirschl, R. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

Huda, Ni`matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

IDEA, International. *Electoral Justice: An Overview of The International IDEA Handbook*. Stockholm, 2010.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, 2014.

Mertokusumo, Sudikno. "Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum." Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Minan, Ahsanul. *Refleksi system dan praktik Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia. Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu. Bawaslu*, 2019.

Pramono, Sidik, ed. *Penanganan Sengketa Pemilu, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia*. *Penanganan Sengketa Pemilu*. Jakarta, 2011.

Project, Ace. "Legal Framework," 2012.

Rachman, Irfan Nur. *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Rahardjo, Satjipto. "Ilmu Hukum." Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

Riewanto, Agus. "Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu." Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum, n.d.

Sweet, Alec Stone. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford University Press, 2002.

Tate, C N. "Why the Expansion of Judicial Power?" In *The Global Expansion of Judicial Power*, diedit oleh C N Tate dan T Vallinder, 27–39. New York: NYU Press.h, 1995.

Usman, Anwar. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam membangun peradaban dan ketatanegaraan Indonesia sebagai Negara Hukum yang konstitusional." In *Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, 100. Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019.

Vallinder, T. "When the Courts Go Marching." In *The Global Expansion of Judicial Power*, diedit oleh C N Tate dan T Vallinder, 13–26. New York: NYU Press, 1995.

Putusan Mahkamah Konstitusi :

Putusan MK Nomor 072- 073/PUU-II/2004

Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006

Putusan MK Nomor 41/PHPU.D- VI/2008

Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008

Putusan MK Nomor 102/PUU-VII-2009

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009

Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 49/PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 34/ PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX-2022.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Siahaan, Maruarar. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang Studi tentang Mekanisme Check and Balances di." Semarang: Universitas Diponegoro, 2010.

Internet :

Argawati, Utami. "Fungsi MK sebagai Penjaga Gawang Konstitusi," 2022. https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18792&menu=2.

Junaidi, Veri, dan Jim Della-Giacoma. "Clock Watching and Election Complaint in Indonesia Constitutional Court," n.d. http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/05/20/clock-watching-and-election-complaints-in-indonesias-constitutional-court/

Mahkamah Konstitusi. "Mahkamah Konstitusi Harus Independen dan Mengedepankan Kepentingan Publik," n.d. https://www.jentera.ac.id/kabar/mahkamah-konstitusi-harus-independen-dan-mengedepankan-kepentingan-publik.

NL. "Putusan MK Merupakan Bagian dari Politik Hukum Yudisial." Mahkamah Konstitusi, 2021. https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17751&menu=2).

Perludem. "Perludem: Ada 136 Permohonan Sengketa Pilkada 2020 di MK," 2021. https://perludem.org/2021/01/13/perludem-ada-136-permohonan-sengketa-pilkada-2020-di-mk/.

Wicaksono, Bayu. "Ketua MK: Kultur Hukum di Indonesia Perlu Dibangun," 2017. https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13805.

TEMA

HUKUM TATA NEGARA



PANEL 2

REFORMASI REGULASI DAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH

PENERAPAN METODE RIA DAN ROCCIPI DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK SESUAI DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022

Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.,[1] Efraim Jordi Kastanya, S.H., M.H.[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat
Email: fitriani.achlan@ui.ac.id
[2]Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat
Email: efraim.jordi@ui.ac.id

Abstrak

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menambahkan dua metode berkaitan dengan penyusunan Naskah Akademik, khususnya untuk mengkaji implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara yakni metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan *metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pentingnya metodologi RIA dan ROCCIPI dalam penyusunan Naskah Akademik dan penerapan RIA dan ROCCIPI yang sesuai dengan Lampiran I UU 13 Tahun 2022 dan yang Ideal. Bentuk penelitian ini adalah yuridis normatif yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik RIA dan ROCCIPI sangkat penting untuk mengevaluasi efektifitas regulasi dengan menemukan permasalahan yang ada dan merumuskan tujuan. Metode ini juga memastikan bahwa

perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan yang tersedia dan mengkaji berbagai manfaat dan biaya regulasi,terakhir, metode tersebut mengharuskan adanya pemantauan dan evaluasi terhadap implementasi regulasi. Penerapan Metoda RIA dan ROCCIPI dalam penyusunan Naskah Akademik sejak diundangkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 belum maksimal. Ditemukan hanya satu Undang- Undang yang telah memakai metode RIA yakni Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Adapun Naskah Akademik Undang-Undang lainnya yang dianalisa, menunjukkan terdapatnya kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara namun masih secara parsial menjelaskan masalah, tujuan, dan manfaat walaupun sebagian besar bersifat normatif dan kualitatif. Kedepannya RIA dan ROCCIPI dapat diimplementasikan dalam ruang lingkup yang lebih luas dan holistik. Penerapannya dapat dengan mengubah sistematika lampiran I UU 13 Tahun 2022 dengan menyempurnakan Lampiran I yang sudah ada.

Kata kunci: Naskah Akademik; RIA; ROCCIPI

Latar Belakang

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menambahkan dua metode berkaitan dengan penyusunan Naskah Akademik, khususnya untuk mengkaji implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Dua metode ini adalah metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI). Penambahan dua metode ini dilakukan dengan mengubah Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 khususnya

pada ketentuan Bab II huruf D tentang kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.[1]

Untuk memahami Metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology* (ROCCIPI) maka perlu terlebih dahulu dipaparkan mengenai apa yang dimaksudkan dengan 'metode' dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau dalam ilmu perundang-undangan. Dalam pidato pengukuhan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H., M.H. sebagai guru besar, beliau menekankan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dalam arti luas perlu dikembangkan, dalam hal ini beliau menyatakan bahwa pendidikan hukum bukan hanya ditekankan pada kegiatan eksekutif atau yudikatif, tapi juga kegiatan legislatif yakni kepada peraturan perundang-undangan yang 'belum jadi', yang akan atau sedang direncanakan, dirancang, disusun, dirumuskan, dan dibentuk. Pengembangan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan sangat diperlukan kehadirannya pada fakultas-fakultas hukum dan lembaga-lembaga pendidikan hukum.[2]

Ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau *science of legislation* (*Wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu yang mengandalkan banyak ilmu-ilmu yang lainnya yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara.[3] Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre,* Jurgen Rodig (1975) dengan istilah *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde,*

---

[1] Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, LN Nomor 143 Tahun 2022 TLN Nomor 6801, Pasal 1 angka 18.

[2] A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, 25 April 1992, hlm. 8.

[3] Burkhardt Krems, *Gesetzgebunglehre*, (Berlin: Duncker & Humbolt, 1979), hlm. 16.

dan W.G. van Der Velden (1988) dengan istilah *Wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.[4] Ilmu tersebut melahirkan istilah perundang-undangan yang sekarang banyak digunakan dalam ilmu hukum.

Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H. menyebutkan bahwa ilmu perundang-undangan berbicara mengenai:

1. Apa itu norma hukum, jenis-jenisnya, karakteristiknya, dan susunannya,
2. Berbagai jenis peraturan perundang-undangan beserta fungsi dan materi muatannya,
3. Bentuk luar dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan,
4. Tahap-tahap proses pembentukan berbagai macam peraturan perundang-undangan,
5. Bagaimana menyusun dan merancang peraturan perundang-undangan, bagian-bagian esensialnya, dan sistematikan pembagian batang tubuhnya, dan
6. Ragam bahasa dan ungkapan yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan.

Ilmu perundang-undangan menjadi penting karena di jaman yang sudah modern ini, pembuatan Undang-Undang tidak dapat lagi dipandang sebagai proses semata, dalam artian, baik tidaknya suatu peraturan perundangan ditentukan dari si pembuatnya apakah memiliki kecapakapan yang baik dalam menyusunnya atau tidak.[5]

Undang-Undang yang dibuat dengan proses, teknik, dan metode perundang-undangan yang baik adalah undang-undang yang akan mampu menjalankan fungsinya. Selama ini proses dan Teknik selalu disoroti oleh akademisi, namun proses dan

[4] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 7-8.

[5] Reed Dickerson, *Legislative Drafting* (Boston: Little, Brown and Company, 1954), hlm. 3.

teknik perundang-undangan bukanlah satu-satunya faktor baik atau buruknya suatu Undang-Undang. Namun yang tidak kalah penting adalah mengenai metode pembentukan perundang-undangannya.

Jika kita merujuk pada pendapat di atas dan pada pendapat Burkhardt Krems, Krems membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan menjadi dua, yakni Teori Perundang-undangan (bersifat kognitif, berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman) dan Ilmu Perundang-undangan (bersifat normatif, berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan) dan dalam Ilmu Perundang-undangan kita mendapati Proses, Metoda, dan Teknik Perundang-undangan.[6] Tiga cabang Ilmu perundang-undangan ini semuanya sudah diakomodir dalam hukum positif Indonesia (walaupun terdapat beberapa kekurangan), yakni dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022. Proses perundang-undangan dapat dilihat dari bagaimana suatu peraturan perundang-undangan melewati tahap perencanaan sampai dengan pengundangan dan berlaku sebagai hukum positif di Indonesia. Sedangkan Metoda dapat dilihat dari naskah akademik suatu Undang-Undang, singkatnya apa alasan sebuah Undang-Undang (atau peraturan perundang-undangan lain yang membutuhkan Naskah Akademik) dibentuk. Teknik perundan-undangan diakomodir dengan adanya teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran II UU 12 Tahun 2011. Hal ini dipertegas dengan Pasal 64 UU 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

(1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

[6] Krems, *Gesetzgebunglehre*,... hal. 9.

(2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.[7]

Di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pengajaran terhadap konsep yang dikembangkan Prof A. Hamid S. Attamimi di atas diwujudkan dengan mata kuliah Ilmu Perundang-Undangan (membahas mengenai dasar-dasar perundang-undangan), Teori Perundang-undangan (membahas mengenai Teori perundang-undangan yang berorientasi mencari penjelasan), Perancangan Peraturan Negara (membahas mengenai proses, metode, dan teknik perundang-undangan), serta Klinik Hukum Perancangan Peraturan Perundang-undangan (mata kuliah kemahiran hukum dengan tujuan memberi pengalaman langsung di dunia kerja mengenai perancangan peraturan perundang-undangan). Adapun, dalam mata kuliah Perancangan Peraturan Negara, pembahasan mengenai metode perundang-undangan dikontekstualisasi dengan proses perundang-undangan yakni membuat Naskah Akademik. Padahal, pembahasan mengenai metode perundang-undangan dapat dikembangkan ke arah yang lebih luas. Peter Noll misalnya mengemukakan bahwa ilmu perundang-undangan berbicara luas mengenai bagaimana hukum melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawab agar keadaan sosial melalui norma perundang-undangan dapat dipengaruhi sesuai dengan arah yang diharapkan, selanjutnya beliau juga berpendapat bahwa pengembangan dan pemantapan metoda perundang-undangan merupakan bagian dari Ilmu Hukum.[8] Hamid S. Attamimi lebih lanjut menyatakan

---

[7] *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 64.

[8] A. Hamid S. Attamimi, Fungsi Ilmu Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Hukum Nasional, Dalam Maria Farida S. Indrati, Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas

bahwa esensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara, oleh sebab itu metode perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang secara teratur untuk dapat mencapai sasaran atau tujuannya.[9]

Secara internasional, kita kerap pula mengenal mengenai metode untuk membentuk dan mengevaluasi regulasi, misalnya metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIPI), Regulatory Impact Analysis* (RIA), *Regulatory Mapping and Review* (REGMAP) dan sebagainya yang dipakai oleh negara-negara maju untuk mengatasi berbagai persoalan perundang-undangan misalnya obesitas perundang-undangan dan tumpang tindih atau disharmoni perundang-undangan. Dapat dikembangkan pula suatu pandangan bahwa metode perundang-undangan bukan hanya membahas atau memperdalam ilmu tentang penelitian perundang-undang untuk membuat suatu produk perundang-undangan namun juga untuk mengevaluasi perundang-undangan. Sebenarnya konsep berpikir ini juga mulai dipakai dalam UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni dengan memperkenalkan konsep Pemantauan dan Peninjauan yang adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya.[10]

Indonesia, 2021) hlm. 21.

[9] *Ibid*, hlm. 115.

[10] *Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, pasal 1 angka 14.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan Naskah Akademik menjadi hal yang wajib untuk disusun guna mendapatkan pengkajian hukum dan hasil penelitian terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.[11] Artinya, sebuah Naskah akademis merupakan hal yang penting bagi penyusunan peraturan perundang-undangan. Fungsi penyusunan Naskah Akademik bagi perancang peraturan perundang-undangan adalah untuk menjustifikasi pilihan solusi pengaturan pada rancangan peraturan perundang-undangan yang ia susun. Naskah Akademik dipakai untuk menjelaskan alasan di balik klausula pengaturan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Bagi masyarakat umum, fungsi Naskah Akademik adalah untuk mengetahui alur berpikir pemerintah ketika membuat klausa pengaturan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, masyarakat dapat menilai apakah kebijakan yang akan dibungkus dengan peraturan kelak telah dipikirkan secara matang oleh pejabat pembuat kebijakan. Dengan hadirnya Naskah Akademik, maka pembentuk peraturan perundang-undangan dapat pula memakai proses penyusunan Naskah Akademik sebagai momentum untuk melaksanakan partisipasi publik. [12]

---

[11] *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*,...Pasal 43 ayat 4 yang menyatakan bahwa "Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR,Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.".

[12] Ricca Anggraeni, "Relasi Naskah Akademik dengan Kualitas Undang Undang, yang Di hasilkan oleh Tiga Rezim Peraturan Perundang Undangan melalui Cara Pembentukan Modifikasi" (Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Dipenogoro, Semarang 2019) hlm. 166.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun rumusan masalah yang akan penulis bahas sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat kepentingan metodologi RIA dan ROCCIPI penyusunan Naskah Akademik?
2. Bagaimana penerapan RIA dan ROCCIPI yang sesuai dengan Lampiran II UU 13 Tahun 2022?

Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan bentuk penelitian yuridis normatif yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis. Penelitian yuridis normatif dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas hukum yang digunakan sebagai dasar suatu rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dalam penelitian ini, terkait masuknya metode RIA dan ROCCIPI dalam Lampiran I, Bab II huruf D UU No. 13 Tahun 2022. Selanjutnya, tipologi penelitian yang dipakai bersifat *deskriptif preskriptif* yakni mencari dan menganalisa metode perundang-undangan guna mendapatkan saran dan solusi terkait dengan penerapan metode RIA dan ROCCIPI dalam menunjang penyusunan Naskah Akademik yang ideal.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder yaitu data dari studi kepustakaan. Studi ini menggunakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka yang berupa bahan hukum. Dengan demikian bahan hukum penelitian normatif dalam penelitian ini adalah hal-hal yang merupakan material/bahan hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengadopsian metode RIA dan ROCCIPI itu sendiri yakni Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan yang sudah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022, Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan aturan internal penyusunan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 2012, Peraturan Menteri Hukum dan HAM berkaitan dengan Proses Pembentukan perundang-undangan, dan sebagainya).

Disamping bahan hukum primer berupa hukum positif, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, termasuk Tesis hukum, Disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum ini meliputi buku-buku yang membahas mengenai metode R.I.A dan R.O.C.C.I.P.I.; berbagai makalah ilmiah, artikel, jurnal ilmiah, koran dan internet yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Alat pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan atau studi dokumen yang akan dilaksanakan di perpustakaan Universitas Indonesia, Depok dan perpustakaan hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Salemba.

Prosedur yang dilakukan untuk mengolah bahan hukum, dilakukan sesuai dengan standar ilmiah penulisan sebuah karya ilmiah. Umumnya pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi kemudian dilakukan klasifikasi sesuai dengan permasalahan yang akan ditelaah. Proses identifikasi, inventarisasi dan klasifikasi terhadap dokumen yang dihasilkan dari suatu studi kepustakaan, bertujuan untuk mencari bahan hukum dengan mengkaji dokumen hukum, berupa literatur-literatur hukum, jurnal hukum dan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang sedang diteliti. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dan bentuk hasil penelitian yang merujuk

pada tipologi penelitian di atas yakni deskriptif preskriptif analitis yakni menganalisa dan memberikan solusi yang konkrit terhadap penerapan dua metode perundang-undangan (RIA dan ROCCIPI) dalam penyusunan Naskah Akademik.

Tingkat Kepentingan Metode RIA dan ROCCIPI dalam Penyusunan Naskah Akademik

Dalam memasukkan metode RIA dan ROCCIPI dalam Pembentukan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13 Tahun 2022) tidak diikuti dengan alasan pengembangan metodologi penelitian untuk penyusunan naskah akademik yakni RIA dan ROCCIPI. Kebijakan legislatif di Indonesia belum memberikan pedoman yang komprehensif tentang implementasi metodologi penelitian yang akurat dan kontekstual sebagai instrumen penyusunan naskah akademik.

Apabila mengacu pada Naskah Akademik perubahan kedua UU No. 12 Tahun 2011 ditemukan bahwa Naskah Akademik UU No. 13 Tahun 2022 yang mengadopsi Metode RIA dan ROCCIPI tidak memaparkan secara jelas mengapa terdapat perubahan pada Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 mengenai pengadopsian metode RIA dan ROCCIPI. Namun naskah Akademik perubahan kedua UU No. 12 Tahun 2011 telah mengklaim telah menggunakan metode RIA untuk mengusulkan dua buah perubahan yakni metode Omnibus dan Partisipasi Masyarakat.

Penggunaan RIA dalam dua perubahan tersebut disarikan sebagai berikut:[13]

[13] Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diakses dari https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/na/file/na-187.pdf , hal. 66.

Perubahan Metode Omnibus	
Analisis Biaya	**Analisis Manfaat**
Metode Omnibus membutuhkan ketelitian dan wawasan yang luas karena menggabungkan beberapa peraturan perundang-undangan sehingga membutuhkan peningkatan kapasitas sumber daya manusia	Mengurangi potensi disharmoni dan tumpang tindih pengaturan peraturan perundang-undangan.
Membutuhkan waktu yang cukup untuk melakukan koordinasi yang melibatkan banyak kementerian atau lembaga yang berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan.	Pembahasan untuk RUU yang menggunakan metode omnibus bersifat multisektoral dan menggabungkan banyak undang-undang sehingga waktu pembahasan yang diperlukan lebih cepat dari pada pembahasan RUU satu persatu.
Membutuhkan waktu yang cukup untuk penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan	Tujuan pengaturan metode omnibus terdapat dua sekaligus yaitu efisiensi hukum dan harmonisasi hukum
	Adanya efisiensi penggunaan anggaran negara dalam proses pembentukan undang-undang.
	Menjadi pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memiliki struktur dan format yang baku dan dapat diterapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara metode omnibus.
	Pembentukan undang-undang dengan metode omnibus dimungkinkan pengadopsiannya ke dalam sistem hukum nasional karena dipandang lebih efektif

	dan efisien untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus, serta benar-benar dibutuhkan dalam mengatasi kebuntuan hukum.
	Suatu upaya untuk menerbitkan undang-undang yang memperbaiki banyak undang-undang yang dianggap tumpang tindih dan menghambat bisnis
	Mampu memutus rantai birokrasi yang terlalu panjang dan meningkatkan hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan yang terintegrasi serta menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pembuat kebijakan
Penambahan Mekanisme Partisipasi Masyarakat	
Estimasi kebutuhan penambahan anggaran sebesar Rp271 juta yang bersumber dari APBN dan/atau APBD untuk membuka dan mempermudah akses informasi publik.	Mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif dan legislatif
Perlu upaya yang lebih keras/ extra effort untuk berdiskusi bersama setiap kelompok di setiap lapisan masyarakat yang memiliki legal standing terhadap suatu rancangan undang-undang secara berimbang, dan tidak hanya mengutamakan pihak yang pro terhadap suatu rancangan undang-undang.	Partisipasi masyarakat memberikan legitimasi bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas kehendak rakyat.

Terdapat penambahan waktu pembentukan perundang-undangan dalam rangka konsultasi publik.	Berkurangnya potensi aksi penolakan dari masyarakat terhadap undangundang yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan publik terhadap transparansi pembahasan undang-undang.
	Dapat menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU yang dibuat memenuhi syarat UU yang baik.
	Menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki *(sense of belonging)*, rasa bertanggung jawab *(sense of responsibility),* dan akuntabilitas *(accountability)* masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu dari hasil penelitian terhadap Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua UU No. 12 Tahun 2011 tidak ditemukan alasan yang jelas mengenai alasan pembentuk Undang-Undang memasukkan dua metode ini, yang jelas metode RIA telah dipakai dalam Naskah Akademik tersebut, walaupun masih belum maksimal.

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah suatu metode untuk memeriksa dan mengukur kemungkinan manfaat, biaya, dan dampak dari peraturan baru atau perubahan peraturan. RIA adalah alat untuk memprediksi pengaturan yang berguna yang memberi para pembuat keputusan data empiris dan kerangka komprehensif di mana mereka dapat menilai pilihan mereka dan konsekuensi keputusan yang mereka mungkin ambil.[14]

[14] Delia Rodrigo, "Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Development Sountries", Dalam South Asian-Third High Level Investment Roundtable, (Bhaka, Bangladesh: June 2005) hlm. 5.

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah sebuah proses yang secara sistematis menilai signifikansi dampak (baik secara positif maupun negatif) dari sebuah regulasi. Penilaian ini dapat dilakukan baik untuk mengukur dampak dari regulasi yang sedang diusulkan (*ex ante*) maupun dampak nyata dari sebuah regulasi yang sudah ada dan tengah berjalan (*ex post*).[15] RIA merupakan salah satu instrumen dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun outputnya.[16]

ROCCIPI adalah akronim dari masing-masing huruf depan *rule* (peraturan), *opportunity* (kesempatan), *capacity* (kemampuan), *communication* (komunikasi), *interest* (kepentingan), *ideology* (seperangkat keyakinan nilai) dan *process* (proses).[17] ROCCIPI sendiri bukan merupakan suatu metode pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana RIA, ROCCIPI adalah faktor-faktor dari suatu metode yang dinamakan "*Problem Solving Methodology"*. Metodologi ini diperkenalkan oleh Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyesekere dalam bukunya "Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters". ROCCIPI adalah alat untuk membantu drafter atau perancang untuk melengkapi merumuskan hipotesis rinci yang diperlukan untuk merancang langkah-langkah legislatif yang efektif.[18] Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyesekere mengkaitkan metode dengan "apa yang seharusnya menjadi hukum." Hukum dikonsepkan sebagai "nilai", sehingga metode yang ditawarkan ialah tentang

---

[15] Working Paper Series, "Regulatory Impact Assessment In Developing And Transition Economies: A Survey Of Current Practice", Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004, tersedia pada http://idpm.man.ac.uk/crc/ diakses pada tanggal 15 Mei 2023.

[16] *Ibid*.

[17] Ann Seidman, dkk, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters* (London: Kluwer Law International Ltd, 2001) hal. 95.

[18] *Ibid*.

mempreskripsikan nilai atau mendesain sebuah nilai yang terkandung dalam norma hukum.

Terdapat 3 (tiga) metode untuk mendesain nilai di dalam sebuah norma hukum, yaitu:

1. Metode *end*-means yakni menentukan cara untuk mencapai suatu tujuan. Permasalahan dari metode ini menurut Ann dan Roberts Seidman adalah tidak memakai data-data dari pengalaman, tidak adanya umpan balik dari evaluasi, dan bisa menyebabkan otoritarianisme.[19]
2. Metode *Incrementalism* yakni menentukan cara dengan resiko paling sedikit untuk mencapai perubahan sosial. Pembentukan norma hukum dilakukan dengan menganalisis untuk menemukan berbagai alternatif kebijakan, karena itu dapat memprediksikan potensi dan memastikan risiko yang tidak terduga dan terelakkan. Namun menurut Ann dan Roberts Seidman hal ini bisa menyebabkan pragmatisme dalam penyusunannya, dan pada akhirnya sama seperti end-means tidak memakai data atau informasi dari pengalaman.[20]
3. Metode *Problem Solving* atau Memecahkan masalah yang dilakukan dengan 4 (empat) tahapan, yaitu menjelaskan masalah sosial, mengusulkan dan menjamin untuk memberikan penjelasan tentang masalah, merancang solusi dengan perincian nilai, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang atau norma yang baru.[21]

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penggunaan terma yang tepat adalah *Problem Solving Methodology* sebagaimana terdapat dalam literatur yang digunakan oleh Ann Seidman dan Robert B. Seidman, namun secara awam, singkatan dari masing-masing faktor (ROCCIPI) lebih dikenal sehingga dua terma ini sering tertukar. Karena pada UU No. 13 Tahun 2022 terma yang

[19] Ann Seidman dan Robert B. Seidman, *State and Law in The Development Process*: *Problem Solving and Institutional Change*, (New York: ST Martin Press, 1994), hlm. 69.
[20] *Ibid*, hlm. 72.
[21] *Ibid*., hlm. 40.

dipakai adalah ROCCIPI maka pada penelitian ini, terma yang dipakai adalah ROCCIPI walaupun secara luas yang dimaksud adalah *Problem Solving Methodology*.

Dari paparan sebagaimana disampaikan di atas oleh karena itu, pentingnya kedua metode ini adalah, untuk RIA, pertama mengenai pemerintah sebagai pembentuk perundang-undangan dapat mengevaluasi efektifitas regulasi untuk: (a) menyelesaikan permasalahan yang ada dan (b) mencapai tujuan (*objectives*) peraturan perundang-undangan tersebut; [22] kedua, memastikan bahwa perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*option*) yang tersedia; Ketiga, mengkaji berbagai manfaat dan biaya (dampak) suatu peraturan, terutama manfaat dan biaya yang harus ditanggung oleh pelaksanaan peraturan, ketiga terdapat laporan bahwa telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan pihak terkait (*stakeholders*) di semua tahapan regulasi; dan mengevaluasi strategi implementasi regulasi.

Sedangkan pentingnya penerapan Problem Solving Methodologi (ROCCIPI) adalah pertama, metode ini mengharuskan perancang untuk mengidentifikasi aktor sosial dan perilakunya yang menghasilkan permasalahan sosial atau mengakibatkan peraturan perundang-undangan tidak berjalan semestinya, hal ini juga harus dapat disertai dengan bukti ilmiah.[23] Kedua, metode ini menyediakan penjelasan akan permasalahan sosial dengan menggunakan tools ROCCIPI. Hukum yang efektif harus mengatasi penyebab perilaku bermasalah. Oleh karena itu, drafter harus memeriksa alasan obyektif dan subyektif di mana pemegang peran bertindak, dan mengusulkan hipotesis untuk menjelaskan perilaku tersebut, dan kemudian menyediakan bukti yang diperlukan untuk membuktikan validitasnya. Ketiga metode ini mengharuskan

[22] Asian Development Bank, Indonesian Regulatory Review Manual (Jakarta: Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2003) hlm. 26.

[23] Ann Seidman & Robert B. Seidman, *Drafting Legislation for Development*, ... hlm. 23.

penyusun untuk menilai bukti-bukti dari kemungkinan biaya dan manfaat sosial dan ekonomi dari solusi legislatif alternatif yang mungkin, termasuk yang disarankan oleh tinjauan mereka terhadap hukum dan studi banding. Terakhir, metode tersebut mengharuskan adanya pemantauan dan evaluasi terhadap implementasi. Para penyusun peraturan perundang-undangan harus memasukkan mekanisme umpan balik (*feedback*) dan evaluasi dalam Rancangan Undang-Undang mereka untuk memastikan bahwa, setelah diberlakukan dan dilaksanakan, lembaga pemantauan yang tepat akan menilai dampak sosial dan ekonomi dari pelaksanaan Undang-Undang.

Penerapan Metode RIA dan ROCCIPI Sesuai dengan UU 13 Tahun 2022

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menambahkan dua metode berkaitan dengan penyusunan Naskah Akademik, khususnya untuk mengkaji implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Dua metode ini adalah metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI). Penambahan dua metode ini dilakukan dengan mengubah Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 khususnya pada ketentuan Bab II huruf D tentang kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.[24]

[24] Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, LN Nomor 143 Tahun 2022 TLN Nomor 6801, Pasal I angka 18.

Secara sederhana perubahannya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel Sistematika Penyusunan Naskah Akademik dan Penerapan RIA dan ROCCIPI dalam UU 13 Tahun 2022

Sistematika NA dalam UU 12/11	**Sistematika NA dalam UU 13/22**
JUDUL KATA PENGANTAR DAFTAR ISI	TETAP
BAB I PENDAHULUAN A. Latar Belakang B. Identifikasi Masalah C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik D. Metode	TETAP
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS A. Kajian teoretis. B. Kajian terhadap asas/ prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat. D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.	Hanya menambahkan bagian D Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru dilakukan dengan menganalisis dampak dari suatu norma dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapan suatu Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Kajian tersebut didukung dengan analisis yang menggunakan metode tertentu, antara lain metode

	Regulatory Impact Analysis (RIA) dan metode *Rule, Opportunitg, Capacitg, Communication, Interest, Procesg and ldeology* (ROCCIPI).
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	TETAP
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	TETAP
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	TETAP
BAB VI PENUTUP	TETAP

Sejak diundangkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tersebut telah diundangkan setidaknya tiga puluh dua (32) Undang-Undang lainnya.[25] Dari tiga puluh dua Undang-Undang tersebut dilakukan analisa terhadap lima (5) Undang-Undang yang tersedia Naskah Akademiknya untuk dilihat apakah telah terdapat penerapat metode RIA dan ROCCIPI pada Naskah Akademiknya. Alasan dilakukan analisa hanya terhadap 5 Undang-Undang ini adalah Undang-Undang ini adalah Undang-Undang baru dan bukan Undang-Undang ratifikasi perjanjian Internasional, bukan Undang-Undang Pembentukan Daerah, serta bukan Undang-Undang Anggaran dan Pendapatan Belanja

[25] Jumlah ini didapat dari mengakses situs https://jdih.setneg.go.id/Produk per tanggal 15 Juli 2023.

Negara (APBN). Naskah Akademik Undang-Undang tersebut adalah:

1. Naskah Akademik Undang-Undang Pemasyarakatan.
2. Naskah Akademik Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi
3. Naskah Akademik Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
4. Naskah Akademik Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan
5. Naskah Akademik Undang-Undang Landasan Kontinen

Dari analisa lima Undang-Undang yang diundangkan setelah Undang-Undang No. 13 Tahun 2022, tidak terdapat Undang-Undang yang menggunakan metode RIA dan ROCCIPI dalam penyusunan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara, selain Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 itu sendiri. Namun terdapat beberapa Undang-Undang yang secara parsial menjelaskan masalah, tujuan, dan manfaat walaupun sebagian besar bersifat normative dan kualitatif. Rangkuman hasil analisa dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Hasil Analisa Naskah Akademik Setelah adanya UU No. 13 Tahun 2022

No	Naskah Akademik Undang-Undang	Hasil Analisa					
		Memakai RIA	Memakai ROC-CIPI	Menjelaskan Masalah	Menjelaskan Tujuan	Menjelaskan Dampak Biaya dan Manfaat (Kualitatif)	Menggunakan Data Empirik
1	Perubahan Kedua UU 12/11	V	X	X	V	V	X
2	Pemasyarakatan	X	X	V	V	X	X
3	Perlindungan Data Pribadi	X	X	V	V	V	X
4	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	X	X	X	X	X	X
5	Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan	X	X	V	V	V	V
6	Landasan Kontinen	X	X	V	V	V	X

Penetapan pemanfaatan RIA dan ROCCIPI sebagaimana diatur dalam Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 masih parsial. Pengimplementasiannya hanya menyasar pada penerapan sistem baru yang akan dimasukkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah dalam hubungan dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat serta dampaknya terhadap beban keuangan negara.

Selain menganalisa mengenai penerapan metode RIA dan ROCCIPI dalam masa kini, diperlukan pula penerapan RIA dan ROCCIPI yang ideal dalam masa ke depan. Berdasarkan berbagai deskripsi mengenai Naskah Akademik, sistematika substansi dari Naskah Akademik perlu dikaji ulang, beberapa ide mengenai penerapannya adalah sebagai berikut. Pertama, dikarenakan yang menjadi titik tolak utama untuk menentukan bahwa masalah yang dihadapi memang hanya dapat diselesaikan melalui Undang-Undang, sehingga layak untuk menjadi materi muatan Undang-Undang ialah permasalahan yang dihadapi hal ini dapat dilakukan dengan mengubah BAB I sebagai Pendahuluan yang perlu dilakukan oleh penyusun Naskah Akademik ialah mendefinisikan masalah dan memahami masalah, pada bagian latar belakang, Bab I Naskah akademis, tahap 1 RIA dapat diimplementasikan untuk Identifikasi dan Analisis Masalah. Kedua, Dalam Bab I bagian C terkait "Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik" dapat memakai teori dan praktek langkah 2 RIA terkait Penentuan Tujuan.

Ketiga, dalam BAB II Bagian C terkait "Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat" dapat memakai tools ROCCIPI untuk menentukan penyebab permasalahan sosial dalam kondisi yang ada. Tentu hal ini dengan menentukan terlebih dahulu masalah sosial yang dihadapi serta *drafter* perlu menentukan *role* occupant atau pemegang peran.

Keempat, dalam Bab II bagian D terkait "Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara" dapat memakai tahap 3 dan 4 RIA terkait Pengembangan Berbagai Pilihan/Alternatif Kebijakan untuk Mencapai Tujuan serta *Cost Benefit Annalysis*. Tentu karena yang diharapkan dalam bagian ini adalah penelitian dan data empiric perlu ditunjang dengan penelitian secara kuantitatif bukan hanya kualitatif. Selain itu, penambahan bagian ini dapat juga ditunjang dengan *Problem Solving Methodology* terhadap harapan role occupant saat RUU dilaksanakan.

Kelima, Bab III mengenai Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, dapat pula ditambahkan dengan dengan Pemantauan dan Evaluasi. Pemantauan dan evaluasi akan menjadi bagian baru di dalam pembentukan Naskah Akademik. Setiap Peraturan perundang-undangan yang dikaji perlu dilihat sebagai salah satu tools 'Rule' dalam ROCCIPI. Melalui pemantauan dan evaluasi dapat diketahui kendala dan sumber daya dalam faktor subyektif dan obyektif yang dapat digunakan untuk membentuk Undang-Undang yang efektif, seperti yang dikemukakan oleh Ann Seidman melalui metode legislasinya.

Keenam, pada Bab V dapat dilakukan langkah 5, dan 6 RIA untuk menunjukkan Pemilihan Kebijakan Terbaik, dan Penyusunan Strategi Implementasi, serta dapat pula dilakukan penyusunan alternatif solusi dari Problem Solving Methodology. Alternatif solusi ini harus difikirkan oleh pembentuk Naskah Akademik sampai kepada implementasi Undang-Undang yang akan dibentuk. Artinya, pembentuk Naskah Akademik harus berfikir soal dampak dan manfaat dari rumusan-rumusan norma yang akan dimuat di dalam Undang-Undang terhadap sistem hukum nasional, termasuk sampai ke struktur terkait dengan lembaga baru, misalnya atau lembaga yang harus menunjang

implementasi Undang-Undang yang sedang dibentuk ini, dan budaya dari masyarakat yang akan menerima Undang-Undang ini.

Tabel Penerapan RIA dan ROCCIPI dalam Penyusunan Naskah Akademik Yang Ideal

Sistematika NA dalam UU 12/11 sebagaimana diubah dalam UU 13/22	**Sistematika NA yang IDEAL dengan Penerapan RIA dan ROCCIPI**
JUDUL KATA PENGANTAR DAFTAR ISI	TETAP
BAB I PENDAHULUAN A. Latar Belakang B. Identifikasi Masalah C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik D. Metode	Menyisipkan Tahap 1 RIA: Identifikasi dan Analisis Masalah Terkait Kebijakan dalam Latar Belakang Dalam Bab I C dapat memakai teori dan praktek langkah 2 RIA: Penentuan Tujuan
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS A. Kajian teoretis. B. Kajian terhadap asas/ prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat. D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. (RIA DAN ROCCIPI)	Dalam BAB II C dapat memakai tools ROCCIPI untuk menentukan penyebab permasalahan sosial dalam kondisi yang ada Dalam Bab II D dapat memakai tahap 3 dan 4 RIA: Pengembangan Berbagai Pilihan/Alternatif Kebijakan untuk Mencapai Tujuan serta CBA. Selain itu juga dapat dipakai *Problem Solving Methodology* terhadap harapan *role occupant* saat RUU dilaksanakan

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	TETAP
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	TETAP
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	Dalam bab V dapat dilakukan langkah 5, dan 6 RIA untuk menunjukkan: a. Pemilihan Kebijakan Terbaik b. Penyusunan Strategi Implementasi Serta dapat pula dilakukan penyusunan SOLUSI dari Problem Solving Methodology
BAB VI PENUTUP	TETAP

Kesimpulan

UU No. 12 Tahun 2011 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 mengakomodir Tiga cabang Ilmu perundang-undangan, yaitu, proses, metode, dan teknik. Sebagai metode, RIA dan ROCCIPI diadopsi dalam perancangan naskah akademik, sebagaimana disebutkan dalam lampiran I UU No. 13 Tahun 2022. Sebagai Metode, keberadaannya berguna untuk mengetahui apa alasan, tujuan, dan manfaat sebuah Undang-Undang dibentuk. Dalam metoda RIA, implementasinya berguna untuk mengevaluasi efektifitas regulasi untuk: (a) menyelesaikan permasalahan yang ada dan (b) mencapai tujuan (objectives) peraturan perundang-undangan tersebut; kedua, memastikan bahwa perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (option) yang tersedia; Ketiga, mengkaji berbagai manfaat dan biaya (dampak) suatu peraturan, terutama

manfaat dan biaya yang harus ditanggung oleh pelaksanaan peraturan, ketiga terdapat laporan bahwa telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan pihak terkait (stakeholders) di semua tahapan regulasi; dan mengevaluasi strategi implementasi regulasi. Sedangkan pentingnya Metode ROCCIPI yakni pertama, mengharuskan perancang untuk mengidentifikasi aktor sosial dan perilakunya yang menghasilkan permasalahan. Kedua, metode ini menyediakan penjelasan akan permasalahan sosial dengan menggunakan tools ROCCIPI. Ketiga, metode ini mengharuskan penyusun untuk menilai bukti-bukti dari kemungkinan biaya dan manfaat sosial dan ekonomi dari solusi alternatif yang mungkin, termasuk yang disarankan oleh tinjauan mereka terhadap hukum dan studi banding. Terakhir, metode tersebut mengharuskan adanya pemantauan dan evaluasi terhadap implementasi regulasi.

Penerapan Metoda RIA dan ROCCIPI dalam penyusunan Naskah Akademik sejak diundangkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 belum maksimal. Ditemukan hanya satu Undang-Undang yang telah memakai metode RIA yakni Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Adapun Naskah Akademik Undang-Undang lainnya yang dianalisa, menunjukkan terdapatnya kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara namun masih secara parsial menjelaskan masalah, tujuan, dan manfaat walaupun sebagian besar bersifat normatif dan kualitatif. Kedepannya RIA dan ROCCIPI dapat diimplementasikan dalam ruang lingkup yang lebih luas dan holistik. Penerapannya dapat dengan mengubah sistematika lampiran I UU 13 Tahun 2022 dengan menyempurnakan Lampiran I yang sudah ada.

Daftar Pustaka

Buku :

Asian Development Bank. *Indonesian Regulatory Review Manual*. Jakarta: Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2003.

Dickerson, Reed. *Legislative Drafting*. Boston: Little, Brown and Company, 1954.

Fauzan, Encik Muhammad. *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2020.

Harrington, Winston & Richard D. Morgenstern. *Evaluating Regulatory Impact Analyses*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2004. Seidman, Ann & Robert B. Seidman. *State and Law in The Development Process: Problem Solving and Institutional Change in The Third World*. New York: St. Martin Press Inc., 1994.

Seidman, Ann, dkk. *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*. London: Kluwer Law International Ltd, 2001.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

Disertasi :

Anggraeni, Ricca. "Relasi Naskah Akademik dengan Kualitas Undang Undang, yang Di hasilkan oleh Tiga Rezim Peraturan Perundang Undangan melalui Cara Pembentukan Modifikasi". Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Dipenogoro, Semarang 2019.

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – IV". Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Jurnal :

Nalle, Victor Imanuel W. "Research Methodology In Legislative Lrafting In Indonesia". *The Theory and Practice of Legislation,* Volume 11 (2023).

Natabaya, H.A.S., "Peningkatan Kualitas Perundang-undangan (suatu pendekatan input dan output)". *Jurnal Legislasi Indonesia,* Volume 4 No. 2 (2007).

Seidman, Ann & Robert B. Seidman. "Drafting Legislation for Development: Lessons from a Chinese Project". *The American Journal of Comparative Law,* Volume. 44, No. 1 (1996).

Seidman, Ann & Robert B. Seidman. "Instrumentalism 2.0: Legislative Drafting for Democratic Social Change,". *Jurnal Legisprudence,* Volume 7 No. 1 (2019).

Trijono, Rahmat. "Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Rechtvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1 Nomor 3 (2012).

Urabe, Noriho."Rule of Law and Due Process: A Comparative View of The United States and Japan,". *Law and Contemporary Problems* (1990).

Voermans, W., H. M. ten Napel & R. Passchier. "Combining efficiency and transparency in legislative processes". *The Theory and Practice of Legislation*, Volume 3, No. 3 (2015).

Ceramah Ilmiah :

Attamimi, A. Hamid S. "*Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman*" disajikan dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar di Universitas Indonesia, Depok, 1992.

Rodrigo, Delia. "Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Development Sountries", disajikan dalam South Asian-Third High Level Investment Roundtable. Bhaka, Bangladesh, 2005.

Internet :

Working Paper Series, "Regulatory Impact Assessment In Developing And Transition Economies: A Survey Of Current Practice", Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004, tersedia pada http://idpm.man.ac.uk/crc/

Peraturan Perundang-undangan :

Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

_____. Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, LN Nomor 143 Tahun 2022 TLN Nomor 6801

IMPLEMENTASI PRINSIP NEGARA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT

Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H.[1], Zamzabila Abdillah Syakur[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur
Email: indah.qurbani80@ub.ac.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur
Email: zamzabila@student.ub.ac.id

Abstrak

Prinsip-prinsip negara hukum sebagai sebuah fenomena dinamis termasuk dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial yang akan diterapkan kepada masyarakat harus dibentuk melalui proses yang tepat. Maka diperlukan analisis tentang penerapan prinsip negara hukum yang ideal untuk diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penulisan naskah dilakukan dengan metode yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud penguatan kedaulatan rakyat dalam proses legislasi di Indonesia yang menegakkan prinsip negara hukum. Berdasarkan hasil penelitian, upaya penegakan prinsip negara hukum melalui peningkatan

partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada yang dilakukan oleh parlemen di Amerika Serikat khususnya pada undang-undang dengan mekanisme omnibus. Metode partisipasi masyarakat tersebut sebaiknya dapat dimuat dalam dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Dalam hal lain, pengaturan terkait *single subject rule* dalam pembentukan undang-undang omnibus juga penting untuk diterapkan supaya satu undang-undang omnibus hanya fokus di satu sektor saja sehingga dapat memudahkan pembahasan dan meningkatkan kesempatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, pembentukan undang-undang di Indonesia menjadi lebih demokratis dan dinamis sesuai prinsip negara hukum.

Kata kunci: Prinsip Negara Hukum; Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Perbandingan dengan Amerika Serikat.

Abstract

The principles of rule of law as a dynamic phenomenon are included in the process of forming laws and regulations. Therefore, laws and regulations that function as a means of social engineering that will be applied to society must be formed through an appropriate process. So an analysis is needed regarding the application of the principles of an ideal rule of law to be applied in the formation of laws and regulations in Indonesia. The manuscript writing was carried out using a normative juridical method using a statutory approach and a comparative approach. Involving community participation in the formation of laws and regulations is a form of strengthening people's sovereignty in the legislative process in Indonesia which upholds the principle of the rule of law. Based on the research results, efforts to uphold the principles of the rule of law by increasing public participation in the process of forming laws and regulations in Indonesia can be carried out by referring to what is carried out by the

parliament in the United States, especially on laws with an omnibus mechanism. This method of community participation should be contained in the legal basis for the formation of statutory regulations, namely Law no. 12 of 2011 and its amendments. In other cases, it is also important to implement regulations related to the single subject rule in the formation of omnibus laws so that one omnibus law only focuses on one sector so that it can facilitate discussion and increase opportunities for public participation. Thus, the formation of laws in Indonesia becomes more democratic and dynamic in accordance with the principles of a rule of law.

Keywords: Principles of the rule of law; Formation of Legislation; Comparison with the United States.

Latar Belakang

Demokrasi merupakan fenomena dinamis, karenanya selalu mengalami perubahan baik dari dalam dirinya sendiri maupun karena pengaruh dari luar. Bahkan dapat dikatakan timbul dan tenggelamnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu banyak ditentukan oleh gejala diluarnya berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Menurut R.M. Mac Iver, "*democracy is a form of government that is never completely achieved. This condition makes is harder to identify and harder to assess than oligarchy. Oligarchy presents no problem of definition, but there is much despute over the definition of democracy. Democracy grows into its being. There may be centuries of growth, before we can say: now this state is a democracy.*" Dalam hal perkembangan demokrasi di Indonesia haruslah dilihat sebagai negara hukum, yaitu menjadikan hukum sebagai landasan seluruh kegiatan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Salah satu prinsip dari negara hukum yaitu asas legalitas yang mewajibkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana

rekayasa sosial yang akan diterapkan kepada masyarakat harus dibentuk melalui proses yang tepat. Berdasarkan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya). Undang-undang tersebut menjadi pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang memuat metode standar dan baku dalam pembentukan peraturan dari awal penyusunan hingga diberlakukan.

Peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 terbagi menjadi beberapa jenis berdasarkan urutan hierarkinya yaitu UUD NRI 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun selain peraturan tersebut, peraturan yang ditetapkan oleh lembaga, komisi, maupun badan negara yang dibentuk berdasarkan peraturan juga di rekognisi sebagai peraturan perundang-undangan.

Undang-undang sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintahan dibentuk bersama oleh Presiden dan DPR. Hal tersebut didasarkan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan yang sama kepada Presiden dan DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang yang kemudian dibahas untuk mencapai persetujuan bersama. Kewenangan pembentukan undang-undang diberikan kepada dua lembaga negara sebagai wujud dari *separation of power* (pemisahan kekuasaan) yang merupakan salah satu prinsip dari negara hukum. Dalam prinsip tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu, kekuasaan dibagi menjadi

kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Berdasarkan pembagian kekuasaan tersebut maka pembentukan undang-undang merupakan kewenangan dari lembaga legislatif, sedangkan lembaga eksekutif merupakan pelaksana undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif.

Sebelum mengalami amandemen, Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Hal tersebut menjadikan kedudukan Presiden sebagai lembaga eksekutif lebih dominan dan bobot kekuasaan yang dimiliki lebih besar dibanding lembaga lainnya (*executive heavy*) yang menghasilkan banyak undang-undang yang bermuatan kehendak politis Presiden.[1] Sedangkan peran DPR hanya sekedar menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden sehingga hak DPR sebagai lembaga legislatif menjadi tereduksi dalam pembentukan undang-undang. Pasal 5 ayat (1) tersebut kemudian diubah pada amandemen I tahun 1999 sehingga berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian telah terjadi transfer kekuasaan dalam pembentukan undang-undang menjadi kekuasaan DPR dalam membentuknya.[2]

Amandemen UUD NRI 1945 memuat prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan dimana lembaga pemerintahan dapat saling mengontrol dan mengawasi, bahkan dalam hal tertentu dapat saling mengisi atau menjalankan fungsi antarinstitusi dengan batasan-batasannya sehingga potensi pencederaan sistem demokrasi seperti kekuasaan *superpower* yang dijalankan oleh satu lembaga dapat diantisipasi.[3] Dengan

---

[1] Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi*, *Panduan Praktis Perilaku Demokratis* (Jakarta: MagnaScript Publishing, 2012), h.101.

[2] Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h.282.

[3] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h.89.

dilakukannya *checks and balances*, pembagian kekuasaan serta sistem pengawasan antar lembaga negara dapat dilakukan secara lebih transparan untuk menyempurnakan penyelenggaraan ketatanegaraan menjadi lebih demokratis dan modern.

Salah satu isu perundang-undangan yang menimbulkan kontradiksi di berbagai kalangan masyarakat beberapa tahun terakhir yaitu undang-undang berbasis metode omnibus yang merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan memuat materi muatan baru; mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu peraturan perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.[4] Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus memungkinkan perubahan dan pencabutan beberapa undang-undang sekaligus melalui satu undang-undang saja. Namun dalam implementasinya penggunaan metode omnibus menimbulkan bahwa permasalahan, diantaranya yaitu sangat sulit untuk disusun, terbatasnya kesempatan untuk didebatkan dan diteliti, dapat membuat konsultasi menjadi sulit, sulit diterapkan, serta menambah kompleksitas alih-alih menghapusnya.[5]

Hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat (*das sein*) tidak selalu semulus seperti bagaimana hukum seharusnya dilaksanakan (*das sollen*). Hukum diciptakan melalui proses konstruksi dari peristiwa dan kenyataan sosial yang ada di masyarakat sehingga hukum mengatur bagaimana seharusnya

---

[4] Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[5] Patrick Keyzer, "La Trobe Law School, La Trobe University", *Materi Kuliah Tamu* "*The Indonesian Omnibus: Opportunities and Challenges*", Universitas Brawijaya, Malang, Januari 2020.

masyarakat bertingkah laku berdasarkan tempat dimana hukum itu lahir. Oleh karena itu masyarakat harus menaati hukum yang telah dibentuk sebagai pedoman dalam melakukan kegiatan dalam kehidupan sehari-hari. Agar dapat tercipta supremasi hukum yaitu kondisi dimana hukum ditempatkan pada posisi tertinggi, hukum sebagai perangkat kaidah normatif seyogyanya dapat ditaati dan dijalankan dengan sungguh-sungguh tanpa ada rasa paksaan dan intervensi dari pihak manapun. Hal tersebut menunjukkan supremasi hukum sebagai salah satu esensi demokrasi, dimana masyarakat dapat dengan sungguh-sungguh menaati hukum tanpa perlu adanya tindakan represif dari penegak hukum.[6] Oleh karena itu jika masih terjadi pelanggaran terhadap hukum maka perlu ditelaah kembali apakah hukum yang berlaku telah sesuai dengan kondisi yang ada di masyarakat dan dapat menjadi solusi dari permasalahan yang ada atau tidak. Jika hukum dirasa belum sesuai dengan kehendak masyarakat, maka wajar jika terjadi berbagai pelanggaran hukum yang menunjukkan belum dimuatnya prinsip-prinsip dasar negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun bukan berarti jika terjadi banyak pelanggaran terhadap hukum maka hukum tersebut dapat dihapus. Karena kembali lagi bahwa hukum mengatur apa yang seharusnya terjadi dan dilakukan (*das sollen*), bukan melegitimasi tindakan yang terjadi (*das sein*) yang belum tentu sesuai dengan norma-norma.[7]

Berdasarkan hal tersebut, menjadi sangat penting untuk memperhatikan implementasi prinsip negara hukum dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia agar dapat terwujudnya supremasi hukum di masyarakat.

---

[6] M. Akil Mochtar, *Seminar Nasional untuk Menyambut Hari Ulang Tahun Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) yang ke-47*, Jakarta, September 2013.

[7] Indah Dwi Qurbani dalam Sudarsono, *Dinamika Hukum* (Malang: Intelegensia Media, 2021), h.255.

Perumusan Masalah

1. Bagaimana formulasi prinsip negara hukum yang ideal untuk diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengimplementasikan prinsip negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif dengan melakukan pengkajian terhadap norma-norma hukum positif terkait dengan isu yang diangkat dalam penelitian ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan melakukan perbandingan aturan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan Amerika Serikat. Jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi: 1. Bahan hukum primer, yaitu UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. 2. Bahan hukum sekunder yang meliputi buku teks, artikel jurnal, maupun doktrin hukum terkait. Metode yang dilakukan dalam penelusuran bahan hukum yaitu dengan metode studi kepustakaan.

Pembahasan

UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar tertulis sekaligus dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya khususnya undang-undang memuat rambu-rambu agar undang-undang yang dibentuk oleh lembaga pembentuk undang-undang

tetap konstitusional melalui cara dan metode yang pasti, baku, dan standar. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas-asas pembentukannya yang diatur dalam UUD NRI 1945 serta teknik pembentukan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya agar dapat memenuhi asas fundamental penyelenggaraan negara, yaitu kedaulatan di tangan rakyat (asas demokrasi) dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat (asas negara hukum). Oleh karena itu, UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu undang-undang dapat direkognisi sebagai undang-undang yang baik apabila dibentuk berdasarkan asas: (a) asas kejelasan tujuan; (b) asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) asas dapat dilaksanakan; (e) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) asas kejelasan rumusan; dan (g) asas keterbukaan.[8]

Kedaulatan di tangan rakyat sebagai penjelmaan dari asas demokrasi di Indonesia diterapkan dengan tunduk pada UUD NRI 1945 sebagai sumber hukum tertinggi. Berdasarkan konstitusi, demokrasi di Indonesia dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu demokrasi langsung oleh rakyat yang kemudian dilanjutkan oleh lembaga perwakilan yang merupakan pelaksanaan demokrasi tidak langsung.[9] Demokrasi langsung dilakukan dalam pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) dimana setiap orang memiliki hak suara untuk memilih anggota legislatif (*one man one vote*) untuk mewakili suara rakyat di tingkat parlemen. Dalam melakukan tugasnya, lembaga legislatif harus dapat mewakili masyarakat yang telah memilih para anggota tersebut

[8] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[9] Harijono, *Transformasi Demokrasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), h.5.

sebagai perpanjangan tangan suara masyarakat, salah satunya dalam tugas membentuk peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menjadi penting karena masyarakat pula yang akan terdampak dari aturan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sehingga hak-hak konstitusional masyarakat tidak boleh dicederai ataupun dibatasi dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan.

Formulasi Prinsip Negara Hukum yang Ideal untuk Diterapkan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas keterbukaan yang diartikan sebagai upaya pengikutsertaan masyarakat dalam perancangan peraturan sehingga masyarakat tidak hanya menjadi objek pelaksana dari suatu peraturan namun dapat memiliki peran untuk turut serta dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menggunakan istilah partisipasi yang lebih bermakna (*meaningful participation*) untuk meningkatkan pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam putusan tersebut, terdapat setidaknya tiga syarat partisipasi masyarakat yang bermakna, yaitu harus memenuhi hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapat penjelasan (*right to be explained*). Dalam pembentukan undang-undang, partisipasi yang bermakna tersebut harus dilakukan setidaknya dalam tahapan pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan bersama dengan DPR dan Presiden, serta dalam persetujuan antara DPR dan Presiden.

Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud penguatan kedaulatan rakyat dalam proses legislasi di Indonesia yang

menegakkan prinsip demokrasi. Partisipasi masyarakat merupakan hak konstitusional yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 yang memberikan hak kepada setiap warga negara untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat untuk memperjuangkan haknya secara kolektif sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat.

Pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termuat dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022. Sebelumnya dalam UU No. 12 Tahun 2011 telah dimuat partisipasi masyarakat namun diperkuat dalam perubahan keduanya dengan perincian nomenklatur pada 4 ayat yang telah ada serta adanya penambahan 5 ayat sehingga Pasal 96 berisi 9 ayat. Ide umum dari pasal tersebut yaitu adanya hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan baik secara lisan atau tertulis.

Perubahan pada Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dilakukan setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang melakukan uji konstitusional Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Perlu diketahui bahwa UU No. 11 Tahun 2020 merupakan undang-undang pertama di Indonesia yang disusun dengan mekanisme omnibus yang menggabungkan undang-undang dari berbagai sektor menjadi 11 (sebelas) klaster. Sejak awal rencana perumusan undang-undang tersebut yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada pidato pelantikannya Oktober 2019 hingga akhirnya diundangkan, terdapat banyak penolakan dari kalangan masyarakat khususnya buruh dan mahasiswa.[10] Hingga pada

[10] Kompas.com, *Jalan Panjang UU Cipta Kerja; Tuai Penolakan, Dinyatakan Inkonstitusional, Kini Presiden Terbitkan Perppu*, Kompas.com, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/12/30/17580431/jalan-panjang-uu-cipta-kerja-tuai-penolakan-dinyatakan-inkonstitusional-kini.

27 Oktober 2020 dilakukan pengujian formil UU No. 11 Tahun 2020 ke Mahkamah Konstitusi dengan perkara nomor 91/PUU-XVIII/2020 diantara beberapa *judicial review* lain yang diajukan terhadap undang-undang tersebut. Setelah mengalami proses persidangan, Mahkamah Konstitusi memutus UU No. 11 Tahun 2020 inkonstitusional dengan syarat dilakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun. Perbaikan yang dimaksud meliputi penyusunan landasan hukum pembentukan undang-undang dengan metode omnibus serta melibatkan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) sebagai wujud prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) sebagai pemenuhan standar formil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Perbaikan sebagaimana dimaksud harus dilakukan dengan memperhatikan cara dan metode pembentukan undang-undang yang pasti, baku, dan standar memenuhi asas-asas pembentukan undang-undang yang baik.

Sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi, Presiden dan DPR melakukan perubahan kedua terhadap UU No. 12 Tahun 2011 dengan menambahkan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus pada Pasal 42A, Pasal 64, dan Pasal 97A serta penambahan klausul terkait partisipasi masyarakat pada Pasal 96. Upaya perbaikan berikutnya terhadap putusan inkonstitusionalitas UU No. 11 Tahun 2020 yaitu Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) untuk menggantikan UU No. 12 Tahun 2020. Perppu sendiri merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan unsur kegentingan yang memaksa sebagai hukum darurat. Kewenangan penetapan perppu adalah hak Presiden berdasarkan penilaian subjektifnya terhadap suatu keadaan darurat sehingga dinilai sebagai keadaan kegentingan yang memaksa (*noodverordeningsrecht*). Walaupun perppu ditetapkan oleh Presiden, DPR sebagai lembaga yudikatif tetap dilibatkan dalam proses objektifikasi unsur kegentingan

yang memaksa dalam penetapan suatu perppu untuk kemudian disetujui dan ditetapkan menjadi undang-undang atau tidak disetujui dan harus dicabut.

Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sebagai "perbaikan" dari UU No. 11 Tahun 2020 menunjukkan ketidakseriusan pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan perbaikan melalui metode baku dan standar serta memenuhi asas-asas pembentukan undang-undang yang baik. Perppu dibentuk berdasarkan kriteria kegentingan yang memaksa dengan rambu-rambu penetapannya yang diatur dalam yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, yaitu (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Berdasarkan putusan di atas, diketahui bahwa perppu disusun dalam tempo sesingkat mungkin karena adanya kebutuhan mendesak sehingga tidak mungkin melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunannya. Aan Eko Widiarto menyatakan dalam proses pembentukan Perppu No. 2 Tahun 2022 tidak dilakukan *public hearing*, pertimbangan pendapat masyarakat, maupun penjelasan kepada masyarakat.[11]

Dalam penjelasan umum Perppu No. 2 Tahun 2022 disampaikan bahwa telah dilakukan peningkatan partisipasi masyarakat melalui Satuan Tugas Percepatan Sosialisasi UU

[11] Admin, *Akademisi FH UB: Proses Pembuatan Perppu Cipta Kerja Tak Melibatkan Partisipasi Masyarakat*, Kanal24, 2023, https://kanal24.co.id/akademisi-fh-ub-proses-pembuatan-perppu-cipta-kerja-tak-melibatkan-partisipasi-masyarakat/.

Cipta Kerja untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap UU Cipta Kerja. Alasan tersebut kurang tepat untuk dikategorikan sebagai peningkatan *meaningful participation* karena yang dilakukan sosialisasi adalah terkait UU No. 11 Tahun 2020, bukan perppu. Walaupun materi muatannya hampir sama, namun nomenklatur aturannya berbeda sehingga masyarakat perlu mengetahui pilihan bentuk hukum yang dipilih pemerintah dalam bentuk perppu. Selain itu, sosialisasi yang dilakukan hanya bersifat searah dari pemerintah sehingga masyarakat tidak memiliki hak untuk didengar dan dipertimbangkan pendapatnya sebagaimana merupakan syarat partisipasi yang bermakna.[12] Perppu No. 2 Tahun 2022 yang mengatur berbagai sektor regulasi seharusnya melibatkan berbagai kalangan masyarakat pula khususnya yang akan terdampak dengan diberlakukannya peraturan tersebut. Misalnya dalam perubahan Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang seharusnya melibatkan perwakilan pekerja migran Indonesia namun tidak ada proses diskusi sama sekali. Walaupun pemerintah berdalih telah meningkatkan *meaningful participation* dengan melakukan diskusi bersama beberapa kelompok masyarakat, pertemuan-pertemuan tersebut tidak fokus membahas terkait undang-undang yang diubah melalui UU No. 11 Tahun 2020.[13]

Tidak adanya unsur *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti pada kasus Perppu No. 2 Tahun 2022 di atas menunjukkan pemerintah telah melalaikan prinsip demokrasi dalam proses politik khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan. Konsep negara hukum (*nomocratie*) yang dianut Indonesia bertujuan untuk

---

[12] Muchamad Ali Safa'at, *Siasat Mengelabui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jawapos, 2023, https://www.jawapos.com/opini/01428725/siasat-mengelabui-putusan-mahkamah-konstitusi.

[13] Marsudi Dedi Putra, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, dan Indah Dwi Qurbani, "Democratic Omnibus Law in Indonesia", *International Journal of Social Science Research and Review* 6, no. 6 (2023): h.247, http://dx.doi.org/10.47814/ijssrr.v6i6.1148.

membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak secara sewenang-wenang kepada masyarakat dan dapat melindungi hak-hak mereka supaya terwujud kedaulatan rakyat (*democratie*). Kedua prinsip tersebut berjalan beriringan bagai dua sisi mata uang yang disebut dengan istilah negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) yang konstitusional.[14] Demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting diperhatikan agar hak-hak masyarakat dapat terpenuhi, khususnya masyarakat lemah seperti masyarakat miskin, kaum marjinal, dan masyarakat minoritas.[15]

Untuk mempelajari lebih lanjut mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya aturan omnibus yang lebih demokratis, penulis melakukan studi perbandingan dengan Amerika Serikat yang telah mempraktikkan aturan dengan metode omnibus sejak lama. Bahkan disebut sebagai negara pertama yang menerapkan undang-undang dengan metode omnibus yaitu melalui *Compromise of 1950* yang memuat 5 (lima) undang-undang terkait penyelesaian masalah status wilayah Meksiko pasca perang Amerika-Meksiko pada tahun 1846-1848.[16] Pada tahun-tahun berikutnya, produk undang-undang berbasis metode omnibus dikeluarkan seperti *The Omnibus Act of June 1868*, *The Omnibus Act of February 22 1889*, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*, *Omnibus the Trade Act of 2002*, *Omnibus Appropriation Act 2009*, *Omnibus Public Land Management Act of 2009*, *The Consolidated Appropriations Act 2018*, serta *Omnibus Appropriation Bill 2021*. Selain itu, Amerika Serikat juga mengeluarkan *Omnibus*

[14] Sarah Malena Andrea Dondokambey, "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Lex Privatum* 11, no. 2 (2023): h.3, https://doi.org/xx.xxxxx/xxxxxxx.

[15] Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): h.157, https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530.

[16] Marsudi Dedi Putra, "Rekonstruksi Pembentukan Undang-Undang Berbasis etode Omnibus yang Memenuhi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik", Disertasi, Universitas Brawijaya, 2023, h.333.

Spending Bill setiap tahunnya yang mengatur anggaran belanja negara yang didalamnya termuat pula substansi politik seperti keamanan wilayah perbatasan, pemilihan umum, hingga upaya perlawanan pengaruh Rusia yang pada praktiknya menyulitkan parlemen untuk melakukan pengkajian dalam waktu singkat karena muatan yang terlalu banyak.[17]

Walaupun telah sering membuat undang-undang omnibus, faktanya parlemen Amerika Serikat belum memiliki dasar pembentukan undang-undang dengan metode omnibus, sehingga dalam pembentukannya, undang-undang omnibus di Amerika Serikat dilakukan berdasarkan konsensus dalam praktik legislasi yang menjadi karakteristik pembentukan hukum mereka untuk melancarkan proses legislasi.[18] Satu-satunya pedoman penggunaan metode omnibus dalam pembentukan undang-undang di AS yaitu pendapat Glen S. Krutz yang menyatakan terdapat pola penggunaan omnibus di AS, diantaranya yaitu: (1) memuat tiga atau lebih *major-topic policy areas*, memuat sepuluh atau lebih *subtopic policy areas*, serta memiliki ukuran lebih besar dibandingkan undang-undang biasa.[19]

Tidak adanya dasar hukum pembentukan undang-undang omnibus tersebut mengakibatkan penyusunan dan penataan substansinya menjadi kurang baik serta menyulitkan proses pembahasan maupun penerapannya karena satu undang-undang omnibus mengatur muatan substansi multisektor. Hal tersebut berakibat munculnya gagasan *single subject rule* yang mengharuskan satu undang-undang hanya mengatur satu subjek saja sebagaimana dikemukakan oleh Rep. Ludmya Love dan Sen. Rand Paul. Dengan dibentuknya undang-undang yang bersifat *single subject rule*, maka keterbukaan dan akuntabilitas parlemen

[17] *Ibid.*, h.334-339.

[18] Vincent Suriadinata, "Penyusunan Undang-Undang Di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia", *Refleksi Hukum* 4, no. 1 (2019): h.125, https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v4.i1.p115-132.

[19] Glen S. Krutz, "Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress", *American Journal of Political Science* 45, no. 1 (2001): h.214, https://doi.org/10.2307/2669368.

dapat ditingkatkan serta ruang partisipasi masyarakat menjadi lebih terbuka.[20] Pengaturan tentang *single subject rule* tersebut telah dimuat dalam aturan di 15 (lima belas) negara bagian AS yang mengharuskan adanya keterkaitan pasal-pasal dalam undang-undang omnibus untuk mencapai tujuan khusus (*interrelated topics*) serta tujuan khusus tersebut mengarah kepada satu subjek (*single subject*) yang tertulis gamblang dalam judul undang-undang.[21] Pengaturan *single subject rule* tersebut bertujuan untuk:

1. Mencegah praktik *log-rolling* yang merupakan praktik saling tukar bantuan antar legislator dengan saling mendukung undang-undang yang diajukan.
2. Menghilangkan praktik "*riders*", yaitu "penunggangan" pasal atau ketentuan ke dalam undang-undang omnibus yang sebenarnya tidak dikehendaki negara sehingga dapat ikut disahkan.
3. Meningkatkan keterbukaan kepada masyarakat dan dapat menyerap aspirasi masyarakat lebih baik.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang Amerika Serikat dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk menjaga proses pembentukan undang-undang tetap demokratis diantaranya yaitu:[22]

1. *citizen participation offices*: memfasilitasi akses informasi dan fasilitas penampungan aspirasi melalui kantor pemerintahan di daerah untuk memenuhi hak mendapatkan informasi dan hak menyampaikan aspirasi masyarakat;
2. *ad-hoc meetings or workshops with civil society organizations*: mengundang perwakilan masyarakat ke hadapan anggota parlemen khususnya perwakilan kelompok minoritas

[20] Stephanie Juwana, Gabriella Gianova, Gridanya Mega Laidha, *Sistem dan Praktik Omnibus di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making* (Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative, 2020), h.14.

[21] *Ibid*., h.64.

[22] Badan Keahlian DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", 2022, h.68.

dan marginal serta mengadakan pelatihan atau lokakarya untuk anggota parlemen mengenai bidang-bidang keahlian masyarakat sehingga parlemen dapat lebih memahami kondisi masyarakat;

3. *institutional bodies*: pengangkatan wakil-wakil dari kelompok masyarakat untuk bergabung ke badan parlemen secara sementara maupun permanen;
4. *public outreach*: parlemen melakukan penampungan aspirasi publik untuk mengumpulkan umpan balik dari berbagai kalangan masyarakat;
5. *town hall meetings*: mengadakan dialog dan sesi tanya jawab antara masyarakat dengan parlemen yang membahas terkait dampak pemberlakukan undang-undang nantinya yang akan dirasakan oleh masyarakat.

Upaya peningkatan partisipasi masyarakat sebagaimana diuraikan di atas sebagian besar dilakukan dengan memanfaatkan sistem elektronik dalam jaringan (daring) supaya dapat menjangkau lebih banyak kalangan masyarakat mengingat kondisi geografis AS yang sangat luas. Pemerintah AS telah mengembangkan formulir partisipasi publik yang mudah diakses secara daring dalam format *public participation geographic information system* (PPGIS).[23] Walaupun dalam praktiknya partisipan formulir tersebut lebih didominasi dari kalangan industri dan korporasi daripada kelompok-kelompok masyarakat dengan jumlah masukan atau tanggapan dari pihak korporasi sebanyak 60 persen dan dari kalangan perseorangan hanya sejumlah 6 persen.[24] Permasalahan lain dari penggunaan sistem formulir partisipasi publik daring ini yaitu komentar

[23] Peter A. Kwaku Kyem, "Embedding GIS Applications into Resource Management and Planning Activities of Local and Indigenous Communities: A Desirable Innovation or a Destabilizing Enterprise?", *Journal of Planning Education and Research* 20, no. 2 (2000): h.178, https://doi.org/10.1177/0739456X0002000204.

[24] Jennifer Nash dan Daniel E. Walters, "Public Engagement and Transparency in Regulation: A Field Guide to Regulatory Excellence", *Research Paper Prepared for the Penn Program on Regulation's Best-In-Class Regulator Initiative*, Juni 2015, h.21.

dan masukan yang masuk seringkali kurang berkualitas karena banyaknya tanggapan massal yang digeneralisasi oleh komputer.[25]

Dalam memenuhi asas keterbukaan sebagai standar demokrasi, pemerintah AS tidak hanya sekedar menerbitkan undang-undang begitu saja, namun juga melakukan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit*) serta penilaian dampak dari setiap peraturan yang akan dikeluarkan. Demikian pula pemerintah juga melakukan publikasi informasi lainnya seperti: (a) seluruh dokumen, tanggapan tertulis, dan informasi yang terdokumentasi; (b) transkrip audiensi publik; (c) seluruh dokumen penting terkait penyusunan undang-undang; (d) rancangan undang-undang sebelum dilakukan konsultasi kepada publik; (e) serta seluruh dokumen yang telah melalui proses *peer-review* dalam rangka meningkatkan integritas keilmuan dalam pembentukan undang-undang.[26]

Upaya-upaya yang dilakukan AS dalam rangka meningkatkan keterbukaan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat khususnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dicontoh oleh lembaga pembentuk undang-undang di Indonesia dalam hal ini adalah Presiden dan DPR agar pembentukan undang-undang kedepannya dapat lebih terbuka dan demokratis. Apabila pembentuk undang-undang melakukan proses pembentukan secara demokratis, maka hal tersebut dapat meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan masyarakat terhadap pembentuk undang-undang. Walaupun memang upaya AS dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang khususnya dalam metode omnibus masih mengalami beberapa permasalahan

[25] Steve Balla, dkk., "Mass, Computer-Generated, and Fraudulent Comments", *Report prepared for the consideration of the Administrative Conference of the United States*, Juni 2021, h.2.

[26] Marsudi Dedi Putra, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, dan Indah Dwi Qurbani, *Op. Cit.*, h.252.

dan hambatan, pemerintah AS terus berupaya melakukan pemecahan permasalahan dengan mendatangkan para akademisi untuk membantu penyempurnaan sistem yang sudah ada sesuai keahlian dan kepakaran di bidang masing-masing supaya tercipta pemerintahan yang lebih demokratis dan berbasis akademis.[27]

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengimplementasikan prinsip negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mengacu pada upaya yang dilakukan oleh parlemen di AS khususnya pada undang-undang dengan mekanisme omnibus terkait peningkatan partisipasi masyarakat melalui metode-metode sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya. Metode partisipasi masyarakat tersebut sebaiknya dapat dimuat dalam dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Disamping itu, pengaturan terkait *single subject rule* dalam pembentukan undang-undang omnibus juga penting untuk diterapkan supaya satu undang-undang omnibus hanya fokus di satu sektor saja sehingga dapat memudahkan pembahasan dan meningkatkan kesempatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, pembentukan undang-undang di Indonesia menjadi lebih demokratis dan dinamis melalui adanya partisipasi dari masyarakat yang menjadikan pembentukan hukum di Indonesia tidak bersifat satu arah.

Penerapan prinsip negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang omnibus di Indonesia juga dapat mengacu pada pendapat Marc Jans dan Kurt De Backer yang menjelaskan adanya tiga

[27] Marsudi Dedi Putra, *Op. Cit.*, h.343.

dimensi penting pada peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk tercapainya penegakan demokrasi, yaitu kapasitas (*capacity*), koneksi (*connections*), dan tantangan (*challenges*).[28]

1. Kapasitas: berarti kapasitas atau kemampuan pembentuk undang-undang dalam membentuk undang-undang berbasis omnibus yang berkaitan dengan kemampuan penyusunan undang-undang (*legislative drafting*). Upaya peningkatan partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan kapasitas pembentuk undang-undang yaitu:[29]
    a) Menyempurnakan aturan teknis pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sebagaimana termuat dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan perubahannya. Walaupun telah mengalami perubahan dan penambahan, pasal tersebut kurang mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait partisipasi yang lebih bermakna (*meaningful participation*). Sebaiknya dilakukan perubahan dengan mencantumkan frasa "partisipasi yang lebih bermakna" pada judul bab sehingga tampak jelas maksud dari partisipasi masyarakat adalah partisipasi yang lebih bermakna.
    b) Melakukan perubahan terhadap penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 dan perubahannya yang membatasi lembaga swadaya masyarakat sebagai "lembaga terdaftar di kementerian yang berwenang" yang dapat menjadi hambatan bagi banyak kelompok masyarakat untuk memberikan masukan. Frasa "terdaftar di kementerian yang berwenang" tersebut perlu dihilangkan dan diubah menjadi "yang berkepentingan".

[28] Marc Jans dan Kurt De Backer, "Youth (-work) and Social Participation: Element for a Practical Theory", *Jongeren en Participatie Research Report*, Brussel, 2002, h.5.

[29] Marsudi Dedi Putra, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, dan Indah Dwi Qurbani, *Loc. Cit.*

c) Aturan pelaksanaan khususnya terkait partisipasi publik undang-undang omnibus diatur dalam Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan pendapat secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan undang-undang melalui kegiatan konsultasi publik. Kegiatan tersebut penting untuk dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang agar pandangan dan saran dari masyarakat terkait rancangan undang-undang dengan metode omnibus dapat disusun secara demokratis.

d) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2021 pada Pasal 5 ayat (2) memberikan pedoman sosialisasi rancangan undang-undang kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dan/atau masukan dengan cara mengunggah ke sistem informasi peraturan perundang-undangan, mengirimkan informasi konsep dan permintaan tanggapan dan/atau masukan melalui surat resmi kepada pemangku kepentingan tertentu, serta penyampaian melalui media lain yang mudah diakses oleh masyarakat. Ketentuan tersebut dapat lebih disempurnakan dengan memfokuskan sosialisasi kepada masyarakat yang terdampak agar mendapatkan tanggapan dan/atau masukan untuk kemudian ditindaklanjuti oleh menteri.

2. Koneksi: merupakan keterkaitan antara aspirasi dan kebutuhan masyarakat dengan pembentuk undang-undang. Partisipasi diartikan sebagai keadaan dimana seluruh anggota masyarakat terlibat dalam penentuan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Namun

pelibatan partisipasi masyarakat yang sejati di Indonesia sulit untuk dilakukan karena jumlah masyarakat yang sangat besar dan kondisi geografis yang begitu luas. Oleh karena itu untuk menciptakan partisipasi dalam pembentukan undang-undang omnibus yang demokratis perlu memperhatikan hal-hal berikut:[30]

a) Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 dan perubahannya harus dijalankan dan tidak hanya dibuat sebagai suatu formalitas. Walaupun adanya tantangan demografis dan geografis, tetap penting untuk mengupayakan partisipasi masyarakat meskipun terbatas. Masukan masyarakat sebagai bentuk partisipasi dapat dilakukan melalui media elektronik seperti email, *WhatsApp*, *Instagram*, atau media sosial lain untuk kemudian benar-benar ditampung dan diolah oleh staf ahli pembentukan undang-undang terkait.
b) Perlunya efektivitas penelitian empiris dalam tahapan pembahasan rancangan undang-undang dengan mendatangkan sejumlah akademisi, peneliti, pakar, atau profesional setingkat doktor atau guru besar terpilih yang reputasinya sudah diakui secara luas. Para ahli tersebut sebaiknya terdiri dari ahli substansi dan ahli hukum yang relevan dengan rancangan undang-undang yang bersangkutan. Demikian pula perwakilan pemangku kepentingan yang akan terkena dampak peraturan, seperti asosiasi dan lembaga kemasyarakatan. Dengan mendatangkan ahli yang memang pakar di bidangnya, maka saran-saran yang diterima menjadi lebih tepat sasaran serta mengurangi biaya dan waktu dibandingkan melakukan kunjungan kerja anggota DPR ke berbagai daerah di Indonesia.

[30] *Ibid*., h.253.

c) Setelah dilakukan penelitian empiris dan penyerapan aspirasi masyarakat, rancangan undang-undang harus dilakukan penyempurnaan berdasarkan masukan-masukan yang diterima.

3. Tantangan: yang dimaksud dari tantangan adalah *challenge* yang dihadapi dalam peningkatan partisipasi masyarakat khususnya dalam fasilitas sistem informasi. Terkait hal ini, DPR sebenarnya telah memiliki setidaknya 3 (tiga) media elektronik yang dapat dijadikan sebagai sarana mewujudkan undang-undang omnibus yang demokratis dengan mengakomodasi partisipasi masyarakat. Tiga media tersebut yaitu Sistem Informasi Legislasi (SILEG), Sistem Informasi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Undang-Undang (SIMAS PUU), serta platform "Partisipasiku" yang dikelola oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Namun ketiga media elektronik tersebut masih bersifat satu arah sehingga perlu dilakukan pengembangan supaya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat. Media-media tersebut tidak boleh berhenti pada tataran penyampaian informasi saja, namun juga harus menjadi sarana media diskusi (*e-discussion*), petisi (*e-petition*), pemungutan suara (*e-voting*), jajak pendapat (*e-polls*), serta konsultasi publik (*e-consultation*), khususnya untuk permasalahan khusus dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang yang memerlukan respon cepat dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak.[31]

Upaya-upaya dan saran-saran sebagaimana dijelaskan di atas penting untuk dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai wujud kepedulian pemerintah terhadap tegaknya prinsip negara hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terlebih lagi pasca adanya kasus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai undang-undang omnibus pertama di Indonesia yang dirasa kurang demokratis karena

[31] *Ibid.*, h.254.

tidak menjalankan prinsip keterbukaan dan sangat minim partisipasi masyarakat. Pembentukan undang-undang omnibus dilakukan tidak hanya untuk mempercepat legislasi, namun harus diimbangi dengan pemenuhan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna sebagai implementasi prinsip keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan penegakan pilar negara demokrasi.

Kesimpulan

Kedaulatan di tangan rakyat atau demokrasi sebagai salah satu penjelmaan dari prinsip negara hukum penting untuk ditegakkan di Indonesia. Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah dilibatkannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memutus UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengamanatkan adanya partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dengan metode omnibus yang tidak dipenuhi dalam penyusunan UU omnibus No. 11 Tahun 2020. Dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada pembentukan peraturan perundang-undangan, Indonesia dapat mencontoh upaya yang dilakukan Amerika Serikat dengan melakukan kegiatan *citizen participation offices*, *ad-hoc meetings or workshops with civil society organizations*, *institutional bodies*, *public outreach*, dan *town hall meetings*. Partisipasi masyarakat juga ditampung melalui formulir partisipasi publik yang mudah diakses secara daring dalam format *public participation geographic information system* (PPGIS).

Implementasi prinsip negara hukum melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada upaya yang dilakukan oleh parlemen di Amerika Serikat khususnya pada undang-undang dengan mekanisme omnibus. Metode partisipasi masyarakat tersebut sebaiknya dapat

dimuat dalam dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Disamping itu, pengaturan terkait *single subject rule* dalam pembentukan undang-undang omnibus juga penting untuk diterapkan supaya satu undang-undang omnibus hanya fokus di satu sektor saja sehingga dapat memudahkan pembahasan dan meningkatkan kesempatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, pembentukan undang-undang di Indonesia menjadi lebih demokratis dan dinamis melalui adanya partisipasi dari masyarakat sebagai perwujudan prinsip negara hukum.

Daftar Pustaka

Buku :

Alifuddin, Moh. *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokratis*. Jakarta: MagnaScript Publishing, 2012.

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Harijono. *Transformasi Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.

Juwana, Stephanie, Gabriella Gianova, Gridanya Mega Laidha. *Sistem dan Praktik Omnibus di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making*. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative, 2020.

Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Sudarsono. *Dinamika Hukum*. Malang: Intelegensia Media, 2021.

Jurnal :

Dondokambey, Sarah Malena Andrea. "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Lex Privatum* 11, no. 2 (2023): 1-11, https://doi.org/xx.xxxxx/xxxxxxx.

Krutz, Glen S. "Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress". *American Journal of Political Science* 45, no. 1 (2001): 210-223, https://doi.org/10.2307/2669368.

Kyem, Peter A. Kwaku, "Embedding GIS Applications into Resource Management and Planning Activities of Local and Indigenous Communities: A Desirable Innovation or a Destabilizing Enterprise?", *Journal of Planning Education and Research* 20, no. 2 (2000): 176-186, https://doi.org/10.1177/0739456X0002000204.

Putra, Marsudi Dedi, Tunggul Anshari Setia Negara, Aan Eko Widiarto, dan Indah Dwi Qurbani. "Democratic Omnibus Law in Indonesia". *International Journal of Social Science Research and Review* 6, no. 6 (2023): 244-257, http://dx.doi.org/10.47814/ijssrr.v6i6.1148.

Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 154-166, https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530.

Suriadinata, Vincent. "Penyusunan Undang-Undang Di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia". *Refleksi Hukum* 4, no. 1 (2019): 115-134, https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v4.i1.p115-132.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Badan Keahlian DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", 2022.

Putra, Marsudi Dedi. "Rekonstruksi Pembentukan Undang-Undang Berbasis Metode Omnibus yang Memenuhi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik". *Disertasi*, Universitas Brawijaya, 2023.

Prosiding :

Balla, Steve, dkk. "Mass, Computer-Generated, and Fraudulent Comments". *Report prepared for the consideration of the Administrative Conference of the United States*. Juni 2021.

Jans, Marc dan Kurt De Backer. "Youth (-work) and Social Participation: Element for a Practical Theory". *Jongeren en Participatie Research Report*. Brussel, 2002.

Keyzer, Patrick. "La Trobe Law School, La Trobe University". *Materi Kuliah Tamu "The Indonesian Omnibus: Opportunities and Challenges"*. Universitas Brawijaya, Malang, Januari 2020.

Mochtar, M. Akil. *Seminar Nasional untuk Menyambut Hari Ulang Tahun Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) yang ke-47*. Jakarta, September 2013.

Nash, Jennifer dan Daniel E. Walters. "Public Engagement and Transparency in Regulation: A Field Guide to Regulatory Excellence". *Research Paper Prepared for the Penn Program on Regulation's Best-In-Class Regulator Initiative*, Juni 2015.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Internet :

Admin. *Akademisi FH UB: Proses Pembuatan Perppu Cipta Kerja Tak Melibatkan Partisipasi Masyarakat*. Kanal24. 2023. https://kanal24.co.id/akademisi-fh-ub-proses-pembuatan-perppu-cipta-kerja-tak-melibatkan-partisipasi-masyarakat/.

Kompas.com. *Jalan Panjang UU Cipta Kerja; Tuai Penolakan, Dinyatakan Inkonstitusional, Kini Presiden Terbitkan Perppu*. Kompas.com. 2022. https://nasional.kompas.com/read/2022/12/30/17580431/jalan-panjang-uu-cipta-kerja-tuai-penolakan-dinyatakan-inkonstitusional-kini.

Safa'at, Muchamad Ali. *Siasat Mengelabui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jawapos. 2023. https://www.jawapos.com/opini/01428725/siasat-mengelabui-putusan-mahkamah-konstitusi.

PEMBATASAN PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Dr. Lutfil Ansori, S.H.I., M.H.I.
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya
Email: fil.ansori@gmail.com

Abstrak

Keberadaan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai peran startegis sebagai jalan keluar darurat manakala terjadi kebuntuan hukum, kekosongan hukum, atau keadaan darurat yang membutuhkan penanganan cepat dengan undang-undang. Pada sisi lain, keberadaan Perppu rentan disalahgunakan pemerintah untuk kepentingan kekuasaan, sehingga membutuhkan pembatasan penetapan Perppu. Artikel ini bertujuan untuk menelaah bentuk pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Fokus permasalahan yang dikaji adalah pertama, problematika Perppu dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan; dan kedua, bentuk pembatasan penetapan Perppu. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif analisis dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa keberadaan Perppu menghadirkan problematika tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perppu kerapkali diposisikan sebagai sarana untuk memuluskan kebijakan pemerintah dan penetapan Perppu seringkali tidak

ada signifikansi dengan kegentingan yang memaksa. Pada sisi lain, terdapat kelemahan dan keterbatasan pengawasan DPR yang menjadikan posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu. Bentuk pembatasan penetapan Perppu dapat dilakukan terhadap tiga hal, yaitu pembatasan materi muatan Perppu, pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dan pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu. Tiga bentuk pembatasan tersebut berpijak pada kerangka penataan regulasi agar keberadaan Perppu efektif dan tidak disalahgunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata kunci: pembatasan, Perppu, penyelenggaraan pemerintahan.

Abstract

The existence of a Government Regulations in Lieu of Laws in the Indonesian constitutional system has a strategic role as an emergency solution when there is a legal deadlock, legal vacuum, or emergency state that requires quick handling by law. On the other hand, the existence of a Government Regulations in Lieu of Laws is vulnerable to misuse by the government for power purposes, thus requiring restrictions on the enactment of a Government Regulations in Lieu of Laws. This article aims to examine the forms of restrictions on the stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws in the practice of governance in Indonesia. The focus of the problems studied are first, the problematics of a Government Regulations in Lieu of Laws in the practice of governance; and second, the form of restrictions on determining the Government Regulations in Lieu of Laws. The method used is descriptive analysis method with three approaches, statutory approach, case approach, and conceptual approach. The results of the research concluded that the existence of a a Government Regulations in Lieu of Laws presents its own problems in the administration of government. The Government Regulations in Lieu of Laws are often

used as means to streamline government policies, and the enactment of a Government Regulations in Lieu of Laws often has nothing to do with compelling exigency. On the other hand, there are weaknesses and limitations in the DPR's oversight of a Government Regulations in Lieu of Laws which makes the DPR's position passive and only as a legitimator for the government in forming policies. There are three forms of restrictions on the stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws, namely restrictions on the material content of a Government Regulations in Lieu of Laws, restrictions on the constitutional requirements for stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws, and restrictions through expanding the DPR's power in stipulating a Government Regulations in Lieu of Laws. These three forms of restrictions are based on the regulatory framework so that the existence of a Government Regulations in Lieu of Laws is effective and is not misused in running the government.

Key words: restrictions, Government Regulations in Lieu of Laws, governance

Latar Belakang

Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjadi jalan keluar darurat manakala terjadi kebuntuan hukum atau terjadi keadaan darurat yang menuntut penanganan cepat menggunakan undang-undang. Pada titik ini Perppu menjadi instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Secara konseptual, kekuasaan presiden menetapkan Perppu merupakan salah satu bentuk *emergency powers* yang dimiliki oleh presiden. Konsep *emergency powers* merupakan salah satu derivasi dari prinsip *constitutional dictatorship,*[1] yang apabila digunakan melebihi batas akan merusak prinsip

[1] Clinton J. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (New Jersey: Princeton University Press, 1948), h.5.

negara demokrasi dan konstitusionalisme. Robert S. Rankin menganalogikan hubungan antara konsep *emergency powers* dan prinsip negara demokratis seperti morfin dan tubuh manusia,[2] sehingga penggunaan *emergency powers* idealnya hanya dapat digunakan sesuai 'dosis' (proporsional) dan tidak boleh bersifat rutin. Hal ini menegaskan, bahwa penggunaan Perppu tidak boleh bersifat rutin, karena akan merusak prinsip negara demokrasi dan konstitusionalisme. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti memandang Perppu sebagai *"the necessary evil*," yakni sesuatu yang semestinya dijauhi, tetapi terpaksa ditempuh sebagai upaya membentuk hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*),[3] karena ada keadaan yang mengharuskan.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa penetapan Perppu mengalami perluasan, di mana Perppu ditetapkan tidak hanya ketika negara dalam keadaan darurat, tetapi juga dapat ditetapkan dalam keadaan normal. Bahkan dipertegas oleh banyak ahli, penetapan Perppu tidak selalu harus ada keadaan bahaya terlebih dahulu.[4] Hal ini dipertegas pula oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005,[5] bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer, atau keadaan perang. Di dalam praktik, penetapan Perppu oleh presiden selama kurun tiga dekade

---

[2] *"Emergency powers as in the same category as morphine to man. Used properly and within bounds set up by the Constitution it becomes restorative in nature and has a proper place within a democracy. Used improperly it becomes the very essence of tyranny."* Robert S. Rankin, dalam George G. Slater, "The National Emergencies Act of 1976-End of Emergency Government?", *IUSTITIA* 4, no. 2 (1977): h.5.

[3] Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017): h.238, https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1.

[4] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h.118.

[5] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

terakhir memperlihatkan bahwa penetapan Perppu memang tidak dikaitkan dengan keadaan bahaya, dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer, ataupun keadaan perang.

Pada sisi lain, tidak ada pembatasan signifikan terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Penetapan Perppu hanya digantungkan pada subjektifitas presiden. Akibatnya, akan lahir banyak Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selama kurun waktu sepuluh tahun (2004-2014) mengeluarkan 19 (sembilan belas) buah Perppu, di mana 16 (enam belas) Perppu diantaranya diterbitkan pada periode pertama pemerintahan (2004-2009). Banyaknya Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY menggambarkan kegemaran presiden dalam merespon permasalahan bangsa dengan menggunakan pendekatan Perppu. Sementara itu, Presiden Joko Widodo (Jokowi) selama sembilan tahun (2014-2023) mengeluarkan 8 (delapan) buah Perppu, dimana sebagian besar Perppu adalah Perppu kontroversial dan ditengarai tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa.

Menilik praktik penetapan Perppu terkini memberi gambaran bahwa Perppu tidak lagi dijadikan sebagai jalan darurat (*escape clause*). Penerbitan Perppu menjadi lebih bergantung pada sikap politik presiden dalam merespon sebuah persoalan bangsa dan negara. Pada titik ini esensi syarat ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, dan keberadaan Perppu akan rentan disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan. Bahkan, Perppu digunakan untuk menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.[6] Membentuk kebijakan melalui

[6] Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perppu ini menggugurkan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Alih-alih melakukan perbaikan, presiden malah merespon dengan mengeluarkan Perppu yang mencabut Undang-Undang Cipta Kerja. Tindakan presiden demikian ada yang menyebut sebagai pengabaian terhadap konstitusi *(constitutional disobedience)*. Yohanes Suhardin dan Henny Siada Flora, "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perppu Cipta Kerja," *USM Law Review* 6, no. 1 (2023): h.328, http://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307.

Perppu memang menguntungkan presiden dalam konteks relasi eksekuif dan legislatif, karena legislatif hanya dapat menerima atau menolak proposal kebijakan yang diajukan oleh presiden.

Uraian singkat di atas memperlihatkan sisi dilematik Perppu. Pada satu sisi Perppu tetap dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pada sisi lain keberadaan Perppu rentan disalahgunakan. Hal ini juga menggambarkan kebutuhan adanya pembatasan penetapan Perppu di Indonesia sebagai upaya penataan regulasi untuk menghindari penyalahgunaan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penataan Perppu dibutuhkan agar penggunaan Perppu sejalan dengan prinsip negara demokrasi dan konstiusionalisme.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah (1) apa problematika Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan? dan (2) bagaimana bentuk pembatasan penetapan Perppu agar penggunaan Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode deskriptif analisis. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Bahan-bahan hukum diperoleh dari studi kepustakaan. Bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara kualitatif, dengan cara menginterpretasikan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

Problematika Penetapan Perppu dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Kewenangan presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Namun di dalam praktik, kewenangan presiden yang begitu luas dalam menetapkan Perppu menimbulkan anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjurus kepada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan kesewenang-wenangan (*arbitrary action*). Kondisi ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan ketatanegaraan serius.

Hal tersebut diterlihat dari praktik penggunaan Perppu dalam beberapa tahun terakhir ini yang memperlihatkan kecenderungan penyimpangan dan penyalahgunaan, antara lain:

1. Perppu dijadikan jalan pintas untuk mengganti dan/atau merubah undang-undang yang tidak dikehendaki oleh presiden. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dikeluarkan lebih didasarkan pada perbedaan pandangan politik presiden dengan DPR perihal mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada), di mana Presiden menghendaki Pilkada langsung oleh rakyat, sementara DPR menghendaki Pilkada tidak langsung atau pemilihan oleh DPRD. Akhirnya, presiden mengeluarkan Perppu untuk membatalkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang baru sehari disahkan. Pembentukan Perppu yang didasari oleh karena perbedaan pandangan politik antara presiden dan DPR dapat membuka peluang bagi presiden untuk setiap saat bertindak sewenang-wenang membatalkan undang-undang dengan cara membentuk Perppu.
2. Perppu ditetapkan tidak berdasarkan keadaan nyata adanya kegentingan yang memaksa. Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinilai oleh banyak pihak tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa,

bahkan dianggap tidak logis dan amat dipaksakan, karena Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan masih bisa bekerja dengan normal.[7] Perppu lain yang dianggap tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa adalah Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.[8]

3. Perppu diberlakukan untuk berlaku surut dan bertentangan dengan asas *non retroaktif*. Pemberlakuan surut hukum terdapat pada Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Ketentuan pemberlakuan surut dalam Perppu ini dituangkan dalam Pasal 46 yang menyatakan, "Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri." Keberlakuan surut kemudian ditindaklanjuti dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.
4. Perppu tidak segera dicabut oleh presiden meskipun telah ditolak oleh DPR. Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Ekonomi. Menurut DPR Perppu ini telah ditolak pada rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008, namun pemerintah menganggap penolakan Perppu baru terjadi pada tanggal 30 September 2009, yaitu pada saat

---

[7] Ni'matul Huda, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): h.564, https://doi.org/10.31078/jk1041. Lihat juga Bambang Soesatyo, *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014* (Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014), h.467.

[8] Chandra Purna Irawan, *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017), h.11. Lihat juga Koalisi Masyarakat Sipil, *Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan Negara Hukum*, pskh.or.id, 2017, https://pshk.or.id/dokumen/3896.

DPR tidak menyetujui RUU JPSK. Fajrul Falaakh menyebut kondisi ini sebagai bentuk "akal-akalan" agar keberlakuan Perppu dapat diperpanjang.[9]

5. Perppu digunakan untuk memberikan kekebalan hukum bagi pejabat pemerintahan. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Kekebalan hukum (imunitas) dalam Perppu ini terlihat di Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan, "Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".
6. Perppu digunakan sebagai jalan pintas untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dan menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja telah menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dari aspek formil pembentukan. Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat karena cacat formil, yaitu syarat pembentukannya yang tidak terpenuhi karena minim partisipasi publik dalam proses pembentukannya.

---

[9] Mohammad Fajrul Falaakh, "Involusi Perppu (Bank Century)", dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), h.115-116.

Kekhawatiran Perppu disalahgunaan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya sudah sempat mengemuka saat pembahasan amandemen UUD 1945. Badan Pekerja MPR Panitia Ad Hoc III dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 mempersoalkan beberapa hal terkait Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kekuasaan besar kepada presiden untuk membuat Perppu, antara lain: (1) apakah Perppu tetap ada atau dihapuskan dalam sistem hukum nasional; (2) apakah kewenangan pembentukan Perppu akan ikut dialihkan kepada DPR ataukah tetap pada presiden; (3) kekaburan atau ketidakjelasan makna kegentingan yang memaksa; dan (4) kekhawatiran Perppu disalahgunakan oleh presiden.[10] Kekhawatiran Perppu disalahgunakan juga dikemukakan oleh Harun Al Rasyid pada saat pembahasan amandemen UUD 1945. Perppu dianggap sebagai produk hukum peninggalan penjajah dan perlu dihapus dari sistem hukum Indonesia, karena Perppu dianggap memberikan wewenang kepada presiden untuk mencabut undang-undang yang dilahirkan oleh lembaga legislatif,[11] sehingga dapat membuka peluang bagi presiden untuk bertindak otoriter dan melahirkan pemerintahan yang otoriter.

Persoalan krusial lainnya berkenaan dengan penetapan Perppu adalah perihal kontrol politik DPR. Kontrol DPR terhadap Perppu terdapat keterbatasan dari segi desain pengawasan. DPR hanya dibekali pranata persetujuan, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut. DPR tidak dapat membuat opsi lain, misalnya menerima dengan perubahan. DPR tidak dapat membatalkan atau merubah satu pasal atau beberapa pasal saja meskipun didapati

[10] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h.793-794, 871-872, 912-923.

[11] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif*, h.794.

pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi. Konsekuensi pengaturan demikian menjadikan DPR dipaksa untuk menerima Perppu secara keseluruhan meskipun ada satu pasal tertentu yang dipersoalkan.[12] Hal ini menimbulkan persoalan dilematik manakala DPR berkeinginan merubah materi muatan Perppu tersebut agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.[13] Desain kontrol demikian membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu.

Persoalan lainnya adalah berkenaan dengan praktik politik di DPR. Menurut Saldi Isra, proses pengujian Perppu di DPR kadangkala menjadi ajang tawar menawar Pemerintah dan DPR sehingga perdebatan dari segi substansi hukum menjadi tidak penting.[14] Lebih lanjut Saldi Isra menyatakan, pada saat konfigurasi politik yang ada di DPR lebih didominasi oleh kekuatan pemerintah, dikhawatirkan proses di DPR hanya bagian dari legitimasi semata.[15]

---

[12] Kondisi ini tergambar dari proses pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2020, di mana terdapat beberapa pasal yang dipersoalkan oleh DPR karena dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun pada akhirnya Perppu tersebut tetap diterima oleh DPR menjadi undang-undang, karena DPR mengganggap Perppu ini secara umum dibutuhkan untuk mengatasi keadaan genting di bidang ekonomi yang diakibatkan pandemi COVID-19 di Indonesia.

[13] Keinginan DPR untuk melakukan perubahan terhadap suatu Perppu tercermin dari proses pembahasan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perppu ini ditolak oleh DPR akan tetapi pemerintah diminta untuk mengajukan RUU JPSK. Fakta ini menunjukkan bahwa ada keinginan dari DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang. Fakta lain tampak dari proses pembahasan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam pandangan akhir fraksi dan pemerintah terkait Perppu ini, terdapat tiga sikap dari fraksi di DPR, yaitu (*i*) setuju, (*ii*) setuju dengan catatan, dan (*iii*) tidak setuju atau menolak. Fraksi yang setuju dengan catatan adalah Fraksi Demokrat dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Kedua fraksi tersebut setuju dengan catatan agar pemerintah segera merevisi Perppu tersebut setelah disetujui menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan, ada keinginan dari fraksi di DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu yang dirasa kurang lengkap, namun DPR tidak dapat melakukan perubahan karena hanya dapat menerima atau menolak Perppu.

[14] Saldi Isra, et al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), h.165.

[15] Isra, *Perkembangan Pengujian*, h.172.

Praktik politik di DPR secara terang memperlihatkan bahwa kontrol secara politik itu cenderung bersifat subjektif yang keputusan akhirnya kerap kali ditentukan oleh konstelasi politik, di mana partai koalisi pendukung pemerintah akan cenderung mendukung Perppu yang diterbitkan oleh presiden. Pada titik ini penilaian atas urgensi suatu Perppu karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, karena penilaian atas Perppu tersebut lebih banyak didasarkan pada posisi politik dari masing-masing fraksi di DPR. Akibatnya, Perppu yang ditetapkan oleh presiden yang mempunyai dukungan kuat dan dominan di DPR akan cenderung diterima dan disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Kenyataan tersebut tergambar jelas dari praktik penetapan Perppu pada masa pemerintahan Presiden Jokowi. Pada periode pertama (2014-2019), Presiden Jokowi didukung oleh koalisi tujuh partai politik dengan komposisi kekuatan di DPR mencapai 69% atau menguasai 386 kursi dari 560 kursi. Bahkan di periode kedua (2019-2023), partai koalisi pendukung pemerintahan Presiden Jokowi sangat dominan di DPR. Apalagi setelah bergabungnya Gerindra dan PAN pasca Pemilu 2019, dukungan politik di DPR mencapai 82% atau 471 kursi dari 575 kursi.[16] Hampir seluruh partai politik di DPR menjadi partai pendukung pemerintah, dan hanya menyisakan PKS dan Demokrat yang berada di luar pemerintahan. Dominasi partai koalisi pendukung pemerintahan di DPR menjadikan Perppu yang diajukan oleh Presiden Jokowi semuanya diterima dan disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, termasuk berbagai Perppu yang kontroversial, seperti Perppu Cipta Kerja,[17] Perppu *Corona,*[18] Perppu Akses Informasi

[16] PDIP 128 kursi, Golkar 85 kursi, PKB 59 kursi, Nasdem 58 kursi, PPP 19 kursi, Gerindra 78 kursi, dan PAN 44 kursi.

[17] Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

[18] Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Keuangan,[19] Perppu Ormas,[20] dan Perppu Kebiri.[21]

Pembatasan Penetapan Perppu dalam Kerangka Penataan Regulasi

Terlepas dari realitas problematika di atas, Perppu sesungguhnya mempunyai peran strategis dalam penyelenggaraan negara, terutama ketika negara sedang menghadapi keadaan darurat atau keadaan mendesak atau negara dalam keadaan tidak normal, yang menuntut pemerintah untuk mengambil tindakan lekas dan cepat. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia, seringkali terjadi peristiwa atau kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang sosial, ekonomi, politik, hukum, pertahanan dan keamanan yang diakibatkan oleh berbagai macam faktor seperti perang, pemberontakan, kerusuhan sipil, bencana alam, bencana non alam, krisis ekonomi, krisis kesehatan, terorisme, dan lain sebagainya, di mana instrumen hukum positif yang ada tidak mampu berperan maksimal untuk mengatasi keadaan tersebut.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa Perppu digunakan pula sebagai jalan keluar untuk mengatasi keadaan mendesak yang membutuhkan kepastian hukum, di mana terdapat keadaan yang membutuhkan penyelesaian cepat berdasarkan undang-undang dan tidak cukup waktu untuk melakukan pembentukan undang-undang dengan cara biasa. Tidak jarang pula Perppu digunakan untuk menangguhkan keberlakuan suatu undang-undang akibat ketidaksiapan sarana, prasarana, dan sumber daya manusia, serta perangkat penunjang lainnya yang menjadi prasyarat untuk memberlakukan undang-undang tersebut. Perppu kerap kali diposisikan sebagai solusi terakhir ketika terjadi kebuntuan

[19] Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

[20] Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

[21] Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

hukum, kekosongan hukum, atau keberadaan hukum yang tidak memadahi di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Gambaran di atas mengilustrasikan urgensi Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi di sisi lain, keberadaan Perppu rentan disalahgunakan oleh presiden untuk kepentingan kekuasaan. Oleh sebab itu, sebagai upaya penataan regulasi di Indonesia dibutuhkan pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penataan regulasi perlu dilakukan secara sistematis yang menyasar pada perbaikan sistem, termasuk sistem peraturan perundang-undangan.[22] Dalam konteks Perppu, perbaikan sistem ditujukan pada beberapa aspek, antara lain adalah aspek substansi pengaturan Perppu, meliputi materi muatan Perppu, prosedur pembentukan, sistem pengawasan, dan mekanisme pengujian di pengadilan. Tulisan ini akan fokus pada tiga hal utama, yaitu pembatasan materi muatan Perppu, pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dan pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu.

1. Pembatasan Materi Muatan Perppu

Praktik penetapan Perppu selama ini menunjukkan cakupan bidang materi Perppu begitu luas, dan tidak ada pembatasan bidang materi. Segala hal yang diatur oleh undang-undang dapat diatur dengan Perppu. Praktik demikian timbul karena tidak ada penegasan dalam konstitusi mengenai bidang materi yang dapat diatur dengan Perppu. Selain itu, Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, "materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang."[23] Pasal ini memberikan keleluasaan kepada presiden

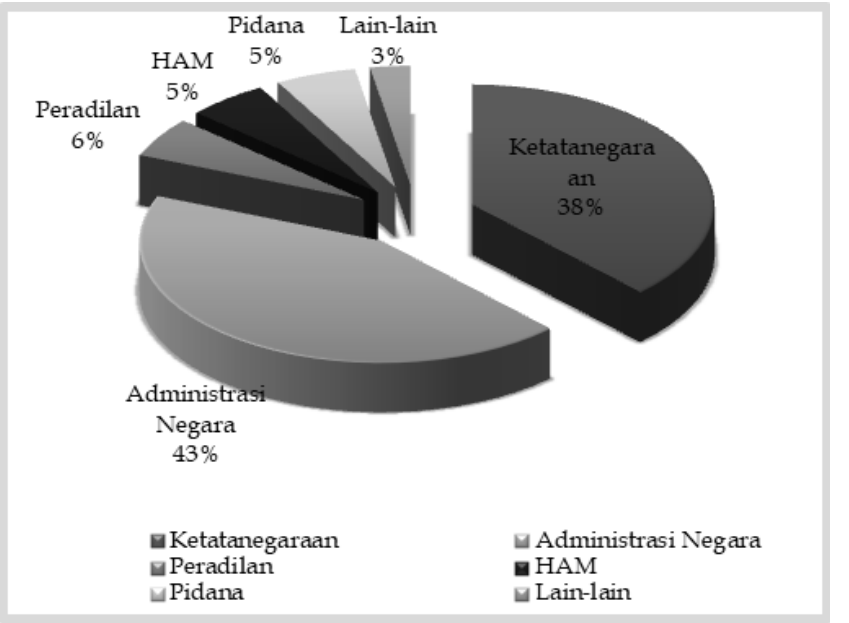
[22] Diani Sadiawati dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), h.8.

[23] Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang

untuk mengatur segala bidang dengan Perppu, termasuk bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.

Berikut ini disajikan gambaran bidang materi Perppu dari tahun 1998 hingga 2023. Secara keseluruhan ada 37 (tiga puluh tujuh) Perppu, dengan bidang materi sebagai berikut.

Diagram 1. Bidang Materi Perppu dari Tahun 1998 s/d 2023



Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Diagram di atas memperlihatkan begitu luas bidang pengaturan Perppu yang mengatur bidang administrasi negera, bidang ketatanegaraan seperti lembaga negara dan kewarganegaraan, bidang peradilan, HAM, dan pidana. Luasnya bidang materi Perppu membawa konsekuensi berpotensi menimbulkan kediktatoran karena presiden dapat mengatur segala bidang kehidupan warga

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

negara bahkan mengatur kelembagaan negara tanpa melibatkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Tergambar dari diagram di atas, bahwa penetapan Perppu di bidang ketatanegaraan cukup dominan. Tercatat ada 14 (empat belas) Perppu dari 37 (tiga puluh tujuh) Perppu yang ditetapkan sejak tahun 1998 hingga 2023 mengatur bidang ketatanegaraan. Salah satu contoh Perppu yang mengatur bidang ketatanegaraan adalah Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini dianggap oleh berbagai kalangan masyarakat bertentangan dengan konstitusi karena presiden mereduksi kewenangan lembaga negara yang telah diatur secara limitatif dalam UUD 1945, yakni kewenangan konstitusional Mahkamah Agung, DPR, dan presiden dalam mengajukan calon hakim konstitusi. Pada akhirnya Perppu tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014.[24]

Kasus tersebut membuktikan bahwa tanpa pembatasan bidang materi, penetapan Perppu oleh presiden berpotensi menjadi alat politik untuk melakukan intervensi dan campur tangan kepada lembaga negara lain, dan bahkan berpotensi menimbulkan kediktatoran. Gagasan pentingnya pembatasan bidang materi Perppu dikemukakan pula oleh Bagir Manan. Menurut pandangan Bagir Manan, penetapan Perpu harus ada pembatasan-pembatasan agar tidak menimbulkan kediktatoran, yakni Perppu hanya mengatur hal-hal yang bersifat administasi negara. Perppu tidak boleh mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.[25]

---

[24] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.

[25] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: UII Press, 2006), h.153-154.

Di beberapa negara, peraturan semacam Perppu (*emergency decree*) lazim diberikan pembatasan dari segi bidang materi. Mereka menganggap meskipun Perppu setingkat dengan undang-undang, namun karena tidak dibentuk melalui proses legislasi biasa maka tidak semua urusan dapat diatur dengan Perppu. *Provisional Measure* di Brazil diberi batasan berupa larangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan: (i) kebangsaan, kewarganegaraan, hak politik, partai politik, dan undang-undang pemilu; (ii) hukum pidana, hukum acara pidana, dan hukum acara perdata; (iii) lembaga kekuasaan kehakiman dan lembaga kejaksaan; dan (iv) anggaran, perencanaan anggaran dan rencana anggaran tahunan. Pembatasan bidang materi tersebut dituangkan dengan tegas dalam Konstitusi Brazil.[26] Di Argentina terdapat pula pembatasan bidang materi *emergency decree*. Konstitusi Argentina 1994 mengecualikan bidang pidana, perpajakan, masalah pemilihan umum dan sistem kepartaian sebagai bidang yang tidak boleh diatur dengan *emergency decree* (*Decree of Necessity and Urgency*).[27]

Bidang materi di atas dianggap membutuhkan proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, materi tersebut tidak diperkenankan diputuskan sendirian oleh eksekutif. Salah satu materi tersebut adalah bidang materi pidana. Pencantuman materi pidana ke dalam peraturan perundang-undangan dianggap membutuhkan persetujuan langsung dari rakyat melalui para wakil rakyat di parlemen.

---

[26] *Brazil Constitution Article 62 paragraph 1, "Provisional measures may not be issued on matters: I. with respect to: a) nationality, citizenship, political rights, political parties, and election law; b) criminal law, criminal procedure, and civil procedure; c) organization of the Judiciary and the Public Ministry, as well as the careers and guarantees of their members; d) multi-year plans, budgetary directives, budgets and additional and supplementary credits, except as provided for in article 167 paragraph 3.*

[27] *The Constitution of Argentina 1994 Section 99 Paragraph (3), "Only when due to exceptional circumstances the ordinary procedures foreseen by this Constitution for the enactment of laws are impossible to be followed, and when rules are not referred to criminal issues, taxation, electoral matters, or the system of political parties, he shall issue decrees on grounds of necessity and urgency, which shall be decided by a general agreement of ministers who shall countersign them together with the Chief of the Ministerial Cabinet."*

Persetujuan wakil rakyat menjadi suatu keharusan dalam menentukan materi pidana. Pemuatan materi pidana dipandang sebagai bentuk legislasi terhadap penghilangan kemerdekaan atau pembebanan hak seseorang yang langsung terkait dengan hak asasi manusia. Hal itu yang menyebabkan setiap penempatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat. Pencantuman sanksi pidana terkait erat dengan asas legalitas, di mana salah satu maknanya adalah mengharuskan pemuatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis.[28]

Pencantuman ketentuan pidana dalam Perppu harus dibatasi mengingat proses legislasi Perppu tidak melibatkan lembaga perwakilan rakyat sebagai syarat legitimasi yang demokratis. Pembentukan Perppu merupakan putusan politik sepihak dari presiden, tanpa ada peran wakil rakyat di parlemen, dan minim kontrol dari publik. Oleh sebab itu, Perppu semestinya tidak boleh mengatur ketentuan pidana berupa pembebanan sanksi pidana karena hal itu berkenaan langsung dengan hak asasi manusia.

Selain larangan pencantuman sanksi pidana, Perppu tidak boleh mengatur masalah yang berkenaan dengan lembaga negara terkhusus kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia. Pengaturan lembaga negara merupakan kebijakan hukum negara (*legal policy)* yang berkaitan dengan arah politik hukum negara. Karena itu pengaturan berkenaan lembaga negara harus melalui proses legislasi yang demokratis melalui perwakilan rakyat di parlemen. Terlebih berkaitan dengan lembaga kekuasaan kehakiman, di mana lembaga kekuasaan kehakiman adalah salah satu poros kekuasaan negara yang mempunyai peran sentral dalam penegakan hukum. Bidang materi pidana,

[28] Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2018): h.18, https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593.

kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia pengaturannya harus melibatkan peran wakil rakyat di parlemen melalui proses legislasi yang demokratis karena berkenaan dengan hal-hal fundamental dalam negara.

2. Pembatasan Syarat Konstitusional Penetapan Perppu

Syarat konstitusional penetapan Perppu telah tegas dinyatakan dalam Pasal 22 UUD 1945, yaitu keharusan adanya keadaan kegentingan yang memaksa. Artinya, Perppu tidak dapat ditetapkan diluar keadaan kegentingan yang memaksa. Perppu yang ditetapkan tanpa ada keadaan kegentingan yang memaksa adalah inkonstitusional. Problematika yang timbul terhadap hal ini adalah pemaknaan terhadap klausula ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat konstitusional penetapan Perppu.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009[29] sebenarnya telah memberikan parameter ihwal kegentingan yang memaksa, yaitu sebagai berikut:

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

Akan tetapi parameter di atas perlu disempurnakan, karena dalam batas tertentu melahirkan kontraproduktif dengan tujuan utama keberadaan Perppu. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 secara implisit memperluas makna kegentingan

[29] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Februari 2010.

memaksa menjadi keadaan mendesak. Luasnya cakupan keadaan mendesak membawa resiko dua hal, yaitu (i) membuka peluang penyalahgunaan dengan menafsirkan kebutuhan mendesak sesuai dengan kebutuhan penguasa;[30] dan (ii) membuka peluang bagi presiden untuk setiap saat bertindak sewenang-wenang membatalkan undang-undang dengan cara membentuk Perppu.[31]

Putusan tersebut secara implisit juga memperluas fungsi Perppu dan memperbesar kewenangan presiden dalam menetapkan Perppu, karena Perppu dapat digunakan sebagai (i) sarana untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (ii) sarana untuk mengisi kekosongan hukum; (iii) sarana untuk menyempurnakan undang-undang yang tidak memadahi;[32] dan bahkan (iv) sarana untuk membuat undang-undang secara cepat. Kondisi ini memicu lahirnya banyak Perppu dalam penyelenggaraan negara. Padahal hakikat fungsi Perppu adalah sebagai jalan keluar darurat (*escape clause*),[33] yang hanya digunakan pada situasi genting dan memaksa.

Selain Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat beberapa doktrin terkait ihwal kegentingan memaksa yang perlu diperhatikan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat penetapan Perppu harus memenuhi tiga unsur, yaitu: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*); (2) keterbatasan

---

[30] Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi bukti penyimpangan penggunaan Perppu dengan dalih keadaan mendesak, meskipun tidak ada keadaan genting yang mengharuskan untuk dikeluarkan Perppu.

[31] Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai contoh kesewenangan presiden dalam penggunaan Perppu untuk membatalkan undang-undang. Presiden mengeluarkan Perppu untuk membatalkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang baru sehari disahkan.

[32] Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perpu dalam Teori dan Praktik*, (Depok: Rajawali Pers, 2021), h.382

[33] Perihal Perppu sebagai *escape clause* ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 perihal Pengujian tentang Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 18 Februari 2015.

waktu (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan (3) tidak tersedia alternatif lain atau alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan.[34] Sementara itu, Bagir Manan menyatakan bahwa unsur kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: *pertama,* ada krisis, yakni ada suatu gangguan nyata yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunce*); dan *kedua*, kemendesakan, yakni apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan dengan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.[35] Ada pula yang menyatakan, pembatasan ihwal kegentingan yang memaksa meliputi batasan mengenai waktu kapan suatu Perppu dapat dikeluarkan, dan batasan substansi yang menjadi isi dari Perppu tersebut, serta batasan terhadap perlindungan hak-hak konstitusional rakyat.[36]

Berdasarkan berbagai doktrin serta pendapat para ahli, dan berpijak pada hakikat Perppu dalam konstitusi Indonesia, dapat diketahui bahwa ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 mengandung dua unsur penting, yaitu: (1) unsur kegentingan, dan (2) unsur kemendesakan (keterpaksaan), yakni ada keadaan mendesak yang memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan atau pengaturan secara cepat berdasarkan undang-undang. Unsur kegentingan sendiri mengandung tiga hal penting, yaitu (i) unsur krisis, yakni suatu keadaan yang menimbulkan gangguan; (ii) unsur mengancam stabilitas negara; dan (iii) bersifat faktual atau nyata, artinya keadaan krisis yang mengancam stabilitas negara itu memang telah nyata ada, dan bukan dalam perkiraan. Sementara itu, unsur kemendesakan

---

[34] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), h.282

[35] Manan, *Lembaga Kepresidenan*, h.153.

[36] Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): h.472, https://doi.org/10.31078/jk1733.

mengandung tiga hal pokok, yaitu (i) unsur kebutuhan hukum; (ii) keterbatasan waktu; dan (iii) bersifat terpaksa, artinya tidak ada alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

Berbagai unsur di atas sesungguhnya dapat digunakan sebagai rambu pembatas dalam penetapan Perppu mengingat hal utama dalam penetapan Perppu adalah ada tidaknya kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan oleh konstitusi.

Penelusuran terhadap putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan Perppu juga ditemukan bahwa berbagai putusan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya telah melahirkan kerangka konstitusional dalam memperjelas perihal Perppu. Kerangka konstitusional ini dapat dijadikan pedoman bagi presiden dalam menetapkan sebuah Perppu. Berikut disajikan tabel yang memperlihatkan kerangka konstitusional Perppu yang lahir dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Tabel 1. Kerangka Konstitusional Perppu Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi

No	Nomor Putusan	Perihal	Substansi
1	138/PUU-VII/2009	Materi muatan Perppu	Materi Perppu adalah materi undang-undang, bukan materi untuk melaksanakan undang-undang, dan bukan materi yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar.
2	003/PUU-III/2005; 138/PUU-VII/2009; dan 1-2/PUU-XII/2014	Hak subjektif konstitusional	Hak presiden untuk menetapkan Perppu bukan hak subjektif semata namun hak subjektif presiden itu harus memenuhi kondisi-kondisi konstitusional yang dipersyaratkan. Artinya, penggunaan hak subjektif presiden dibatasi oleh kondisi-kondisi tertentu sebagai dasar objektivitas menurut konstitusi.

3	1-2/PUU-XII/2014	Kewenangan terbatas presiden	Presiden tidak berwenang membuat Perppu tanpa adanya kegentingan yang memaksa.
4	1-2/PUU-XII/2014	Perppu tidak boleh disalah-gunakan	Pembentukan Perppu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi Perppu adalah materi undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh presiden tanpa persetujuan DPR.
5	118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014	Jalan keluar darurat	Perppu bukan suatu alat kekuasaan politik. Perppu merupakan "*escape clause*" kepada presiden sebagai pemegang hak subjektif yang dibatasi oleh konstiusi.
6	1-2/PUU-XII/2014	Tujuan Perppu	Perppu ditetapkan untuk mengatasi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum.
7	1-2/PUU-XII/2014	Akibat sontak segera (*prompt immediately*)	Perppu harus memiliki akibat sontak segera (*prompt immediately*) untuk memecahkan suatu permasalahan hukum.
8	003/PUU-III/2005	Isi konsideran menimbang	"Konsideran Menimbang" Perppu harus mencerminkan kondisi objektif bangsa dan negara dalam menjabarkan syarat kegentingan yang memaksa, sehingga Perppu dapat dinilai secara terukur.
9	138/PUU-VII/2009	Syarat konstitusional kegentingan yang memaksa	Pembentukan Perppu harus memenuhi syarat konstitusional kegentingan yang memaksa yang menunjukkan adanya kebutuhan mendesak, dan terjadi kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum,

9			yaitu: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.
10	37/PUU-XVIII/2020	Perppu dalam keadaan darurat	Keberlakuan Perppu sebagai peraturan darurat yang diperuntukkan mengatasi keadaan darurat hanya berlaku sementara, yakni selama keadaan darurat berlangsung.

3. Perluasan Kekuasaan DPR dalam Penetapan Perppu

Salah satu persoalan mendasar dari mekanisme pengawasan Perppu yang dilakukan oleh DPR adalah persoalan keterbatasan dari segi desain pengawasan. DPR hanya dibekali pranata persetujuan secara terbatas, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut.

Pengaturan perihal persetujuan DPR terhadap suatu Perppu dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara terang membatasi kekuasaan DPR untuk dapat melakukan perubahan atas materi muatan Perppu. Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang

No. 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan, "DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". Ketentuan bahwa DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu secara terang telah membatasi kemampuan DPR untuk melakukan fungsi legislasi dalam pembentukan Perppu, di mana DPR tidak dapat melakukan perubahan terhadap materi muatan Perppu agar menjadi lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.

Keinginan DPR untuk melakukan perubahan terhadap materi Perppu di dalam praktik terlihat dari proses pembahasan Perppu di DPR, diantaranya dapat dilihat dari proses pembahasan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perppu ini ditolak oleh DPR akan tetapi pemerintah diminta untuk mengajukan RUU JPSK. Fakta ini menunjukkan bahwa ada keinginan dari DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang. Fakta lain tampak dari proses pembahasan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam pandangan akhir fraksi dan pemerintah terkait Perppu ini, terdapat tiga sikap dari fraksi di DPR, yaitu (i) setuju, (ii) setuju dengan catatan, dan (iii) tidak setuju atau menolak. Fraksi yang setuju dengan catatan adalah Fraksi Demokrat dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Kedua fraksi tersebut setuju dengan catatan agar pemerintah segera merevisi Perppu tersebut setelah disetujui menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan, ada keinginan dari fraksi di DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu yang dirasa kurang lengkap atau bertentangan dengan konstitusi, namun DPR tidak dapat melakukan perubahan karena ditentukan hanya dapat menerima atau menolak Perppu.

Sebenarnya secara konstitusional, UUD 1945 tidak menyatakan bahwa DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. UUD 1945 hanya menegaskan bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.[37] Klausula keharusan Perppu mendapat persetujuan DPR tidak harus dimaknai bahwa DPR hanya dapat memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu. Merujuk pada hakikat persetujuan DPR dalam Pasal 22 UUD 1945 yang didalamnya terkandung kedaulatan rakyat dan fungsi pengawasan, maka DPR harus diberikan kekuasaan untuk dapat melakukan perubahan terhadap Perppu apabila didapati secara nyata bahwa beberapa atau sebagian ketentuan yang diatur dalam Perppu tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Kewenangan absolut presiden dalam menetapkan Perppu dapat disebut menimbulkan disparitas kewenangan legislasi antara presiden dengan DPR, sekaligus bertentangan dengan asas demokrasi yang salah satu wujudnya adalah keterlibatan rakyat dalam pembentukan perundang-undangan.[38] Oleh sebab itu, penting untuk memberikan ruang bagi DPR dalam penyusunan materi muatan Perppu sebelum disahkan menjadi undang-undang sebagai representasi keterlibatan rakyat.

Kekuasaan DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu ini harus diletakkan dalam proporsi untuk memperbaiki kelemahan dan keterbatasan desain pengawasan Perppu. Oleh sebab itu, ketentuan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai mekanisme persetujuan Perppu perlu diperbarui dengan memberikan kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan Perppu manakala materi Perppu tersebut dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa, atau bertentangan dengan

[37] Pasal 22 ayat (2) UUD 1945

[38] Muh. Alfian Fallahiyan, "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat," *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): h.172, https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330.

konstitusi. Sehingga penilaian terhadap suatu Perppu oleh DPR akan menghasilkan tiga bentuk putusan, yakni (i) setuju; (ii) setuju dengan perubahan; dan (iii) tidak setuju atau menolak.

DPR dapat melakukan penilaian Perppu terhadap tiga hal, yaitu *pertama,* menilai urgensi Perppu dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa (kebutuhan pengaturan); *kedua,* menilai syarat ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu; dan *ketiga,* menilai materi muatan Perppu. Ketiga hal itu dapat dijadikan parameter DPR dalam melakukan penilaian terhadap Perppu sebagai dasar putusan untuk memberikan persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.

Pemberian kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu akan dapat menghindarkan kemungkinan penyelundupan hukum dalam penerbitan Perppu yang bertentangan dengan konstitusi. Hal ini juga berarti memperkuat posisi DPR dalam relasi dengan presiden dalam praktik penetapan Perppu. DPR tidak lagi pasif sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu, namun dapat berperan aktif turut menentukan arah kebijakan negara dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa melalui kontrol politik legislasi Perppu.

Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan Perppu menghadirkan problematika tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perppu kerapkali diposisikan sebagai sarana untuk memuluskan kebijakan pemerintah dan penetapan Perppu seringkali tidak ada signifikansi dengan kegentingan yang memaksa. Pada sisi lain, terdapat kelemahan dan keterbatasan pengawasan DPR terhadap Perppu. Kondisi ini mengharuskan ada pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Bentuk pembatasan penetapan Perppu dapat dilakukan terhadap tiga hal, yaitu (i) pembatasan materi muatan Perppu, berupa pembatasan bidang materi pidana, kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia sebagai bidang materi yang tidak boleh diatur dengan Perppu; (ii) pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dengan memperketat syarat penetapan Perppu dan merujuk pada kerangka konstitusional Perppu dari putusan Mahkamah Konstitusi; dan (iii) pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu, dengan memberikan wewenang kepada DPR untuk dapat melakukan perubahan terhadap Perppu apabila didapati secara nyata bahwa ketentuan yang diatur dalam Perppu bertentangan dengan Konstitusi. Tiga bentuk pembatasan tersebut berpijak pada kerangka penataan regulasi agar keberadaan Perppu efektif dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial". *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1-21, https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593.

Fallahiyan, Muh. Alfian. "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat". *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): 170-178, https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330.

Huda, Ni'matul. "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 557-577, https://doi.org/10.31078/jk1041.

Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum". *Padjadjaran*

Jurnal Ilmu Hukum 4, no. 2 (2017): 222-243, https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1.

Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): 461-477, https://doi.org/10.31078/jk1733.

Slater, George G. "The National Emergencies Act of 1976-End of Emergency Government?". *IUSTITIA* 4, no. 2 (1977).

Suhardin, Yohanes, dan Henny Siada Flora, "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perppu Cipta Kerja," *USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 320-331, http://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307.

Buku :

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

Falaakh, Mohammad Fajrul. "Involusi Perppu (Bank Century)", dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha.* Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.

FoEkh, Daniel Yusmic P. *Perpu dalam Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers, 2021.

Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.* Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Irawan, Chandra Purna. *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan.* Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017.

Isra, Saldi. et al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif).* Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan.* Cetakan Ketiga, Yogyakarta: UII Press, 2006.

Penyusun, Tim. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan.* Jilid 2, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Rossiter, Clinton J. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies.* New Jersey: Princeton University Press, 1948.

Sadiawati, Diani. dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya.* Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019.

Soesatyo, Bambang. *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014.* Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan :

UUD Negara RI Tahun 1945

The Constitution of Argentina 1994

The Constitution of Brazil 1988

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK).

Putusan Pengadilan :

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tanggal 25 November 2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 perihal Pengujian tentang Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 18 Februari 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan

Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Februari 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

Internet :

Koalisi Masyarakat Sipil, *Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan Negara Hukum,* pskh.or.id, 2017, https://pshk.or.id/dokumen/3896.

PENATAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK YANG KONSTITUSIONAL DI INDONESIA

Dr. Muhamad Sadi Is, S.H.I., M.H.I.
Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang
Email: sadiis_uin@radenfatah.ac.id

Abstrak

Pemilihan umum tidak saja penting untuk warga negara tetapi juga penting untuk pemerintah atau wakil rakyat itu sendiri. Maka landasan konstitusi penyelenggara pemilihan umum diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum merupakan alat untuk menjalan demokrasi maka konsep pemilihan umum di Indonesia sudah melakukan perubahan dari pemilihan umum tidak langsung, menjadi pemilihan umum langsung, dan pemilihan umum langsung dan serentak. Akan tetapi disetiap perubahan tentu menghadapi permasalahan di dalam pelaksanaannya. Dengan demikian maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini mengenai bagaimana konsep pemilihan umum serentak yang konstitusional di Indonesia di masa yang akan datang. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan karena yang akan dikaji adalah berbagai aturan hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian ini. Adapun kesimpulannya menjelaskan bahwa konsep penataan pemilu serentak yang konstitusional di Indonesia yang di masa yang akan datang yaitu dengan dilakukan penataan terhadap semua komponen pemilu seperti KPU, Bawaslu, konstestan, pemilih

dan Mahkamah Konstitusi yang menjamin dan melindung hak konstitusi bagi semua masyarakat di dalam menggunakan hak pilihnya yang menjamin pelaksanaan pemilu serentak nanti sebagai pemilu yang konstitusional, pemilu yang bebas dari pengaruh pemilik modal (oligarki) maupun pengaruh asing untuk memuluskan tujuan yang diinginkannya dengan memenangkan suatu kontestan tertentu di pemilu serentak nanti.

Kata Kunci: Penataan, Pemilihan Umum, Serentak, Konstitusional.

Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang pertama kali diselenggarakan setelah 10 tahun kemerdekaan, yakni pada tahun 1955. Pemilu ini amat berbeda dengan tujuan yang dimaksudkan oleh Maklumat X. semula yang dipilih dalam pemilu maklumat adalah anggota DPR dan MPR, akan tetapi dalam pemilu 1955 dilakukan dua kali. Yang pertama pada 19 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR, dan yang kedua pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante[1]. Akan tetapi setelah itu perkembangan pemilu dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia sangat pesat. Penyelenggaraan pemilu awalnya hanya ditunjukkan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres) yang semula dilakukan oleh MPR, disepekati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilprespun dimasukan ke dalam rezim pemilu[2].

Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan di banyak negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur

[1] Miftah Thoha, *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2014), 117.

[2] Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), 251.

demokrasi[3]. Oleh karena itu, pemilihan umum tidak saja penting untuk warga negara tetapi juga penting untuk pemerintah atau wakil rakyat itu sendiri. Bagi pemerintah atau wakil rakyat yang dihasilkan dari suatu pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintah dan wakil rakyat tersebut mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, bila pemerintah dan wakil rakyat yang dibentuk dari hasil pemilu yang tidak atau kurang jujur, maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu[4].

Demokrasi yang menjadi salah satu prinsip dasar dalam konstitusi diwujudkan salah satunya dalam bentuk aturan dasar pemilu yang meliputi tujuan pemilu, penyelenggara pemilu, dan asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu juga sebagai sarana pelaksanaan hak konstitusional warga negara, terutama hak pilih, hak dipilih, hak berpartisipasi dalam pemerintahan, serta kedudukan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu pemilu sebagai salah satu mekanisme demokrasi harus dilaksanakan berdasarkan aturan hukum yang berpuncak kepada konstitusi sebagai *supreme law of the land*[5]. Kemudian mengenai hak memilih dan hak dipilih warga negara dilindungi dan disahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. Ketentuan yang berlaku adalah Pasal 27 (1) dan Pasal 28D (3), Pasal 28E (3). Hal ini juga diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi seluruh warga negara Indonesia untuk secara bebas berpartisipasi dalam

---

[3] Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokrasi Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2021), 11.

[4] Fikri Hadi, Suwarno Abadi, and Farina Gandryani, "Tinjauan Yuridis Penundaan Pemilihan Umum Melalui Putusan Pengadilan Negeri (Analisis Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757 / Pdt . G / 2022 / PN Jkt . Pst) Legal Analysis on Postpone General Election Through District Court Decision (Analysis of The Centr," 2024, 80.

[5] Janedjri M. Gaffar, *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konpress, 2013), 193.

menentukan perwakilan mereka, baik sebagai kursi legislatif maupun sebagai pimpinan lembaga eksekutif. Oleh karena itu, semua warga negara yang menggunakan hak-hak ini dalam semua pemilihan bebas dari rasa takut dan segala bentuk diskriminasi untuk membimbing mereka dalam memilih dan dipilih dalam semua proses pemilihan umum[6].

Secara filosofis konsep pemilu di Indonesia hadir ketika Pancasila dijadikan sebagai ideologi negara Indonesia. Sebagaimana yang diamanatkan dalam sila ke 4 Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang mana konsep ini menjunjung musyawarah dalam mengambil keputusan baik pada tingkat pemerintahan yang paling rendah sampai pada tingkat pemerintahan yang paling tinggi di Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedaulatan bagi rakyat dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Konsep "demokrasi" identik dengan konsep "kedaulatan rakyat". Demokrasi menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Pada hakikatnya, demokrasi yang terkandung dalam konstitusi dijiwai oleh "kerakyatan" Sila 4 Pancasila. Dengan demikian, setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan tentunya bergerak dalam kerangka demokrasi yang menjamin tegaknya kerakyatan. Cita kerakyatan menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk pemilihan

[6] Abdhy Walid Siagian, Habib Ferian Fajar, and Rozin Falih Alify, "Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2024," *Jurnal; Legislatif* 2 No. 2, no. 1 (2022): 103–104, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60561290.

pemimpin nasional dan daerah[7]. Dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan eksekutif, baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota diadakan pemilihan umum secara berkala, yaitu setiap lima tahun sekali[8] dengan tujuan untuk memberikan kesempatan pada warga untuk mempertahankan atau mengevaluasi agenda keputusan pemerintah.

Hadirnya konsepnya pemilu di Indonesia semenjak tahun 1955 hingga sekarang ini merupakan amanat dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah sekian kalinya melaksanakan pemilu di Indonesia yang dilakukan setiap lima tahun sekali (sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dalam Pasal 167 menekankan bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali dimana hari, tanggal dan waktu penyelenggarannya ditetapkan dengan keputusan KPU), dan sudah sekian kalinya dilakukan perubahan konsep seperti dari pemilu tidak langsung menjadi pemilu langsung, kemudian dari pemilu tidak serentak menjadi pemilu serentak, akan tetapi di dalam pelaksanaanya masih selalu menemukan kelemahan di dalam penyelengaraannya seperti terjadinya politik uang, dan pelanggaran hak konstitusi warga negara sehingga dapat selalu sering terjadi permasalahan di dalam penyelenggaran pemilu. Dengan semakin banyaknya pelanggaran pemilu maka pemerintah Indonesia membuat lembaga khusus untuk menyelesaikan sengketa atau permasalahan pemilu maka didirikan Mahkamah Konstitusi semenjak tahun 2003. Begitu

[7] Gotfridus Goris Seran, "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 663, https://doi.org/10.31078/jk16310.

[8] Jimly Assshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), 738–41.

juga setelah berdirinya Mahkamah Konstitusi ini justru sengketa atau permasalahan pemilu masing sering terjadi bahkan ada peningkatan jumlah kasusnya setiap lima tahun sekali. Dengan penjelasan di atas maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini yaitu bagaimana konsep penataan pemilu serentak yang konstitusional di Indonesia, dengan tujuan untuk mengatasi tidak konstitusionalnya di dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia serta dapat menjamin dan menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian yaitu bagaimana konsep penataan pemilu serentak yang konstitusional di Indonesia yang di masa yang akan datang?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan karena yang akan dikaji adalah berbagai aturan hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian ini, sebagai upaya memahami persoalan dengan tetap fokus berada atau bersandarkan pada kajian ilmu hukum, pendekatan yuridis normatif menitikberatkan pada *law in book* bukan sebagai *law in action,* bagaimana hukum diaplikasikan dengan pengaruh sosial. Adapun sumber data hukum yang digunakan yaitu sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data dalam tulisan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan serta teori dan asas hukum yang berlaku. Sedangkan teknik analisa data dalam penelian ini menggunakan teknik analisa deskriptif-kualitatif yakni dengan menarasikan hasil fakta-fakta yang ada (*das sein*) dan mengujinya dengan norma yang ada (*das sollen*)

baik peraturan perundangan-undangan maupun norma-norma yang berkembang dan hidup di dalam masyarakat (*living law*)[9].

Pembahasan

Hans Alnov menjelaskan pemilu merupakan landasan dari demokrasi perwakilan modern, yang menyatukan kepentingan rakyat, di mana rakyat bebas memilih pemimpin yang akan melayani mereka melalui pemilihan yang bebas dan rahasia. Pemilu menentukan bagaimana kekuasaan di dalam suatu negara memperoleh legitimasinya. Pemilu merupakan lembaga politik seperti pasar bursa dalam ekonomi, jalan untuk mengukur kepercayaan dan menilai "pasar". Pemilu merupakan cara yang digunakan oleh negara-negara demokrasi modern untuk mengimplementasikan kehendak rakyat melalui wakil-wakilnya, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung aspirasi masyarakat, dan bagi pemerintah adalah sumber utama legitimasi untuk menjalankan sebuah pemerintah. Oleh karena itu, tujuan mengadakan pemilu, ialah untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Wakil rakyat ini diharapkan dapat membela kepentingan rakyat, bukan sebaliknya, mengejar kepentingan pribadi atau kelompok dengan merugikan kepentingan rakyat banyak yang memilihnya[10].

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menjelaskan beberapa alasan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan

[9] Khalisah Hayatuddin and Muhamad Sadi Is, "Perlindungan Hukum Hak Asasi Manusia Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia (Legal Protection of Human Rights in Obtaining Land Rights in Indonesia)," 2022, 18.

[10] Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini Dan Ke Depan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 47–49.

yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik[11].

Pemilu yang demokratis menurut standar internasional harus memiliki 15 aspek sebagai berikut: penyusunan kerangka hukum; pemilihan sistem pemilu; penetapan daerah pemilihan; hak untuk memilih dan dipilih; badan penyelenggara pemilu; pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; kampanye pemilu yang demokratis; akses ke media dan kebebasan berekspresi; pembiayaan dan pengeluaran; pemungutan suara; penghitungan dan rekapitulasi suara; peranan wakil partai dan kandidat; pemantauan pemilu; kepatuhan terhadap hukum; dan penegakan peraturan pemilu[12].

Pemilu yang demokrasi merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilu sebanyak tiga belas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2024 nanti. Pemilu bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di dalam lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan

[11] Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

[12] Internasional IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu* (Jakarta: International IDEA, 2004).

dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu Pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena Pemilu sebagai suatu sistem untuk menentukan pilihan rakyat terhadap wakilnya baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah[13].

Gagasan demokrasi permusyawaratan berdasarkan prinsip-prinsip Pancasila merupakan usaha sadar dari para pendiri bangsa untuk melakukan apa yang disebut Putnam *making democracy work* atau apa yang disebut Saward "mengakar" (*to take root*), dalam konteks keindonesiaan. Soekarno mengatakan demokrasi yang harus kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang jadi amanat penderitaan dari rakyat. Demokrasi Indonesia bukan sekedar alat teknis, melainkan juga cerminan kejiwaan, kepribadian, dan cita-cita nasional. Karena kalau demokrasi sebagai alat teknis pada dasarnya tidaklah berbeda dengan nasional-sosialisme (fasisme), maupun diktatur proletariat, yakni sekedar alat untuk mencapai bentuk masyarakat yang dicita-citakan entah masyarakat kapitalis, sosialistis, maupun yang lain. Oleh karena itu, demokrasi bukan sekedar alat teknis, melainkan juga mengandung jiwa pemikiran dan perasaan, maka perwujudan demokrasi itu hendaknya sendiri dan di atas cita-cita nasional mewujudkan masyarakat yang adil dan makur[14].

Lokomotif demokrasi di Indonesia ialah pemilu karena pemilu merupakan cara menjalankan demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

[13] Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 358, https://doi.org/10.31078/jk1726.

[14] Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), 497–98.

Republik Indonesia Tahun 1945. Karena pemilu memiliki banyak fungsi sebagaimana yang dikemukakan oleh Arbi Sanit menjelaskan bahwa pemilu memiliki empat fungsi yaitu: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elit penguasa; (4) pendidikan politik[15]. Untuk mencapai fungsi pemilu sebagaimana yang dikemukakan oleh Arbi Sanit di atas maka perlu pemilu harus dilaksanakan yang benar-benar sesuai apa yang diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun karakteristik pemilu yang benar-benar dilaksanakan secara demokratis sebagaimana yang dikemukakan oleh Ranney sebagai berikut: (1) diselenggarakan secara reguler; (2) pilihan yang benar-benar berarti; (3) kebebasan menempatkan calon; (4) kebebasan mengetahui dan mendiskusikan pilihan-pilihan; (5) hak pilih orang-orang dewasa yang universal; (6) perlakuan yang sama dalam pemberian suara; (7) pendaftaran pemilih yang bebas; dan (8) perhitungan dan pelaporan hasil yang tepat[16].

Di dalam prakteknya fungsi pemilu di atas belum berjalan dengan baik karena di dalam penyelenggaran pemilunya masih sering terjadi sengketa pemilu bahkan hampir terjadi di setiap provinsi yang ada di Indonesia. Meskipun pemerintah Indonesia sudah berupaya juga untuk mengatasi dan menyelesaikan sengketa pemilu seperti mendirikan lembaga khusus yaitu Mahkamah Konstisi yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu di Indonesia. Meskipun secara filosofis hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) dengan tujuan untuk menjamin pemilu yang demokratis khususnya terkait dengan pengujian konstitusionalitas undang-undang yang terkait dengan penyelenggara pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu. Mahkamah Konstitusi diposisikan sebagai instrumen pengawasan

[15] Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), 158.
[16] Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Kencana, 2017), 382.

aturan dan pelaksanaan pemilu dan sekaligus sebagai forum hukum penyelesaian sengketa pemilu di Indonesia[17].

Kemudian dengan semakin berkembangnya konsep pemilu di Indonesia dari tahun ke tahun maka perlu dilakukan terobosan melakukan desain penyelenggara pemilu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sangat menarik adalah perkembangan desain penyelenggara pemilu serentak untuk memilih presiden/wakil presiden dan memilih anggota legislatif. Desain tersebut lahir dari putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dalam pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008. Dengan pemilu serentak, pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan di hari, dan tanggal yang sama dengan pemilihan Presiden/Wakil Presiden[18]. Adapun alasan filosofis dilakukannya pemilu secara serentak di Indonesia yaitu: *pertama;* pemilu serentak mendorong penguatan sistem presidensial; *kedua;* pemilu serentak sesuai dengan original intent Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Ketiga;* pemilu serentak dianggap lebih efektif dan efisien dalam hal anggaran yang digunakan di dalam penyelenggaraan pemilu[19]. Kemudian M. Guntur Hamzah menjelaskan tiga dampak positif dari pemilu serentak *pertama;* MK berkontribusi mengoreksi, meluruskan, membenahi praksisi pemilu selama ini. *Kedua;* penyelenggaraan pilres dan pemilu anggota lembaga perwakilan secara serentak dipandang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayaran pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. *Ketiga;* hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilu serentak ini terkait dengan hak

[17] Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: KonsPress, 2013), 12.
[18] Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokrasi Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, 75.
[19] Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, 254–57.

warga negara untuk membangun peta *cheks and balances* dari pemerintahan presidential dengan keyakinannya sendiri[20]. Lahirnya konsep pemilu serentak atau pemilu dilakukan secara serentak ini dengan tujuan untuk mengefektif dan mengefisien baik anggaran negara maupun waktu yang digunakan oleh masyarakat untuk melakukan pemilu.

Pemilu serentak di Indonesia pertama kali dilakukan pada pemilu tahun 2019 yang lalu, yang menjadi sejarah dan terobosan konsep pemilu di Indonesia. Begitu juga dengan regulasinya yang awalnya terpisah-pisah di dalam tiga undang-undang kemudian diatur di dalam satu undang-undang yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang terdiri dari 573 pasal dan 4 lampiran kemudian menegaskan bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil[21].

Dalam menghadapi konsep pemilu yang semakin berkembangan seperti konsep pemilu serentak ini maka KPU sebagai lembaga yang menyelenggarakan pemilu di Indonesia dituntut untuk memiliki integritas, pemahaman dan profesionalitas yang tinggi sehingga mampu berinteraksi dalam perhelatan pemilu yang kompleks dan dinamis. Pengetahuan, kesadaran, keterampilan, terobosan dan inovasi penyelenggara di bidang kepemiluan dan demokrasi perlu terus diperkuat dalam rangka memperkuat tata kelola pemilu (*electoral governance)* yang semakin mumpuni sehingga dapat melahirkan penyelenggaraan pemilu yang lebih baik ke depan. Dengan demikian maka KPU, akan terjadi percepatan tahapan pemungutan suara dari semula April 2024 menjadi Maret 2024. KPU dalam rancangan skenario Pemilu 2024 memiliki dua alternatif hari pemungutan suara pemilu serentak 2024, yaitu 14 Februari atau 6 Maret.

[20] Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2019), 205–6.

[21] Ida Buhiati Topo Santoso, *Pemilu Di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 256.

Adapun untuk pemungutan suara Pilkada 2024 tetap mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016, yaitu 13 November 2024. Pelaksanaan pemungutan suara pemilu yang lebih awal dibandingkan periode sebelumnya, yakni April, karena partai memerlukan waktu yang cukup untuk menyiapkan syarat pencalonan Pilkada 2024. Sebab, hasil dari pemilu legislatif menjadi acuan persyaratan pencalonan kepala daerah dari jalur partai politik. Selain itu, pemilihan hari pemungutan suara Pemilu 2024 mempertimbangkan proses administrasi anggaran yang biasanya masih menemui kendala pada Januari-Februari.

Kompleksitas yang dihadapi dalam skenario Pemilu Serentak 2024 membutuhkan antisipasi penanganan dan solusinya secara kelembagaan. Jangan sampai pengalaman Pemilu 2019 terulang Kembali. Kemudian membutuhkan anggaran sangat besar dan payung hukum bagi KPU dalam melaksanakan regulasi penyederhanaan tahapan agar dapat memulai proses verifikasi dan penetapan hasil kerja secara lebih cepat. Dalam hal ini juga termasuk kemungkinan penggunaan instrumen teknologi informasi digital terkait sistem informasi partai politik (Sipol), dana kampanye (Sidakam), dan sebagainya. Skenario Pemilu 2024 juga perlu menghitung aspek keamanan wilayah dalam penyatuan rumpun pilkada dalam skema pemilu serentak, mengingat ikatan emosional pemilih dengan kandidat dan partai politik pilihannya begitu lebih kuat dan terjadi transformasi preferensi politik di setiap kontestasi tingkatan pemerintahan[22].

Oleh karena itu, pemilu serentak pada 2024 harus melakukan persiapan dengan sangat baik, ada beberapa hal yang disebutkan oleh Bawaslu yang menjadi fokus persiapan dalam menyongsong pemilu serentak tahun 2024 mendatang:

[22] Prayudi, "Skenario Pemilu 2024 Dan Konsekuensinya", dalam *Info Singkat*; Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Vol. XIII, No.8/II/Puslit/April/2021, hlm. 4.

1. Yakni perlu adanya sinkronisasi antar sesama penyelenggara pemilu khususnya soal peraturan, PKPU dan Perbawaslu di setiap tahapan. Sinkronisasi ini penting untuk dilakukan, mengingat pelaksanaan Pemilu 2024 terdapat pemilihan legislatif, presiden, DPD, dan pilkada.
2. Yakni terkait integritas dan kapasitas jajaran *ad hoc*. Hal ini dikarenakan diperlukan kesiapan dan peningkatan sumber daya manusia. Sehingga dengan adanya peningkatan kapasitas ini dimaksudkan agar kesalahan yang sifatnya teknis tak lagi terjadi.yang mana peninhkatan kapasitas ini tidak hanya di Bawaslu saja, melainkan juga di jajaran ad hoc pengawas kecamatan, desa, kelurahan, maupun pengawas TPS.
3. Yakni ketersediaan perangkat dan infrastruktur telekomunikasi. Mengingat pemilu makin ke depan tak akan terlepas dari penggunaan digitalisasi. Sehingga dalam upaya digitalisasi sistem pemilu serentak 2024 dibutuhkan adanya perangkat ataupun infrastruktur telekumunikasi yang baik sebagai penunjang kelancaran dari pemilu ini sendiri.
4. Yakni peningkatan koordinasi antar sesama penyelenggara maupun *stakeholder* terkait. Hal ini dikarenakan komunikasi merupakan hal yang sangat penting mengingat banyaknya permasalahan dalam pelaksanaan khususnya tahapan pemilu.

Langkah yang tepat untuk meminimalisir kasus seperti ini dalam keserentakan pemilu 2024 adalah dengan melakukan regulasi terhadap penambahan kuantitas personel penyelenggara sehingga ada pembagian waktu kerja dan mulai melakukan perubahan dengan memanfaatkan teknologi informasi terhadap pemungutan suara dengan metode *E-Voting*, penghitungan suara dengan metode *E-Counting* dan rekapitulasi suara dengan metode *E-Recap*[23]. Kemudian Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan

[23] Mushaddiq Amir, "Keserentakan Pemilu 2024 Yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020): 124, https://doi.org/10.56087/aijih.v23i2.41.

model-model keserentakan pemilu yang dapat dipilih dan dinilai konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diantaranya:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/WaliKota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/WaliKota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/WaliKota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak Kabupaten/Kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan WaliKota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Rumah pemilu Indonesia menilai dari keenam model pemilu serentak di atas, maka paling tidak ada dua benang merah dari enam model keserentakan. *Pertama,* MK mengakhiri dikotomi rezim pemilu dan rezim pemerintahan daerah sehingga pilkada juga merupakan pemilu. *Kedua,* MK menekankan bahwa apapun model keserentakan pemilu yang tak boleh dipisahkan adalah pemilu presiden, pemilu DPR, dan pemilu DPD. Kemudian penulis menambahkan yang *ketiga* yaitu pemilu serentak harus dimaknai

dengan pemilu dilakukan secara serentak semua pemilu yang melibatkan masyarakat seperti pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/WaliKota bahkan ditambah dengan pemilu kepala desa.

Meskipun konsep pemilu serentak tahun 2024 nanti merupakan konsep pemilu yang dinilai konstitusional akan tetapi penulis menilai bahwa akan terjadi pemilu yang inskonstitusional. Keadaan tersebut mengindikasikan bahwa pemilu tahun 2024 merupakan momentum meningkatkan kekayaan oligarki didasarkan pada analisis lemahnya institusi negara terhadap kekuatan finansial oligarki, adanya kompetisi elektoral berbiaya tinggi dan tidak transparan, partai politik. Apabila praktik ini terjadi maka akan berdampak terhadap kebijakan-kebijakan politik maupun ekonomi ketika kelompok oligarki ini telah terpilih dan memimpin negara. Sehingga, pemilu 2024 tidak menghasilkan perubahan dari segi politik maupun kesejahteraan bagi masyarakat[24]. Kemudian pada tahun 2024 nanti ketika pemilu serentak dilaksanakan harus dapat menjamin pemilu yang menjamin nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat menciptakan pemilu yang bermartabat. Oleh karena itu, kelembagaan penyelenggaraan pemilu dalam hal ini KPU sangat menentukan seperti apa bentuk wajah pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat atau demokrasi. Tanpa kelembagaan penyelenggaraan pemilu yang baik tidak akan ada proses dan hasil demokrasi yang baik, dan tidak akan ada pemerintahan yang baik pula[25]. Maka KPU dituntut kerja yang esktra supaya pemilu serentak tahun 2024 nanti benar-benar pemilu yang konstitusional baik para kontestasinya maupun pemilihnya.

---

[24] Rembulan Randu Dahlia and Panji Anugrah Permana, "Oligarki Media Dalam Pusaran Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia 2019 Menuju 2024," *POLITICOS: Jurnal Politik Dan Pemerintahan* 2, no. 1 (2022): 72, https://doi.org/10.22225/politicos.2.1.2022.65-81.

[25] Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), 19.

Berdasarkan uraian di atas maka pemilu serentak tahun 2024 nanti akan banyak terjadinya pelanggaran nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena pemilu serentak ini sudah dipersiapkan oleh kontestasinya dari jauh sebelum dilaksanakan pemilu untuk membuat strategi untuk memenangkan pemilu di tahun 2024 nanti dengan melibatkan pihak swasta atau pemodal/oligarki. Dengan demikian maka pemilu serentak tahun 2024 harus dilakukan penataan dengan tujuan untuk menjamin supaya tidak terjadinya pelanggaran nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang dikenal dengan pemilu yang konstitusional. Maka diperlukan penataan di semua komponen pemilu seperti partai politiknya harus ditata terlebih dahulu dalam mencari kandidat untuk dicalonkan, kemudian KPU perlu dilakukan penataan pelaksanaan pemilu serentak untuk mengantisipasi supaya tidak terjadi lagi seperti pada tahun 2019 yang banyak menelan korban terhadap petugas tempat pemungutan suara oleh karena itu diusahkan setiap tempat pemungutan suara harus ada tenaga medis. Bawaslu juga harus dilakukan penataan terhadap tugas dan kewenangannya dalam menghadapi pemilu serentak tahun 2024 nanti supaya pemilu serentak nanti benar-benar pemilu yang konstitusional. Kandidat atau kontestan harus dilakukan penataan juga supaya tidak memberikan uang kepada pemilih untuk memenangkan pemilu serentak nanti dan berusaha jadi pemenang yang benar-benar dipilih oleh pemilihnya karena integritasnya. Dan yang tidak kalah penting yaitu penataan terhadap pemilihnya karena pemilih ini merupakan unsur yang utama di dalam pelaksanaan pemilu maka perlu dilakukan sosialisasi baik dari KPU maupun dari Bawaslu terhadap masyarakat supaya di dalam proses pemilu serentak nanti tidak ada lagi masyarakat yang mau menerima uang dari para kandidat atau yang dikenal dengan politik uang. Kemudian terakhir yaitu Mahkamah Konstitusi juga harus berani memberi sanksi yang tegas terhadap kontestan pemilu serentak

nanti ada yang menggunakan politik uang maka harus dicabut hak politiknya, sebagaimana mencabut hak politik koruptor di Indonesia.

Kesimpulan

Konsep penataan pemilu serentak yang konstitusional di Indonesia yang di masa yang akan datang yaitu dengan dilakukan penataan terhadap semua komponen pemilu seperti KPU, Bawaslu, konstestan, pemilih dan Mahkamah Konstitusi yang menjamin dan melindung hak konstitusi bagi semua masyarakat di dalam menggunakan hak pilihnya yang menjamin pelaksanaan pemilu serentak nanti sebagai pemilu yang konstitusional, pemilu yang bebas dari pengaruh pemilik modal (oligarki) maupun pengaruh asing untuk memuluskan tujuan yang diinginkannya dengan memenangkan suatu kontestan tertentu di pemilu serentak nanti.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Amir, Mushaddiq. "Keserentakan Pemilu 2024 Yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020): 115–31. https://doi.org/10.56087/aijih.v23i2.41.

Dahlia, Rembulan Randu, and Panji Anugrah Permana. "Oligarki Media Dalam Pusaran Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia 2019 Menuju 2024." *POLITICOS: Jurnal Politik Dan Pemerintahan* 2, no. 1 (2022): 65–81. https://doi.org/10.22225/politicos.2.1.2022.65-81.

Hadi, Fikri, Suwarno Abadi, and Farina Gandryani. "Tinjauan Yuridis Penundaan Pemilihan Umum Melalui Putusan Pengadilan Negeri (Analisis Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 757 / Pdt . G / 2022 / PN Jkt . Pst) Legal Analysis

on Postpone General Election Through District Court Decision (Analysis of The Centr," 2024, 77–94.

Harun, Refly. *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini Dan Ke Depan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.

Hayatuddin, Khalisah, and Muhamad Sadi Is. "Perlindungan Hukum Hak Asasi Manusia Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia (Legal Protection of Human Rights in Obtaining Land Rights in Indonesia)," 2022, 15–28.

Seran, Gotfridus Goris. "Konstitusionalitas Dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 655. https://doi.org/10.31078/jk16310.

Siagian, Abdhy Walid, Habib Ferian Fajar, and Rozin Falih Alify. "Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2024." *Jurnal; Legislatif* 2 No. 2, no. 1 (2022): 101–14. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60561290.

Subiyanto, Achmad Edi. "Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 355. https://doi.org/10.31078/jk1726

Buku :

———. *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress, 2013.

Gaffar, Janedjri M. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*. Jakarta: KonsPress, 2013

IDEA, Internasional. *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2004.

Jimly Assshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Latif, Yudi. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019.

Nasef, Ni'matul Huda dan M. Imam. *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi,*. Jakarta: Kencana, 2017.

Prasetyo, Teguh. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017.

Saldi Isra dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokrasi Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia,*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2021.

Sanit, Arbi. *Partai, Pemilu, Dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

Silalahi, Wilma. *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2019.

Thoha, Miftah. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2014.

Topo Santoso, dan Ida Buhiati. *Pemilu Di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,*. Jakarta: Kencana, 2017.

MENATA ULANG URUSAN PEMERINTAHAN DAN KELEMBAGAAN KEMENTERIAN NEGARA DAN PEMERINTAH DAERAH

Rozi Beni
Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
Email: rozibeni@gmail.com

Abstrak

Sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh organisasi atau lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan wewenang dan fungsi-fungsi tertentu. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu lembaga negara itu adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah seharusnya selaras, demikian pula kelembagaan keduanya. Namun dalam Undang-Undang Kementerian Negara dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan-urusan pemerintahan tersebut terdapat variasi atau perbedaan baik dalam hal jumlah, jenis, maupun formula pengklasifikasinya.

Undang-Undang Kementerian Negara menentukan 56 jenis urusan pemerintahan, sedangkan Undang-Undang menentukan 51 jenis urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah. Perbedaan urusan pemerintahan tersebut perlu ditata ulang agar singkron. Karena sejatinya, kedua lembaga tersebut berada dalam satu kesatuan fungsi pemerintahan, sehingga harus kuat relasi dan sinergitasnya. Penataan urusan pemerintahan tersebut menjadi dasar penataan kelembagaan agar lebih sederhana dan efisien. Salah satu formula yang dapat ditempuh untuk penyederhanaan kelemabagaan tersebut adalah dengan melakukan perumpunan atau penggabungan beberapa urusan dengan kriteria tertentu hanya dalam 1 (satu) wadah kelembagaan, Selain itu, efisiensi juga dapat dilakukan dengan menghapus jabatan staf khusus Menteri dan staf khusus kepala daerah yang memang tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Serta mengurangi jabatan wakil menteri yang sejatinya tugas tersebut telah terakomodir dalam jabatan lainnya dalam susunan organisasi kementerian negara. Penataan urusan pemerintahan dan kelembagaan dapat memperkuat relasi dan sinergitas antara kementerian negara dan pemerintah daerah.

Kata Kunci : Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintahan, Penataan Kelembagaan.

Abstract

As a legal state with people's sovereignty, government administration is carried out by state organizations or institutions based on statutory regulations with certain authorities and functions. In the Indonesian constitutional system, one of the state institutions is the President as the holder of government power. To carry out government affairs, the President is assisted by the vice president, state ministries and regional government administrators. In the Indonesian constitutional system, the state institution that carries out government affairs is the President as the holder of government power. To carry out government affairs, the President is assisted

by the vice president, state ministries and regional government administrators. Therefore, government affairs carried out by state ministries and regional governments should be in harmony, as should the institutions of both. However, in the Law on State Ministries and the Law on Regional Government, there are variations or differences in government affairs in terms of number, type and classification formula. The Law on State Ministries determines 56 types of government affairs, while the Law determines 51 types of government affairs that must be carried out by state ministries and regional governments. These differences in government affairs need to be reorganized so they are in sync. Because in reality, these two institutions are part of a unified government function, so their relationship and synergy must be strong. This arrangement of government affairs is the basis for institutional arrangements to make them simpler and more efficient. One formula that can be taken to simplify the institution is by aggregating or merging several affairs with certain criteria in just 1 (one) institutional forum. Apart from that, efficiency can also be achieved by eliminating the positions of special staff for Ministers and special staff for regional heads who are indeed does not have a strong legal basis. As well as reducing the position of deputy minister whose duties have actually been accommodated in other positions in the organizational structure of state ministries. Structuring government and institutional affairs can strengthen relations and synergy between state ministries and regional governments.

Keywords : Ministry of State, Local Government, Government Affairs, Institutional Rearrangement.

Pendahuluan

Sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh organisasi atau lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan wewenang dan fungsi-fungsi tertentu. Bagaimanapun fungsi dan kedudukannya, lembaga-lembaga negara yang dibentuk, termasuk kementerian negara dan pemerintah

daerah, bermuara pada upaya menghadirkan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah seharusnya selaras, demikian pula kelembagaan keduanya. Namun dalam Undang-Undang Kementerian Negara dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan-urusan pemerintahan tersebut terdapat variasi atau perbedaan baik dalam hal jenis maupun formula pegklasifikasinya.

Selanjutnya, menghadapi tuntutan zaman dan era digitalisasi yang disruptif seperti saat ini, dibutuhkan lembaga negara yang lincah (*agile*), efisien, dan adapftif. Sejak tahun 2014 hingga saat ini, Presiden RI, Joko Widodo, telah menghapus 53 lembaga non struktural.[1] Selain itu, sejak Tahun 2019, Presiden juga telah menerbitkan kebijakan penyederhanaan birokrasi di instansi pusat dan daerah.[2]

Penghapusan lembaga dan penyederhanaan birokrasi tersebut merupakan langkah yang progresif dan tepat untuk

---

[1] Thea Fathanah Arbar, (CNBC Indonesia, 29/11/2020), *"Top Selama jadi RI 1 Jokowi Bubarkan 53 Lembaga Negara"*, <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201129145125-4-205505/top-selama-jadi-ri1-jokowi-bubarkan-53-lembaga-negara>>, diakses 03/08/2023.

[2] Benardy Ferdiansyah,(antaranews.com, 20/08/2019), "Presiden Nyatakan Penyederhanaan Birokrasi Harus Terus Dilakukan", <<https://www.antaranews.com/berita/1122466/presiden-nyatakan-penyederhanaan-birokrasi-harus-terus-dilakukan>>, diakses 03/08/2023.

efisiensi. Namun di sisi lain, Presiden juga membuat keputusan untuk membentuk kementerian dan lembaga baru. Melanjutkan kebijakan penyederhanaan birokrasi yang telah dicanangkan Presiden, masih perlu dilanjutkan dengan penghapusan atau penyederhanaan struktur kelembagaan di kementerian negara dan pemerintah daerah. Penyederhanaan kelembagaan tersebut didasarkan pada penataan dan penyelarasan urusan pemerintahan di kedua lembaga tersebut. Selain efisiensi, penyelarasan urusan dan kelembagaan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sinergitas kementerian negara dengan pemerintah daerah. Relasi keduanya harus kuat dalam satu garis kebijakan Presiden, tidak tersekat-sekat oleh preferensi politik dan/ataupun sekat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing kementerian negara dan pemerintah daerah. Untuk efisiensi dan memperkuat relasi keduanya dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan, perlu dilakukan penataan ulang urusan pemerintahan dan struktur kelembagaan di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah.

Fenomena penyederhanaan birokrasi dan efisiensi kelembagaan pemerintahan yang telah diimplementasikan sebelumnya di institusi pemerintahan menarik dan penting untuk dikaji. Melalui *paper* ini penulis ingin ambil bagian dalam melakukan kajian dan alternatif solusi untuk penataan urusan pemerintahan dan kelembagaan pada kementerian negara dan pemerintah daerah. Pertanyaan permasalahan yang hendak dijawab adalah:

1. Bagaimana jenis dan klasifikasi urusan pemerintahan yang harus dijalankan di kementerian negara dan pemerintah daerah?.
2. Bagaimana penataan urusan pemerintahan pada kementerian negara dan pemerintah daerah?
3. Bagaimana penetaan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah?.

Penataan Urusan Pemerintahan di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah

Urusan pemerintahan merupakan dasar pelaksanaan tugas, wewenang, dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan struktur kelembagaan di Kementerian Negara maupun pemerintahan daerah yang berimplikasi pada isi dan pola hubungan diantara kedua Lembaga tersebut. Seiring dengan perjalanan penyelenggaraan pemerintahan, urusan pemerintahan tersebut mengalami perkembangan yang makin luas dan kompleks dan menimbulkan:

1. Makin sulit menyusun rincian lengkap mengenai wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintahan.
2. Timbulnya pergeseran sifat urusan pemerintahan. Suatu urusan yang semula bersifat lokal (kedaerahan) dapat berubah menjadi urusan yang bersifat nasional, demikian pula sebaliknya. Perubahan sifat ini pada saatnya menyentuh hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, karena menyangkut pergeseran wewenangn, tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.[3]

Adapun corak, bentuk, dan isi hubungan Pusat dan Daerah,[4] yaitu:[5]

1. Pengaturan tentang sistem rumah tangga yang akan menentukan sifat, bentuk, dan isi urusan rumah tangga daerah (otonomi).
2. Pengaturan tentang hubungan keuagan antara Pusat dan Daerah
3. Pengaturan tentang hubungan pengawasan (supervisi) daerah oleh Pemerintah Pusat.

---

[3] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., hlm. 18.

[4] Dalam tulisan ini, hubungan Pusat dan Daerah dapat dimaknai secara terbatas pada hubungan Kementerian negara dengan Pemerintahan daerah, sebagai pemangku jabatan pemerintahan di Pusat dan Daerah.

[5] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., hlm. 39.

4. Pengaturan tentang corak dekonsentrasi,[6] dan sebagainya.

Jenis urusan pemerintahan di kementerian negara dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara[7] dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.[8] Berdasarkan UU Kementerian Negara, terdapat **56 jenis urusan pemerintahan**, yang dibagi dalam 3 (tiga) klasifikasi yaitu:[9]

1. 3 jenis urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu urusan pemerintahan: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. 25 jenis urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan pemerintahan: agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan; dan
3. 18 jenis urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*, meliputi urusan pemerintahan: perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu

---

[6] Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pusat di daerah. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisika bahwa, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

[7] Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara (selanjutnya disebut dengan"UU Kementerian Negara")

[8] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut "UU Pemda")

[9] Pasal 4 dan 5 UU Kementerian Negara

pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Sementara itu, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan antar susunan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat (termasuk kementerian negara) dan daerah, yang diatur dalam Undag-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara keseluruhan terdapat **51 jenis urusan pemerintahan** yang dibagi ke dalam 3 (tiga) klasifikasi, yaitu: (a) 6 jenis urusan pemerintahan absolut; (b) 38 urusan pemerintahan konkuren; dan (3) 7 jenis urusan pemerintahan umum. [10]

Klasifikasi pertama, urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi 6 (enam) urusan, meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Klasifikasi kedua, urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan *yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota* yang terdiri dari 38 (tiga puluh delapan) urusan pemerintahan, yang dikelompokkan ke dalam 24 Urusan Pemerintahan Wajib dan 8 urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kategori yaitu, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.[11]

1. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas 6 (enam) urusan: a. pendidikan;

[10] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[11] Rincian mengenai urusan pemerintahan diatur dalam ketentuan Pasal 12 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan rincina masig-masing urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerntah Kabupaten/Kota, dimuat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan f.sosial.

2. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas 18 urusan: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak; c. pangan; d.pertanahan; e.lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m.kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q.perpustakaan; dan r. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan terdiri dari 8 (delapan) urusan, meliputi:

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah itu merupakan satu kesatuan yang harus sinergi dalam penyelenggaraannya. Berdasarkan UU Pemda[12], kementerian negara (dan juga lembaga pemerintah non kementerian) bersama-sama pemerintahan daerah harus melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap daerah.

[12] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah inilah yang aka menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Klasifikasi ketiga, Urusan pemerintahan umum adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[13] urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal, meliputi **7 urusan pemerintahan umum:**

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

[13] Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.[14]

Secara keseluruhan, pembagian dan penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan urusan pemerintahan umum inilah yang menjadi dasar pembentukan kelembagaan kementeruan negara dan pemerintah daerah, serta menentukan isi dan bentuk hubungan kedua Lembaga tersebut. Pemerintah Pusat, khususnya kementerian negara, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:[15]

1. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
2. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut di atas berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Bila dicermati pengaturan mengenai urusan pemerintahan dalam UU Kementerian Negara dan UU Pemda, memiliki jenis dan rumusan pengelompokkan urusan pemerintahan yang berlainan. UU Kementerian Negara menentukan terdapat 56 jenis urusan pemerintahan yang dijalankan oleh kementerian negara, sedangkan dalam UU Pemda terdapat 51 jenis urusan pemerintahan. Selanjutnya, pola pengklasifikasiannya

[14] Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[15] Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pun terdapat perbedaan. Dalam UU Kementerian Negara mengelompokkan berdasarkan 3 kategori yaitu:

1. urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945;
2. urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam UUD NRI 1945; dan
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*.

Sedangkan pengklasifikasian urusan pemerintahan dalam UU Pemda meliputi:

1. Urusan pemerintahan absolut,
2. urusan pemerintahan konkuren; dan
3. urusan pemerintahan umum

Untuk kebutuhan penguatan sinergitas dan relasi kementerian negara dan pemerintah daerah, perlu dilakukan penataan ulang urusan pemerintahan dengan melakukan singkronisasi urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Kementerian dan urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Pemda. Hal ini penting dilakukan sebagai dasar dalam menata ulang kelembagaan yang selaras antara kementerian negara dengan pemda.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, relasi keduanya harus kuat, dalam satu garis kebijakan Presiden, tidak tersekat-sekat oleh isi urusan pemerintahan dan kelembagaan maupun preferensi politik. Untuk itu, diperlukan penataan ulang urusan pemerintahan yang secara yuridis, dalam UU Kementerian dan UU Pemda, masih terdapat variasi/ perbedaan, yang ditindaklanjuti dengan penataan kelembagaan kementerian negara dengan pemerintah daerah.

Penataan Kelembagaan Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kementerian Negara dan Pemerintahan Daerah, diatur dalam Bab dan Pasal yang berurutan, yaitu Bab V Kementerian Negara Pasal 17 dan Bab VI Pemerintah Daerah Pasal 18. Selain posisi pengaturan yang berdekatan dalam UUD NRI 1945, keduanya memiliki relasi yang dekat dan kuat untuk bersama-sama membantu presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan. Dalam konstusi RI, pengaturan mengenai kementerian negara disebutkan bahwa, Presiden dibantu oleh menterimenteri negara, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[16] Sedangkan pemerintahan daerah, sebagai entitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara eksplisit diatur dalam konstitusi bahwa, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu *mempunyai pemerintahan daerah*, yang diatur dengan undangundang.[17]

Keselarasan urusan pemerintahan dan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah merupakan hal pondasi untuk sinergitas keduanya dalam membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Penataan urusan pemerintahan menjadi dasar penataan kelembagaan di kementerian negara dan pemerintah daerah. Khusus berkenaan dengan penataan kelembagaan dengan pijakan penyederhanaan birokrasi, secara teknis dapat merujuk pada formula perumpunan urusan pada kelembagaan perangkat daerah yang diatur dalam UU Pemda dan regulasi perangkat daerah. Untuk efisiensi perangkat daerah, Pemerintah telah menetapkan regulasi[18] penyederhanaan jenis dan jumlah struktur perangkat

[16] Pasal 18 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945

[17] Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945

[18] Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, selanjutnya deisebut dengan "PP Perangkat daerah".

daerah pada Pemerintah Daerah yang didasarkan perumpunan urusan. Dalam PP Perangkat Daerah, **1 perangkat daerah dapat mewadahi 3 urusan pemerintahan.**[19] Formula penyederhanaan pada perangkat daerah tersebut dapat menjadi referensi untuk penyederhanaann kelembagaan kementerian negara.

Pengaturan mengenai kementerian negara telah diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara.[20] dalam UU tersebut, Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi *urusan tertentu dalam pemerintahan*. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas:[21]

1. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi **3 urusan pemerintahan** yaitu: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan
2. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi **25 urusan pemerintahan** yaitu : urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi **18 urusan pemerintahan:** perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu

[19] Pasal 40 ayat (5) PP Perangkat Daerah

[20] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, untuk selanjtunya disebut dengan "UU Kementerian Negara".

[21] Pasal 4 dan Pasal 5 UU Kementerian Negara

pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Mengenai penyederhanaan kelembagaan pada kementerian negara, UU Kementerian negara menentukan bahwa, urusan-urusan pemerintahan (43 urusan pemerintahan) pada angka 1 (satu) dan 2 (dua) di atas, tidak harus dibentuk tersendiri. Dalam Pasal 6 UU Kementerian Negara ditegaskan bahwa, setiap urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) **tidak harus** dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri. Dengan demikian, terbuka kemungkinan untuk dilakukannya penataan kelembagaan kementerian negara, antara lain dengan penggabungan urusan pemerintahan tersebut kedalam 1 kementerian. Misal, urusan pemerintahan kesehatan, sosial, dan ketenagakerjaan diwadahi dalam 1 kementerian saja.[22]

Khusus untuk menjalankan 3 urusan pemerintahan: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden membentuk Kementerian.[23] Dalam konteks ini, Presiden harus membentuk kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri, dan kementerian pertahanan. 3 urusan pemerintahan tersebut diwadahi dalam masing-masing kementerian. Tidak dapat digabung antar satu sama lain. Namun, untuk 43 urusan pemerintahan selain 3 urusan pemerintahan tersebut, UU menentukan tidak harus diwadahi atau dibentuk dalam 1 kementerian, melainkan dapat digabung. Penggabungan lebih dari urusan pemerintahan tertentu dalam 1 kementerian tersebut dapat dilakukan. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU Kementerian Negara bahwa, pembentukan

[22] Pewadahan urusan-urusan pemerintahan dalam satu wadah secara eksplisit diatur dalam kelembagaan pemerintah daerah (perangkat daerah), Pasal 40 ayat (5) PP Perangkat Daerah.

[23] Pasal 12 UU Kementerian Negara.

kementerian yang membidangi 43 urusan pemerintahan, selain kementerian urusan pemerintahan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan, dengan mempertimbangkan:[24]

1. efisiensi dan efektivitas;
2. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
3. kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
4. perkembangan lingkungan global.

Selain kementerian untuk menjalankan 3 urusan pemerintahan yang secara eksplisit disebut dalam UUD NRI 1945 dan 43 urusan pemerintahan tersebut di atas, dapat dibentuk Kementerian koordinasi.[25]

Jumlah keseluruhan Kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat).[26] Dengan adanya pembatasan maksimal jumlah total kementerian tersebut, berarti harus dilakukan penggabungan beberapa urusan pemerintahan untuk diwadahi dalam 1 (satu) kementerian saja. Namun, UU Kementerian Negara tidak mengatur urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat digabung dalam 1 wadah kementerian. Secara implisit diserahkan kepada Presiden.

Berbeda halnya dengan pengaturan kelembagaan kementerian negara, perumpunan atau penggabungan beberapa urusan pemerintahan dalam 1 wadah kelembagaan, secara eksplisit diatur dalam PP Perangkat Daerah di Pemerintah Daerah. Penggabungan/perumpunan urusan pemerintahan dalam wadah 1 (satu) perangkat daerah dilakukan dengan kriteria:[27]

1. kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan; dan/atau
2. keterkaitan antar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.

Untuk memperkuat sinergitas dan relasi kementerian negara

[24] Pasal 13 ayat (2) UU Kementerian Negara
[25] Pasal 14 UU Kementerian Negara
[26] Pasal 15 UU Kementerian Negara
[27] Pasal 40 ayat (3) PP Perangkat Daerah

dan pemerintah daerah, perlu dilakukan pewadahan urusan-urusan pemerintahan pada kelembagaan kementerian negara dengan kriteria dan perumpunan sebagaimana halnya dalam pengaturan kelemabagaan perangkat daerah di Pemerintah Daerah. Perumpunan urusan pemerintahan meliputi:[28]

1. pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata;
2. kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan Desa;
3. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran;
4. penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja;
5. komunikasi dan informatika, statistik dan persandian;
6. perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan; dan
7. perpustakaan dan kearsipan.

Penggabungan Urusan Pemerintahan tersebut dilakukan paling banyak 3 (tiga) Urusan Pemerintahan dalam 1 wadah perangkat daerah. Formula perumpunan urusan pemerintahan pada perangkat daerah dapat menjadi referensi dalam penataan perumpunan urusan pemerintahan di Kementerian Negara.

Selanjutnya, mengenai susunan organisasi kementerian negara telah diatur terdiri atas unsur:

[28] Pasal 40 PP Perangkat Daerah

1. pemimpin, yaitu Menteri;
2. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
3. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal;
4. pengawas, yaitu inspektorat jenderal;
5. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan
6. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU Kementerian Negara, tidak mengatur adanya jabatan **staf khusus** Menteri dalam susunan organisasi Kementerian Negara. Demikian pula halnya, dalam Undang-Undang Nomor23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP perangkat daerah tidak terdapat jabatan staf khusus kepala daerah. Untuk itu, selain tidak ada dasar hukum yang tegas dan untuk melanjutkan kebijakan penyederhanaan birokrasi yang dicangangkan Presiden, jabatan staf khusus pada kementerin negara dan pemda, sudah seharusnya dihapus. Mengingat fungsi staf khusus tersebut pada dasarnya telah terakomodir dalam fungsi-fungsi susunan organisasi yang telah ada.

Selanjutnya untuk jabatan wakil Menteri, UU Kementerian Negara menentukan bahwa jabatan tersebut sifatnya opsional dan terbatas hanya pada kementerian tertentu. Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden **dapat** mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu.[29] Dengan memperhatikan pertimbangan efisiensi dan penyederhanaan birokrasi, sebaiknya jabatan wakil menteri tersebut ditiadakan/tidak diisi atau dibatasi jumlahnya. Karena pada dasarnya, untuk membantu tugas Menteri telah tersedia secara lengkap pada jabatan-jabatan dalam susunan organisasi kementerian negara.

Kementerian negara dan pemerintah daerah dijalankan oleh pemangku jabatannya masing-masing, yakni (1) Menteri di Kementerian Negara, dan (2) Kepala Daerah di Pemerintah

[29] Pasal 10 UU Kementerian Negara

Daerah dibantu perangkat daerah. Namun fungsinya adalah sama-sama menjalankan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, keduanya harus memilki relasi dan sinergi yang kuat.

Menurut Logeman, dalam bentuk penjelmaan sosialnya, negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Dalam hubungannya dengan negara, fungsi-fungsi itu disebut jabatan. Dengan demikian, negara adalah organisasi jabatan.[30] Dalam bagian lain, negara disebut juga sebagai suatu organisasi otoritas yang sasaran kegiatannya adalah mengatur suatu masyarakat secara keseluruhan.[31] penyelenggaraan otoritas atau fungsi-fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh jabatan yang dibebani kewajiban dan memiliki wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Jabatan itu diwakili oleh pemangku jabatan yang berbuat atas nama jabatannya.[32]

Sejalan dengan Logeman, Utrecht berpendapat bahwa, sebagai suatu kenyataan hukum, negara itu merupakan suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*). Yang dimaksud dengan "jabatan" ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan) umum. Bilamana dalam hukum negara dikatakan "jabatan", maka yang senantiasa dimaksud adalah jabatan negara.[33] Agar dapat berjalan menjadi konkrit (*concreet*), bermanfaat bagi negara, maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*vertegenwoordiging*), yakni penjabat. Jadi yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan adalah penjabat, yaitu manusia atau badan hukum.[34] Jabatanlah yang dibebani kewajiban dan yang dijadikan berwenang untuk melakukan

---

30 Logemann, J.H.A. (1975). *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Penerjemah Makkatutu dan J.C. Pangkerego. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve. h. 117.

31 Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*…, h. 95.

32 Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*…, h. 118-119.

33 Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Penyadur Moh. Saleh Djindang, cetakan kesembilan. Jakarta: Ichtiar Baru. h. 144.

34 Utrecht, E. (1990). *Pengantar Hukum*…, h.145.

perbuatan hukum. Kewajiban dan hak bekerja terus, dengan tidak menghiraukan pergantian pejabat. Oleh karenanya, syarat-syarat yang ditetapkan untuk dipenuhi oleh pemangku jabatan yang satu haruslah pula dipenuhi secara sah oleh penggantinya.[35]

Demikian pula halnya dengan kementerian negara dan pemerintahan daerah adalah bagian dari organisasi jabatan yang dimaksud oleh Logeman dan Utrecht. Kementerian negara dan pemerintah daerah dibebani kewajiban dan hak untuk menyelenggarakan tugas jabatannya dalam menyelenggarakan urusan pemeritahan.

Dalam konstitusi dan sistem ketata negaraan Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan atau urusan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, menteri dan kepala daerah. Para pembantunya, khususnya menteri yang memimpin kementerian negara yang menyeleggarakan urusan pemerintahan tertentu, dan kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, pada hakikatnya berada dalam satu kesatuan sistem. Didasarkan pada kebutuhan dan realitas kebinekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pelaksanaan urusan pemerintahan itu dijalankan oleh sub sistem pemerintah pusat, termasuk di dalamnya kementerian negara, dan sub sistem pemerintahan daerah dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab urusan pemerintahannya masing-masing. Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan pola sentralisasi dan desentralisasi secara kontinuum.

Dalam tatanan sistem pemerintahan, hubungan pemerintah pusat, khususnya kementerian negara, dengan pemerintah daerah adalah sebuah keniscayaan dan kebutuhan bersama (*mutuality interest*). Namun dalam praktiknya, meskipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan

[35] Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*..., h. 118-119.

mengenai isi (*content*) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah acapkali dihadapkan pada tantangan tarik-menarik dan ketegangan (*spanning*) dalam menafsirkan dan menyelenggarakan urusan pemerintahan itu. Oleh karena itu, penulis tertarik mengkaji bagaimana memperkuat relasi kementerian negara dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Persoalan hubungan Pusat dan Daerah *c.q.* kementerian dan pemerintahan daerah, pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pemerintah pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan daerah yang juga melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan.[36]

Maraknya pembentukan lembag-lembaga negara pasca amandemen UUD NRI 1945 mengingatkan kembali pada doktrin *welfare state (welvaartsstaat)* atau negara kesejahteraan, dimana negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*). Pembentukan dan pengembangan struktur lembaga negara tidak hanya terjadi dalam lingkup pusat tetapi juga di daerah dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru. Hal ini sebagaimana dikemukakan Menurut Gerry Stoker:

[36] J.T van den Berg. (1982). *Waterschap en Functie Decentralisatie.* Samson, Alphen aan den Rijn, h. 21 dikutip dalam Bagir Manan. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. h. 16.

> *"both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline."*[37]

Dala pelaksanaannya, struktur kelembagaan negara dan pemerintah daerah cenderung mengalami pertumbuhan yang iustru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah jabatan. Merespon dinamika tersebut, Presiden telah menerbitkan kebijakan penyederhanaan birokrasi di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah. Kebijakan penyederhanaan ini merupakan upaya melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang diikemukakan oleh Stephen P. Robbins.[38]

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi dengan adanya perubahan DUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil 4 (empat) rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktik, kita mendapati bahwa gagasan demi gagasan dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang rnenyeluruh, persis seperti pengalarnan yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiens seperti yang diharapkan. Oleh karena itu, di masa transisi sejak

---

[37] Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61.

[38] Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, (New Jersey: Prentice Hall, 1990), hal.192.

1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan secara besar-besaran dalam rangka menata kembali sistern kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat DUD 1945.[39]

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini.[40] Untuk dibutuhkan evaluasi dan konsolidasi kelembagaan negara untuk memastikan efektivitas dan urgensinya bagi pelaksanaan fungsi-fungsi negara. Perumpunan (*rightsizing*) dan perampingan (*downszing*) jenis dan struktur lembaga negara diperlukan pula untuk menghindari tumpang-tindih wewenang dan fungsi yang berujung pada sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Dalam konteks pengertian organ negara yang demikian itu, harus pula disadari bahwa sebenarnya, negara itu sendiri hanya dapat bertindak melalui organ-organnya itu. Dikatakan oleh Hans Kelsen, "*The State acts only through its organs*".[41] Sedangkan organ negara itu sendiri pun bekerja melalui individu-individu yang ditentukan oleh hukum untuk itu, karena *"... the legal order can be created and applied only by individuals designated by the legal order itself*".[42] Misalnya, Republik Indonesia dapat bertindak atau melakukan tindakan hukum melalui perbuatan individu yang menjadi presiden. Karena, presiden itu memang merupakan individu yang ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu, maka tindakan negara itu terletak pada tindakan yang dilakukan individu yang kebetulan ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu. Dengan perkataan lain, konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada

---

[39] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu* ..., hal. 342.

[40] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, hal.7.

[41] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (London and New York: Publish by Rotledge, 2017), hal. 195

[42] Hans Kelsen, *General...*, *Ibid.*

pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja.[43]

Penataan Kelembagaan untuk Penguatan Relasi Kementerian Negara dengan Pemda

Bagi negara demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum, ketentuan mengenai tata cara (*procedural law*) sangat penting, tidak kalah pentingnya dari hukum materiilnya (*substantive law*). Keduanya, substansi dan cara, harus dipandang sebagai "*two sides of on coin*".[44] Demikian pula halnya praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan mengacu padda prosdur dan susbtansi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang mengenai pemerintahan daerah. Bentuk nyata pelaksanaan hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan antara lain tercermin dalam:

1. Perencanaan Pembangunan Daerah

   Perencanaan pembangunan harus terintegrasi dan singkron antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah. Penyusunan perencanaan pembangunan tersebut dilakukan dengan mekanisme berjenjang antara lain melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah dan nasional. Dalam hal penyusunan perencanaan pembangunan daerahnya, pemerintahan daerah harus mendapatkan evaluasi dan persetujuan terlebih dahulu oleh Pemerintah melalui Menteri. Demikian pula dalam penyusunan kebijakan daerah dibidang keuangan daerah, pajak retribusi, pemekaran. Dalam evaluasi tersebut,

[43] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Kosolidasi Lemabaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal.39

[44] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII. h. 29.

dilakukan singkronisasi perencanaan urusan pemerintahan yang juga melibatkan menteri kementerian negara yang berkenaan dengan urusan pemerintahan tersebut.[45]

2. Pelaporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

   Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, selain menyampaikan laporan keterangan pertanggung jawaban (LKPj) kepada Pewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintahan daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemeritahan daerah (LPPD) yang memuat capaian, tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maupun dalam menjalankan penugasan urusan pemerintahan Pusat di daerah. LPPD ini disampaikan setiap tahun oleh pemerintahan daerah kepada Presiden selaku penanggung jawab akhir pemerintahan, melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Pelaporan ini menjadi instrument strategis untuk memastikan terlaksananya sinergitas pelaksanaan urusan kementerian negara dengan pemerintahan daerah.[46]

3. Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah

   Setiap Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) wajib mendapatkan evaluasi dan persetujuan dari Pemerintah. Evaluasi dilakukan secara berjenjang, Gubernur sebagai wakil Pemerintah mengevaluasi RAPBD

[45] Berkenaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan Pusat dan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

[46] Berkenaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan Pusat dan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kabupaten/Kota. Menteri Dalam Negeri mengevaluasi RAPBD Provinsi. Pemerintah, melalui Menteri Dalam Negeri menerbitkan pedoman penyusunan APBD setiap tahunnya.[47] Meskipun kewenangan evaluasi RAPBD itu hanya oleh Menteri Dalam Negeri, tetapi Menteri Dalam Negeri selaku koordinator penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan umum penyelenggaraan pemerintahan daerah membuka melakukan pencermatan terhadap setiap anggaran pelaksanaan urusan pemerintahan yang berhubungan dengan urusan pemerintahan teknis yang ada pada kementerian lainnya.

4. Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah

   Meskipun kewenangan *executive review* Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah (Perda) telah dicabut, namun masih terdapat tata hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintahan daerah dalam pembentukan dan pengawasan perda, peraturan kepala daerah, dan produk hukum daerah lainnya.

   Dalam konteks penyusunan perda, misalnya. Rancangan peraturan daerah yang disusun oleh Pemerintahan daerah dan DPRD, diatur agar mendapatkan pembinaan pada tahap sebelum diundangkannya perda tersebut. Pembinaan dilakukan dalam bentuk konsultasi, fasilitasi, evaluasi, verifikasi dan pemberian nomor register. Setelah Perda diundangkan, Pemerintah melakukan pemantauan dan pengawasan Perda. Demikian pula halnya dengan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD, dan Produk Hukum Daerah lainnya, juga mendapatkan pembinaan oleh Pemerintah, khususnya oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Dalam pembinaan produk

[47] Misalnya, untuk menyusun Pedoman RAPBD Tahun 2020 didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2020.

hukum daerah tersebut, dalam hal terdapat kaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu (teknis), maka harus mendapatkan masukan dan/atau pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan teknis terkait.[48]

5. Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah

   Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk perangkat daerah. Perangkat daerah tersbut disusun berdasarkan beban urusan, perumpunan urusan dan memperhatikan kemampuan (kapasitas) daerah. Untuk memastikan perangkat daerah yang mengampu seluruh urusan pemerintahan tersebut disusun sesuai dengan kebutuhan dan prinsip-prinsip organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, Kementerian negara, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendayaagunaan Aparatur Negara, diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengendalian dalam penataan perangkat daerah. Dalam pemetaan urusan yang menjadi dasar pembentukan perangkat daerah, juga melibatkan kementerian (kementerian negara) yang menyelenggarakan urusan pemerintahan teknis terkait.[49] Misalnya dalam pemetaan urusan pemerintahan bidang kesehatan yang menjadi dasar pembentukan Dinas Kesehatan Daerah, terlebih dahulu dikoordinasikan dan mendapat pertimbangan atau masukan dari kementerian kesehatan. Sehingga, Dinas Kesehatan sebagai perangkat pembantu pemerintahan daerah tersebut sejak awal pembentukannya

[48] Berkenaan dengan penyusunan Produk Hukum Daerah antara lain diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

[49] Berkenaan dengan penyusunan perangkat daerah antara lain diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

selaras dengan tugas dan fungsi kementerian negara yang membidangi urusan kesehatan (kementerian kesehatan).

Dalam sistem pemerintahan presidensil, pemegang dan penanggungjawab kekuasaan eksekutif adalah Presiden. Demikian pula halnya dalam konstitusi negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa Presiden lah yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.[50] Dengan demikian, semua lembaga negara yang menjalankan kekuasaan dan fungsi ekesutif – yang menjalankan urusan pemeritahan selain fungsi yudisial dan legislasi – berada dalam lingkup pembinaan oleh Presiden. Termasuk dalam hal ini adalah Menteri dan Kepala Daerah yang harus bersinergi dalam menjalankan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kekuasaan pemerintahan itu diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan.[51] Dengan demikian, tepatlah kiranya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan mengatur lebih lanjut bahwa, urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.[52]

Sebagai representasi Pusat dan Daerah, hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah mencakup berbagai segi. Begitu pula upaya penguatan relasi kementerian

[50] Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan bahwa: *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*.

[51] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[52] Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

negara dan pemerintahan daerah dengan sendirinya mengandung arti penguatan sinergitas antara berbagai segi tersebut. Tidak hanya terbatas pada bidang keuangan semata, hubungan keuangan antara kementerian negara dan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari hubungan yang lebih mendasar yaitu pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[53] Secara asasi, paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institutions*) harus mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum.[54] Menteri dan Kepala Daerah masing-masing selaku pemangku jabatan kementerian negara dan pemerintahan daerah dalam pemerintahan republik haruslah senantiasa mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak umum (republik), yang dirumuskan dalam urusan pemerintahan. Hal esensial dalam republik ialah bahwa pemerintah berasal dari rakyat banyak, bukan dari dan untuk berdasarkan kepentingan kelompok tertentu. Dari persepektif negara hukum demokratis, kementerian negara dan Pemerintahan daerah adalah *state institutions* yang lahir dari rahim dan untuk tujuan yang sama, yaitu rakyat. Lingkungan jabatan kementerian dipergunakan istilah "kementerian negara" (*ministry*) sedangkan untuk pemangku jabatan (pejabat) dipergunakan istilah "menteri"(*minsiter*) yang merupakan pembantu Presiden. Dalam kaitan ini, sebutan lain yang sering digunakan adalah Pemerintah Pusat.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri

[53] Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[54] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII. h. 3.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[55] Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh (1) pemerintah daerah dan (2) DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.[56] Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan daerah itu terdiri atas: (1) kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;[57] dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Struktur Undang-Undang Dasar memberikan legitimasi kedudukan pada jabatan Menteri dan Pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Menteri adalah pembantu Presiden yang bertanggung jawab kepada Presiden. Di lain pihak, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat secara berjenjang bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara Bupati/Walikota merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berada dalam ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritoral dan fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintahan (kementerian negara dan pemerintahan daerah) merupaka satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggung jawab berbeda, maka tidak

[55] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[56] Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[57] Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menutup kemungkinan terjadi semacam Tarik-menarik bahkan menimbulkan ketegangan (*spanning*) hubungan antar keduanya.

Pemerintah Pusat, melalui kementerian negara, bertanggungjawab menjamin keutuhan Negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara, berdasarkan asas *equal treatment*, kadang lebih cenderung senralistik. Di pihak lain, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya, corak susunan masyarakat setempat, sistem budaya dan kepercayaan, sifat dan letak geografis, latar belakang sejarah, dan sebagainya, mengharuskan adanya perbedaan dan kekhususan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.[58]

Titik keseimbangan sentralistik dan desentralistik inilah yang melahirkan hubungan yang serasi dan sinergis antara kementerian negara dan pemerintahan daerah. Dalam sebuah negara hukum, hukumlah yang harus merintis jalan dan meletakkan dasar-dasar keserasian hubungan itu. Tantangan memperkuat sinergitas kementerian negara dan pemeritah daerah bukan semata-mata timbul karena perbedaan dan kecenderugan sentralistik dan desentralistik, namun terjadi pula karena:

1. Lingkungan pusat (nasional) mencakup semua wilayah (teritorial) negara. Di pihak lain wilayah Negara itu dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, dalam wilayah yang sama akan terdapat lebih dari dua penyelenggara pemerintahan yang mempunyai wewenang, tugas, dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan. Dalam keadaan demikian, tidak menutup

[58] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., h. 17.

kemungkinan terjadi Tarik-menarik, gesekan yang dapat menghambat sinergitas antar penyelenggara pemerintahan. Gesekan dan ketegangan (*spanning*) antara Menteri Hukum dan HAM dengan Walikota Tangerang mengenai pemanfaatan lahan (tata ruang) menjadi pelajaran penting mengenai pentingnya penguatan hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah.[59]

2. Sistem rumah tangga atau pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam kaidah hukum merupakan salah satu pokok yang menentukan corak hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah, selain hubungan keuangan, pengawasan, tata cara pengisian jabatan pimpinan daerah, dan sebagainya.
3. Pelaksanaan konsepsi Negara kesejahteraan membawa perubahan pada ruang lingkup dan isi wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintahan baik kuantitatif maupun kualitatif. Tugas-tugas baru bertambah, tugas lama berkembang.

Pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan Negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Hubungan Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat "*collegial*".[60] Penyelenggaraan dan kendali pemerintahan ada pada satu tangan, yaitu Presiden (*chief executive*). [61]

---

[59] Dewi Nurita, Kemendagri Tengahi Perseteruan Menkumham vs Walikota Tangerang https://nasional.tempo.co/read/1225705/kemendagri-tengahi-perseteruan-menkumham-vs-wali-kota-tangerang/full&view=ok, diakses pada tanggal 12 Agustus 2023.

[60] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII, Yoyakarta, hlm. 44.

[61] Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

Menteri yang diangkat dan diberhentikan Presiden sepenuhnya tergantung dan menggantungkan diri kepada Presiden. Presiden Republik Indonesia mempunyai kekuasaan prerogatif atau dapat secara bebas mandiri untuk menunjuk seorang menteri termasuk portfolio kementeriannya, tanpa harus mendapat konfirmasi dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Lembaga Negara lainnya. Dengan demikian Menteri hanya semata-mata "mengusahakan" dukungan Presiden sebagai orang yang akan diserahi tanggung jawab memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Disi lain, kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menduduki jabatannya melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat, "dipaksa" berorientasi ke bawah (masyarakat) untuk mendapat konfirmasi dari rakyat di daerahnya. Secara sosiologis, kepala daerah akan tumbuh dari masayarakat, bukan sekedar diciptakan oleh pemimpin atau pemegang kekuasaan negara atau pemerintahan. Seorang kepala daerah akan memangku jabatannya bukan karena perkenan pemimpin (misalnya Presiden selaku kepala pemerintahan), tetapi atas perkenan yang dipimpin (rakyat).

Sistem pengisian jabatan yang berbeda antara kementerian negara dan pemerintahan daerah memiliki konsekuensi terhadap pola pertanggungjawaban tugas dan fungsinya. Namun demikian, kementerian negara dan pemerintahan daerah sama-sama melakasanakan urusan pemerintahan yang tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan itu ada pada Presiden. Perbedaan cara menduduki jabatannya masing-masing tidak serta merta membuat kementerian negara dan pemerintahan daerah dapat memiliki keleluasaan menentukan cara dan jalannya menyelenggarakan urusan pemerintahan, melainkan harus dalam satu rangkaian hubungan yang saling terkait. Kementerian negara membutuhkan pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, sebaliknya pemerintahan daerah juga

membutuhkan pembinaan dan pengawasan (Binwas) umum dan teknis dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan/atau urusan pemerintahan yang ditugasi oleh Menteri (Pemerintah). Dalam praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan inilah terdapat hubungan atau ketergantungan antar keduanya, sehingga mustahil untuk dipisahkan secara bebas dan mandiri antar satu sama lain dalam pelaksanaan fungsinya.

Presiden dengan dibantu Wakil Presiden, Menteri dan Pemerintahan daerah menyelanggarakan fungsi pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.[62] Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 adalah kekuasaan eksekutif, selain kekuasaan yudisial dan legislatif. Sebagai kekuasan eksekutif, penyelenggara pemeritahan yang dilaksanakan Presiden yang dibantu Wakil Presiden dan Menteri serta sebagian diserahkan (didesentralisasikan) dan/atau ditugasi (dekonsentrasi)kepada Pemerintahan daerah dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat (c.q. Menteri) dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[63] Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.[64] Dalam menjalankan

[62] Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.
[63] Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945
[64] Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945

otonominya dan tugas pembantuan, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.[65] Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.[66]

Patokan sistem rumah tangga daerah menurut dasar-dasar desentralisasi yang tertuang dalam UUD 1945, yang secara singkat dapat dirumuskan:[67]

1. Ada partisipasi;
2. Urusan rumah tangga pada dasarnya milik asli dan bukan sesuatu yang diberikan.
3. Ada kebebasan berprakarsa atau berinisiatif;
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya sebagai akibat dari keleluasaan berprakarsa;
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda;
6. Urusan rumah tangga daerah harus mencerminkan pemencaran kekuasaan;
7. Urusan rumah tangga daerah lebih bersifat pelayanan;
8. Ada tempat bagi Pusat mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan social dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan

[65] Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945
[66] Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945
[67] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 176.

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. [68]

[68] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kementerian negara dan pemerintahan daerah membantu Presiden dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kementerian negara dipimpinan oleh menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam sistem presidensial, kementerian negara bertanggung jawab penuh kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Singkat kata, menteri-menteri merupakan pembantu dari dan hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan pemerintahan daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dibantu oleh perangkat daerah.

Pada hakikatnya urusan pemerintahan dibagi habis menjadi urusan kementerian negara dan lembaga pemerintahan non kementerian, serta oleh Pemerintahan daerah. Dalam kaitan dengan kementerian negara yang dipimpin oleh Menteri, Undang-Undang Kementrian Negara[69] megatur bahwa, setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk dapat melaksanakan visi-misi presiden dengan sebaik-baiknya, dibentuk organisasi (kementerian negara) yang seefektif dan seefisien mungkin. Sederhana, tetapi benar-benar akan dapat mendukung dan melaksanakan secara optimal visi-misi presiden.

Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kluster:

1. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.

[69] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerina Negara.

2. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Susunan kementerian hendaknya meperhatikan bidang urusan pemerintahan, yang antara lain telah disusun dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Pola perumpunan urusan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah ini dapat diakomodir dalam penyusunan kementerian negara, sehingga segaris (*inline*) dengan pola penyusunan perangkat daerah di Lingkungan Pemerintahan daerah yang didasarkan pula pada perumpunan urusan pemerintahan.

Dengan pertimbangan tersebut, penggabungan atau penyatuan beberapa urusan pemerintahan dalam satu kementerian, sangat perlu dan penting, bukan sekedar untuk menyederhankan organisasi (kementerian negara), lebih dari itu akan makin mensinkronisir pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang saling berkaitan. Singkronisasi urusan pemerintahan ini juga dapat mendorong konsolidasi hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, yang

pada akhirnya memperkuat keutuhan pelaksanaan urusan pemerintahan dibawah arahan Presiden sebagi pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini bermuara pada penguatan sistem presidensial.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.[70]

Pentingnya sinergitas hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, mengingat keefektifan kementerian negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, tidak hanya bergantung pada aktivitas dan program/kebijakannya sendiri, melainkan juga bergantung pada bagaimana hubungan aktivitas dan progragam/kebijakannya itu dengan apa yang sedang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Demikian pula sebaliknya.

Kementerian negara dan pemerintahan daerah itu dibentuk untuk kepentingan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Dalam perkembangan yang demikian itu,

[70] Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

timbullah kebutuhan adanya norma-norma yang memelihara sinergitas bagi keseluruhannya, jika tidak, bukan tidak mungkin menimbulkan tarik-menarik kepentingan, ketegangan (*spanning*), dan kompetisi yang negatif. Jika kondisi itu terjadi, akan berimplikasi pada kesimpangsiuran dalam pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat, hambat-menghambat antara kegiatan yang sama dengan yang lain, pemborosan waktu, tenaga, dan biaya, serta lebih jauh akan timbul bentrokan-bentrokan psikologis antara para pejabat. Akhirnya, masyarakat menjadi segan untuk memilih mana yang sebetulnya harus ditaati dan didahulukan perintahnya.[71] Oleh karena itu, dalam kerangka memperkuat relasi hubungan kementerian negara dan pemerintahan daerah, penting sekali masing-masing pihak saling menghormati, memahami dan melaksankan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan hukum.

Dalam konteks hubungan kementerian negara dengan penyelenggara pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi petunjuk bahwa Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Menteri Dalam Negeri) memegang peran koordinasi dalam pembinaan dan pengawasan umum penyelenggaraan pemerintahan.[72] Menurut Ateng Syafrudin, pemegang koordinasi selalu menjadi poros, dan penjaga keseimbangan serta kelancaran berputarnya "mesin" pemerintahan yang ada diseputarnya.[73]

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan

---

[71] Ateng Syafrudiin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 79.

[72] Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

[73] Ateng Syafrudiin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 90.

Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.[74]

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintahan daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.[75]

Pemerintah Pusat, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.[76]

---

[74] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[75] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[76] Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara berjenjang antar susunan pemerintahan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilakukan oleh kementerian negara. Sedangkan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.[77]

Pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sesuai bidang urusan pemerintahan, dilakukan oleh Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah provinsi.[78]

Negara merupakan organisasi. Secara teoritik dan empirik, setiap organisasi termasuk negara, hakikatnya selalu menganut asas sentralisasi. Namun, organisasi yang besar dan kompleks, membutuhkan asas desentralisasi. Kedua asas tersebut tidak dikotomis, tetapi berupa kontinuum. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Indonesia, dijalankan sentralisasi dan desentralisasi. Dalam kaitan ini, Benyamin Hoessein dkk[79] menegaskan bahwa, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah ada suatu urusan pemerintahan apapun di Negara kesatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentraliasi. Berangkat dari konsepsi ini lah dibutuhkan keselarasan urusan pemerintahan dan kelembagaan antara kementerian negara dengan pemerintah daerah.

---

[77] Pasal 374, Pasal 375, dan Pasal 378 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[78] Pasal 374 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[79] Bhenyamin Hoessein dkk. (2005). *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI. h. 20.

Penutup

1. Simpulan

Dari pembahasan sebelumnya, dapat ditarik beberapa simpulan sebagai berikut:

a. Terdapat perbedaan jenis dan klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Kementerian Negara dan UU Pemerintahan. Dalam UU Kementerian Negara terdapat 56 jenis urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian Negara, sedangkan dalam UU Pemerintahan Daerah terdapat 51 jenis urusan pemerintahan. Selanjutnya, dalam UU Kementerian Negara Urusan Pemerintahan diklasifikasikan ke dalam 3 klasifikasi:
   1) urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945;
   2) urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam UUD NRI 1945; dan
   3) urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*.

   Sedangkan pengklasifikasian urusan pemerintahan dalam UU Pemda meliputi:
   1) Urusan pemerintahan absolut,
   2) urusan pemerintahan konkuren; dan
   3) urusan pemerintahan umum

b. Urusan pemerintahan, baik dalam UU Kementerian maupun UU Pemda diimplementasikan secara bersama-sama oleh Kementerian Negara dan Pemda dalam satu garis kebijakan Presiden. Untuk itu, penataan urusan pemerintahan dibutuhkan untuk singkronisasi atau penyelarasan urusan pemerintahan pada kedua Lembaga negara tersebut. Penataan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah didasarkan pada penataan urusan pemerintahan.

c. Rumusan penyederhanaan dan efisiensi birokrasi telah diatur secara umum baik dalam UU Kementerian Negara

maupun UU Pemda beserta turunannya dalam PP Perangkat Daerah. Secara teknis, penyederhanaan kelembagaan telah difromulasikan lebih rinci dalam UU pemda dan PP perangkat daerah, dengan perumpunan atau penggabungan beberapa urusan pemerintahan ke dalam 1 wadah kelembagaan.

2. Saran

Didasarkan pada hasil dan pembahasan di atas pemerintahan umum, disarankan hal-hal sebagai berikut:

a. Pembentuk undang-undang, perlu melakukan penataan ulang urusan pemerintahan untuk keselarasan muatan pengaturan mengenai urusan pemerintahan yang dalam UU kementerian Negara dan UU Pemerintahan Daerah. Penataan urusan pemerintahan tersebut menjadi dasar penataan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah.
b. Untuk melanjutkan penyederhanaan dan efisiensi birokrasi, pemerintah agar melakukan perumpunan/penggabungan lebih dari satu urusan pemerintahan dalam 1 (satu) wadah kelembagaan, sebagaimana telah diformulasikan dalam UU Pemda dan PP perangkat daerah. Perumpunan beberap urusan pemerintahan dalam 1 wadah kelembagaan tersebut dapat mengurangi jumlah dan susunan organisasi pada kementerian negara dan pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

Buku :

Jimly Asshidiqie. (2006). *Perkembangan dan Kosolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.

Basah, Sjahran. (1986). *Tiga Tulisan Tentang Hukum*. Bandung: Armico.

Bhenyamin Hoessein dkk. (2005). *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. London and New York: Publish by Rotledge, 2017.

Logemann, J.H.A. (1975). *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Penerjemah Makkatutu dan J.C. Pangkerego. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.

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

Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII.

Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structure Designs and Applications*. 3rd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1990.

Syafrudin, Ateng, (1993). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti.

Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press,1991.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Penyadur Moh. Saleh Djindang, cetakan kesembilan. Jakarta: Ichtiar Baru.

Peraturan Perundang-Undangan :

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

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2018 tentang Kementerian Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Media Online :

Dewi Nurita, Kemendagri Tengahi Perseteruan Menkumham vs Walikota Tangerang https://nasional.tempo.co/read/1225705/kemendagri-tengahi-perseteruan-menkumham-vs-wali-kota-tangerang/full&view=ok, diakses pada tanggal 12 Agustus 2023.

Thea Fathanah Arbar, (CNBC Indonesia, 29/11/2020), *"Top Selama jadi RI 1 Jokowi Bubarkan 53 Lembaga Negara",* **<<**https://www.cnbcindonesia.com/news/20201129145125-4-205505/top-selama-jadi-ri1-jokowi-bubarkan-53-lembaga-negara>>, diakses 03/08/2023.

Benardy Ferdiansyah,(antaranews.com, 20/08/2019), "Presiden Nyatakan Penyederhanaan Birokrasi Harus Terus Dilakukan", <<https://www.antaranews.com/berita/1122466/presiden-nyatakan-penyederhanaan-birokrasi-harus-terus-dilakukan>>, diakses 03/08/2023.

KAJIAN KONSTITUSIONALITAS PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TENTANG CIPTA KERJA

Fahmi Ramadhan Firdaus, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Jember
Email: fahmirf@unej.ac.id

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 telah memutuskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan cacat formil, dalam amar putusan tersebut memberikan batas waktu 2 tahun bagi DPR bersama pemerintah untuk memperbaiki proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Setahun berselang pada tanggal 30 Desember 2022, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Melalui Perppu tersebut Presiden menilai adanya ihwal kegentingan memaksa diantaranya stagnasi ekonomi, ancaman inflasi dan krisis global serta konflik Rusia dan Ukraina menjadi alasan penerbitan Perppu. Namun upaya pemerintah dianggap tidak sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 yang tegas memerintahkan perbaikan dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja berlandaskan *Meaningful Participation*. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini yakni bagaimana konsep pembentukan Perppu berdasarkan ihwal kegentingan yang memaksa? Selanjutnya, bagaimana konstitusionalitas Perppu Cipta Kerja yang dibentuk berdasarkan subjektifitas

presiden dalam menilai ihwal kegentingan yang memaksa apakah sudah terpenuhi? Tipe penelitian ini yakni yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan Perundang-undangan *(Statute Approach)* dan pendekatan konseptual *(Conceptual approach)* serta pendekatan sejarah *(Historical Approach).* Hasil penelitian menunjukan bahwa unsur kegentingan memaksa dalam Perppu Cipta Kerja masih belum akuntabel dan tidak menunjukan kepastian serta objektifitas, justru penerbitan Perppu Cipta Kerja menjadi preseden buruk dunia legislasi kita yang secara jelas bertentangan dengan apa yang menjadi perintah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 untuk membentuk kembali Undang-Undang Cipta Kerja melalui undang-undang sejak proses awal, bukan melalui Perppu.

Kata kunci: Undang-Undang Cipta Kerja, Uji Formil, Putusan Mahkamah Konstitusi, Perppu

Latar Belakang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu instrumen hukum yang hak pembentukannya merupakan kewenangan Presiden, berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 ayat (1) menegaskan bahwa "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang." Pada Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Perppu yang telah dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden selanjutnya harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, dan apabila tidak mendapat persetujuan maka Perppu tersebut dinyatakan tidak berlaku sehingga kembali keadaan hukum sebelum Perppu diterbitkan.[1]

[1] Ricca Anggraeni and Indah Mutiara Sari, "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum" 02 (2020): 37.

Secara hierarki, Perppu memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, Maria Farida menjelaskan bahwa selamanya Perppu memiliki kedudukan hukum yang sama dengan undang-undang, hal ini dikarenakan penetapan Perppu dalam keadaan yang genting ini belum mendapatkan persetujuan dari DPR selaku lembaga legislatif.[2] Kemudian pada buku lainnya yang masih membahas seputar peraturan perundang-undangan, Maria Farida juga menorehkan bahwa dalam keadaan normal undang-undang selalu dibentuk oleh DPR dengan persetujuan Presiden serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya "hal ihwal kegentingan yang memaksa".[3]

Keduanya baik Perppu maupun undang-undang memang memiliki kedudukan yang sejajar, namun Perppu juga bisa saja memiliki kedudukan hukum yang lebih rendah dari undang-undang sebab kondisi pembentukan yang berada pada keadaan mendesak, dan juga pembentukan awalnya yang tidak melibatkan cabang kekuasaan legislatif. Hal tersebut yang akhirnya menjadi salah satu permasalahan tentang Perppu yang memiliki proses pembentukan yang lebih singkat karena dilandaskan pada keadaan-keadaan yang mendesak, dan selalu melewati proses pembentukan yang relatif singkat dan simple apabila dibandingkan dengan proses pembentukan undang-undang secara konvensional, namun Perppu memiliki kedudukan hukum yang sama kuat dengan undang-undang.[4]

Sejak era pemerintahan Presiden Joko Widodo diketahui telah mengeluarkan 8 (delapan) Perppu. *Pertama*, Perppu No.1

---

[2] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 96.

[3] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 80.

[4] Anggraeni and Mutiara Sari, "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum," 38.

Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. *Kedua*, Perppu No.1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. *Ketiga*, Perppu No.1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. *Keempat* Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. *Kelima,* Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. *Keenam,* Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. *Ketujuh,* Perppu No. 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang pemilihan Umum. *Kedelapan,* Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Pengertian atau batasan terkait "ihwal kegentingan yang memaksa" sejauh ini belum diatur secara jelas dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga hal tersebut menjadi kewenangan penuh Presiden secara subjektif untuk menerbitkan Perppu. Ketiadaan batasan mengenai makna ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar penerbitan Perppu oleh Presiden berpeluang menimbulkan permasalahan di masyarakat terlebih materi muatan Perppu dan secara jenis setingkat dengan undang-undang.[5]

Permasalahan demikian terjadi dalam Pembentukan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, secara kronologis terbitnya

[5] I Zuraida, "Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Di Bidang ...," *Simposium Nasional Keuangan Negara* (2018): 305, http://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/220.

Perppu tersebut tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Putusan tersebut sesungguhnya memuat 4 (empat) poin pokok. *Pertama, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menegaskan 4 (empat) hal pokok. Pertama,* menyatakan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja tidak mempunyai ketentuan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini diucapkan. *Kedua,* apabila dalam tenggang waktu 2 tahun pembentuk Undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja (hingga 25 November 2023), maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja, harus dinyatakan berlaku kembali. *Ketiga,* Undang-Undang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. *Keempat,* menyatakan untuk menangguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta dilarang membentuk peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Cipta Kerja.

Penerbitan Perppu Cipta Kerja untuk menjawab perintah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 menimbulkan permasalahan baru, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi selain mempermasalahkan pengadopsian metode *Omnibus* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, juga diperintahkan agar proses perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja harus melibatkan partipasi masyarakat yang bermakna *(meaningful participation)*. Namun diterbitkannya Perppu Cipta Kerja membuat ruang partisipasi tersebut tertutup sepenuhnya.[6]

[6] "TIF Seri 94 – Menilik Proses Pembentukan Perppu Cipta Kerja | The Indonesian Institute," accessed August 29, 2023, https://www.theindonesianinstitute.com/tif-seri-94-menilik-proses-pembentukan-perppu-cipta-kerja/.

Alasan penerbitan Perppu Cipta Kerja yang ada pada konsideran menimbang diantaranya krisis energi dan pangan, adanya perubahan iklim *(climate change),* terganggunya rantai pasokan kebutuhan global *(global supply change)*, stagnansi, inflasi pertumbuhan ekonomi dunia[7] masih belum dapat diukur alasan objektif kegentingannya bahkan terkesan spekulatif. Kini Perppu Cipta Kerja telah disetujui menjadi undang-undang oleh DPR yang diberi penomoran Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Terbitnya Perppu Cipta Kerja yang kontroversial jelaas menyebabkan permasalahan. Perppu Cipta Kerja yang diterbitkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja belum banyak mengakomodir partisipasi publik yang bermakna sebagaimana amanat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. Sedangkan tenggat waktu yang diberikan putusan untuk melakukan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja *"jatuh tempo"* pada bulan November 2023. Adapun substansi dalam Perppu Cipta Kerja tidak banyak berubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja sedangkan substansi dalam undang-undang tersebut masih banyak yang kontroversial dianggap merugikan masyarakat. Berdasarkan *problem* tersebut tentu mengundang pengajuan Uji Formil dan Uji Materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap terbitnya Perppu Cipta Kerja maupun setelah Perppu Cipta Kerja ditetapkan menjadi Undang-Undang.

[7] Aprilian Sumodiningrat, "Constitutional Disobedience Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Terhadap Perppu Cipta Kerja," *Constitution Journal* 2, no. 1 (2023): 60, https://doi.org/10.35719/constitution.v2i1.50.

Perumusan Masalah

Terhadap uraian pada latar belakang, penulis mengemukakan terdapat 2 (dua) perumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini.

1. Bagaimana konsep pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan ihwal kegentingan yang memaksa?
2. Bagaimana konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja yang dibentuk berdasarkan subjektifitas presiden?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam peneltian ini yaitu Yuridis Normatif (Legal Research), berfokus untuk menganalisa implementasi atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Yuridis normatif diterapkan dengan menganalisa berbagai aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang selanjutnya dikaitkan dangan problem yang menjadi pokok pembahasan.[8] Pendekatan yang digunakan dalam Penelitian ini diantaranya pendekatan undang-undang *(statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)* dan pendekatan sejarah *(historical approach).*[9]

Jenis sumber data penelitian ini antara lain, bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Cipta Kerja, kemudian bahan hukum sekunder meliputi Artikel Jurnal, Buku, Karya Ilmiah, Tesis dan Disertasi yang berkaitan dengan perundang-undangan khususnya pembentukan Peraturan

[8] Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005).

[9] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2019).

Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Pembahasan

Sebagaimana fokus bahasan yang telah dijelaskan dalam latar belakang, penelitian ini akan dibagi menjadi 2 sub bab yang membahas mengenai aspek ihwal kegentingan memaksa dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Aspek Ihwal Kegentingan Memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Hans Kelsen menjelaskan bahwa norma hukum itu berjenjang yang terbentuk pada suatu susunan hierarki, sesungguhnya suatu norma hukum berlaku, bersumber dan berdasarkan pada suatu norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi bersumber, berlaku dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, hingga akhirnya akan sampai pada sebuah titik bahwa norma hukum tersebut tidak dapat ditelusuri lagi, yang mana norma tersebut dapat dikatakan sebagai norma dasar atau *Grundnorm*.[10]

Berdasarkan pada teori-teori tersebut setiap peraturan perundang-undangan yang di bentuk harus berdasarkan sistem hierarki peraturan perundang-undangan agar tercipta harmonisasi antar peraturan perundang-undangan.[11] Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sesungguhnya telah mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

[10] Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya*, 41.

[11] Ricky Handriana and Maharani Nurdin, "Analisis Yuridis Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 6, no. 1 (2023): 145, https://doi.org/10.31604/justitia.v6i1.142-152.

sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada hierarki tersebut, Pasal 7 angka (1) huruf (c) menyebutkan kedudukan Perppu sejajar dengan undang-undang, bahkan materi muatan Perppu sama dengan undang-undang. Namun proses pembentukan Perppu dan undang-undang berbeda sebab undang-undang dibentuk oleh DPR bersama pemerintah, sementara Perppu merupakan kewenangan Presiden dan perlu persetujuan DPR.[12] Perppu merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perppu sesungguhnya dirancang sebagai peraturan yang secara materi muatan seharusnya diatur dalam bentuk undang-undang, namun karena situasi darurat yang mendesak, ia ditetapkan sebagai peraturan pemerintah.[13]

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perppu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan dibawahnya. Berdasarkan konsep Perpu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan

[12] Zuraida, "Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Di Bidang ...," 306.

[13] Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 1st ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 3.

dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling logis dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.[14]

Tahapan pembentukan Perppu telah diatur pada Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Diawali dengan Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Perppu kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut.

Rancangan Perppu yang telah selesai disusun oleh menteri diajukan kepada presiden untuk dilakukan penetapan. Pasca Perppu ditetapkan oleh presiden, selanjutnya kementerian pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu sebagai Undang-Undang yang dilakukan oleh Panitia Antar Kementerian atau Non Kementerian. Selanjutnya pemrakarsa menyampaikan hasil dari harmonisasi, penyatuan, dan pemantapan visi panitia Rancangan Undang-Undang kepada presiden. Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu diajukan kepada DPR oleh Presiden, apabila disetujui dalam Rapat Paripurna maka Perppu ditetapkan sebagai Undang-Undang. Namun apabila tidak mendapat persetujuan DPR, Rancangan Undang-Undang tersebut wajib dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku. Secara umum proses pembentukan Perppu hampir mendekati dengan proses pembuatan Undang-Undang namun lebih singkat dan dipercepat, hal ini wajar sebab

[14] "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa," accessed August 30, 2023, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180&lang=en.

pembentukannya dilakukan dalam kondisi kegentingan yang memaksa.[15]

Pasal 22 UUD 1945 ayat (1) tegas mengatur bahwa Perppu diterbitkan "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa...." namun parameter kegentingan memaksa belum dijelaskan lebih lanjut baik di konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya, ketidakjelasan mengenai konsep kegentingan yang mendesak yang mendasari penerbitan Perppu kerap menjadi perdebatan di kalangan ahli hukum dan praktisi hukum. Tingginya wewenang yang dimiliki oleh Presiden dalam mengatur berbagai aspek dalam tata kelola pemerintahan (termasuk dalam hal penerbitan Perppu) menimbulkan kekhawatiran bahwa hal tersebut berpotensi disalahgunakan oleh Presiden untuk tujuan-tujuan politik atau tertentu.[16]

Untuk meminimalisir *abuse of power* presiden dalam menerbitkan Perppu, frasa "kegentingan yang memaksa" kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU- VII/2009. Berdasarkan *ratio decidendi* putusan tersebut, terdapat tiga parameter untuk menentukan kondisi kegentingan yang memaksa. *Pertama,* adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. *Kedua,* Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai. *Ketiga,* kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.[17]

---

[15] Muhammad Faqih, "Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Mimbar Yustitia* 3, no. 2 (2019): 176–77, https://doi.org/10.52166/mimbar.v3i2.2307.

[16] Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan Yang Memaksa' Dalam Penerbitan Perppu," *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 68.

[17] Siti Nurhalimah, "Menyoal Kegentingan Dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona," *'Adalah: Buletin Hukum & Keadilan* 4, no. 1 (2020): 38.

Unsur kegentingan yang memaksa harus memiliki ciri umum yaitu. *Pertama*, ada krisis *(Crisis). Kedua,* ada kemendesakan *(Emergency).* Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbilkan kegentingan yang bersifat mendadak *(a grave and sudden disturbunse).* Kemendesakan apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar dan wajar *(Reasonableness)* yang apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun jalannya pemerintahan.[18]

Sedangkan menurut Jimly Ashidiqie syarat materiil dalam penetapan Perppu itu ada 3, yaitu:

1. Ada kebutuhan yang mendesak atau bertindak *Reasonable necessity*;
2. Waktu yang tersedia terbatas *(Limited Time)* atau terdapat kegentingan waktu;
3. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar *(beyond reasonable doubt)* alternatif lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perppu adalah satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Jika ketiga persyaratan ini telah terpenuhi, maka presiden, sebagai kepala pemerintahan dengan kewenangan konstitusionalnya, secara otomatis memiliki wewenang untuk mengatur segala hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya.[19]

Materi Muatan yang dapat dimasukkan ke dalam Perppu tentu akan bervariasi tergantung pada kebutuhan praktisnya. Bahkan

[18] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: UII Press, 1999), 60.

[19] Farhan Permaqi, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa," *Jurnal Legislasi In* 14, no. 4 (2017): 412.

ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diatur melalui Perppu selama ini bertujuan untuk mengatasi situasi darurat guna melindungi seluruh bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.[20]

Bagir Manan menegaskan bahwa, dalam praktiknya, istilah "hal ihwal kegentingan yang memaksa" tidak hanya merujuk pada ancaman atau situasi genting yang terkait dengan Negara atau banyak orang. Sedangkan Muh.Yamin berpendapat bahwa apakah keadaan darurat tersebut ada atau tidak, itu tergantung pada penilaian dan kebijaksanaan pemerintah. Penilaian mengenai apakah terdapat situasi darurat negara yang menghasilkan kegentingan yang memaksa secara objektif baru bisa dianggap terjadi ketika Perppu itu disetujui atau disahkan oleh DPR sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 22 UUD NRI tahun 1945.[21]

Pembatasan keadaan genting yang memaksa sebagaimana disyaratkan dalam UUD sejauh ini belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan manapun, tetapi pembentukan Perppu tetap harus dirumuskan secara hati-hati agar muatan Perppu tidak bertentangan dengan asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhinneka tunggal ika;
7. keadilan;

---

[20] Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 282.

[21] Permaqi, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa," 416.

8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Tentunya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal apapun jenisnya harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik *(beginselen van behoorlijke wetgeving),* dan juga berdasarkan pada asas-asas hukum umum *(algemen rechtsbeginselen)* yang di dalamnya memuat asas negara berdasar atas hukum *(rechstaat)* pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi negara serta kedaulatan rakyat. Negara hukum menjadi dasar yang berlaku secara universal dalam bekerjanya sistem hukum dan pemerintahan.[22]

Selain memenuhi syarat yang ada pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, telah dijelaskan pula bahwa pembentukan Perppu harus berdasarkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan agar keadaan darurat dapat diatasi melalui Perppu yang berlandaskan keadilan, kepastian sehingga semua pihak dapat merasakan kemanfaatannya. Lantas apakah Perppu Cipta Kerja sudah memenuhi keduanya?

Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Menjelang berakhirnya tahun 2022, Presiden Joko Widodo menerbitkan Perppu Cipta Kerja yang terdiri dari 186 pasal dan 1.117 halaman dengan dilatarbelakangi kebutuhan mendesak akan ketidakpastian global dan kondisi dunia yang tidak sedang baik-baik saja mulai aspek ekonomi maupun geopolitik. Itu sebabnya, pemerintah perlu mempercepat dalam

[22] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 73.

mengantisipasi kemungkinan kondisi global di sektor ekonomi. Apalagi banyak negara mengalami resesi global, peningkatan inflasi serta ancaman stagflasi. Sementara dari aspek geopolitik, situasi dunia dihadapkan dengan perang Rusia-Ukraina serta banyak konflik lainnya yang tak kunjung usai. Akibatnya, terjadi potensi krisis pangan, energi, keuangan dan perubahan iklim.[23]

Apakah benar Penerbitan Perppu Cipta Kerja sudah memenuhi unsur kegentingan yang memaksa? Publik justru menganggap Perppu tersebut sebagai *''jalan pintas''* untuk tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. Untuk mengukur hal tersebut kita dapat merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU- VII/2009.

Parameter pertama yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat. Melihat konsideran pembentukannya, sesungguhnya Perppu Cipta Kerja belum memiliki urgensi yang mendesak dan rasional bahkan spekulatif, padahal Perppu dibentuk untuk suatu peristiwa konkrit yang mendesak. Meskipun kegentingan memaksa yang menjadi dasar penerbitan Perppu merupakan hak subjektif Presiden, sebagai negara hukum demokratis, subjektifitas tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan dan diukur.[24]

Kondisi ketidakpastian perekonomian global dapat dikatakan justru bertolak belakang dengan prestasi ekonomi Indonesia yang disampaikan Presiden dalam KTT G20 Tahun 2022 dimana Indonesia menjadi tuan rumah atau presidensi, Presiden mengatakan bahwa inflasi RI yang masih di bawah level 5 persen dan pertumbuhan ekonomi di atas 5 persen menjadikan ekonomi Indonesia sebagai salah satu yang terbaik

[23] "Terbitkan Perppu Cipta Kerja, Begini Alasan Pemerintah," accessed September 2, 2023, https://www.hukumonline.com/berita/a/terbitkan-perppu-cipta-kerja--begini-alasan-pemerintah-lt63aeb25790c1e/.

[24] "Perppu Cipta Kerja, Jalan Terbaik Atau Jalan Terbalik? - Kompas.Id," accessed August 30, 2023, https://www.kompas.id/baca/opini/2023/01/05/perppu-cipta-kerja-jalan-terbaik-atau-jalan-terbalik.

di antara negara-negara G20. Hal ini menunjukan Perppu dapat dikatakan dibentuk dalam kondisi "memaksa keadaan darurat, bukan "keadaan darurat yang memaksa.[25]

Parameter kedua kegentingan yang memaksa yakni adanya kekosongan hukum. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 sesungguhnya kondisi kekosongan hukum itu tidak terjadi, hal ini sebagaimana amar putusan yang menyatakan bahwa Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih berlaku namun dalam tempo 2 tahun harus dilakukan perbaikan. Parameter ketiga yaitu adanya kekosongan hukum yang yang tidak dapat diselesaikan dengan membentuk undang-undang secara prosedural biasa. Sejatinya menerbitkan Perppu Cipta Kerja pada waktu 1 tahun menjelang *deadline* perbaikan bukanlah hal yang ideal. Waktu yang tepat mengeluarkan Perppu Cipta Kerja sesungguhnya sesaat setelah Undang-Undang Cipta Kerja disahkan pada tahun 2020 mengingat desakan publik yang menganggap Undang-Undang Cipta Kerja cacat secara formil sehingga masih perlu pembahasan mendalam.

Padahal waktu 2 tahun yang diberikan Mahkamah Konstitusi sangat cukup untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja, apalagi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah direvisi oleh DPR bersama Pemerintah melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 dengan mencantumkan metode *omnibus* dalam pembentukan undang-undang, namun setelahnya langkah memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja relatif tidak terdengar malah tiba-tiba keluar Perppu Cipta Kerja. Padahal memperbaiki undang-undang secara cepat tanpa melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui metode *fast track legislation*, contohnya pembentukan undang-undang *omnibus* dalam waktu singkat yaitu pembentukan

[25] "Faisal Basri Pertanyakan Kedaruratan Perppu Cipta Kerja," accessed September 3, 2023, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230109161832-92-898024/faisal-basri-pertanyakan-kedaruratan-perppu-cipta-kerja.

Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan yang sama-sama menggunakan metode *Omnibus Law* dan selesai dalam kurun waktu kurang lebih 1 bulan.[26]

Secara praktik legislasi, adapun alasan lain Perppu Cipta Kerja inkonstitusional yaitu karena tidak partisipatif. Perppu tersebut melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 karena yang memerintahkan pembentuk undang-undang melakukan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja secara transparan dan partisipatif, yang ada Perppu menutup ruang itu dan terkesan menghidupkan kembali atau melegalisasi Undang-Undang Cipta Kerja yang kontroversial. Pembentukan Perppu Cipta Kerja seharusnya didasarkan pada prinsip negara hukum demokrasi yang dianut oleh sistem negara hukum Indonesia. Namun, dalam praktiknya, prinsip keterbukaan, partisipasi, dan keterlibatan rakyat tidak diperhatikan saat pembuatan Perppu Cipta Kerja, padahal implementasinya akan berdampak pada seluruh masyarakat Indonesia. Sesungguhnya partisipasi masyarakat harus memiliki makna yang signifikan, yang mencakup hak masyarakat untuk mengungkapkan pendapatnya, hak masyarakat untuk mempertimbangkan pendapatnya, dan hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau tanggapan atas pendapat yang mereka sampaikan.[27]

Perppu Cipta Kerja terkesan menghidupkan kembali Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak mengedepankan asas demokrasi yang diamanatkan oleh Konstitusi yang partisipatif. Hal ini ditunjukkannya dengan tidak adanya aspek mendengarkan, mempertimbangkan dan menjawab permasalahan masyarakat atas adanya Perppu Cipta Kerja yang ditujukan sebagai jawaban atas ancaman ketidakpastian global dan ketidakpastian hukum. Inilah yang menjadi risiko serius, yaitu ketika negara

[26] "Perppu Cipta Kerja, Jalan Terbaik Atau Jalan Terbalik? - Kompas.Id."

[27] Widyawati Boediningsih Sandy Sulistiono, "Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi," *Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora* 1, no. 2 (2023): 265.

berusaha mengabaikan tanggung jawab demokratisnya, seperti menghiraukan aspirasi dalam proses legislasi, dengan menggunakan dalih keadaan darurat dan kepentingan mendesak. Hal ini dapat menjadi kebiasaan baru dalam mencoba menghindari prinsip demokrasi itu sendiri. Sesuatu yang biasanya merupakan hal yang wajar, diubah sedemikian rupa sehingga terlihat tidak wajar, sehingga ketidakwajaran ini justru menjadi norma yang baru. Prinsip konstitusionalitas yang seharusnya memperkuat standar demokrasi sedang tergerus oleh alasan keadaan mendesak yang dipaksakan.[28]

Penerbitan Perppu Cipta Kerja yang membatalkan status inkonstitusional bersyarat Undang-Undang Cipta Kerja berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 menjadi praktik tak baik legislasi dan *checks and balances* sebagai ciri negara hukum demokratis. Praktik tersebut termasuk dalam *Constitutional Disobedience* atau pembangkangan terhadap konstitusi, sebab Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dilaksanakan secara penuh padahal sifatnya final dan mengikat. *Constitutional Disobedience* dapat dianggap sebagai upaya pelemahan terhadap sendi-sendi negara hukum, khususnya Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan yang merupakan *"the final interpreter of the constitution"*.[29] Sehingga praktik semacam ini perlu diformulasikan bentuk dan jenis sanksi atas *Constitutional Disobedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi serta diorientasikan pula Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian terhadap suatu undang-undang atau undang-undang yang bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.[30]

---

[28] "Inkonstitusionalitas Perppu Cipta Kerja," accessed August 29, 2023, https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/549640/inkonstitusionalitas-perppu-cipta-kerja.

[29] Nabitatus Sa'adah, "Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi Dan Konstitusi Khususnya Dalam Menjalankan Constitutional Review," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 240, https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.235-247.

[30] Yohanes Suhardin and Henny Saida Flora, "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perpu Cipta Kerja," *Jurnal USM Law Review 6*, no. 1 (2023): 329, https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307.

Sebelum menerbitkan Perppu Cipta Kerja, upaya pemerintah yang sudah berkomunikasi dengan DPR juga tak baik dalam kerangka *checks and balances* sebab berpotensi membuka ruang *lobby* untuk memuluskan pengesehan Perppu Cipta Kerja menjadi undang-undang, padahal DPR harusnya menjadi lembaga kritis yang mengevaluasi dan mengkaji apakah Perppu layak untuk disahkan atau tidak. Kini *''nasi sudah menjadi bubur",* pada 21 Maret 2023 Perppu Cipta Kerja disahkan menjadi undang-undang oleh DPR dan diundangkan dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.[31]

Kita semua paham bahwa mendorong investasi dan meningkatkan perekonomian adalah tanggungjawab pemerintah, memang sebagai negara hukum kita perlu produk hukum sebagai dasar tujuan tersebut, namun mengingat bahwa undang-undang memiliki sifat dan cakupan yang sangat strategis dan luas. Melibatkan masyarakat dalam memberikan masukan untuk perbaikan sangat penting bahkan wajib, karena pada akhirnya, masyarakatlah yang akan merasakan dampaknya. Penerbitan Perppu merupakan kewenangan *"mahal"* yang dimiliki oleh presiden, sehingga tidak boleh sembarangan dan menjadi *last option* dalam mengatasi suatu masalah, melihat konteks latar belakang penerbitan Perppu Cipta Kerja seyogyanya tidak perlu dibentuk dengan Perppu, sebab alasan penerbitan Perppu Cipta Kerja tidak semuanya berdampak langsung kepada Indonesia dan masih bersifat spekulatif, sehingga masalah tersebut dapat diselesaikan dengan menyusun dan melaksanakan kebijakan teknis dan yang terpenting mengulang kembali pembentukan

[31] "RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja Resmi Disetujui DPR RI Untuk Ditetapkan Menjadi Undang-Undang - Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia," accessed September 3, 2023, https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5049/ruu-penetapan-perpu-cipta-kerja-resmi-disetujui-dpr-ri-untuk-ditetapkan-menjadi-undang-undang.

Undang-Undang Cipta Kerja yang transaparan, *meaningful participation* dan sesuai metode *omnibus*.

Partisipasi publik merupakan hal yang substansial dan sangat terkait dengan legitimasi sakral dari suatu undang-undang. Sebab, tidak hanya terkait legislasi, tetapi juga keberadaan nilai pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Sehingga, kewajiban yang harusnya ada untuk mendengarkan partisipasi publik, kemudian digeser dengan menegasikan kedaruratan yang semestinya tidak diperlukan dalam pembentukan Perppu Cipta Kerja. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, penting untuk menjalankan aspek formal dan materi secara sejalan untuk menghasilkan hukum yang berkualitas dan sah secara hukum. Jika masalah yang terkait dengan Cipta Kerja terus berlanjut seperti saat ini, itu bisa menjadi masalah yang membuat investor ragu untuk berinvestasi di Indonesia.

Kesimpulan

Terhadap pembahasan yang telah diuraikan kesimpulan yang dapat diambil yakni mengenai perlu adanya penentuan pengaturan kedepan terkait kriteria "Ihwal kegentingan yang memaksa" dalam pembentukan Perppu secara jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga terwujud mekanisme kontrol yang lebih baik dan demokratis dalam pembentukan Perppu. Praktik legislasi dalam penerbitan Perppu Cipta Kerja adalah wujud *constitutional disobedience* atau pembangkangan terhadap konstitusi yang diwujudkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan preseden kurang baik legislasi kita. Pembentuk Undang-Undang harusnya melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 agar mengulang pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja sesuai prosedur, metode *omnibus* dan melibatkan partisipasi yang bermakna,

bukan malah menerbitkan Perppu yang menutup ruang partisipasi bahkan Perppu tersebut memuat substansi Undang-Undang yang telah dibatalkan. Bukan tidak mungkin praktik seperti ini terulang, Undang-Undang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, lantas dihidupkan kembali melalui Perppu. Saran kedepan, dalam proses pembentukan Perppu, Presiden seharusnya melakukan kajian mendalam terkait dengan unsur "hal ihwal kegentingan yang memaksa" sebagai landasan yang objektif untuk menerbitkan Perppu, sehingga tidak ada pihak yang mengalami kerugian akibat pertimbangan politik atau masalah Hak Asasi Manusia dan tujuan pembentukan Perppu dapat dicapai. Ketika *"bola"* Perppu berpindah ke DPR untuk tahap pemberian persetujuan atau tidak terhadap Perppu yang telah dikeluarkan oleh Presiden, DPR wajib melakukan penilaian yang mendalam terhadap Perppu.[32]

Daftar Pustaka

Jurnal :

Anggraeni, Ricca, and Indah Mutiara Sari. "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum" 02 (2020): 35–45.

Faqih, Muhammad. "Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Mimbar Yustitia* 3, no. 2 (2019): 165–78. https://doi.org/10.52166/mimbar.v3i2.2307.

Handriana, Ricky, and Maharani Nurdin. "Analisis Yuridis Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 6, no. 1 (2023): 142. https://doi.org/10.31604/justitia.v6i1.142-152.

[32] "UU Cipta Kerja Tidak Penuhi Unsur Mendesak Dan Darurat | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia," accessed August 29, 2023, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19374&menu=2.

Nurhalimah, Siti. "Menyoal Kegentingan Dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona." *'Adalah: Buletin Hukum & Keadilan* 4, no. 1 (2020): 35–48.

Permaqi, Farhan. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa." *Jurnal Legislasi In* 14, no. 4 (2017): 407–20.

Sa'adah, Nabitatus. "Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi Dan Konstitusi Khususnya Dalam Menjalankan Constitutional Review." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 235–47. https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.235-247.

Sandy Sulistiono, Widyawati Boediningsih. "Pembentukan Perppu Cipta Kerja Dalam Perspektif Negara Hukum Demokrasi." *Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora* 1, no. 2 (2023): 250–69.

Simamora, Janpatar. "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan Yang Memaksa' Dalam Penerbitan Perppu." *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 58–70.

Suhardin, Yohanes, and Henny Saida Flora. "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perpu Cipta Kerja." *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 320. https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307.

Sumodiningrat, Aprilian. "Constitutional Disobedience Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Terhadap Perppu Cipta Kerja." *Constitution Journal* 2, no. 1 (2023): 59–84. https://doi.org/10.35719/constitution.v2i1.50.

Zuraida, I. "Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Di Bidang ...." *Simposium Nasional Keuangan Negara* (2018): 304–19. http://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/220.

Buku :

Ashiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. 1st ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Press, 1999.

Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2019.

Internet :

"Faisal Basri Pertanyakan Kedaruratan Perppu Cipta Kerja." Accessed September 3, 2023. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230109161832-92-898024/faisal-basri-pertanyakan-kedaruratan-perppu-cipta-kerja.

"Inkonstitusionalitas Perppu Cipta Kerja." Accessed August 29, 2023. https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/549640/inkonstitusionalitas-perppu-cipta-kerja.

"Perppu Cipta Kerja, Jalan Terbaik Atau Jalan Terbalik? - Kompas.Id." Accessed August 30, 2023. https://www.kompas.id/baca/opini/2023/01/05/perppu-cipta-kerja-jalan-terbaik-atau-jalan-terbalik.

"RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja Resmi Disetujui DPR RI Untuk Ditetapkan Menjadi Undang-Undang - Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia." Accessed September 3, 2023. https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5049/ruu-penetapan-perpu-cipta-kerja-resmi-disetujui-dpr-ri-untuk-ditetapkan-menjadi-undang-undang.

"Terbitkan Perppu Cipta Kerja, Begini Alasan Pemerintah." Accessed September 2, 2023. https://www.hukumonline.com/berita/a/terbitkan-perppu-cipta-kerja--begini-alasan-pemerintah-lt63aeb25790c1e/.

"TIF Seri 94 – Menilik Proses Pembentukan Perppu Cipta Kerja | The Indonesian Institute." Accessed August 29, 2023. https://www.theindonesianinstitute.com/tif-seri-94-menilik-proses-pembentukan-perppu-cipta-kerja/.

"UU Cipta Kerja Tidak Penuhi Unsur Mendesak Dan Darurat | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." Accessed August 29, 2023. https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19374&menu=2.

"Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa." Accessed August 30, 2023. https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180&lang=en.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan :

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU- VII/2009

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

KEDUDUKAN DAN PEMBATASAN MATERI MUATAN PERATURAN KEPALA OTORITA IKN DALAM KONSTRUKSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Gugun El Guyanie, S.H., LL.M.[1], Aji Baskoro[2], Muhammad RM Fayasy Failaq[3]
[1]Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
[2]Pusat Studi dan Konsultasi Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
[3]Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Abstrak

Perpindahan Ibukota Negara memberikan implikasi yang luas, diantaranya pada aspek regulasi, lahir Peraturan Kepala Otorita yang telah disinggung dalam UU No. 3 tahun 2022 tentang Ibukota Negara serta Peraturan Presiden No. 62 tahun 2022 tentang Otorita IKN. Saat ini telah lahir 11 (sebelas) peraturan kepala otorita pada ruang lingkup tata ruang, struktur organisasi, dan kepegawaian. Peraturan tersebut secara konseptual ambivalen, sebab kedudukan kelembagaan otorita yang setingkat menteri pada satu sisi serta kedudukannya sebagai pemerintahan daerah pada sisi lain. Untuk itu, melalui penelitian ini penulis hendak mengkaji peraturan tersebut dengan mengidentifikasi terlebih dahulu kemudian mengajukan pembatasannya sehingga tidak dibentuk secara ambigu dan keliru serta dapat dikontrol dengan lebih baik kedepan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta komparatif. Sumber data serta bahan hukum baik primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh akan dianalisa secara kualitatif. Kesimpulan dari penelitian ini: pertama, Badan

Otorita IKN memiliki kemiripan dengan beberapa badan otorita di Indonesia pada beberapa aspek namun yang membedakan adalah kedudukan Badan Otorita sebagai pemerintahan daerah yang tidak ditemukan pada badan lainnya. Kedua, peraturan Kepala Otorita IKN diidentifikasi sebagai produk hukum dalam kelompok *Verordnung en Autonome Satzung*, Ketiga, peraturan kepala otorita setelah didentifikasi harus memenuhi aspek: 1) Tidak boleh mengatur ketentuan pidana; 2) Tidak mengatur urusan konkuren daerah; 3) Wilayah pengaturan sebatas pada lingkup Daerah Setingkat Provinsi IKN Nusantara; dan 4) Pembatasan (pengawasan) melalui *executive review*.

Kata kunci: Pemindahan Ibukota Negara, Peraturan Kepala Otorita, Hieraki Perundang-undangan, Perbandingan hukum

Abstract

The relocation of the National Capital has far-reaching implications, particularly in terms of regulations, as evidenced by the enactment of the Head of the Capital City Authority Regulation mentioned in Law No. 3 of 2022 on the National Capital and Presidential Regulation No. 62 of 2022 on the IKN Authority. Currently, there are 11 such regulations covering spatial planning, organizational structure, and personnel. These regulations are conceptually ambivalent because, on one hand, the IKN Authority is positioned at the ministerial level, while, it is considered a local government entity. Therefore, this study aims to examine these regulations by first identifying their scope and proposing limitations to avoid ambiguity and confusion, allowing for better control in the future. The research methodology is statute, conceptual, and comparative approach. Qualitative analysis of primary, secondary, and tertiary legal materials will be conducted. The findings of this research are as follows: First, the IKN Authority shares similarities with other authorities in Indonesia in several aspects but stands out due to its unique status as a local government entity. Second, the Head of the IKN Authority Regulations are identified as legal

products within the category of "Verordnung en Autonome Satzung." Third, these regulations, after identification, must adhere to specific aspects: 1) they should not regulate criminal provisions; 2) they must not interfere with concurrent regional matters; 3) their jurisdiction is limited to the scope of the IKN Nusantara Provincial-Level Area; and 4) they should be subject to executive review for oversight.

Keywords: Relocation of National Capital, Chief of the Capital City Authority Regulation, Legal Hierarchy, Legal Comparison

Latar Belakang

Topik perpindahan Ibukota negara menjadi bahan diskursus yang selalu hangat. Sebelumnya, ibukota Indonesia berlokasi di DKI Jakarta, namun pemerintah telah memutuskan untuk merelokasi ibukota ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur. Fenomena perpindahan ibukota negara bukanlah hal yang asing, mengingat beberapa negara telah sukses dalam melaksanakan relokasi serupa, seperti yang terlihat dalam kasus perpindahan Ibukota Kuala Lumpur ke Putrajaya di Malaysia, New York ke Washington DC di Amerika Serkitat, Bonn ke Berlin di Jerman, Melbourne ke Canberra di Australia, serta Kyoto ke Tokyo di Jepang.[1]

Secara umum, pemindahan ibukota negara dipicu oleh pertimbangan sosial-ekonomi, faktor-faktor politik, dan pertimbangan geografis.[2] Amerika Serikat memiliki sejarah pemisahan antara pusat ibukota dan pusat perekonomian. Sebelumnya, New York berperan sebagai pusat bisnis utama dan ibukota Amerika Serikat dari tahun 1785 hingga 1790. Namun, kemudian ibukota dipindahkan ke Washington DC, yang saat

[1] Wesley Liano Hutasoit, "Analisa Pemindahan Ibukota Negara", *Dedikasi, Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya* 39, no. 2 (2018): h. 109-111, https://doi.org/10.31293/ddk.v39i2.3989.

[2] Rizki Mulyaningsih, "Kedudukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah." *Lex Renaissance* 7, no. 2 (2022): h.298, https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6.

ini dikenal sebagai pusat pemerintahan negara sekaligus ibu ota negara. Australia juga mengalami pemisahan antara pusat pemerintahan dan pusat perekonomian. Melbourne sebelumnya adalah Ibukota negara dan pusat ekonomi Australia. Namun, karena kondisi yang semakin rumit, Australia memutuskan untuk memindahkan ke Canberra. Malaysia memiliki pengalaman serupa dalam memisahkan pusat pemerintahan dan pusat perekonomian. Awalnya, Kuala Lumpur karena masalah pertumbuhan yang tak terkendali, Malaysia memindahkan ibukota negara ke Putrajaya.[3]

Pemindahan ibukota negara diharapkan mampu menggerakkan penduduk dari Jakarta dengan tujuan untuk mempermudah penyelesaian berbagai permasalahan yang ada di kota tersebut. Pada tanggal 26 Agustus 2019, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan melalui konferensi pers bahwa lokasi baru untuk Ibukota negara baru akan berada di Provinsi Kalimantan Timur, lebih tepatnya di sebagian wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara.[4] Lokasi Ibukota Nusantara terletak di wilayah yang mencakup dua kabupaten, tiga kecamatan, dan empat kelurahan. Kabupaten Penajam Paser Utara mencakup dua kecamatan, yaitu Kecamatan Babulu dan Kecamatan Sepaku. Sementara itu, Kabupaten Kutai Kartanegara mencakup satu kecamatan, yaitu Kecamatan Muara Jawa.[5] Setelah pengumuman

---

[3] Merdeka.com, *Negara-Negara yang Maju Setelah Pisahkan Ibukota dengan Pusat Bisnis*, Merdeka.com, 2019, https://www.merdeka.com/dunia/negara-negara-yang-maju-setelah-pisahkan-ibu-kota-dengan-pusat-bisnis.html, dikutip pada 03 September 2023 pukul 11.07 WIB.

[4] A Kodir, N. Hadi, I. K. Astina, D. Taryana, dan N. Ratnawati. "The dynamics of community response to the development of the New Capital (IKN) of Indonesia." *Proceedings of the International Conference on Contemporary Sociology and Educational Transformation* (ICCSET 2020), Malang, Indonesia, 23 September 2020, (London: Routledge, 2021), https://doi.org/10.1201/9781003178163.

[5] Rosalina Kumalawati, Astinana Yuliarti, Syamani D. Ali, Karnanto Hendra Murliawan, Abd Rahman, Ogie Elian Aziz Arief, Muhammad Naufal Muza, Sahrul Rinaldi, dan Rizky Nurita Anggraini. "Location Characteristics of the New Country Capital in East Kalimantan Province." *Jurnal Antropologi: Isu-Isu Sosial Budaya* 24, no. 1 (2022): 18-25, https://doi.org/10.25077/jantro.v24.n1.p18-25.2022.

lokasi pemindahan tersebut, pemerintah segera memulai berbagai inisiatif, termasuk mengadakan sayembara desain tata kota, pembentukan dewan penasihat, perekrutan staf khusus yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemindahan, serta upaya mencari investor yang dapat mendukung proyek ini.[6]

Pemerintah telah mengemukakan argumen bahwa Kalimantan Timur merupakan lokasi yang secara geologi sangat memungkinkan untuk menjadi tempat pembangunan ibukota baru. Hal ini dilandasi oleh fakta bahwa wilayah ini tidak terletak dalam jalur merah gunung berapi, sehingga risiko terkait bencana alam dapat diminimalkan. Selain itu, menurut pernyataan tertulis yang dikeluarkan oleh Kepala BMKG, Dwikorita Karnawati, meskipun terdapat struktur sesar dan catatan aktivitas gempa, secara keseluruhan Pulau Kalimantan dianggap relatif lebih aman dibandingkan dengan daerah atau pulau lain di Indonesia. Selain pertimbangan geologis, faktor ekonomi juga menjadi alasan yang kuat bagi pemerintah untuk memindahkan Ibukota negara ke Kalimantan Timur.[7]

Untuk mengambil tindakan lanjut dalam merealisasikan pembahasan tentang pemindahan Ibukota negara, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Ibukota Negara (selanjutnya disebut RUU IKN) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 17 Desember 2019. Selanjutnya, RUU IKN dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas tahun 2021. Riwayat legislatif RUU IKN dimulai dengan tahap Pembicaraan Tingkat I, digelar pada tanggal 9 Desember 2021 dan berlangsung hingga 17 Januari 2022.[8] Selanjutnya, proses finalisasi pembahasan RUU tercapai pada tanggal 18 Januari 2022 ketika hasil dari rapat paripurna

[6] A Kodir, N. Hadi, I. K. Astina, D. Taryana, dan N. Ratnawati. "The dynamics of community response to the development...

[7] *Ibid*.

[8] DPR, *RUU tentang Ibukota Negara*, DPR RI, https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/368, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.16 WIB.

Pembicaraan Tingkat II di DPR menyetujui pengesahan RUU IKN menjadi undang-undang.[9] Pada akhirnya, RUU IKN resmi disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara (selanjutnya disebut UU IKN) pada tanggal 15 Februari 2022 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41.[10]

Rapat paripurna tersebut juga telah disetujui nama "Nusantara" sebagai nama resmi Ibukota yang baru.[11] Pemilihan nama "Nusantara" dipilih karena mewakili konseptualitas dari wilayah geografi Indonesia, dimana konstituen utamanya adalah pulau-pulau yang terhubung oleh lautan. Pemilihan nama ini dilatarbelakangi oleh upaya untuk menegaskan status Indonesia sebagai negara maritim. Selain itu, dalam pemilihan kata "Nusantara," terdapat juga penekanan pada pengakuan terhadap keberagaman geografis yang merupakan dasar bagi keberagaman budaya dan etnis yang telah lama menjadi bagian dari identitas Indonesia.[12] Nama "Nusantara" ini mencerminkan citra Indonesia sebagai negara yang kaya akan heterogenitas. Lebih lanjut, konsep "Nusantara" mencerminkan kesatuan yang mengakomodir berbagai bentuk keberagaman, dan penggunaan nama ini oleh Indonesia mencerminkan realitas dari identitas ke-Indonesia-an. Sebelumnya, pemerintah telah berkonsultasi dengan ahli bahasa dan sejarah. Maka dari itu, "Nusantara" dianggap mampu menggambarkan secara tepat Indonesia dan akhirnya dipilih oleh Presiden serta disetujui oleh DPR dimana

---

[9] DPR, *UU IKN Sebagai Landasan Hukum Ibukota Baru*, DPR RI, 2022, https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37053/t/UU%20IKN%20Sebagai%20Landasan%20Hukum%20Ibu%20Kota%20Baru, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.21 WIB.

[10] Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara.

[11] BBC Indonesia, *UU IKN resmi disahkan, Nusantara disetujui jadi nama Ibukota baru*, BBC Indonesia, 2022, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60036335, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.40 WIB.

[12] Lidya Julita Sembiring, *Ini Alasan Jokowi Pilih Nama Nusantara untuk Ibukota Baru RI*, CNBC Indonesia, 2022, https://www.cnbcindonesia.com/news/20220118085526-4-308187/ini-alasan-jokowi-pilih-nama-nusantara-untuk-ibu-kota-baru-ri, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.41 WIB.

ada lebih dari 80 nama yang diajukan sebagai opsi.[13] Namun, dari pilihan yang ada "Nusantara" dianggap paling cocok untuk merepresentasikan identitas Indonesia.

UU IKN yang berfokus pada pemindahan ibukota negara dari DKI Jakarta ke Ibukota Nusantara (selanjutnya disebut IKN), memiliki dimensi substansial yang lebih luas daripada sekadar menegaskan perpindahan tersebut. Undang-undang ini juga merinci tentang struktur, komposisi, wewenang, dan urusan pemerintahan yang berlaku di IKN. Lebih lanjut, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (2), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU IKN, pelaksanaan pemerintahan di IKN direalisasikan dengan prinsip-prinsip kekhususan yang berbeda secara signifikan dari pemerintahan daerah pada umumnya. Hal ini menjadikan IKN sebagai ambivalensi dengan praktik pemerintahan daerah lainnya.

Namun, penting untuk dicatat bahwa hakikat dari UUD NRI 1945, yang diuraikan dalam Pasal 18 ayat (1) hingga ayat (4), secara tegas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi menjadi provinsi-provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota.[14] Provinsi-provinsi dan kabupaten/kota tersebut memiliki wewenang untuk mengurus urusan mereka sendiri sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, sementara provinsi dipimpin oleh gubernur dan kabupaten/kota dipimpin oleh bupati atau walikota yang dipilih melalui mekanisme demokratis.

---

[13] Opsi nama Ibukota baru antara lain, Nusantara Jaya, Negara Jaya, Nusa Karya, Nusa Jaya, Pertiwi Pura, Warnapura, Cakrawala Pura, dan Kertanegara baca Dani Prabowo, *Kepala Bappenas Umumkan Nama Ibukota Baru: Nusantara*, Kompas.com, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/01/17/12302621/kepala-bappenas-umumkan-nama-ibu-kota-baru-nusantara, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.47 WIB.

[14] Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD NRI 1945.

Selain itu, berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) UU IKN, yang menyatakan bahwa *"Kepala Otorita Ibukota Nusantara merupakan Kepala Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR,"*[15] dapat dijelaskan bahwa Kepala Otorita IKN memiliki kewenangan yang disahkan oleh presiden, mengingat bahwa presiden yang melakukan penunjukan, pengangkatan, dan pemberhentian jabatan tersebut. Artinya, Kepala Otorita IKN memiliki keterkaitan yang erat dengan presiden, sebab hubungan ini berlangsung melalui proses penunjukan, pengangkatan, dan pemberhentian yang dilakukan oleh presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Dalam konteks ini, Otorita IKN mendapatkan peran eksklusif sebagai satu-satunya entitas yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN. Hal ini mengakibatkan ketiadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka pemerintahan daerah IKN sebagai konsekuensi yang tidak dapat dihindari *(sine qua non)* dari keberadaan Otorita IKN sebagai unsur tunggal penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN.[16]

Adapun nomenklatur yang digunakan untuk produk hukum dari Otorita IKN hanya menyebut materi muatan dari UU IKN sebagai "Peraturan Kepala Otorita Ibukota." Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (4) UU IKN yang merinci bahwa *"ketentuan terkait Rencana Detail Tata Ruang Ibukota Nusantara, seperti yang dijelaskan dalam ayat (1) huruf e, akan diatur melalui Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara."*[17] Namun, Peraturan Kepala Otorita IKN menciptakan kompleksitas dalam hierarki peraturan

[15] Pasal 5 ayat (4) UU IKN.

[16] Feri Kurniawan, "Kedudukan Peraturan Otorita Ibukota Nusantara di dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan", Skripsi, Universitas Airlangga, 2023, h.5, https://www.all.fh.unair.ac.id/index.php?p=show_detail&id=22644.

[17] Pasal 15 ayat (4) UU IKN.

perundang-undangan Indonesia. Hal ini menjadi kompleks jika dilihat dari segi kelembagaan dan klasifikasinya dalam jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan aspek formil (prosedural pembentukan) dan aspek materil (isi materinya).

Dalam hal hierarki peraturan perundang-undangan, menentukan kedudukan Peraturan Kepala Otorita IKN menjadi tugas yang cukup rumit. Penyebab utamanya adalah ketidakjelasan mengenai struktur hierarki lembaga negara yang membentuknya atau yang dikenal sebagai *authority*. Permasalahannya muncul dari definisi Otorita IKN yang ditemukan dalam Pasal 4 huruf b UU IKN yang menggambarkan Otorita IKN sebagai lembaga negara setingkat kementerian yang bertanggung jawab atas pemerintahan di IKN. Namun, pada saat yang sama, Pasal 1 angka 9 UU IKN bersamaan dengan Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibukota Nusantara (selanjutnya disebut Perpres IKN), menempatkan Otorita IKN sebagai pemerintah daerah provinsi.

Ambivalensi terkait jenis dan kedudukan Peraturan Kepala Otorita IKN dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas juga mengakibatkan ketidakjelasan dalam mekanisme pengawasannya, baik dalam konteks pengawasan preventif *(preventief toezicht)* maupun pengawasan represif *(repressief toezicht).*[18] UU IKN tidak secara eksplisit mengatur bagaimana pengawasan atas norma hukum yang diatur dalam Peraturan Kepala Otorita IKN, sehingga tidak jelas bagaimana agar peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Mekanisme pengawasan terhadap norma hukum memiliki tujuan untuk menciptakan konsistensi dan harmonisasi antara norma-norma yang ada, sehingga semuanya sesuai dengan sistem hierarki norma yang berlaku. Namun, karena ambiguitas terkait status dan posisi hukum Peraturan Kepala Otorita IKN,

[18] Feri Kurniawan, "Kedudukan Peraturan Otorita Ibukota Nusantara..., h.9.

tidak jelas bagaimana mekanisme pengawasan tersebut akan diimplementasikan untuk memastikan bahwa norma yang diatur dalam Peraturan Otorita IKN sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Implikasinya, posisi Otorita IKN mengalami ambiguitas yang memperumit kedudukan produk hukum yang dihasilkannya. Hal ini menciptakan ketidakjelasan *(vague)* dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang melibatkan Otorita IKN.

Problematika yang kemudian muncul lagi adalah berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan kepala otorita IKN. Sejauhmana seorang Kepala Otorita IKN dapat membuat regulasi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di IKN sekaligus harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai problematika tersebut. Melalui tulisan ini, penulis akan berfokus mengenai perbandingan Badan Otorita IKN dengan badan otorita lainnya dan kedudukan produk hukum dari IKN serta pembatasan materi muatan peraturan kepala otorita IKN. Hal ini penting mengingat desain yang dimiliki oleh Otorita IKN dalam pemerintahannya yang berbeda dengan desain pemerintahan daerah lainnya dan kedudukan peraturan kepala otorita yang tidak dijumpai dalam hierarki perundang-undangan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas, terdapat beberapa pertanyaan yang menjadi fokus penelitian dalam paper ini. Adapun rumusan masalah yang diajukan meliputi:

1. Bagaimana perbandingan antara Badan Otorita Ibukota Nusantara dengan Badan Otorita lainnya di Indonesia dan Perbadanan Putrajaya di Malaysia?
2. Bagaimana perbandingan antara Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara dengan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah?

3. Bagaimana pembatasan materi muatan yang diatur dalam Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara?

Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum normatif, yang juga dikenal sebagai metode yuridis normatif. Penelitian hukum ini mengumpulkan data kualitatif yang bersifat deskriptif, yang mencakup sumber data yang diperoleh dari berbagai referensi, baik buku, jurnal, majalah, artikel, peraturan perundang-undangan maupun dokumen lain yang memiliki relevansi terhadap pokok bahasan. Kemudian, analisis data dilakukan melalui pendekatan kualitatif terhadap data-data primer, sekunder dan tersier yang relevan dengan tema penelitian ini.[19] Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan berdasarkan perundang-undangan *(statute approach),* pendekatan konseptual *(conceptual approach),* dan pendekatan perbandingan *(comparative approach)*. Pendekatan-pendekatan ini digunakan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif serta melakukan analisis yang mendalam terhadap isu-isu yang menjadi fokus penelitian.

Pembahasan

Ibukota suatu negara memiliki posisi yang sangat strategis dalam sebuah negara. Hal ini terkait dengan perkembangan dan tata kelola Ibukota negara menjadi representasi dari keadaan negara itu sendiri. Kedudukan strategis ini tidak hanya berpengaruh pada penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga didasarkan pada beberapa alasan yang relevan, antara lain:[20] ***Pertama,*** **Penentu kebijakan penting.** Penentuan kebijakan

[19] Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2015).

[20] Ervin Nugrohosudin, "Kedudukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022". *Legislatif* 5 no. 2, (2022), h.83, https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002.

yang berkaitan dengan pembangunan dan kepentingan masyarakat seringkali dilakukan di Ibukota negara. Berbagai kebijakan tersebut memiliki dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan dan perkembangan Ibukota negara, dan secara luas memengaruhi seluruh negara. ***Kedua,*** **Representasi kemajuan negara.** Pelaksanaan tata pemerintahan di Ibukota negara sering dianggap sebagai cerminan keberhasilan pertumbuhan masyarakat dan menjadi tolak ukur prestasi dalam konteks pembangunan nasional. Ibukota negara menjadi simbol kemajuan negara dan menjadi patokan dalam menilai keberhasilan pembangunan skala nasional. ***Ketiga,*** **Citra dan identitas negara.** Ibukota negara memiliki peran penting dalam citra internasional suatu negara. Sebagai identitas negara, Ibukota negara menjadi pusat perhatian pertama bagi dunia internasional dan menjadi tolok ukur awal dalam menilai kelayakan suatu wilayah untuk dijadikan Ibukota negara. Maka dari itu, perpindahan ibukota negara harus dipersiapkan secara matang. Artinya, diperlukan berbagai pertimbangan dari segala sektor.[21]

Komparasi Badan Otorita Ibukota Nusantara dengan Badan Otorita lain di Indonesia dan Perbadanan Putrajaya Malaysia

Sebelum mengkaji kemudian membatasi peraturan kepala otorita, perlu mengidentifikasi terlebih dahulu kelembagaan yang mengeluarkan produk hukum tersebut. Untuk mengenalinya, penulis mencoba memaparkan secara definitif singkat serta kemudian menggunakan konsep perbandingan hukum untuk mengkomparasi antara badan-badan otorita yang ada di Indonesia serta Badan Otorita IKN dan Perbadanan

[21] Baca lebih lanjut mengenai syarat berhasilnya pemindahan Ibukota negara dalam Dian Herdiana, "Menemukenali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibukota Negara *(Identifying Conditions for Successful Relocation of the Nation's Capital)*." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 11, no. 1 (2020): 1-18, https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1382.

Putrajaya Malaysia. Secara definitif, "Badan Otorita" merupakan gabungan dari kata "Badan" dan "Otorita". Penulis hendak menguraikan kedua unsur nama tersebut satu persatu, pertama adalah "badan". Secara singkat, istilah badan menggambarkan kedudukannya sebagai jenis salah satu organ/lembaga negara.[22] Secara ideal untuk pengaturan nomenklatur kelembagaan dalam UUD NRI 1945, Yudi Widagdo Harimurti mengklasifikasikan bentuk lembaga negara menjadi tiga yakni Mahkamah untuk lembaga negara yang melaksanakan fungsi yudikatif, Dewan untuk lembaga negara yang melaksanakan fungsi legislatif, dan Badan untuk lembaga negara yang melaksanakan fungsi eksekutif.[23] Namun pada dasarnya, tidak ada ketentuan normatif yang mendefinisikan istilah badan ini secara rigid. Selanjutnya adalah "otorita," berdasarkan *Webster New World Law Dictionary*, otorita atau dalam bahasa inggrisnya "*authority*" memiliki dua makna yakni sebagai "*The authorization, permission, power, or right to act on another's behalf and to bind them by such actions*" dan "*The right or power to command, govern, or enforce obedience*"[24]. Berdasarkan arti harfiah tersebut, otorita (bentuk bakunya adalah otoritas) bisa dikenali sebagai istilah sebagai hak atau kekuasaan untuk dapat memberi arahan, memerintah, atau menegakkan kepatuhan pada sektor tertentu. Lembaga yang menggunakan istilah otorita selain beberapa badan otorita

[22] Lembaga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan "lembaga" sebagai "badan" atau "organisasi", terdapat tiga model klasifikasi lembaga negara (termasuk untuk badan/organisasi) yang dirangkum oleh Saldi Isra yang bisa digunakan untuk menganalisa Badan Otorita IKN: berdasarkan landasan pembentukan merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, berdasarkan fungsi merupakan lembaga negara yang melaksanakan fungsi eksekutif untuk melaksanakan undang-undang, berdasarkan kedudukannya merupakan *mittenbareorgan* yang bergantung kepada lembaga presiden. (Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, dan Dinamika Konstitusional*, (Depok: Rajawali Pers, 2021), h.4-12.

[23] Yudi Widagdo Harimurti, "Konsistensi Bentuk Lembaga Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Simposium Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): h.472, https://journal.trunojoyo.ac.id/shi/article/view/6357.

[24] Webster New World Law Dictionary, Wiley Publishing, 2006, hlm 37.

adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK)[25] serta Otorita Dasar Laut internasional.[26]

Beberapa penelitian terdahulu yang penulis lacak pernah mencoba memberikan definisi tentang badan otorita secara umum dengan beberapa narasi yakni: 1) "Badan Otorita dapat diartikan sebagai organisasi yang diutus oleh pemerintah pusat dan pejabatnya dipilih oleh pemerintah untuk melaksanakan kewenangan tertentu."[27] 2) "Setingkat kementerian namun untuk sektor tertentu"[28] 3) "Badan Otorita merupakan sebuah model kelembagaan yang mempunyai otoritas penuh terhadap pengelolaan suatu kawasan."[29] Menurut perancang undang-undang dalam Naskah Akademik UU IKN "....*Otorita IKN memiliki otoritas penuh untuk berinovasi dalam mengendalikan jalannya pemerintahan, termasuk pada pengaturan, pembentukan, dan pengendalian wilayah yang menjadi kewenangannya*."[30] Menambahkan, desain Badan Otorita juga dinilai sebagai kelembagaan pembangunan dan pengelolaan yang ideal sebab: 1) Merupakan bagian pemerintah pusat yang melaksanakan persiapan dan eksekusi pembangunan

---

[25] Otoritas Jasa Keuangan (OJK) merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jasa keuangan di Indonesia, namun secara konsep kelembagaan OJK tidak berada dibawah eksekutif melainkan sebagai lembaga yang independen yang berbeda dengan badan/lembaga yang menggunakan istilah otorita/ otoritas lain di Indonesia. **lihat:** Annisa Arifka Sari, "Peran Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pengawasan Lembaga Keuangan di Indonesia." *Jurnal Gagasan Hukum* 1, no. 02 (2019): 177-188, https://doi.org/10.31849/jgh.v1i02.7698.

[26] Otorita Dasar Laut Internasional *(International Seabed Authority/ISA)* merupakan badan khusus yang berada dibawah naungan PBB yang memiliki yurisdiksi pada wilayah dasar laut internasional. **Lihat:** M. Ilham F. Putuhena, "Urgensi Pengaturan Mengenai Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan di Area Dasar Laut Internasional (international sea bed area)." *Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 8 (2019), http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i2.316.

[27] Wahyu Laksana Mahdi, "Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibukota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, no. 10 (2022): h.855, https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.324.

[28] Hamdani Khulaifi dan Ulvi Wulan, "*Rezim Executive Heavy* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibukota Nusantara." *Legislatif* (2022): h.99, https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21349.

[29] Warseno, "Model Kelembagaan Pembangunan Kawasan Andalan Toli-Toli," *Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia*, Vol. 9 No. 3, (2007): h.134, DOI: 10.29122/jsti.v9i3.784.

[30] Naskah Akademik Undang-Undang Ibukota Negara, h.82.

serta menjadi *city manager* IKN; 2) Tidak perlu ada campur tangan politik lokal sebab karakternya sudah sebagai *city manager*; dan 3) memiliki tugas unik, khusus (diskresi), dan bersifat multisektor. Berangkat dari pertimbangan tersebut, sebenarnya badan otorita dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan merupakan hal yang baru, dalam periode kepemimpinan Presiden Jokowi pernah diwacanakan pembentukan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) pada tahun 2016 lalu yang akhirnya diaplikasikan dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA)[31]. Terdapat empat badan otorita di Indonesia yang cocok untuk dibandingkan dengan Badan Otorita IKN sebab model kelembagaan dan urusannya yang sektoral, yakni:

1. **Badan Otorita Batam.** Saat ini bernama Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP Batam) yang lahir berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 46 tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Sebelumnya badan ini bernama Otorita Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam yang merupakan badan otorita yang pertama ada di Indonesia berdasarkan Kepres No. 41 tahun 1973 yang memiliki kewenangan dalam perkembangan daerah industri Pulau Batam pada awal rezim Soeharto. Adapun saat ini, tugas dari BP Batam adalah untuk melaksanakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang berfungsi dari koordinasi pelaksanaan tugas hingga sampai kepada pengawasan.[32]

---

[31] Khanifa, Nurma Khusna. "Konstitusi Agraria Upaya Reforma Agraria Melalui Program LARASITA Pensertipikatan Hak Milik Atas Tanah." *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum*, http://syariati.unsiq.ac.id/index.php/syariati_j/article/view/38, (2017): h.259, lihat juga: Khairul Ikhsan dan Adji Suradji Muhammad, "Reformasi Agraria Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam Konsep dan Realita Kepemimpinan yang Fasilitatif *(Facilitative Leadership)*." *Dialektika Publik* 4, no. 1 (2019): h. 55, https://doi.org/10.33884/dialektikapublik.v4i1.1364.

[32] Alexander Yanuard Dalla dan Friska Natalia Hutabarat. "Tumpang Tindih Kewenangan Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Batam." *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan* 2, no. 2 (2018): 139-148, https://doi.org/10.21787/mp.2.2.2018.

2. **Badan Pelaksana Otorita Borobudur (BOB).** Badan ini dibentuk untuk optimalisasi pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Borobudur dengan landasan pembentukan berupa Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 46 tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. Susunannya adalah Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, untuk Badan Pelaksana merupakan sebuah bentuk satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Borobudur. Badan otorita ini diberikan masa untuk melaksanakan tugasnya hingga tanggal 31 Desember tahun 2042 dan dapat diperpanjang.[33]
3. **Badan Pelaksana Otorita Pariwisata Labuan Bajo Flores (BPOLF)** Badan otorita ini dibentuk dengan tujuan untuk optimalisasi pengelolaan, pengembangan, serta pembangunan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo yang ada di Pulau Flores Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan landasan pembentukan berupa Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 32 tahun 2018 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Susunannya berupa Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, untuk Badan Pelaksana merupakan sebuah bentuk satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 7 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores. Badan ini melaksanakan tugas selama 25 tahun semenjak perpres tersebut diundangkan dan masa tugasnya dapat diperpanjang.[34]

---

[33] Arif Sofianto, "Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional Borobudur." *Jurnal Litbang Provinsi Jawa Tengah* 16, no. 1 (2018): 27-44, http://ejournal.bappeda.jatengprov.go.id/index.php/jurnaljateng/article/view/755.

[34] Metho P. Sihombing dan Daniel Pradina Oktavian. "Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibukota Nusantara (IKN) Ditinjau

4. **Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT).** Badan otorita ini dibentuk dengan tujuan untuk optimalisasi pengelolaan, pengembangan, serta pembangunan Danau Toba dengan landasan pembentukan berupa Peraturan Presiden No. 49 tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Susunannya berupa Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, untuk Badan Pelaksana merupakan sebuah bentuk satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 13 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba. Badan otorita ini diberikan masa untuk melaksanakan tugasnya hingga tanggal 31 Desember tahun 2041 dan dapat diperpanjang sewaktu-waktu.[35]

Badan Otorita IKN sendiri merupakan merupakan bentuk pemerintahan daerah khusus serta pelaksana kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibukota negara yang diamanatkan dalam UU IKN serta dirincikan dalam aturan delegasinya berupa Perpres IKN.[36] Terdapat perbedaan dan persamaan antara Badan Otorita IKN dengan keempat model badan otorita yang sudah disebutkan diatas yakni: **Persamaan:** kelimanya sama-sama merupakan badan yang berada untuk menunjang kinerja eksekutif berdasarkan asas dekonsentrasi serta bertanggung jawab langsung kepada presiden. **Perbedaan:** a) Landasan hukum pembentukan: Badan Otorita IKN telah

dari Perspektif Otonomi Daerah." *Jurnal Pendidikan dan Konseling (JPDK)* 4, no. 5 (2022): h. 1042, https://doi.org/10.31004/jpdk.v4i5.6731, lihat juga: Amrul Natalsa Sitompul, Gatut Hendro Tri Widodo dan Imam Mahrudi. "Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara." *Jurnal Perspektif-Jayabaya Journal of Public Administration* 22, no. 2 (2023): h. 144, http://ejournal-jayabaya.id/Perspektif/article/view/111, Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara.

[35] Nurul Annisa Wulandari, Dede Sri Kartini dan Neneng Yani Yuningsih, "Akselerasi Pengembangan Destinasi Wisata Danau Toba (Studi Realisasi Prinsip Good Governance Pada Badan Pelaksana Otorita Danau Toba)." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 7, no. 3 (2021): 512-533, https://doi.org/10.25157/moderat.v7i3.2484.

[36] Perpres No. 62 tahun 2022 tentang Otorita Ibukota Nusantara.

disebut struktur, urusan dan wewenangnya dalam tingkat Undang-Undang, BP Batam pada tingkat peraturan pemerintah, sementara badan otorita yang lain hanya melalui peraturan presiden. b) Struktur organisasi: Badan Otorita IKN memiliki struktur yang dipimpin oleh Kepala Otorita dan dibantu Wakil Kepala Otorita, BP Batam secara struktural diawasi oleh Dewan Kawasan berdasarkan Kepres No. 8 tahun 2016, sementara struktur organisasi badan otorita yang lain terdiri atas Dewan Pengarah yang diketuai oleh Menteri Koordinator bidang Kemaritiman serta terdapat Badan Pelaksana berupa satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata, sementara Sektor kerja: Sektor kerja badan otorita yang lain hanya berada pada wilayah c) Masa kerja: Badan Otorita IKN dan BP batam tidak terikat masa kerja, sementara badan otorita lainnya terikat dengan masa kerja selama 25 (dua puluh lima) tahun namun dapat diperpanjang. d) Urusan: Keempat badan otorita selain IKN hanya menjalankan urusan sektoral pada bidangnya masing-masing baik pada bidang kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas maupun pada bidang pariwisata, sementara Badan Otorita IKN selain menjalankan urusan sektoral untuk pengembangan Ibukota juga menjalankan urusan pemerintahan daerah. d)Hubungan dengan Pemda: Keempat badan otorita lain tidak memiliki hubungan dengan Pemda sebagai kelembagaan yang terpisah, sementara Badan Otorita IKN berkedudukan sebagai Pemda Khusus.

Badan Otorita IKN juga dapat dikomparasikan dengan Perbadanan Putrajaya Malaysia. Perbadanan Putrajaya *(Putrajaya Corporation)* merupakan pengelola wilayah Putrajaya yang berada dibawah kementerian Wilayah Federal Malaysia untuk mengurusi wilayah persekutuan yang lahir pada tanggal 29 Agustus 1995. Antara Badan Otorita IKN dan Perbadanan Putrajaya memiliki persamaan dan juga perbedaan.[37]

[37] Muhammad Rafdi Aufari, "Ibukota Nusantara Menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Ditinjau Dari Konstitusi dan Perbandingannya Dengan Ibukota Negara Malaysia." Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2023, h.91, https://dspace.uii.ac.id/

Persamaannya adalah keduanya merupakan badan khusus yang berada dibawah eksekutif (pemerintah pusat untuk Indonesia, dan pemerintah negara federal untuk Malaysia) menyelenggarakan pengembangan dan pengelolaan wilayah administratif tempat Ibukota negara berkedudukan yang sama-sama tidak terdapat unsur legislatif dan eksekutif lokal. Perbedaannya, wilayah federal tempat kedudukan Perbadanan Putrajaya memiliki landasan konstitusional sebab disebut secara ekspresif verbis dalam *Bahagian 1 Pelembagaan Persekutuan* (Konstitusi Malaysia), sementara wilayah administratif IKN berupa satuan pemerintah setingkat provinsi Ibukota Nusantara tidak disebut secara konstitusional melainkan hanya lewat undang-undang.

Komparasi Peraturan Kepala Otorita IKN dengan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Diskursus menarik dari adanya peraturan Kepala Otorita IKN adalah berkaitan dengan kedudukannya dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Tentu, pengkajian terkait posisi ini tak bisa dilepaskan dengan pemahaman teoretis mengenai struktur hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki norma hukum di Indonesia erat kaitannya dengan hierarki yang digaungkan oleh Hans Kelsen.[38] Namun, teori tersebut dieksplorasi lebih dalam oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Pengelompokkan norma-norma hukum menurut Nawiasky terdiri dalam beberapa kelompok tingkatan, yaitu: norma fundamental negara *(staatsfundamentalnorm)*,

handle/123456789/45181, lihat juga: Dikri Mulia, "Politik Hukum Pemindahan Ibukota Negara Di Indonesia Dan Malaysia." Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2023, https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/72128.

[38] Baca Hans Kelsen. *General theory of law and state*. Routledge, 2017 atau versi terjemah bahasa Indonesia dalam Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Mahkamah Konstitusi RI, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2006.

aturan dasar negara atau aturan pokok negara *(Staatsgrundgesetz)*, undang-undang formal *(Formell Gesetz)*, serta peraturan pelaksana dan otonom *(Verordnung & Autonome Satzung)*.[39]

Selanjutnya, dalam kajian yang dilakukan oleh A. Hamid S. Attamimi, ia membandingkan kedua teori antara Kelsen dengan Nawiasky dan mengaplikasikannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Kelsen dan Nawiasky dengan menggunakan bentuk piramida sebagai berikut:[40] 1) *Staatsfundamentalnorm*: Merujuk pada Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. 2) *Staatsgrundgesetz*: Meliputi Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat), dan Konvensi Ketatanegaraan (jika ada). 3) *Formell gesetz:* Merujuk pada undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat. 4) *Verordnung en Autonome Satzung:* Ini merupakan tingkatan yang lebih rendah secara hierarkis, dimulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.

Pengaplikasian teori hierarki norma dalam kerangka hukum positif dapat ditemukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3). Pasal *a quo* menjelaskan mengenai struktur tata susunan berbagai jenis peraturan perundang-undangan secara hierarkis. Selain itu, Pasal 8 ayat (1) UU P3 juga memberikan pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan yang berada di luar cakupan Pasal 7 ayat (1) UU P3.[41]

---

[39] Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln: Benziger, 1948), h. 31. dalam Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum.* Mahkamah Konstitusi RI, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2006, h. 170.

[40] A. Hamid S. Attamimi, "Peranan keputusan presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara: suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV." Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, https://lib.ui.ac.id/detail?id=20133433.

[41] Jenis peraturan ini termasuk peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga dan badan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Pertanyaan tentang kedudukan produk hukum Otorita IKN merupakan hal yang penting dan perlu ditinjau lebih dalam. Hal ini berkaitan dengan apakah produk hukum Otorita IKN tergolong sebagai peraturan lokal seperti peraturan daerah atau sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian/lembaga. Hal ini lantaran terdapat perbedaan dalam pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah khusus IKN yang dapat diartikan sebagai pemisahan kedua rezim tersebut. Namun, apabila ditelisik lebih jauh, dalam konteks UU IKN, Kepala Otorita IKN diposisikan sebagai pejabat setingkat menteri. Oleh karena itu, produk hukum yang dibentuk dapat dipertimbangkan sebagai peraturan yang setara dengan peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian apabila kita tinjau dari sisi sisi kewewenangan *(bevoegdheid)*. Sementara itu, menurut Maria Farida, atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merujuk pada pemberian hak kepada sebuah lembaga negara atau entitas pemerintahan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Hak ini bersifat berkelanjutan dan dapat digunakan oleh lembaga tersebut sesuai kebutuhan dengan mematuhi batasan-batasan yang telah ditetapkan.[42]

Beranjak dari pertimbangan tersebut, alasan mendasar pembentukan IKN berasal dari norma hukum yang terdapat dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.[43] Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan IKN didasarkan pada aspek pemerintahan

---

Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang atau keputusan Pemerintah berdasarkan Undang-Undang, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, dan Kepala Desa atau yang setingkat. Lihat Pasal 8 ayat (1) UU P3.

42 Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2007.

43 Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang kemudian terbagi menjadi daerah-daerah provinsi. Di dalam daerah provinsi ini, terdapat pembagian lebih lanjut menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Dengan demikian, Indonesia adalah sebuah negara kesatuan yang memiliki tingkatan administratif berupa provinsi, kabupaten, dan kota dalam struktur pemerintahannya.

daerah dan bukan semata-mata pada penjabaran kewenangan pemerintah pusat. Hal ini diperkuat oleh Pasal 5 UU IKN yang menyatakan bahwa IKN merupakan pemerintahan daerah yang bersifat otonom. Pasal 5 ayat (2) UU IKN, menyebutkan bahwa *"**Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus,** Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara **mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan** sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan undang-undang ini."*[44] Kemudian dalam Pasal *a quo* ayat (5) UU IKN menyatakan bahwa *"**Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara menjalankan fungsi dan peran pemerintahan daerah khusus** yang diatur dalam Undang-Undang ini, kecuali yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat."*[45]

Adapun kontekstualitas nomenklatur yang digunakan untuk produk hukum dari Otorita IKN adalah **"Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara."** Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (4) UU IKN yang merinci bahwa *"ketentuan terkait Rencana Detail Tata Ruang Ibukota Nusantara, seperti yang dijelaskan dalam ayat (1) huruf e, akan diatur melalui Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara."*[46] Nomenklatur tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibukota Nusantara yang menyatakan bahwa *"Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Otorita Ibukota Nusantara, untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum."*[47]

Perpres tersebut memberikan pengertian mengenai istilah "peraturan kepala otorita." Definisi tersebut menunjukkan bahwa "peraturan kepala otorita" adalah peraturan perundang-

[44] Pasal 5 ayat (2) UU IKN.
[45] Pasal 5 ayat (5) UU IKN.
[46] Pasal 15 ayat (4) UU IKN.
[47] Pasal 1 angka 20 Perpres IKN.

undangan yang ditetapkan oleh Kepala Otorita IKN dengan maksud untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkat hierarki yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang mengatur dan mengikat secara umum. Implikasinya, semua aspek yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN sepenuhnya menjadi tanggung jawab Otorita IKN, termasuk dalam proses pembentukan peraturan tingkat daerah IKN. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 8 UU IKN dan Pasal 3 Perpres IKN yang menekankan salah satu karakteristik utama dalam penyelenggaraan pemerintahan IKN adalah unsur penyelenggaranya.

Oleh karena itu, dalam konteks ini, penulis mengklasifikasikan bahwa Peraturan Kepala Otorita IKN dari segi kelompok tingkatannya termasuk kedalam kelompok *Verordnung en Autonome Satzung*. Hal ini berdasarkan pertimbangan penulis sebagai berikut:

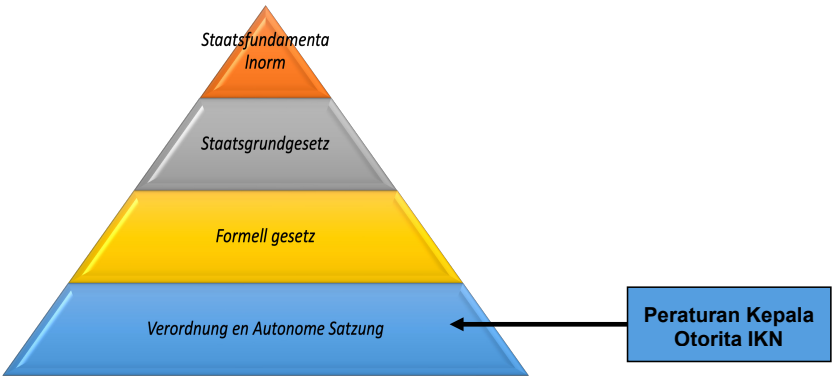
1. Proses pembentukan: Peraturan Kepala Otorita IKN dibentuk oleh Kepala Otorita IKN tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau unsur legislatif setempat dalam proses pembuatannya. Hal ini sejalan dengan karakteristik peraturan dalam kelompok *Verordnung en Autonome Satzung* yang biasanya dibuat oleh otoritas eksekutif tanpa keterlibatan legislatif.
2. Ruanglingkup regulasi dan Perpres IKN: Peraturan Kepala Otorita IKN bertujuan untuk menjalankan dan mengatur pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkat hierarki lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang mengikat secara umum. Hal ini mencerminkan karakteristik dari peraturan dalam kelompok *Verordnung en Autonome Satzung* yang sering kali berfungsi sebagai aturan pelaksana yang lebih spesifik.
3. Tingkat otoritas: Kepala Otorita IKN memiliki kedudukan setingkat menteri, yang lebih mendekati posisi otoritas

eksekutif seperti menteri daripada kepala pemerintahan daerah. Ini juga mendukung klasifikasi Peraturan Kepala Otorita IKN dalam kelompok yang serupa dengan peraturan menteri dalam hierarki perundang-undangan.

4. Definisi dalam Perpres IKN: Definisi "peraturan kepala otorita" yang terdapat dalam Pasal 1 angka 20 Perpres IKN menegaskan bahwa peraturan tersebut ditetapkan oleh Kepala Otorita IKN dengan tujuan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkat hierarki yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang mengatur dan mengikat secara umum.

   Lebih jelasnya, dapat dilihat dalam ilustrasi berikut:

Bagan 1. Kedudukan Peraturan Kepala Otorita IKN dalam Kelompok Hierarki Peraturan Perundang-undangan



Sumber: diolah penulis

Sementara itu, peraturan menteri merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh seorang menteri berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Peraturan ini digunakan untuk mengatur dan menjalankan berbagai urusan tertentu dalam pemerintahan yang berada di bawah kewenangan menteri tersebut. Definisi mengenai peraturan menteri dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU P3 yang menjelaskan bahwa *"Yang dimaksud dengan "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh*

menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan."[48] Pembentukan peraturan menteri didasari oleh kebutuhan pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan tertentu dalam bentuk peraturan yang memiliki tingkat pelaksanaan lebih rinci terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[49] Artinya, peraturan menteri memungkinkan pemerintah untuk mengatur tata cara dan prosedur dalam melaksanakan berbagai program dan kebijakan pemerintah di tingkat sektoral. Hal ini membantu dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta memastikan bahwa setiap sektor atau bidang memiliki aturan yang sesuai dengan karakteristiknya masing-masing.

Berkaitan dengan kedudukan, kehadiran peraturan menteri dalam kerangka peraturan perundang-undangan Indonesia diatur oleh Pasal 8 UU P3 *jo* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[50] Namun, dalam ketentuan ini, tidak ada penjelasan secara eksplisit mengenai posisi atau kedudukan peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[51] Hal ini menjadikan permen menjadi bahan diskursus yang hangat diperbincangkan.[52] Meskipun begitu, pengaturan mengenai peraturan menteri didasarkan pada dorongan untuk memberikan landasan hukum yang lebih jelas. Oleh karena itu,

---

[48] Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU P3.

[49] Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial". *Jurnal Konstitusi* 18 no. 4 (2022): 828-45, https://doi.org/10.31078/jk1845.

[50] Tutut Ferdiana Mahita Paksi, "Analysis of the formation of laws and regulations in the Indonesian legislation hierarchy." *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan* 21, no. 2 (2022): 1451-1459, http://dx.doi.org/10.30863/ekspose.v21i2.3439.

[51] Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (2021): 550-571, 10.20885/iustum.vol28.iss3.art5.

[52] Baca Juliarto Sumilat, "Urgency of Renewal of the Joint Ministerial Regulation on the Establishment of Houses of Worship: A Legal Analysis of the Status and Position." *Jurnal Legalitas* 16, no. 2 (2023): 137-153, https://doi.org/10.33756/jelta.v16i2.20305.

upaya ini bertujuan untuk memberikan legitimasi hukum yang lebih kokoh terhadap peraturan menteri dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.[53]

Adapun perbandingan antara peraturan daerah, perda dibentuk melalui proses yang lebih partisipatif yang melibatkan DPRD dengan berbagai tahapan. Perda memiliki cakupan yang terbatas hanya pada wilayah daerah tertentu, yakni di tingkat daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Meskipun perda hanya berlaku di tingkat daerah. Sedangkan posisinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan diatur dengan jelas dalam UU P3. Hierarki ini didefinisikan dengan tegas dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur jenis dan tingkat hierarki dari peraturan perundang-undangan. Hal ini menjelaskan bahwa perda berada di bawah peraturan presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki ini juga membedakan kedudukan antara perda provinsi dan perda kabupaten/kota, sehingga kedudukan keduanya dalam sistem hukum memiliki klarifikasi yang jelas.[54]

Secara sederhana, perbandingan antara pemen, peraturan Kepala Otorita IKN dan perda dapat dilihat dalam tabel berikut:

[53] Hendra Kurnia Putra, Istislam dan Aan Eko Widiarto. "Legis ratio of minister regulation arrangement in law number 15 of 2019 about the amendment to law number 12 of 2011." *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478) 9, no. 3 (2020): 182-190, https://doi.org/10.20525/ijrbs.v9i3.685.

[54] Juwita Putri Pratama, Lita Tyesta ALW dan Sekar Anggun Gading Pinilih. "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Konstitusi* 19 no. 4 (2022): 865-85, https://doi.org/10.31078/jk1947.

Tabel 1. Perbandingan Permen, Peraturan Kepala Otorita IKN dan Perda

Perbandingan	Peraturan Menteri	Peraturan Kepala Otorita IKN	Peraturan Daerah
Proses Pembentukan	Permen dibentuk oleh menteri yang memiliki kewenangan dalam bidang tertentu. Proses pembentukannya tidak melibatkan partisipatif publik.	Peraturan Kepala Otorita IKN dibentuk oleh Kepala Otorita IKN tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau unsur legislatif setempat. Proses pembentukan lebih otoriter dan sentralistik.	Perda dibentuk oleh DPRD dengan melibatkan proses legislasi yang lebih partisipatif dengan beberapa tahapan.
Cakupan Regulasi	Permen mengatur bidang-bidang tertentu yang menjadi wewenang menteri yang bersangkutan. Cakupan regulasinya lebih spesifik dan terfokus pada urusan yang relevan dengan kementerian-nya.	Peraturan Kepala Otorita IKN umumnya mengatur aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan di IKN dan memiliki cakupan yang setara dengan peraturan daerah khusus.	Perda mengatur beragam aspek urusan daerah termasuk pembangunan, tata kelola pemerintahan, sosial, ekonomi, budaya, dan lain sebagainya. Cakupan regulasinya sangat bervariasi tergantung pada kebijakan daerah yang bersangkutan.

Hierarki	Permen pada prinsipnya, tidak termasuk dalam hierarki dimana terdapat dalam Pasal 8 UU P3. Namun, dikeluarkan atas instruksi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.	Tidak secara jelas diatur dalam hierarki	Perda berada di bawah Undang-undang, PP, Perpres.
Proses Pembentukan	Permen dibentuk oleh menteri yang memiliki kewenangan dalam bidang tertentu. Proses pembentukannya tidak melibatkan partisipatif publik.	Peraturan Kepala Otorita IKN dibentuk oleh Kepala Otorita IKN tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau unsur legislatif setempat. Proses pembentukan lebih otoriter dan sentralistik.	Perda dibentuk oleh DPRD dengan melibatkan proses legislasi yang lebih partisipatif dengan beberapa tahapan.

Sumber: diolah penulis

Pembatasan Materi Muatan

1. Tidak Mengatur Sanksi Pidana

UU P3 telah membatasi jenis produk hukum yang dapat mengatur ketentuan pidana di dalamnya yakni hanya undang-undang dan peraturan daerah. Dengan distingsi yang jelas antara peraturan kepala otorita dan peraturan daerah dari kelembagaan pembentuk dan materi muatannya, maka jelas rambu-rambu pertama yang harus ditaati adalah peraturan kepala otorita IKN tidak boleh mengadopsi ketentuan sanksi pidana di dalamnya. Penggunaan sanksi pidana dalam perda merupakan *criminal policy* (politik kriminal) sebagai bentuk usaha rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan[55] serta agar peraturan daerah dapat semakin kuat dan operasional dalam hal ketaatan masyarakat sebab mengandung ketentuan pidana.[56] Sekilas dengan karakternya sebagai *local statue* (produk hukum tingkat lokal) sebagaimana perda, peraturan kepala otorita dimungkinkan mengatur ketentuan pidana. Namun karakter *local statue* itu tidak cukup menjadi dasar untuk membuat peraturan kepala otorita dapat mengatur ketentuan pidana di dalamnya. Berdasarkan pertimbangan, penulis menyimpulkan alasan Perka Otorita IKN tidak bisa mengatur ketentuan pidana sebab:

a. Pendekatan normatif berdasarkan Pasal 15 UU No. 12 tahun 2011. Makna pasal tersebut adalah ekspresif verbis sehingga tidak bisa dimaknai sebagai peraturan kepala otorita maupun peraturan lainnya. Lengkapnya sebagai berikut: "*Materi muatan ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*"

---

[55] Novendri M Nggilu, "Tinjauan Yuridis Pengaturan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo." *Lambung Mangkurat Law Journal* 5, no. 2 (2020): h.114, https://doi.org/10.32801/lamlaj.v5i2.150 **lihat juga:** Suharyo. "Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 3 (2015): 431-447, http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i3.15.

[56] Madjid, Abdul, Eny Harjati, and Triya Indra Rahmawan. *Kebijakan Formulasi Delik dalam Peraturan Daerah*. Universitas Brawijaya Press, 2021. hlm 114

b. Pendekatan konseptual, bahwasanya ketentuan pidana yang membatasi hak asasi manusia harus diatur dan disepakati oleh lembaga yang mencerminkan kedaulatan rakyat (legislatif/parlemen)[57] secara bersama dengan lembaga eksekutif, tidak dibuat oleh lembaga tunggal.[58] Peraturan kepala otorita selain tidak dibuat dengan oleh unsur lembaga parlemen/legislatif, juga dibuat oleh lembaga tunggal.

Setelah menelisik 11 Peraturan Kepala Otorita yang telah diterbitkan pada tahun 2023, tidak ditemukan satupun peraturan yang mengandung aturan pidana di dalamnya.

2. Tidak Mengatur Urusan Konkuren Daerah

Sebagai kelembagaan setingkat kementerian yang berada dibawah Presiden, dipertanyakan terkait urusan pemerintahan yang bisa dijalankan oleh Badan Otorita. Pada poin ini, apakah Badan Otorita IKN hanya dapat melaksanakan urusan pemerintahan pusat *(absolute)* berdasarkan asas dekonsentrasi, ataukah dapat menyelenggarakan pula urusan konkuren berdasarkan desentralisasi. Untuk itu perlu mencermati kepada tatanan yuridis dalam UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di dalamnya diatur beberapa kategori terkait urusan konkuren yang dapat dilaksanakan oleh pusat atau yang hanya bisa dilaksanakan oleh pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Dengan dasar pertimbangan bahwa Badan Otorita termasuk dalam kelembagaan dibawah cabang kekuasaan eksekutif pusat *(executive organ)* serta tidak menjalankan otonomi daerah,[59] maka urusan konkuren yang

[57] Terdapat perdebatan akademik apakah DPRD dapat disebut sebagai lembaga legislatif atau tidak, namun Jimly Asshiddiqie menyebut DPRD sebagai legislatif daerah dalam hal dapat membentuk peraturan daerah sebagai undang-undang lokal (*local wet*). **Lihat:** Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h.65.

[58] Jimly Asshiddiqie menyatakan karena ketentuan pidana dasarnya berdampak pada pengurangan derajat kebebasan warga negara maka apabila hendak dibebankan kepada warga negara harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan wakil rakyat. **Lihat:** Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h.161.

[59] Lihat**:** Muhammad RM Fayasy Failaq dan Faraz Arelia. "Diskrepansi Sistem

bisa dilaksanakan oleh Badan Otorita IKN terbatas kepada urusan konkuren yang bisa dilaksanakan oleh pusat.

Urusan konkuren sendiri adalah "*Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota*." Urusan konkuren daerah dibagi menjadi dua kategori yakni: "1) Pelayanan dasar yang meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. 2)Tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi: a) urusan pemerintahan wajib berupa: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan; b) urusan pemerintahan pilihan berupa: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi".[60]

Pemerintah Pusat dapat menjalankan urusan konkuren tersebut ketika urusan tersebut lokasinya berada pada lintas provinsi atau negara, ketika urusan tersebut penggunaannya berada pada lintas provinsi atau negara, ketika urusan tersebut manfaat dan dampak negatifnya lintas provinsi atau negara, ketika penggunaan sumber dayanya lebih efisien dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan ketika peranannya strategis bagi kepentingan nasional. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ini diselenggarakan dapat sendiri, dilimpahkan kepada gubernur atau instansi vertikal yang ada

Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara (IKN) Nusantara." *Jurnal Studi Kebijakan Publik* 1, no. 1 (2022): 57–69. https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.

[60] Lihat UU No. 32 tahun 2014.

di Daerah berdasarkan dekonsentrasi, atau dengan menugasi Daerah berdasarkan tugas pembantuan.[61]

Selain urusan konkuren yang bisa dilaksanakan oleh pusat, Undang-Undang IKN menetapkan secara ekspresif verbis beberapa urusan pemerintahan secara khusus. Dalam Pasal 5 ayat (2) UU IKN, disebutkan: "*Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara* ***mengatur*** *dan mengurus sendiri* ***urusan pemerintahan*** *sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini*", demikian berarti urusan-urusan pemerintahan yang dijalankan oleh Badan Otorita adalah secara khusus yang diatur dalam UU IKN itu sendiri. Macam-macamnya kita dilihat dalam Pasal 5 ayat (6) UU IKN bahwa *"Otorita Ibukota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibukota Negara"*. Lebih spesifik, urusan yang diatur dalam 11 (sebelas) peraturan kepala otorita beserta bidang urusan dan rasionalisasinya sebagai berikut:

[61] Lihat UU No. 32 tahun 2014.

Tabel 2. 11 Peraturan Kepala Otorita IKN

No	Peraturan	Keterangan	
1.	Peraturan Kepala Otorita No. 1 tahun 2023 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan Ibukota Nusantara	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
2.	Peraturan Kepala Otorita No. 2 tahun 2023 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Ibukota Nusantara Barat	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	a) Masuk sebagai urusan dalam UU IKN b) Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" c) Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
3.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Ibukota Nusantara Timur 1	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional

4.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Ibukota Nusantara Timur 2	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
5.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 5 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Ibukota Nusantara Selatan	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
6.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Ibukota Nusantara Utara	Bidang	3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 4. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional

7.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Simpang Samboja	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
8.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 8 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Kuala Samboja	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
9.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 9 Tahun 2023 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perencanaan Muara Jawa	Bidang	Pekerjaan umum dan penataan ruang
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah "Penyelenggaraan penataan ruang Daerah kabupaten/kota" 4. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional

10.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 10 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Perincian Rencana Induk Ibukota Nusantara	Bidang	Multi bidang urusan konkuren yang termasuk dalam Perincian Rencana Induk Ibukota Nusantara
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Masuk sebagai urusan konkuren daerah pada lintas bidang 3. Masuk sebagai urusan konkuren yang dapat dijalankan oleh pusat sebagai bagian dari kepentingan nasional
11.	Peraturan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Nomor 11 Tahun 2023 Tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lainnya Bagi Pegawai dalam Struktur Organisasi Otorita Ibukota Nusantara	Bidang	Tidak spesifik pada urusan konkuren tertentu, namun berdasarkan Perpres No. 62 tahun 2022 tentang Otorita IKN termasuk pada bidang Hak Keuangan dan Fasilitas Struktur Organisasi Otorita IKN
		Rasionalisasi	1. Masuk sebagai urusan dalam UU IKN 2. Tidak secara ekspresif verbis disebut sebagai urusan konkuren namun bukan merupakan urusan pemerintahan absolut 3. Aturan sub-delegasi dari Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Sumber: diolah penulis

Dari tabel dan pemaparan-pemaparan diatas dapat ditarik kesimpulan berupa: *pertama,* UU IKN tidak merujuk kepada UU Pemda sehingga urusan konkuren daerah tidak bisa dilaksanakan oleh Badan Otorita; *kedua*, jika dimaknai sebagai aturan *lex generali*, maka Badan Otorita hanya bisa mengurus urusan pusat; dan *ketiga,* peraturan kepala otorita tidak merujuk kepada UU Pemda, sehingga kecenderungannya kepada urusan pengembangan IKN.

3. Wilayah pengaturan sebatas pada lingkup Daerah Setingkat Provinsi IKN Nusantara

Pembatasan yang penting bagi peraturan perundang-undangan adalah lingkup pengaturannya. Dalam hal undang-undang (statue) dapat dibedakan menjadi *statue* pada tingkat nasional serta *local statue/local wet/provincial law* sebagai undang-undang pada tingkat daerah (perda).[62] Senada dengan pembagian tersebut menurut Arthur Mass terdapat dua konsep yakni adalah pembagian kekuasaan (disini yang dimaksud untuk membentuk aturan) berdasarkan *Capital division of power* (fungsional) serta berdasarkan *territorial division of power* (teritori/wilayah).[63]

Berdasarkan pembagian tersebut, peraturan kepala otorita memiliki kemiripan dengan peraturan kepala daerah (provinsi) sebab secara fungsional berada pada ranah eksekutif tunggal kemudian secara teritorial hanya untuk lingkup satu daerah provinsi/setingkat provinsi, keduanya merupakan *local statue*. Sedikit berbeda dengan kedua produk tersebut, peraturan daerah berada pada wilayah *legislatif* sehingga merupakan *local wet*.

Lingkup pengaturan tingkat lokal pada daerah setingkat provinsi Ibukota Negara Nusantara dipertegas dalam Pasal 5 ayat (6) UU IKN bahwa *"Otorita Ibukota Nusantara berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan*

---

[62] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h.63-65.

[63] Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): h. 174, http://dx.doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2631.

Daerah Khusus Ibukota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibukota Negara," yang menandakan lingkupnya: *pertama,* penyelenggaraan pemerintah daerah (setingkat provinsi), dan *kedua,* persiapan, pembangunan, dan pemindahan. Dalam lingkup yang kedua, memungkinkan peraturan kepala otorita untuk mengatur pada luar wilayahnya, ditambah kedudukannya yang setingkat menteri. Jika demikian maka yang terjadi adalah pengaturan yang melebihi konsep yurisdiksinya sebagai aturan lokal serta melampaui kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah, sehingga dalam lingkup persiapan, pembangunan, dan pemindahan yang berdampak secara nasional diserahkan pengaturannya kepada Pemerintah Pusat secara langsung. Dari 11 peraturan kepala otorita yang kamu teliti, tidak ada satupun pengaturan yang melampaui ruang lingkup tersebut.

4. Pembatasan (pengawasan) melalui *Executive Review*

Model pembatasan (pengawasan) terhadap peraturan kepala otorita dapat dilakukan melalui pelaksanaan peninjauan (review). Ketika dibandingkan perda, mekanisme peninjauan yang dapat dilakukan adalah *judicial review* oleh Mahkamah Agung baik secara materil maupun formil, tidak terdapat mekanisme executive review yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap nya.[64] Itu menyebabkan, kedudukan peraturan daerah pasca diundangkan lebih kokoh terhadap pihak di luar yang hendak menganulir materi muatannya.

Sebelumnya, *executive review* terhadap perda baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota melalui Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 telah dibatalkan.[65] Akibatnya Mendagri kehilangan

[64] Yuswanto dan M. Yasin Al Arif. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016." *Jurnal Konstitusi* 15.4 (2018): 710-731. https://doi.org/10.31078/jk1542.

[65] Riza Novandra, "Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan 56/PUU-XIV/2016." *Jurnal RechtIdee* 14 (2019):

kewenangan untuk dapat melakukan peninjauan (*review*) secara represif terhadap peraturan daerah yang tidak sesuai dengan peraturan eksekutif pusat. Kedua putusan tersebut memberikan kepastian hukum dari dinamika pengujian perda oleh eksekutif dalam negara kesatuan yang desentralistis ini.[66]

Peraturan kepala otorita yang berkarakter peraturan eksekutif serta berkedudukan sebagai peraturan lokal tentu berbeda dengan perda, ia dapat dilakukan pengujian secara langsung oleh pemerintah pusat. Rasionalisasi lain yang mendukung adalah kedudukannya sebagai lembaga eksekutif setingkat menteri sebagaimana yang telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya. Sehingga, untuk agenda harmonisasi dengan kedudukannya untuk melaksanakan kepentingan strategis nasional, peraturan kepala otorita dapat dikontrol secara hirarkis dan represif oleh pemerintah pusat, serta untuk kepentingan partisipasi bagi masyarakat dapat diajukan pengujian di Mahkamah Agung sebagai peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Kesimpulan

Terdapat tiga poin kesimpulan dari penelitian ini. ***Pertama,*** Hasil komprasi Badan Otorita IKN dengan keempat model badan otorita di Indonesia yakni: Persamaan: kelimanya sama-sama merupakan badan yang berada untuk menunjang kinerja eksekutif berdasarkan asas dekonsentrasi serta bertanggung jawab langsung kepada presiden. Perbedaan: a. Badan Otorita KN telah disebut struktur, urusan dan wewenangnya dalam tingkat Undang-Undang, BP Batam pada tingkat peraturan pemerintah, sementara badan otorita yang lain hanya melalui peraturan

h.195-198, https://core.ac.uk/download/pdf/304320763.pdf.

[66] Moch Thariq Shadiqin, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Mekanisme Pengawasan Perda." *Al-Hakam Islamic Law & Contemporary Issues* 1.1 (2020): h.30-32, https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/ilj/article/view/9818.

presiden. b. Badan Otorita IN memiliki struktur yang dipimpin oleh Kepala Otorita dan dibantu Wakil Kepala Otorita, BP Batam secara struktural diawasi oleh Dewan Kawasan berdasarkan Kepres No. 8 tahun 2016, sementara struktur organisasi badan otorita yang lain terdiri atas Dewan Pengarah yang diketuai oleh Menteri Koordinator bidang Kemaritiman serta terdapat Badan Pelaksana berupa satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata, sementara Sektor kerja: Sektor kerja badan otorita yang lain hanya berada pada wilayah c. Badan Otorita IK dan BP batam tidak terikat masa kerja, sementara badan otorita lainnya terikat dengan masa kerja selama 25 (dua puluh lima) tahun namun dapat diperpanjang. d. Keempat badan otorita selain IKN hanya menjalankan urusan sektoral pada bidangnya masing-masing baik pada bidang kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas maupun pada bidang pariwisata, sementara Badan Otorita IKN selain menjalankan urusan sektoral untuk pengembangan Ibukota juga menjalankan urusan pemerintahan daerah. e. Keempat badan otorita lain tidak memiliki hubungan dengan Pemda sebagai kelembagaan yang terpisah, sementara Badan Otorita IKN berkedudukan sebagai Pemda Khusus. Sementara dengan Perbadananan Putrajaya Malaysia, terdapat kemiripan konsep yang membedakan hanya landasan hukum pembentukannya. ***Kedua,*** peraturan Kepala Otorita IKN dapat diidentifikasi sebagai produk hukum yang memiliki cakupan fungsi serupa dengan perda yang mengatur tata kelola pemerintahan di tingkat daerah khusus. Namun, perlu diperhatikan bahwa peraturan Kepala Otorita IKN dibuat tanpa melibatkan DPRD. Sejalan dengan pemahaman ini, penulis mengklasifikasikan bahwa produk hukum Otorita IKN memiliki kesamaan dalam kelompok *Verordnung en Autonome Satzung,* mengingat proses pembentukannya, ruang lingkup regulasi, dan tingkat otoritas yang dimilikinya. Dalam konteks ini, pengertian yang tercantum dalam Perpres IKN mengenai "peraturan kepala otorita" menjadi pedoman utama dalam memahami

kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. ***Ketiga,*** peraturan kepala otorita setelah didentifikasi harus memenuhi aspek: 1) Tidak boleh mengatur ketentuan pidana; 2) Tidak mengatur urusan konkuren daerah; 3) Wilayah pengaturan sebatas pada lingkup Daerah Setingkat Provinsi IN Nusantara; dan 4) Pembatasan (pengawasan) melalui *executive review.*

Daftar Pustaka

Jurnal :

Dalla, Alexander Yanuard, and Friska Natalia Hutabarat. "Tumpang Tindih Kewenangan Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Batam." *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan* 2, no. 2 (2018): 139-148, https://doi.org/10.21787/mp.2.2.2018.139-148

Editha, Praditya, Suprapto Firre An, Ali Yusuf, Surjaatmadja Surachman, dan Duarte Rui. "Nusantara Capital City (Ikn): Threats And Defense Strategies For Indonesia's New Capital." Journal Of Indonesia Sustainable Development Planning 4, no. 1 (2023): 21-34, https://doi.org/10.46456/jisdep.v4i1.420

Erwanti, Fanisa Luthfia Putri, dan Waluyo Waluyo. 2022. "Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara Serta Implikasi Hukum Yang Ditimbulkan". Souvereignty 1 (1):44-56. https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i1.214.

Failaq, Muhammad RM Fayasy dan Faraz Arelia. "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara (IKN) Nusantara." Jurnal Studi Kebijakan Publik 1, no. 1 (2022): 57–69. https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.

Harimurti, Yudi Widagdo. "Konsistensi Bentuk Lembaga Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Simposium Hukum Indonesia 1, no. 1 (2019), https://journal.trunojoyo.ac.id/shi/article/view/6357, h. 472.

Herdiana, Dian. "Menemukenali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibukota Negara [Identifying Conditions for Successful Relocation of the Nation's Capital]." Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional 11, no. 1 (2020): 1-18, https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1382.

Huda, Ni'matul. "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial." Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 28, no. 3 (2021): 550-571, 10.20885/iustum.vol28.iss3.art5

Hutasoit, Wesley Liano. "Analisa pemindahan ibukota negara." Dedikasi: Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya 39, no. 2 (2018): 108-128, https://doi.org/10.31293/ddk.v39i2.3989.

Ikhsan, Khairul, and Adji Suradji Muhammad, "Reformasi Agraria Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam Konsep dan Realita Kepemimpinan yang Fasilitatif (Facilitative Leadership)." Dialektika Publik 4, no. 1 (2019): 48-56. h. 55. https://doi.org/10.33884/dialektikapublik.v4i1.1364

Khanifa, Nurma Khusna. "Konstitusi Agraria Upaya Reforma Agraria Melalui Program LARASITA Pensertipikatan Hak Milik Atas Tanah." Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum, http://syariati.unsiq.ac.id/index.php/syariati_j/article/view/38, (2017): 245-266.

Khulaifi, Hamdani, dan Ulvi Wulan. "Rezim Executive Heavy Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ibukota Nusantara." Legislatif (2022). h. 99. https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21349

Kumalawati, Rosalina, Astinana Yuliarti, Syamani D. Ali, Karnanto Hendra Murliawan, Abd Rahman, Ogie Elian Aziz Arief, Muhammad Naufal Muza, Sahrul Rinaldi, dan Rizky Nurita Anggraini. "Location Characteristics of the New Country Capital in East Kalimantan Province." Jurnal Antropologi: Isu-Isu Sosial Budaya 24, no. 1 (2022): 18-25, https://doi.org/10.25077/jantro.v24.n1.p18-25.2022

Mahdi, Wahyu Laksana. "Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibukota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Jurnal Hukum Lex Generalis 3, no. 10 (2022): 841-854. h.855 https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.324

Marlina, Rika, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." Jurnal Daulat Hukum 1, no. 1 (2018): h. 174, http://dx.doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2631.

Mulyaningsih, Rizki. "Kedudukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Dalam Perspektif Hukum Otonomi Daerah." Lex Renaissance 7, no. 2 (2022), https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art6

Nggilu, Novendri M. "Tinjauan Yuridis Pengaturan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo." Lambung Mangkurat Law Journal 5, no. 2 (2020): 109-121, https://doi.org/10.32801/lamlaj.v5i2.150.

Novandra, Riza. "Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan 56/PUU-XIV/2016." Jurnal RechtIdee 14 (2019): 186-206. https://core.ac.uk/download/pdf/304320763.pdf.

Nugrohosudin, Ervin, "Kedudukan Kepala Otorita Ibukota Nusantara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022". Legislatif 5 no. 2, (2022), https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002.

Ocsanda, Devina, Candrika Ilham Wijaya, Muhammad Azzam Al Haq, Julian Dwi Efendi, Ludvia, dan Fahmi Prihantoro. 2023. "Oportunitas Pembentukan Entitas Kebudayaan Baru, Tinjauan Ibukota Negara (IKN) Indonesia 2024 Terhadap Perpindahan Ibukota Voc 1619". Jurnal Kebijakan Pembangunan 18 (1), 1-12. https://doi.org/10.47441/jkp.v18i1.291.

Paksi, Tutut Ferdiana Mahita. "Analysis of the formation of laws and regulations in the Indonesian legislation hierarchy." Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan 21, no. 2 (2022): 1451-1459, http://dx.doi.org/10.30863/ekspose.v21i2.3439

Pratama, Juwita Putri, Lita Tyesta ALW, and Sekar Anggun Gading Pinilih. 2022. "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". Jurnal Konstitusi 19 (4):865-85. https://doi.org/10.31078/jk1947.

Putra, Hendra Kurnia, Istislam Istislam, and Aan Eko Widiarto. "Legis ratio of minister regulation arrangement in law number 15 of 2019 about the amendment to law number 12 of 2011." International Journal of Research in Business and Social Science (2147-4478) 9, no. 3 (2020): 182-190, https://doi.org/10.20525/ijrbs.v9i3.685

Putuhena, M. Ilham F. "Urgensi Pengaturan Mengenai Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan di Area Dasar Laut Internasional (international sea bed area)." Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional 8 (2019), http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i2.316

Ridwan, "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial". Jurnal Konstitusi 18 no. 4 (2022): 828-45. https://doi.org/10.31078/jk1845.

Sari, Annisa Arifka. "Peran Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pengawasan Lembaga Keuangan di Indonesia." Jurnal Gagasan Hukum 1, no. 02 (2019): 177-188. https://doi.org/10.31849/jgh.v1i02.7698

Shadiqin, Moch Thariq. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016 Terhadap Mekanisme Pengawasan Perda." Al-Hakam Islamic Law & Contemporary Issues

1.1 (2020): 19-36. https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/ilj/article/view/9818.

Sihombing, Metho P., and Daniel Pradina Oktavian. "Analisis Hukum Pembentukan Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Otorita Ibukota Nusantara (IKN) Ditinjau dari Perspektif Otonomi Daerah." Jurnal Pendidikan dan Konseling (JPDK) 4, no. 5 (2022): 1039-1051, https://doi.org/10.31004/jpdk.v4i5.6731

Sitompul, Amrul Natalsa, Gatut Hendro Tri Widodo, dan Imam Mahrudi. "Bentuk Pemerintahan Jakarta Pasca Undang-Undang Ibukota Negara." Jurnal Perspektif-Jayabaya Journal of Public Administration 22, no. 2 (2023): h. 144, http://ejournal-jayabaya.id/Perspektif/article/view/111.

Sofianto, Arif. "Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional Borobudur." Jurnal Litbang Provinsi Jawa Tengah 16, no. 1 (2018): 27-44, http://ejournal.bappeda.jatengprov.go.id/index.php/jurnaljateng/article/view/755

Suharyo. "Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya." Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 4, no. 3 (2015): 431-447, http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i3.15.

Sumilat, Juliarto. "Urgency of Renewal of the Joint Ministerial Regulation on the Establishment of Houses of Worship: A Legal Analysis of the Status and Position." Jurnal Legalitas 16, no. 2 (2023): 137-153, https://doi.org/10.33756/jelta.v16i2.20305

Wulandari, Nurul Annisa, Dede Sri Kartini, dan Neneng Yani Yuningsih. "Akselerasi Pengembangan Destinasi Wisata Danau Toba (Studi Realisasi Prinsip Good Governance Pada Badan Pelaksana Otorita Danau Toba)." Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 7, no. 3 (2021): 512-533, https://doi.org/10.25157/moderat.v7i3.2484

Yuswanto, dan M. Yasin Al Arif. "Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016." Jurnal Konstitusi 15.4 (2018): 710-731. https://doi.org/10.31078/jk1542.

Buku :

Asshiddiqie, Jimly, and Muchamad Ali Safa'at. Teori Hans Kelsen tentang hukum. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI. Sekretariat Jenderal dan Kenpaniteraan, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. Perihal Undang-Undang, Depok: Rajawali Pers, 2017.

Isra, Saldi. Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, dan Dinamika Konstitusional. Depok: Rajawali Pers, 2021.

Kelsen, Hans. General theory of law and state. Routledge, 2017.

Madjid, Abdul, Eny Harjati, dan Triya Indra Rahmawan. Kebijakan Formulasi Delik dalam Peraturan Daerah. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2021.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: PT Kanisius, 2007.

Webster New World Law Dictionary, Wiley Publishing, 2006.

Prosiding :

Kodir, A., N. Hadi, I. K. Astina, D. Taryana, and N. Ratnawati. "The dynamics of community response to the development of the New Capital (IKN) of Indonesia." Proceedings of the International Conference on Contemporary Sociology and Educational Transformation (ICCSET 2020), Malang, Indonesia, 23 September 2020, (London: Routledge, 2021), https://doi.org/10.1201/9781003178163.

Tyesta, ALW Lita, and Amalia Diamantina. "Implications of Amendment of Law Number 12 Year 2011 into Law Number 15 Year 2019 in the Process of Forming

Regional Regulations." In International Conference on Community Development (ICCD 2020), pp. 392-396. Atlantis Press, 2020.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah :

Attamimi, A. Hamid S, "Peranan keputusan presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara: suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV." Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, https://lib.ui.ac.id/detail?id=20133433.

Aufari, Muhammad Rafdi. "Ibukota Nusantara Menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Ditinjau Dari Konstitusi dan Perbandingannya Dengan Ibukota Negara Malaysia." Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2023. https://dspace.uii.ac.id/handle/123456789/45181.

Kurniawan, Feri, "Kedudukan Peraturan Otorita Ibukota Nusantara di dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan", Skripsi, Universitas Airlangga, 2023. https://www.all.fh.unair.ac.id/index.php?p=show_detail&id=22644.

Mulia, Dikri. "Politik Hukum Pemindahan Ibukota Negara Di Indonesia Dan Malaysia." Skripsi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2023, https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/72128.

Internet :

BBC Indonesia, UU IKN resmi disahkan, Nusantara disetujui jadi nama Ibukota baru, BBC Indonesia, 2022, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-60036335, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.40 WIB.

Dani Prabowo, Kepala Bappenas Umumkan Nama Ibukota Baru: Nusantara, Kompas.com, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/01/17/12302621/kepala-bappenas-

umumkan-nama-ibu-kota-baru-nusantara, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.47 WIB.

DPR, RUU tentang Ibukota Negara, DPR RI, https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/368, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.16 WIB.

DPR, UU IKN Sebagai Landasan Hukum Ibukota Baru, DPR RI, 2022, https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37053/t/UU%20IKN%20Sebagai%20Landasan%20Hukum%20Ibu%20Kota%20Baru, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.21 WIB.

Lidya Julita Sembiring, Ini Alasan Jokowi Pilih Nama Nusantara untuk Ibukota Baru RI, CNBC Indonesia, 2022, https://www.cnbcindonesia.com/news/20220118085526-4-308187/ini-alasan-jokowi-pilih-nama-nusantara-untuk-ibu-kota-baru-ri, dikutip pada 02 September 2023 pukul 07.41 WIB.

Merdeka.com. Negara-Negara yang Maju Setelah Pisahkan Ibukota dengan Pusat Bisnis. Merdeka.com. 2019. https://www.merdeka.com/dunia/negara-negara-yang-maju-setelah-pisahkan-ibu-kota-dengan-pusat-bisnis.html.

Peraturan Perundang-undangan :

UUD NRI 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara.

Naskah Akademik Undang-Undang Ibukota Negara.

Kepres No. 41 tahun 1973.

Kepres No. 8 tahun 2016.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 46 tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Peraturan Presiden No. 49 tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 32 tahun 2018 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 46 tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 62 tahun 2022 tentang Otorita Ibukota Nusantara.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 13 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 7 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Labuan Bajo Flores.

Peraturan Menteri Pariwisata No. 10 tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Borobudur.

GAGASAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PRESIDEN: PENGUATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN DAN DASAR HUKUM PROSEDUR DAN SUBSTANSI PEMBENTUKAN PERPU

Nurlaili Rahmawati, S.H., M.H.
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

Abstrak

Lembaga Eksekutif merupakan lembaga negara tertua di dunia yang dicerminkan oleh raja/ratu atau Presiden mempunyai tanggung jawab dan kewenangan yang besar. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam bidang legislasi adalah menerbitkan Perpu apabila terjadi keadaan yang genting. Namun, Perpu yang diterbitkan oleh Presiden kerap menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat serta setiap Presiden mempunyai pandangan yang berbeda terkait parameter kegentingan memaksa. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan konsep dan pendekatan sejarah. Rumusan masalah yang diangkat adalah bagaimana solusi untuk menangani problematika penerbitan Perpu serta bagaimana gagasan tentang lembaga kepresidenan di Indonesia. Hasil dari penelitian ini, diperlukan adanya suatu Undang-Undang Lembaga Kepresidenan yang memuat secara komprehensif terkait kewenangan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengambil kebijakan termasuk dalam menerbitkan Perpu apabila terjadi kegentingan yang memaksa; mengatur hak, kewajiban dan larangan Presiden dan

Wakil Presiden, pengangkatan dan pemberhentian Presiden, sekretariat Presiden, kekebalan Presiden dan Wakil Presiden dll. Hal ini juga bertujuan untuk meciptakan harmoni antar lembaga negara serta dengan adanya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, jika ada perubahan mengenai hal ihwal lembaga kepresidenan tidak perlu mengamandemen UUD NRI 1945 melalui mekanisme yang cukup panjang dan berat.

Kata Kunci : Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, Kewenangan Presiden, Problematika Penerbitan Perpu.

Latar Belakang

Sejarah mengatakan bahwa lembaga negara tertua di dunia adalah lembaga eksekutif yang dicerminkan oleh raja atau ratu yang memegang semua bidang kekuasaan.[1] Setelah adanya konsep trias politika, yang dicetuskan oleh John Locke dan Montesquie yang mensyaratkan adanya pembagian kekuasaan supaya terjadi *check and balances* antara lembaga negara, barulah kemudian muncul lembaga-lembaga negara yang lain. Lembaga kepresidenan merupakan *main state organ* (lembaga negara utama) bukan *auxiliary state organ* (lembaga negara pendukung) yang dasar pembentukannya oleh konstutisi.[2]

Presiden sebagai lembaga tinggi negara sederajat dengan lembaga kehakiman (yudikatif) dan lembaga parlemen (legislatif), dimana meskipun lembaga tersebut dibentuk langsung oleh UUD NRI 1945, namun mengenai uraian tugasnya diatur oleh Undang-Undang tersendiri. Misalnya Lembaga Yudikatif, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai undang-undang sendiri sebagai peraturan turunan dari UUD NRI 1945 yaitu UU No 3 Tahun 2009 Juncto UU No 14 Tahun 1985 tentang Mahkmah Agung, sementara Mahkamah

[1] Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2013), 11.

[2] Muhammad Yusrizal Adi Syaputra, "Koalisi Partai Politik di Kabinet: Antara Penguatan Lembaga Kepresidenan atau Politik Balas Budi," *Jurnal Magister Hukum Udayana* Volume 9, No. 1 (Mei 2020): 120.

Konstitusi diatur oleh UU No 7 Tahun 2020 Juncto UU No 24 Tahun 2003. Sementara lembaga legislatif diatur dengan UU No 13 Tahun 2019 juncto UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Berbeda halnya dengan presiden sebagai lembaga eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan mempunyai kekuasaan yang begitu luas menyangkut kebijakan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat harusnya mempunyai Undang-Undang tersendiri layaknya lembaga tinggi negara (*main state organ*) yang lain.

Kedudukan Presiden dalam UUD NRI 1945 diatur secara istimewa[3] diberikan kekuasaan yang cukup besar,[4] karena mempunyai kedudukan sebagai *chief of executive* atau kepala pemerintahan dan *head of the state* atau kepala negara.[5] Ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang mengatur kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menguraikan tentang Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD; yang dimaksud dalam kekuasan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.[6] Kemudian dalam Pasal 5 diuraikan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; serta kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang.

Ketentuan mengenai Presiden yang lain, dalam UUD NRI 1945 diantaranya Pasal 6 menjelaskan tentang syarat-syarat mencalonkan Presiden dan wakil Presiden; Pasal 6A menguraikan tentang mekanisme pengusulan dan pemilihan presiden;

---

[3] Rosjidi Ranggawadjaja, *Hubungan Tata Kerja antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1991), 23.

[4] Rahayu Prasetya Ningsih, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD 1945," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017): 264.

[5] Widya Christie Sumarandak, "KEWENANGAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG LEGISLATIF SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945," *LEX ADMINISTRATUM* 6, no. 4 (2018), https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/24523.

[6] Sumarandak.

Pasal 7 menguraikan tentang masa jabatan Presiden; Pasal 7A menjelaskan tentang Alasan Pemberhentian (*impeachment*) dan Pasal 7B merupakan mekanisme pemberhentian (*impeachment*) Presiden dan Wakil Presiden; Pasal 7C menguraikan tentang Presiden tidak dapat membubarkan DPR; Pasal 8 menjelaskan tentang mekanisme penggantian jabatan presiden apabila terjadi kekosongan; Pasal 9 membahas tentang sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden; Pasal 10 dan 11 mengenai kewenangan Presiden sebagai panglima tertinggi militer; Pasal 12 Kebijakan Presiden yang harus dilakukan saat keadaan bahaya; Pasal 13, 14, dan 15 menyebutkan tentang kewenangan Presiden dalam mengangkat duta, kewenangan dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi serta kewenangan dalam memberikan tanda kehormatan, gelar tanda jasa. Serta Pasal 16 menguraikan tentang Kewenangan Presiden dalam membentuk dewan pertimbangan untuk mempertimbangkan pertimbangan dan nasehat kepada Presiden.[7]

Dari ketentuan mengenai kedudukan Presiden yang diuraikan diatas, Pengaturan mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan masih minim dan lebih banyak menjelaskan terkait tugas Presiden sebagai Kepala Negara. Bisa dikatakan bahwa dalam UUD NRI 1945 kedudukan representatif Presiden sebagai kepala negara sangat tinggi.[8] Kemudian dalam perjalanannya, apabila ada penambahan ataupun pengurangan terkait kewenangan Presiden maka harus dilakukan dengan mengamandemen konstitusi atau UUD NRI 1945.

Kewenangan Presiden lain yang besar yaitu dalam hal legislasi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti

[7] *UUD 1945 Amandemen pertama s/d keempat* (Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2010).

[8] A. K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: PT. Pembangunan, 1956), 44.

Undang-undang/Perpu.[9] Parameter kegentingan memaksa untuk menerbitkan Perpu meskipun sudah disebutkan dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, namun dalam tinjauan historis setiap Presiden mempunyai pendapat, pandangan atau penafsiran yang berbeda mengenai kriteria parameter kegentingan yang memaksa.[10] Subjektifitas Presiden dalam menentukan kegentingan memaksa ini kerap dijadikan sebagai alat politik serta produk dari Perpu kerap menimbulkan pro kontra di kalangan masyarakat. Meskipun perpu bersifat sementara, namun melahirkan suatu norma baru.[11]

Secara historis penerbitan Perpu dari masa ke masa merupakan pandangan subyektif presiden, sampai muncul sebuah *meme* yaitu "Perpu diterbitkan bukan karena kegentingan yang memaksa namun karena kepentingan yang memaksa". misalnya Perpu yang diterbitkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid yaitu Perpu No 2 Tahun 2000 tentang kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Sabang, perpu ini dibuat tidak ada situasi kegentingan yang memaksa, namun perpu ini ditafsirkan untuk mengakomodasi harapan rakyat aceh agar separatisme bisa diredam. Perpu yang lain yaitu pada masa Presiden Megawati yaitu Perpu No 1 Tahun 2004 tentang kehutanan yang memberikan izin pertambangan di kawasan hutan, alasan kegentingan memaksa yang digunakan dengan alasan sebagai upaya untuk menghindari gugatan dari perusahaan-perusahaan pertambangan ke arbitrase internasional. Di Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 untuk membatalkan Undang-Undang Pilkada yang

[9] Eka N. A. M. Sihombing dan Cynthia Hadita, "Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial :," *Reformasi Hukum* 27, no. 1 (30 April 2023): 14–24, https://doi.org/10.46257/jrh.v27i1.491.

[10] Nurlaili Rahmawati dan Sigit Nurhadi Nugraha, *Parameter Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Perpu : Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah* (Penerbit Lindan Bestari, 2021), 63.

[11] Achmad Edi Subiyanto, "MENGUJI KONSTITUSIONALITAS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG" 11 (2014).

dilaksanakan secara tidak langsung atau *delegative* yang dipilih oleh lembaga parlemen daerah (DPRD) yang diatur oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota atau disebut "UU Pilkada".[12] Serta pada masa Presiden Joko Widodo yang menerbitkan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang pada akhirnya membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang dinilai tidak sesuai Pancasila.

Kewenangan-kewenangan lebih lanjut mengenai Presiden seharusnya diatur dalam suatu Undang-Undang khusus Lembaga kepresidenan yang aspiratif dan akomodatif supaya menjadi pegangan Presiden dalam menjalankan kekuasaannya serta untuk terciptanya kehidupan berbangsa dan bernegara berjalan dengan baik.[13] Hal ini senada dengan pendapat Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi sebagaimana dikutip I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, bahwa dengan tidak adanya suatu peraturan mengenai Lembaga Kepresidenan, membuat Presiden tidak jarang berlindung dibalik hak prerogatifnya.[14]

Dari uraian tersebut diatas, Kajian tentang gagasan pembentukan undang-undang lembaga presiden masih sangat sedikit serta isu permasalahan yang diangkat berbeda, diantaranya adalah ***pertama,*** penelitian I Gede Yusa dan Bagus Hermanto menginisiasi adanya rancangan pembentukan UU dengan fokus penguatan lembaga presidensiil.[15] ***Kedua,*** penelitian Insan Tajali Nur yang mengatakan bahwa lembaga kepresidenan mempunyai kedudukan yang vital sebagai jantung

[12] Rahmawati dan Nugraha, *Parameter Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Perpu*, 68–69.

[13] Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Paradigma Baru Lembaga Kepresidenan Di Indonesia (Perspektif Teori Lembaga Negara)," *Jurnal Hukum Progresif* 4, no. 1 (19 Juli 2011): 36–59.

[14] I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, "Jurnal Legislasi Indonesia: Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia" 14 (30 September 2017): 313, https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.119.

[15] Yusa dan Hermanto, "Jurnal Legislasi Indonesia."

negara serta pintu terkahir dalam membuat kebijakan serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan maka dipandang perlu untuk membuat rancangan undang-undang lembaga kepresidenan.[16] Sedangkan penelitian saya berfokus pada pembentukan UU lembaga presiden sebagai upaya untuk mengatasi problematika perpu yang dibuat oleh presiden yang kerap menimbulkan pro kontra di kalangan masyarakat. Sementara penelitian yang lain lebih banyak membahas tentang kedudukan Presiden dalam membuat undang-undang yang ditulis oleh Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita[17] sedangkan rencana penelitian saya pengaturan terkait kedudukan Presiden dalam hal legislasi ini menjadi sebuah alasan mengapa perlu dibentuknya suatu UU yang mengatur tentang kedudukan Presiden sebagai lembaga tinggi negara.

Oleh sebab itu, penting untuk dibahas mengenai urgensi pembentukan UU lembaga presiden sebagai penguatan lembaga kepresidenan dan dasar pengaturan parameter kegentingan yang memaksa dalam menerbitkan perpu, karena seharusnya uraian mengenai kedudukan, tugas tanggung jawab, hak dan kewajiban, pengangkatan serta pemberhentian diatur secara konkret melalui peraturan perundang-undangan.

Perumusan Masalah

1. Bagaimana solusi untuk menangani problematika penerbitan Perpu?
2. Bagaimana gagasan tentang pembentukan undang-undang lembaga Presiden di Indonesia?

[16] Insan Tajali Nur, "Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," *Jurnal Majelis* Edisi 09 (September 2019): 93–108.

[17] Sihombing dan Hadita, "Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial."

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif atau studi pustaka dengan menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari Putusan Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan perundang-undangan, Buku, Jurnal dan penelitian yang lain juga berita online yang membahas tentang kewenangan Presiden, Perpu serta hal-hal yang lain yang menyangkut lembaga kepresidenan. Kemudian pemaparan tersebut dianalisis secara deduktif dari umum dan khusus untuk mendapatkan kesimpulan yang komprehensif.

Eksistensi Lembaga Kepresidenan

Lembaga negara mempunyai istilah yang bermacam-macam, diantaranya adalah *political institution* (Bahasa Inggris), *staatsorgaan* (Bahasa Belanda), sedangkan di Indonesia sendiri penyebutan lembaga negara bermacam-macam ada yang menyebutnya organ negara, institusi negara, lembaga negara, badan negara, dll.[18] semua istilah-istilah lembaga negara mempunyai esensi yang sama. Hans Kelsen memberikan definisi lembaga negara sebagai "*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" artinya Organ negara adalah siapa saja yang menjalankan fungsi pemerintahan yang (bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau menjalankan norma (*norm applying*)) sebagaimana ditentukan oleh suatu peraturan. Pembentukan dari lembaga negara ada yang dasar pembentukannya oleh konstitusi/UUD NRI 1945, ada yang dasar pembentukannya oleh Undang-Undang, serta ada juga lembaga negara yang dasar pembentukannya oleh Keputusan Presiden.[19] Dasar hukum pembentukan lembaga negara menentukan

[18] UU Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara* (Bandung: Refika Aditama, 2020), 7.
[19] UU Nurul Huda, 8.

kekuatan kedudukan lembaga negara. Lembaga negara yang dibentuk oleh UUD kedudukannya lebih tinggi dibandingkan lembaga negara yang dibentuk oleh Undang-Undang.

Lembaga Negara utama dalam konsep trias politika yang pembentukannya berdasarkan UUD NRI 1945 diantaranya adalah Lembaga Legislatif (MPR, DPR, DPRD, DPD), Lembaga Yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), dan Lembaga Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden). Diantara ketiga cabang kekuasaan tersebut hanya lembaga eksekutif yang tidak mempunyai Undang-Undang padahal lembaga eksekutif atau lembaga kepresidenan merupakan jantung dari suatu negara yang mempunyai kewenangan yang cukup luas. Sementara lembaga yang lain yaitu Mahkammah Agung diatur oleh UU No 3 Tahun 2009 Juncto UU No 14 Tahun 1985, Mahkamah Konstitusi diatur oleh UU No 7 Tahun 2020 Juncto UU No 24 Tahun 2003. Sedangkan lembaga legislatif diatur dengan UU No 13 Tahun 2019 juncto UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).

Lembaga kepresidenan merupakan lembaga atau institusi negara yang berisikan Presiden dan Wakil Presiden yang berfungsi sebagai lembaga eksekutif yang dibentuk oleh UUD NRI 1945.[20] Begitupun menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Rahmat Bakri lembaga kepresidenan merupakan lembaga tinggi negara yang pejabatnya diisi oleh Presidan dan Wakil Presiden.[21] Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu paket pasangan jabatan yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu).

Lembaga kepresidenan merupakan institusi negara yang mempunyai kekuasaan cukup dominan baik pra amandemen maupun pasca amandemen UUD NRI 1945. Namun, yang

[20] Muhammad Rezky Pahlawan Edi Sofwan, *Lembaga Kepresidenan* (Banten: Unpam Press, 2021), 1

[21] Rahmat Bakri, "URGENSI PENATAAN LEMBAGA KEPRESIDENAN," t.t., 345.

menjadi perbedaan kekuasaan Presiden pasca amandemen mempunyai ketegasan pengaturan yaitu ada perimbangan antara lembaga legislatif dan lembaga yudikatif melalui mekanisme *check and balances*.[22] Presiden mempunyai tanggung jawab yang besar diantaranya membentuk pemerintahan, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat publik lainnya yang pemberhentian dan pemgangkatannya berdasarkan *political appointment*, serta menyusun kabinet. Dalam sistem negara hukum/negara konstitusi (*constitutional state*), presiden bertanggung jawab kepada rakyat dan secara hukum bertanggung jawab kepada konstitusi.[23]

Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, hukum positif yang mengatur tentang lembaga kepresidenan secara substansial dan prosedural belum mengakomodir secara jelas, sistematis dan terstruktur karena masih tersebar secara parsial di berbagai Undang-Undang yang berlaku.[24] misalnya terkait mekanisme pengamanan Presiden beserta keluarga diatur oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang kemudian diturunkan ke Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 59 Tahun 2013; kemudian terkait parameter kegentingan memaksa dalam menerbitkan Perpu menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 yaitu *pertama,* adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat; *kedua,* Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadi; *ketiga,* kekosongan hukum tersebut tidak dapat diselesaikan dengan membuat Undang-Undang biasa karena secara prosedur membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan persoalan keadaan tersebut

[22] Muhammad Yusrizal Adi Syaputra, "Koalisi Partai Politik di Kabinet: Antara Penguatan Lembaga Kepresidenan atau Politik Balas Budi," 119.

[23] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), 169.

[24] Insan Tajali Nur, "Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," 94.

perlu segera diselesaikan. Seharusnya terkait substansi dan prosedur dalam menerbitkan Perpu sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi harus diturunkan dan diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Lembaga Kepresidenan.

Permasalahan Yang Muncul Dalam Kewenangan Presiden Menerbitkan Perpu

Kewenangan Presiden dalam menerbitkan Perpu sebagaimana diatur oleh Pasal 22 UUD NRI 1945 masih multi tafsir.[25] Pada praktiknya Produk hukum Perpu yang dibuat oleh Presiden memantik problematika serta pro kontra di kalangan masyarakat yang mengarah pada justifikasi otoritas melalui konstitusi untuk melakukan kediktaroran konstitusional. Sejarah mengatakan bahwa Perpu yang dibuat oleh Presiden dari masa ke masa merupakan pandangan subyektif presiden, sampai muncul sebuah meme yaitu "Perpu diterbitkan bukan karena kegentingan yang memaksa namun karena kepentingan yang memaksa".

Problematika Perpu Cipta Kerja yang diterbitkan oleh Presiden Jokowi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 merupakan sebuah akal-akalan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Dalam Putusan tersebut MK memerintahkan pembuat Undang-Undang untuk memperbaiki UU Cipta Kerja paling lama 2 (dua) tahun karena cacat formil, namun justru Presiden Joko Widodo menerbitkan Perpu Cipta Kerja dengan alasan untuk mengantisipasi krisis ekonomi.[26] Pembuatan UU Cipta kerja diputuskan oleh MK inkonstitutional

[25] PRAHESTI SEKAR KUMANDHANI, "ANALISIS YURIDIS NORMATIF PROBLEMATIKA PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPU) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA" (other, University of Muhammadiyah Malang, 2012), https://eprints.umm.ac.id/31566/.

[26] Marno Hipan dan Muhammad Abdi Sabri I. Budahu, "Problematika PERPPU Cipta Kerja Dalam Peraturan Perundang Undangan: Problems of Job Creation PERPPU in Regulations Legislation," *Jurnal Media Hukum* 11, no. 1 (5 Mei 2023): 26, https://doi.org/10.59414/jmh.v11i1.448.

bersyarat karena minim akan partisipasi publik (*meaningfull participation*) kemudian dengan Presiden menerbitkan Perpu Cipta Kerja pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tidak memperbaiki akan *meaningfull participation* itu. Padahal seharusnya keadaan kegentingan yang memaksa itu mendesak dari segi substansinya dan genting dari segi waktunya.

Masih di rezim Presiden Joko Widodo Problematika pro kontra dalam menerbitkan Perpu terjadi saat Jokowi membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia dengan menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2017. Masyarakat menilai Perpu tersebut sebagai alat untuk membungkam suara masyarakat yang berseberangan dengan pemerintah.[27] Pembubaran organisasi masyarakat HTI melalui Perpu menunjukkan kediktatoran pemerintah yang mengambil alih wewenang pembubaran ormas yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga yudikatif.[28] Pembubaran ormas tanpa melalui prosedur pengadilan merupakan kemunduran demokrasi dan menyalahi *due process of law*.[29]

Begitupun dengan penerbitan Perpu pada rezim Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Perpu Nomor 1 Tahun 2014 untuk membatalkan Undang-Undang Pilkada yang dilaksanakan secara tidak langsung atau *delegative* yang dipilih oleh lembaga parlemen daerah (DPRD). Pengesahan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pilkada terjadi perdebatan sangat alot antara kubu Koalisi Merah Putih (KMP) yang menginginkan Pilkada dipilih

---

[27] Muhammad Tegar Siregar, "Eksistensi Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Terhadap Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia" (skripsi, UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM RIAU, 2019), https://repository.uin-suska.ac.id/23999/.

[28] Maliyah Zulaika Zulaika, "MEKANISME PEMBUBARAN HIZBUT TAHRIR INDONESIA (HTI) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN," *EKSEKUSI* 1, no. 1 (4 Oktober 2019): 63, https://doi.org/10.24014/je.v1i1.7832.

[29] Muhammad Reza Winata, "Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 4 (10 Desember 2018): 445–64, https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.445-464.

oleh DPRD dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) menginginkan Pilkada dipilih langsung oleh rakyat.[30] Satu minggu setelah UU Pilkada disahkan Presiden menerbitkan Perpu karena Undang-Undang tersebut terjadi penolakan yang cukup besar di masyarakat. Dari penerbitan Perpu ini terlihat inkonsistensi Presiden yang menandatangani UU Pilkada kemudian setelah itu membatalkan UU tersebut dengan Perpu selain itu langkah seperti ini menimbulkan disharmoni antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

Problematika penerbitan Perpu juga terjadi pada era Presiden Megawati Soekarno Putri yaitu Perpu No 1 Tahun 2004 tentang kehutanan. Dari segi proses pembuatan Perpu tidak ada sosialisasi kepada masyarakat terkait urgensi penerbitan perpu sedangkan dari segi materi atau substansi perpu tersebut bertentangan dengan kondisi hutan yang kritis serta bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.[31] Alih fungsi kawasan hutan lindung menjadi areal pertambangan mengakibatkan bahaya fungsi hutan lindung sebagai penyeimbang penyedia keragaman hayati, penyeimbang ekologis dan hidrologis.[32]

Oleh sebab itu perlu adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang prosedur dan substansi penerbitan Perpu agar dapat mencegah kesewenang-wenangan Presiden dan melindungi marwah Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

---

[30] Rahmawati dan Nugraha, *Parameter Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Perpu*.

[31] Nur Hidayati, "Perpu No. 1/2004: Jebakan Perusahaan Tambang Asing terhadap Indonesia," hukumonline.com, diakses 13 Agustus 2023, https://www.hukumonline.com/berita/a/perpu-no-1-2004-jebakan-perusahaan-tambang-asing-terhadap-indonesia-hol10292/.

[32] Fatma Ulfatun Najicha, "DAMPAK KEBIJAKAN ALIH FUNGSI KAWASAN HUTAN LINDUNG MENJADI AREAL PERTAMBANGAN BERAKIBAT PADA DEGRADASI HUTAN," *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*, no. 0 (6 Agustus 2021), http://prosiding.unipma.ac.id/index.php/COLaS/article/view/1868.

Gagasan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan

Dari problematika yang sudah diuraikan diatas penting untuk dibentuk sebuah Undang-undang lembaga Kepresidenan untuk memperjelas konsep kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.[33] Pembentukan Undang-Undang lembaga kepresidenan harus memuat secara komprehensif terkait kewenangan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengambil kebijakan termasuk dalam menerbitkan Perpu apabila terjadi kegentingan yang memaksa. Selain itu menurut Tajali Nur, Undang-Undang Lembaga Kepresidenan juga harus memuat tentang hubungan antara lembaga kepresidenan dengan lembaga yang lainnya, hak kewajiban serta larangan, tindakan polisional Presiden dan Wakil Presiden, sekretariat lembaga kepresidenan serta kekebalan Presiden dan Wakil Presiden.[34]

Kewenangan Presiden terkait menerbitkan Perpu baik prosedur maupun substansi juga harus diatur dalam Undang-Undang Presiden hal ini bertujuan untuk menciptakan keselarasan, kepastian, serta keharmonian antar lembaga negara serta mewujudkan kemaslahatan bersama. Selain itu dengan adanya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Presiden (*impeachment*), hubungan atau pembagian tugas antara Presiden dan Wakil Presiden, serta tugas dan kewajiban yang lain untuk menguatkan lembaga kepresidenan.

Hal yang menjadi Urgensi diperlukannya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan karena pengaturan mengenai tugas dan kewenangan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur

[33] Muhammad Jodi Wiranto dan Ahmad Redi, "URGENSI UNDANG-UNDANG TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA DIKAITKAN DENGAN EKSISTENSI UNDANG-UNDANG LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA LAINNYA," *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021): 1904, https://doi.org/10.24912/adigama.v4i2.17137.

[34] Insan Tajali Nur, "Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," 104.

dalam UUD NRI 1945 masih bersifat abstrak sedangkan jika dibuat Undang-Undang Lembaga Kepresidenan akan memuat penjelasan hal-hal yang sudah diatur dalam UUD NRI 1945 lebih konkret dan detail.[35] Selain itu dengan adanya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, jika ada perubahan mengenai hal ihwal lembaga kepresidenan tidak perlu mengamandemen UUD NRI 1945 melalui mekanisme yang cukup panjang dan berat.

Kesimpulan

Lembaga Kepresidenan merupakan lembaga tinggi negara yang ajeg dan strategis sebagai simbol dari negara dan pintu terakhir dalam membuat kebijakan sudah seharusnya untuk menguatkan kelembagaan Presiden diperlukan undang-undang khusus, terlebih Presiden mempunyai tanggung jawab yang besar dalam pemerintahan. Sebagai lembaga tinggi negara (*main organ*) seharusnya Presiden mempunyai Undang-Undang tersendiri untuk mengatur kedudukannya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintah seperti lembaga tinggi negara yang lain. Hal ini juga sebagai solusi atas penerbitan Perpu yang sering terjadi pro kontra di masyarakat untuk mengatur prosedur dan substansi penerbitan Perpu supaya ada kesamaan pandangan tentang kegentingan memaksa antara Presiden yang satu dengan Presiden yang lain. Selain itu dengan adanya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, jika ada perubahan mengenai hal ihwal lembaga kepresidenan tidak perlu mengamandemen UUD NRI 1945 melalui mekanisme yang cukup panjang dan berat.

Daftar Pustaka

A. K. Pringgodigdo. *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Pembangunan, 1956.

[35] Ivone Melissa Perez, "URGENSI DISAHKANNYA RUU TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN," t.t.

Bakri, Rahmat. "URGENSI PENATAAN LEMBAGA KEPRESIDENAN," t.t.

Edi Sofwan, Muhammad Rezky Pahlawan. *Lembaga Kepresidenan*. Banten: Unpam Press, 2021.

Hamidi, Jazim, dan Mustafa Lutfi. "Paradigma Baru Lembaga Kepresidenan Di Indonesia (Perspektif Teori Lembaga Negara)." *Jurnal Hukum Progresif* 4, no. 1 (19 Juli 2011): 36–59.

Hidayati, Nur. "Perpu No. 1/2004: Jebakan Perusahaan Tambang Asing terhadap Indonesia." hukumonline.com. Diakses 13 Agustus 2023. https://www.hukumonline.com/berita/a/perpu-no-1-2004-jebakan-perusahaan-tambang-asing-terhadap-indonesia-hol10292/.

Hipan, Marno, dan Muhammad Abdi Sabri I. Budahu. "Problematika PERPPU Cipta Kerja Dalam Peraturan Perundang Undangan: Problems of Job Creation PERPPU in Regulations Legislation." *Jurnal Media Hukum* 11, no. 1 (5 Mei 2023): 24–35. https://doi.org/10.59414/jmh.v11i1.448.

Insan Tajali Nur. "Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia." *Jurnal Majelis* Edisi 09 (September 2019): 93–108.

Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.

KUMANDHANI, PRAHESTI SEKAR. "ANALISIS YURIDIS NORMATIF PROBLEMATIKA PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPU) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA." Other, University of Muhammadiyah Malang, 2012. https://eprints.umm.ac.id/31566/.

MUHAMMAD TEGAR SIREGAR, -. "Eksistensi Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2017 Terhadap Pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia." Skripsi, UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM RIAU, 2019. https://repository.uin-suska.ac.id/23999/.

Muhammad Yusrizal Adi Syaputra. "Koalisi Partai Politik di Kabinet: Antara Penguatan Lembaga Kepresidenan atau Politik Balas Budi." *Jurnal Magister Hukum Udayana* Volume 9, No. 1 (Mei 2020).

Najicha, Fatma Ulfatun. "DAMPAK KEBIJAKAN ALIH FUNGSI KAWASAN HUTAN LINDUNG MENJADI AREAL PERTAMBANGAN BERAKIBAT PADA DEGRADASI HUTAN." *Proceeding of Conference on Law and Social Studies,* no. 0 (6 Agustus 2021). http://prosiding.unipma.ac.id/index.php/COLaS/article/view/1868.

Perez, Ivone Melissa. "URGENSI DISAHKANNYA RUU TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN," t.t.

Rahayu Prasetya Ningsih. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD 1945." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017).

Rahmawati, Nurlaili, dan Sigit Nurhadi Nugraha. *Parameter Kegentingan yang Memaksa dalam Penerbitan Perpu : Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*. Penerbit Lindan Bestari, 2021.

Rosjidi Ranggawadjaja. *Hubungan Tata Kerja antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1991.

Sihombing, Eka N. A. M., dan Cynthia Hadita. "Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial :" *Reformasi Hukum* 27, no. 1 (30 April 2023): 14–24. https://doi.org/10.46257/jrh.v27i1.491.

Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2013.

Subiyanto, Achmad Edi. "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" 11 (2014)

Sumarandak, Widya Christie. "KEWENANGAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG LEGISLATIF SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945." *LEX ADMINISTRATUM* 6, no. 4 (2018). https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/24523

UU Nurul Huda. *Hukum Lembaga Negara*. Bandung: Refika Aditama, 2020.

UUD 1945 Amandemen pertama s/d keempat. Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2010.

Winata, Muhammad Reza. "Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 4 (10 Desember 2018): 445–64. https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.445-464.

Wiranto, Muhammad Jodi, dan Ahmad Redi. "Urgensi Undang-Undang Tentang Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Dikaitkan Dengan Eksistensi Undang-Undang Lembaga-Lembaga Negara Lainnya." *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021): 1895–1914. https://doi.org/10.24912/adigama.v4i2.17137.

Yusa, I Gede, dan Bagus Hermanto. "Jurnal Legislasi Indonesia: Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia" 14 (30 September 2017): 313–23. https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.119.

Zulaika, Maliyah Zulaika. "MEKANISME PEMBUBARAN HIZBUT TAHRIR INDONESIA (HTI) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN." *EKSEKUSI* 1, no. 1 (4 Oktober 2019). https://doi.org/10.24014/je.v1i1.7832.

REVITALISASI FUNGSI BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL

Fifiana Wisnaeni[1], Bimo Satrio Pamungkas[2], Sekar Anggun Gading Pinilih[3]

[1]Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Email: fifiana_nenny@yahoo.co.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Email: bspamungkas13@gmail.com

[3]Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Email: sekar.anggun.gp@gmail.com

Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan isu penting dalam penyelenggaraan negara, sehingga pembentukannya akan sedikit banyak mempengaruhi keberjalanan suatu negara. Dewasa ini, pembentukan hukum nasional memperoleh banyak sorotan dari kalangan akademisi tidak dalam arti positif. Kredibilitas lembaga legislatif masih menjadi permasalahan dalam pembentukan hukum nasional. Demonstrasi mahasiswa tahun 2019 merupakan salah satu indikasi yang dapat ditunjukkan berkaitan dengan pembentukan hukum nasional. Disisi lain, terdapat satu badan hukum dibawah kementerian yang tugas dan fungsinya terkait dengan pembentukan hukum tetapi memperoleh kewenangan yang sangat minim dalam praktiknya padahal sejatinya dapat berperan lebih dari yang dilakukannya saat ini, yaitu Badan Pembinaan Hukum Nasional. Penelitian ini akan menelaah dua poin, yaitu (1) Apakah perlu dilakukan revitalisasi fungsi dari Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan

hukum nasional?; (2) Bagaimana bentuk revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional? Analisis yang digunakan menggunakan metode analisis kualitatif yang lebih fokus pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan logika ilmiah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional perlu dilakukan dengan didasarkan pada dua hal yaitu target kuantitas undang-undang dan harmonisasi vertikal undang-undang yang belum optimal. Bentuk revitalisasi fungsi yang dapat diterapkan yaitu pelibatan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam penentuan prolegnas serta fungsi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pembentukan Hukum Nasional, Revitalisasi Fungsi.

Abstract

Today, the formation of national laws has received a lot of attention from academics, not in a positive sense. The credibility of the legislature is still a problem in the formation of national law. The 2019 student demonstration is one of the indications that can be shown regarding the formation of national law. On the other hand, there is a legal entity under the ministry whose duties and functions are related to the formation of laws but has very little authority in practice, even though in fact it can play a role more than what it is currently doing. That organ is the National Law Development Agency. This research will examine two points, namely (1) Is it necessary to revitalize the function of the National Legal Development Agency in forming national law?; (2) What is the form of the revitalization of the function of the National Law Development Agency? The analysis used uses a qualitative analysis method that focuses more on the analysis of the dynamics of the relationship between observed phenomena with scientific logic. This study concludes that the revitalization of

the National Legal Development Agency function needs to be carried out based on two things, namely the target quantity of laws and the vertical harmonization of laws that have not been optimal. The form of function revitalization is the involvement of the National Legal Development Agency in determining the National Legislation Program and the oversight function in the formation of laws and regulations.

Keywords: National Law Development Agency, Formation of National Law, Revitalization of Functions.

Latar Belakang

Penyelenggaraan negara sangat bergantung pada keberjalanan alat-alat kelengkapan negara. Alat kelengkapan negara didalamnya meliputi lembaga negara dan organ negara, termasuk didalamnya badan hukum negara. Setiap lembaga negara memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsinya. Tugas, Fungsi, dan wewenang yang dimiliki setiap lembaga negara dicantumkan secara tegas dalam konstitusi dan peraturan turunannya. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka yang dimaksud ini adalah UUD NRI Tahun 1945 beserta turunannya.

UUD NRI Tahun 1945 memuat ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang yang dimiliki setiap lembaga negara secara umum. Materi muatan yang lebih terperinci diatur lebih lanjut dalam peraturan turunannya. Salah satu peraturan turunan yang dimaksud yaitu Undang-undang (UU) yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif negara.

Undang-undang merupakan suatu bentuk peraturan tertulis yang didalamnya memuat norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga legislatif negara, dalam hal ini merupakan DPR. Pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh DPR karena

melekat pada salah satu fungsinya yakni fungsi legislasi[1]. Secara singkat fungsi legislasi merupakan fungsi untuk membentuk undang-undang. Pengaturan fungsi tersebut dalam konstitusi diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Keanggotaan DPR terdiri dari beberapa fraksi yang berasal dari partai politik. Partai politik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan orientasi, nilai, dan cita-cita yang terkumpul secara terorganisir untuk mencapai suatu tujuan dengan memegang kekuasaan politik[2]. Partai politik diyakini sebagai tonggak demokrasi yang merepresentasikan kekuasaan rakyat di parlemen[3]. Representasi rakyat di parlemen ini diharapkan dapat membawa kepentingan yang menyangkut kesejahteraan rakyat secara luas, bukan hanya kepada kelompok-kelompok tertentu.

Thomas Meyer dalam pernyataannya menyebutkan bahwa partai politik bertugas menafsirkan kebutuhan rakyat luas untuk selanjutnya dimanifestasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan[4]. Seperti itulah gambaran yang seharusnya terjadi dalam negara demokrasi. Berbanding terbalik dengan yang seharusnya terjadi, alih-alih menjadi jembatan aspirasi antara rakyat dan pemerintah, partai politik tidak lagi membawa kepentingan rakyat tetapi lebih cenderung pada kepentingan partai sendiri[5]. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ketua DPR Periode 2018-2019 bahwa sejak tahun 2003-2017 terdapat lebih 200 permohonan pengujian undang-undang yang

---

1 Sugiman, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 10, No. 2 (2020): h.178, https://doi.org/10.35968/jh.v10i2.468.

2 Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), h.404.

3 Bayu Dwi Anggono, "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Konstitusi* 16, No. 4 (2019): h.704, https://doi.org/10.31078/jk1642.

4 *Ibid*., h.704.

5 Aprista Ristyawati, "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi", *Jurnal Administrative Law and Governance* 2, No. 4 (2019): h.713, https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.710-120.

dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi[6] karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Parlemen yang tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat pada waktunya akan menimbulkan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah utamanya lembaga legislasi. Dilihat dari sisi legislasi, keberpihakan parlemen terhadap partainya akan merusak materi muatan peraturan perundang-undangan. Pada tahap ini, peraturan perundang-undangan hanya akan menjadi alat penghubung partai politik dengan tujuannya, bukan atas kesejahteraan rakyat luas. Setelah sampai pada tahap ini, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya akan menjadi kehendak penguasa yang berwenang bukan berdasarkan kebutuhan rakyat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai kesatuan sistem hukum nasional perlu dievaluasi kembali pelaksanaannya hingga saat ini demi kemajuan hukum nasional. Pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan banyak pihak dalam pelaksanaannya, tergantung pada materi muatan yang sedang dibahas. Berkaitan dengan tambang dimungkinkan untuk menghadirkan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral hadir, kemudian berkaitan dengan kemasyarakatan dimungkinkan untuk menghadirkan Kementerian Hukum dan HAM, dan seterusnya. Disamping pihak yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat pula satu badan hukum negara yang punya cukup andil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Badan Pembinaan Hukum Nasional merupakan badan hukum dibawah Kementerian Hukum dan HAM yang bertugas untuk melaksanaan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan dasar hukum Permenkumham Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi

[6] *Ibid*., h.709.

dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Mengacu pada pengertian tersebut perlu dipahami lebih dahulu mengenai arti pembinaan. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pembinaan dapat berarti (1) proses, cara, perbuatan membina; (2) pembaharuan; penyempurnaan; (3) usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil baik. Kaitannya dengan hukum, maka pembinaan berarti kegiatan secara berencana dan terarah untuk lebih menyempurnakan tata hukum yang ada agar sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, Badan Pembinaan Hukum Nasional berperan dalam proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Selain penyusunan Prolegnas, Badan Pembinaan Hukum Nasional juga berperan dalam melakukan harmonisasi undang-undang dalam tahap pembentukan peraturan perundang-undangan[7]. Prolegnas dan tahap harmonisasi undang-undang merupakan bagian Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Demonstrasi mahasiswa 2019 menjadi isu nasional pada saat itu karena intensitas dan skalanya. Demonstrasi adalah hal yang lumrah terjadi pada negara demokrasi, tetapi intensitas dan skala demonstrasi saat itu perlu menjadi perhatian. Demonstrasi pada tahun tersebut dapat menjadi 'alarm' bagi pemerintah bahwa mungkin memang ada yang salah dalam penyelenggaraan negara, terkhusus pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada saat itu banyak menjadi poin tuntutan mahasiswa. Kondisi parlemen yang saling memperjuangkan kepentingan masing-masing kelompok, peran pembinaan hukum nasional yang masih belum cukup optimal, demonstrasi mahasiswa secara massal, intensif, dan tersistematis menunjukkan perlunya perubahan dalam pembentukan hukum

[7] Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN* (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2008), h.5.

nasional dilihat secara ruang lingkup sempit, dan pembinaan hukum nasional dalam ruang lingkup yang lebih luas.

Berdasarkan kepada fenomena-fenomena tersebut, maka dilakukan suatu penelitian untuk melihat lebih dalam apakah perlu dilakukan perubahan (baca: revitalisasi) dalam pembinaan hukum nasional, serta untuk menjawab apa yang dapat dilakukan untuk lebih mengoptimalkan pembentukan hukum nasional supaya dapat lebih baik lagi di periode-periode selanjutnya. Penelitian ini akan mencoba mendalami peran serta Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian tersebut akan menjadi pertimbangan mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam upayanya melakukan pembinaan hukum nasional.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Apakah perlu dilakukan revitalisasi fungsi dari Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional?
2. Bagaimana bentuk revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional?

Metode Penelitian

Penelitian ini akan memusatkan pembahasan pada Badan Pembinaan Hukum Nasional dan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi kepustakaan terhadap data-data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara analitis deskriptif.

Perlunya Revitalisasi Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional

Pembentukan peraturan perundangan-undangan terdiri dari 5 tahap berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kelima tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan perencanaan yang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas disini merujuk kepada skala prioritas pembentukan undang-undang[8] dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat daftar RUU yang harus diselesaikan dalam 5 (lima) tahun keberjalanan DPR.

Latar belakang dibentuknya prolegnas didasari pada situasi objektif dari pelaksanaan program pembangunan hukum nasional pada awal reformasi yang secara umum belum mencerminkan hasil pembangunan yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat[9]. Harapan yang dimaksud disini yaitu hukum yang memihak kepada kepentingan rakyat bukan golongan dan menerapkan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Latar belakang lainnya yakni pertimbangan teoritis yang mengikuti komponen sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman yaitu aspek substansi, struktur, dan budaya hukum[10]. Dalam hal ini masih ada materi muatan hukum yang inkonsisten dan saling tumpang tindih baik secara vertikal maupun horizontal.

Hingga tahun 2023, penyusunan prolegnas telah berlangsung selama 4 periode, dimana realisasi prolegnas periode 4 masih berlangsung hingga tahun 2024. Tiga periode keberjalanan

---

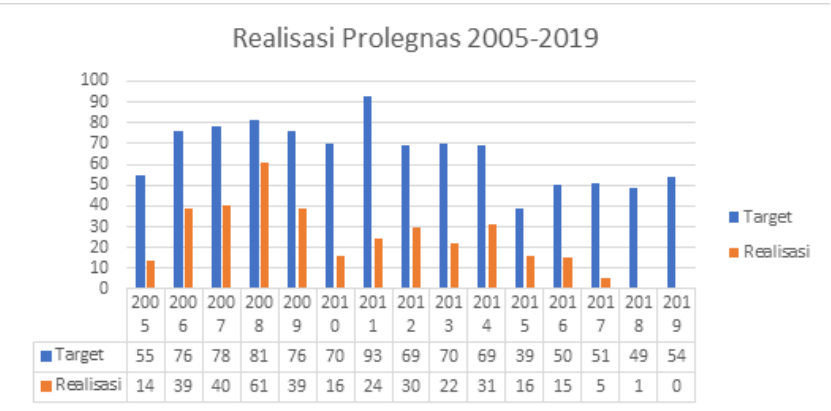
[8] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan* (Yogyakarta: Kanisius, 2020), h.28.

[9] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006),h.5.

[10] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII, 2002),h.49.

penyusunan prolegnas yang telah selesai akan menjadi bahan refleksi pelaksanaan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya akan disajikan grafik realisasi prolegnas 3 periode yaitu dari tahun 2005-2019.

Grafik 1. Realisasi Program Legislasi Nasional 2015-2019 (Data per 7 Mei 2023)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Target	55	76	78	81	76	70	93	69	70	69	39	50	51	49	54
Realisasi	14	39	40	61	39	16	24	30	22	31	16	15	5	1	0

Sumber: Website PSHK (2005-2014) dan Website DPR (2015-2019)

Grafik diatas menunjukkan realisasi prolegnas selama 3 periode dari tahun 2005-2019. Data yang ditunjukkan dari tahun 2005-2014 bersumber dari website Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)[11], sedangkan data 2015-2019 bersumber langsung dari website Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)[12]. Data menunjukkan bahwa realisasi prolegnas menunjukkan grafik yang fluktuatif. Pada 10 tahun pertama menunjukkan angka realisasi yang cukup tinggi hingga kemudian menurun drastis pada 5 tahun selanjutnya. Secara singkat apabila dituliskan dalam bentuk angka dapat dituliskan sebagai berikut: periode pertama telah mengesahkan 193 undang-undang dari 366 rancangan undang-undang, periode

[11] Fajri Nursyamsi, *Menggagas Prolegnas Berkualitas*, pshk.or.id, 2015, https://www.pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/.

[12] Dewan Perwakilan Rakyat, *Program Legislasi Nasional Prioritas*, dpr.go.id, 2020, https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas.

kedua mengesahkan 123 undang-undang dari 371 rancangan undang-undang, dan periode ketiga mengesahkan 37 undang-undang dari 243 rancangan undang-undang.

Perlu diketahui bahwa dalam realisasi 5 tahun pertama, terdapat beberapa rancangan undang-undang yang merupakan rancangan undang-undang daftar kumulatif terbuka. Daftar Kumulatif terbuka merupakan daftar tersendiri diluar prolegnas yang terdiri dari (1) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (2) akibat putusan Mahkamah Konstitusi; (3) anggaran pendapatan dan belanja negara; (4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan (5) penetapan/pencabutan Perppu[13]. Rancangan undang-undang tersebut merupakan rancangan undang-undang yang dalam pembahasannya tidak memerlukan pembahasan yang panjang seperti rancangan undang-undang pada umumnya, sehingga jumlah realisasi prolegnas diluar daftar kumulatif terbuka pada periode pertama hanya sekitar 23%.

Dalam persentase dapat dituliskan bahwa realisasi prolegnas hingga periode ketiga yaitu sebagai berikut: periode pertama 23%, periode kedua 33%, dan periode ketiga sebesar 15%. Berbicara selama 5 keberjalanan pembentukan undang-undang, maka angka tersebut dapat dikatakan cukup sedikit. Kuantitas bukan satu-satunya indikator yang menentukan kinerja lembaga terkait, tetapi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan kuantitas menjadi hal yang perlu menjadi perhatian. Beban legislasi yang terlalu banyak perlu ditinjau kembali mengingat waktu legislasi DPR yang terbatas. Uraian tersebut menunjukkan bahwa cukup banyak target prolegnas yang tidak terealisasi.

[13] Muhammad Riyan Rizki, "Kajian Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Pandemi", *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, No. 1 (2022):h.32, https://doi.org/10.30996/jhmo.v5i1.5944.

BPHN selain memiliki peran dalam penyusunan prolegnas, juga memiliki peran dalam melakukan harmonisasi yang mana hal tersebut dilakukan dalam tahap penyusunan undang-undang, 1 tahap sebelum memasuki tahap pembahasan undang-undang. Harmonisasi dilakukan supaya rancangan undang-undang yang akan disusun sejalan dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, undang-undang lain, serta sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertulis dalam lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Harmonisasi juga bertujuan untuk menghasilkan kesepakatan tentang isi materi muatan yang akan masuk dalam rancangan undang-undang.

Harmonisasi disini merupakan konsekuensi yuridis dari asas *lex superiori derogat legi inferiori*[14], yang artinya peraturan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya. Dalam hal ini apabila ditemukan adanya dugaan undang-undang yang bertentangan dengan peraturan diatasnya, maka disediakan suatu mekanisme yuridis yang disebut pengujian undang-undang. Pengujian undang-undang dapat menjadi salah satu indikator yang menunjukkan apakah harmonisasi vertikal telah dijalankan dengan baik atau belum. Berikut akan ditunjukkan tabel data mengenai pengujian undang-undang yang dilakukan 3 tahun sebelum dan sesudah terjadinya demonstrasi mahasiswa di tahun 2019.

[14] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h.206.

Tabel 1. Rekapitulasi Perkara Pengujian UU (data per 7 Mei 2023)[15]

Tahun	Dalam Proses yang lalu	Diregistrasi	Jumlah	Hasil
2016	63	111	174	Kabul : 19 Tolak : 34 Tidak Diterima : 30
2017	78	102	180	Kabul : 22 Tolak : 48 Tidak Diterima : 44
2018	49	102	151	Kabul : 15 Tolak : 45 Tidak Diterima : 44
2019	37	85	122	Kabul : 4 Tolak : 49 Tidak Diterima : 29
2020	30	109	139	Kabul : 3 Tolak : 29 Tidak Diterima : 43
2021	50	71	121	Kabul : 14 Tolak : 44 Tidak Diterima : 29
2022	22	121	143	Kabul : 15 Tolak : 53 Tidak Diterima : 37

Sumber: Website Mahkamah Konstitusi

Data tersebut menunjukkan rekapitulasi permohonan pengujian undang-undang dalam jangka waktu 7 tahun terakhir. Pada 3 tahun sebelum demonstrasi terjadi, permohonan yang masuk dalam waktu satu tahun rata-rata sekitar 168 permohonan

[15] Mahkamah Konstitusi, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang*, mkri.id, 2023, https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4.

dengan permohonan yang dikabulkan rata-rata sekitar 18 permohonan. Pada 3 tahun setelah demonstrasi, permohonan yang masuk rata-rata sekitar 134 permohonan dengan permohonan yang dikabulkan rata-rata 10 permohonan. Secara keseluruhan dalam 7 tahun terakhir, rata-rata permohonan yang masuk ke Mahkamah Konstitusi berkisar 146 permohonan/tahun dengan rata-rata permohonan yang dikabulkan 13 permohonan/tahun.

Data tersebut menunjukkan angka yang tidak sedikit dalam untuk perkara pengujian undang-undang dalam jangka waktu 1 tahun. Angka 13 permohonan yang dikabulkan dalam 1 tahun pun tidak berarti terdapat 13 undang-undang yang materi muatannya bertentangan dengan peraturan diatasnya. Sangat dimungkinkan dari 13 permohonan tersebut hanya beberapa undang-undang yang materi muatannya bertentangan dengan undang-undang. Walaupun demikian, angka tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi vertikal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya optimal dalam keberjalanannya.

Prolegnas dan harmonisasi vertikal merupakan tugas yang berada dalam kewenangan BPHN. Target prolegnas yang tidak terealisasi dan harmonisasi vertikal yang belum optimal menunjukkan bahwa terdapat kekurangan-kekurangan dalam fungsi BPHN dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekurangan-kekurangan ini perlu dievaluasi kembali untuk pelaksanaan fungsi BPHN di tahun-tahun selanjutnya. Dasar itulah yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi BPHN perlu direvitalisasi dalam upayanya untuk melakukan pembinaan hukum nasional yang optimal di masa yang akan datang.

Bentuk Revitalisasi Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa fungsi BPHN dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu direvitalisasi. Fungsi yang dimaksud disini yaitu berkaitan

dengan penyusunan prolegnas dan perbaikan pada harmonisasi vertikal yang belum optimal sepenuhnya. Dalam hal ini, maka terdapat 2 hal yang dapat dilakukan yakni pelibatan BPHN dalam penentuan prolegnas dan fungsi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pertama, pelibatan BPHN dalam penentuan prolegnas. Penyusunan prolegnas dilakukan dalam 5 tahap yaitu tahap kompilasi; tahap klasifikasi dan sinkronisasi; tahap konsultasi, komunikasi, dan sosialisasi; tahap penyusunan naskah prolegnas; dan tahap pengesahan. Tahap yang menentukan rancangan undang-undang yang akan masuk dalam prolegnas yaitu pada tahap konsultasi, komunikasi, dan sosialisasi. Pada tahapan tersebut nantinya setelah rencana legislasi dari setiap departemen dikumpulkan, akan dilakukan sinkronisasi awal antara pemerintah dan Badan Legislasi DPR. Rencana legislasi yang berasal masing-masing departemen nantinya akan dikonsultasikan kepada Baleg DPR untuk selanjutnya dilakukan sinkronisasi penggarapan rencana legislasi untuk mengurangi banyaknya duplikasi yang mungkin terjadi.

Pada tahapan tersebut, BPHN hanya bertindak sebagai fasilitator yang menyelenggarakan forum yang dibutuhkan pada tahapan tersebut. BPHN tidak memiliki kewenangan untuk menghapus program legislasi yang dalam pandangannya tidak mendesak. Melihat pada kedudukan BPHN sebagai badan hukum negara, tentunya tidak mungkin BPHN dapat menghapus program legislasi yang dalam pandangannya tidak mendesak. Revitalisasi BPHN dengan pelibatannya dalam penyusunan prolegnas tidak hanya sebagai fasilitator nantinya dapat memberikan kewenangan mengajukan keberatan terhadap rencana legislasi yang dianggap belum diperlukan. Pengajuan keberatan ini, walaupun belum tentu dapat menghapus rencana legislasi, setidaknya dapat menjadi pertimbangan Baleg DPR dalam menentukan rancangan undang-undang yang akan dimasukkan ke dalam prolegnas.

Kedua, pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebelum berbicara lebih jauh perlu dipahami terlebih dulu arti dari pengawasan. Pengawasan, menurut Prayudi[16], merupakan suatu aktivitas membandingkan apa yang dijalankan atau dilaksanakan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Masih membicarakan pengertian yang sama, menurut Sujamto, pengawasan merupakan segala tindakan untuk mengetahui dan menilai apakah realisasi yang terjadi sesuai dengan yang semestinya atau tidak[17]. Selanjutnya Stephen Robein mendefinisikan pengawasan[18] sebagai suatu proses pengamatan terhadap suatu pekerjaan untuk memastikan pekerjaan tersebut sesuai dengan yang direncanakan. Berdasarkan pada definisi-definisi yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan tindakan untuk memastikan bahwa pekerjaan/tugas yang sedang dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Rencana yang telah dibuat sebelumnya menjadi pedoman untuk melaksanakan pekerjaan/tugas tersebut.

Berbicara dalam konteks peraturan perundang-undangan, dikenal suatu pengawasan yang disebut pengawasan preventif dan pengawasan represif dalam pembentukan peraturan daerah. Pengawasan preventif, dalam konteks pembentukan peraturan daerah, dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah diundangkan dengan cara memberikan atau menolak pengesahan suatu rancangan peraturan daerah[19]. Pengawasan ini bertujuan untuk meminimalisir timbulnya kerugian atau hal lain yang tidak diinginkan daerah[20]. Kemudian pengawasan represif dilakukan setelah peraturan daerah diundangkan dan

---

16 Didik Sukrino, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi* (Malang: Setara Press, 2013), h.139.

17 Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.19.

18 W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Grasindo, 2009), h.131.

19 Kezia M. Layuck, Rudi R. Watulingas, Diana E. Rondonuwu, "Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015", *Lex Administratum* 8, No. 3 (2020): h.127.

20 *Ibid*., h.127.

dapat dilakukan dalam dua hal yaitu menangguhkan berlakunya suatu peraturan daerah atau membatalkan suatu peraturan daerah[21]. Pengawasan ini dilakukan sebagai bentuk koreksi agar peraturan daerah yang berlaku tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua mekanisme tersebut merupakan mekanisme yang diterapkan dalam lingkup daerah.

Berkaca pada kedudukan BPHN sebagai badan negara, tentunya fungsi pengawasan yang dapat diberikan berbeda dengan fungsi pengawasan yang diterapkan dalam lingkup daerah. Fungsi pengawasan yang dimaksud disini tidak memberikan hak suara kepada BPHN dalam pembahasan undang-undang karena kewenangan untuk membentuk undang-undang berada pada kekuasaan DPR dan Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Fungsi pengawasan yang dapat diberikan kepada BPHN hanya memberikan kewenangan pada BPHN untuk hadir dalam pembahasan undang-undang. Kehadiran BPHN disini memberikan kewenangan untuk memiliki hak bicara dalam pelaksanaan pembahasan undang-undang.

Kehadiran BPHN dalam sidang tersebut nantinya akan dimanifestasikan ke dalam laporan publikasi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Laporan ini merupakan bentuk dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Laporan ini nantinya akan dibuatkan salinannya untuk diteruskan kepada 3 pihak. Pihak-pihak tersebut yaitu Presiden, Kementerian Hukum dan HAM, serta publikasi langsung kepada

[21] *Ibid.*, h.128.

masyarakat. Publikasi kepada masyarakat ini nantinya yang akan memberikan gambaran kepada masyarakat bagaimana keberjalanan pembentukan undang-undang dari awal hingga ke tahap pengundangan. Apabila dalam laporannya, terdapat masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan dapat terlebih dahulu mempersiapkan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan kemudian mengajukan permohonan pengujian setelah undang-undang yang dimaksud sudah diundangkan.

Kesimpulan

Fungsi BPHN dalam pembentukan hukum nasional perlu direvitalisasi berdasarkan pada dua pertimbangan. *Pertama,* dari segi kuantitas prolegnas yang terealisasi jumlahnya sangat jauh dibawah angka target prolegnas. *Kedua,* harmonisasi vertikal undang-undang yang belum optimal dibuktikan dengan angka permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Dua pertimbangan tersebut menjadi alasan perlu dilakukannya revitalisasi fungsi dalam BPHN.

Bentuk revitalisasi yang dapat dilakukan terhadap BPHN yaitu memberikan kewenangan mengajukan keberatan rancangan undang-undang dalam penyusunan prolegnas serta fungsi pengawasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Fungsi pengawasan berimplikasi pada penyusunan laporan pengawasan yang nantinya akan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai pelaksanaan asas keterbukaan dari pemerintah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Anggono, Bayu Dwi. "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang Berdasarkan Pancasila". *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 704, https://doi.org/10.31078/jk1642.

Layuck, Kezia M., Rudi R. Watulingas, Diana E. Rondonuwu. "Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015". *Lex Administratum* 8, no. 3 (2020): 127-128.

Ristyawati, Aprista. "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi". *Jurnal Administrative Law and Governance* 2, no. 4 (2019): 713, https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.710-120.

Rizki, Muhammad Riyan. "Kajian Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Pandemi". *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, no. 1 (2022): 32, https://doi.org/10.30996/jhmo.v5i1.5944.

Sugiman. "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945". *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 10, no. 2 (2020): 178, https://doi.org/10.35968/jh.v10i2.468.

Buku :

Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2008.

Budiardjo, Miriam. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.

Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII, 2002.

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.

Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

Sukrino, Didik. *Hukum Konstitusi, dan Konsep Otonomi*. Malang: Setara Press, 2013.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2009.

Internet :

Dewan Perwakilan Rakyat. *Program Legislasi Nasional Prioritas*. dpr.go.id. 2020. https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas.

Mahkamah Konstitusi. *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang*. mkri.id. 2023. https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4.

Nursyamsi, Fajar. *Menggagas Prolegnas Berkualitas*. pshk.or.id. 2015. https://www.pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/.

STUDI ASAS KEJELASAN RUMUSAN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG: OMNIBUS LAW TEMATIS

Prof. Umbu Rauta, S.H., M.H.[1], Marcelino Ceasar Kishan[2]
[1]Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Email: umburauta.uksw@gmail.com
[2]Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

Abstrak

Artikel ini hendak membahas tentang pembentukan Undang-Undang dengan menggunakan metode omnibus law yang kontroversial. Dalam merespon perkembangan dinamika pengaturan metode pembentukan Undang-Undang dengan metode *omnibus law,* tulisan ini berpandangan terhadap dua isu. Pertama, tulisan ini berpandangan bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan harus bersifat sangat patuh terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Implikasinya harus terdapat studi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terhadap materi muatanya. Kedua, berdasarkan studi asas kejelasan rumusan, tulisan ini berposisi melegitimasi penggunaan metode *omnibus law* sepanjang materi muatannya bersifat tematis. Hal tersebut untuk menciptakan kejelasan dalam Undang-Undang dengan metode *omnibus law*. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian normatif melalui pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus.

Kata Kunci: Omnibus Law; Asas Kejelasan Rumusan; Tematis.

Abstract

This article aims to discuss the formation of laws using the omnibus law method. In responding to the dynamics of the laws-making method, this paper argues on two issues. First, this paper argues that the formation of the Laws on the Formation of Laws and Regulations must be supra obedient to the principles of the formation of good laws and regulations. Second, based on the study of the principle of Intelligibility, this paper is in a position to legitimise the use of the omnibus laws method as long as the content material is thematic. This is to create Intelligibility in the Laws with the omnibus law method. This research is conducted using normative research method through conceptual approach, statutory approach, and case approach.

Keywords: *Omnibus Law; Intelligibility; Thematic.*

Latar Belakang

Isu perubahan metode pembentukan Undang-Undang sampai saat ini masih berkembang cukup riuh. Hal ini berawal dari digunakannya metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia, tepatnya pada awal kepemimpinan periode kedua Presiden Joko Widodo. Metode tersebut kemudian ditanggapi secara dinamis oleh lembaga-lembaga negara. Setidak-tidaknya tergambarkan bahwa Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berposisi melegitimasi secara bebas terhadap penggunaan metode *omnibus law*. Di sisi lain, sebagian pakar hukum tata negara dan pakar ilmu perundang-undangan berpandangan berbeda. Terakhir, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) berposisi melegitimasi secara terbatas terkait penggunaan metode *omnibus law*: "*... metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan*."[1] Sifat terbatas tersebut bersumber dari pendirian legalistis MKRI.

[1] Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 414.

Pendirian MKRI tersebut pada dasarnya benar. Namun, terbatas pada perintah mengadopsi metode *omnibus law* ke dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3). Jika melihat secara terang-benderang, perintah MKRI tersebut pada dasarnya tidak hanya perintah untuk mengakomodasi, namun pada titik hulunya terdapat perintah untuk menguji dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal tersebut telah dilakukan oleh MKRI terhadap Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Akan tetapi, titik ujinya terbatas pada Undang-Undang tersebut.

Masalah potensial yang dapat terjadi bila legislator hanya menangkap perintah mengakomodasi metode *omnibus law* tanpa melihatnya melalui asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah *omnibus law* dipandang konstitusional namun hakikatnya menciptakan Undang-Undang yang inkonstitusional. Hal ini melahirkan kondisi siklus *polybius* legislasi yang dalam konteks ini adalah pembentukan Undang-Undang, pengujian Undang-Undang, putusan inkonstitusional, dan pembentukan Undang-Undang (lagi). Oleh karena itu, tulisan ini hendak membahas atau mendiskusikan terkait metode *omnibus law* pada aras asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni keterkaitannya dengan asas kejelasan rumusan. Tulisan ini pun hendak melihat *quo vadis* penggunaan metode *omnibus law* bila asas kejelasan rumusan dipenuhi secara komprehensif.

Guna mencapai tujuan tersebut, tulisan ini hendak dibahas dalam dua bagian. *Pertama*, tulisan ini hendak menarik pembahasan secara hulu terkait posisi asas kejelasan rumusan

dalam bingkai negara hukum. Pembahasan tersebut berposisi memberikan landasan teoretis terkait urgensi penggunaan asas kejelasan rumusan. *Kedua*, tulisan ini hendak memformulasikan wujud penggunaan metode *omnibus law*. Hal ini guna menjawab bentuk penggunaan metode *omnibus law* yang memenuhi asas kejelasan rumusan.

Perumusan Masalah

Tulisan ini hendak menarik arah diskusi dengan beranjak pada isu: Apakah wujud penerapan metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan atau sesuai dengan asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik?

Metode Penelitian

Tulisan ini dikaji dengan metode penelitian hukum normatif (penelitian hukum *doctrinal*) yang objek kajiannya adalah murni normatif hukum, sehingga tidak dimungkinkannya untuk menggunakan metode-metode penelitian sosial pada umumnya.[2] Dalam melakukan penemuan kebenaran koheren, penelitian ini ditunjang dengan 3 (tiga) pendekatan, meliputi: *Pertama,* pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yakni pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.[3] *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu yang dihadapi.[4] *Ketiga*, pendekatan kasus (*case approach*), yakni pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-

[2] Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*. (Pamulang: Unpam Press, 2018), h. 34.
[3] Bachtiar, *Metode*, h. 83.
[4] Bachtiar, *Metode*, h. 83.

kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.[5] Definisi tersebut sejatinya terbatas pada makna putusan dalam pidana dan perdata, sedangkan studi ini lebih menggunakan Putusan MKRI. Pendekatan tersebut ditunjang dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Prinsip Pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam negara hukum, kekuasaan legislasi (*law-making power*) dibatasi secara tegas melalui *Legal Limits on Law-Making Power*.[6] Pembatasan tersebut dijelaskan oleh Brian Tamanaha sebagai cara menjalankan salah satu dari biformitas fungsi negara hukum, yaitu *Impose Legal Restraint on Government Officials*.[7] Pembatasan terhadap kekuasaan legislasi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari orientasi *official must operate within a limiting framework of law*.[8] Dalam artian, pemerintah dalam negara hukum formal pada dasarnya terikat pada asas legalitas: "*... the sovereign and government officials must operate within a limiting framework of law. The first sense is that officials must abide by the positive laws currently in force*."[9] Namun, berdasarkan kekuasaan legislasi pemerintah, suatu peraturan perundang-undangan hakikatnya dapat senantiasa diubah. Untuk mencegah perubahan yang bertentangan dengan semangat negara hukum, maka lahirlah pembatasan kekuasaan legislasi. Pembatasan tersebut menciptakan kondisi: "*... they are not entirely free to change it in any way they desire.*"[10]

---

[5] Bachtiar, *Metode*, h. 83.

[6] Brian Z. Tamanaha, "A Concise to The Rule of Law" dalam Relocating the Rule of Law, ed. Gianluigi Palombella dan Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2009), h. 3.

[7] Tamanaha, "A Concise to," h. 3.

[8] Brian Z. Tamanaha, "The History and Elements of The Rule of Law," *Singapore Journal of Legal Studies* (2012): h. 237, https://www.jstor.org/stable/24872211.

[9] Tamanaha, "The History and," h. 237.

[10] Tamanaha, "The History and," h. 237.

Terdapat empat bentuk pembatasan kekuasaan legislasi yang familiar digunakan: "*1) constitutionally imposed limits, 2) transnational or international legal limits, 3) human rights limits, and 4) religious or natural law limits. In different ways and senses, these types of law are superior to and impose restraints upon routine law making*."[11] Guna menfokuskan pada pembahasan, Penulis hanya akan mengelaborasi salah satu bentuk pembatasan yaitu *constitutionally imposed limits*. Pembatasan dalam wujud *constitutionally imposed limits* secara semantik bersumber dari konstitusi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah mengatur *specific limitation clauses* terkait sistem legislasi kita.

Pembatasan Konstitusi terhadap sistem legislasi dasarnya terletak pada tahapan pembentukan Undang-Undang (*law-making process*). Saldi Isra dalam keterangan ahlinya pada Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009 menerangkan bahwa Konstitusi melalui Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945 telah menegaskan rangkaian *law-making process* yang meliputi: (1) prakarsa pengajuan rancangan Undang-Undang; (2) pembahasan rancangan Undang-Undang; (3) persetujuan rancangan Undang-Undang; (4) pengesahan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan (5) pengundangan dalam lembaran negara.[12] Pembatasan tersebut sejatinya terbatas sebab konstruksi Konstitusi kita adalah konstitusi yang singkat sebagaimana pandangan Muhammad Yamin: "*Undang-undang Dasar hanja mengenai semua aturan jang pokok* ...."[13] Konstruksi tersebut menjadikan *specific limitation clauses* diturunkan dalam bentuk Undang-Undang sebagaimana ketentuan Pasal 22A bahwa "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan*

[11] Tamanaha, "A Concise to," h. 4.

[12] Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009, h. 28.

[13] Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Ketiga. (Bandung: Mandar Maju, 2018), h. 85.

undang-undang diatur dengan undang-undang." Dengan adanya ketentuan delegasi tersebut, Yuliandri menegaskan satu prinsip bahwa adanya batasan terhadap legislasi harus diartikan bahwa Konstitusi memandang pembatasan terhadap *law-making process* adalah *constitutional importance*.[14]

Pada saat tulisan ini disusun, Undang-Undang organik yang menjalankan delegasi Pasal 22A adalah UU P3. Dengan materi muatan yang memuat perintah Konstitusi secara spesifik terkait legislasi, UU P3 haruslah dimaknai sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Konstitusi bahkan harus dipandang memiliki nilai *constitutionally imposed limits*. Prinsip ini telah ditegaskan dalam Putusan MKRI No. 27/PUU-VII/2019:[15]

> *"UUD 1945 maupun UU MK tidak mengatur secara rinci mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu Undang-Undang melainkan hanya perintah pembentukan peraturan perundang-undangan dan hanya memberikan semangat (spirit) sedangkan prosedur atau tata cara secara rinci diserahkan sepenuhnya kepada Undang-Undang di bawahnya yakni UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan."*

Dengan dicabutnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh UU P3, maka makna pandangan MKRI tersebut melekat pada UU P3.

Pemaknaan UU P3 sebagai *constitutionally imposed limits* secara prinsipal adalah benar sebagaimana ditunjang oleh interpretasi MKRI. Namun, ada *gap* yang harus ditutup bila memang UU P3 dipandang sebagai *constitutionally imposed limits,* yakni metode perubahannya. Menarik lagi pada pandangan Tamanaha, *constitutionally imposed limits* dapat dilakukan

[14] Pandangan ini disampaikan Yuliandri dalam keterangan ahlinya pada Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019 dan kemudian diartikulasikan oleh Idul Rishan. Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): h. 7, https://doi.org/10.31078/jk1811

[15] Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009, h. 133.

perubahan. Namun ada hal khusus yang menjadikan perubahan batasan tersebut menjadi suatu perubahan yang tidak terlalu dinamis: "*Constitutionally imposed limitations and transnational or international legal requirements are often more difficult to modify than ordinary legislation*."[16]

Gap tersebut secara teoritik dapat diisi dengan prinsip UU P3 harus menjadi Undang-Undang yang *supra* patuh terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU P3, meliputi: "*a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.*" Penulis tidak sedang berposisi bahwa Undang-Undang selain UU P3 tidak perlu patuh pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, namun dengan sifat materi muatannya maka kepatuhan UU P3 terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berada di satu level lebih tinggi daripada Undang-Undang lainnya.

Preposisi yang ditawarkan di atas berdasar pada pemahaman bahwa prosedur legislasi dalam UU P3 adalah prosedur yang harus ditaati oleh setiap lembaga pemegang *law-making power*. Susi Dwi Harijanti memberi pandangan yang tegas terkait urgensi kepatuhan pada prosedur:[17] *Pertama*, tanpa prosedur, hukum dan institusi-institusi hukum akan gagal mencapai tujuan-tujuannya. *Kedua*, karena hukum diperlukan dan diinginkan dalam mencapai tujuan-tujuan sosial, prosedur juga harus dilihat sebagai suatu hal yang setara dalam skema tersebut. Pandangan tersebut memberi titik nilai bahwa prosedur adalah jantungnya hukum.[18] Kepatuhan terhadap prosedur itu pun akan menjadi indikator kondisi *due process of law-making*. Jika dilihat

[16] Tamanaha, "A Concise to," h. 5.
[17] Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019, h. 116.
[18] Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil," h. 8.

secara negatif, ketidakpatuhan terhadap proses pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan harus dinyatakan batal demi hukum[19] yang dalam model Konstitusional kita hal tersebut dinyatakan oleh MKRI dalam pengujian formil.

Hal yang *absurd* bila suatu Undang-Undang dibentuk dengan terpenuhinya *due process of law-making* namun bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Kondisi tersebut telah terjadi dalam pembentukan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional oleh MKRI sebab pembentukan UU *a quo* bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[20] Sekalipun menurut Pemerintah, Undang-Undang *a quo* telah dibentuk sesuai dengan prosedur *law-making process* sebagaimana bukti-bukti yang dijelaskan dalam keterangan pemerintah.[21] Dengan demikian, terdapat celah bahwa materi muatan dalam UU P3 bisa saja tidak mengakomodir asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sifat *supra* patuh menjadikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak hanya menjadi asas formil terhadap UU P3, namun harus dipandang sebagai asas materiil pula. Penghilangan dikotomi dua asas tersebut relevan dengan analisis Zainal Arifin Mochtar yang dijelaskan oleh Idul Rishan bahwa asas formil selalu berkaitan dengan asas materiil.[22]

---

[19] Putusan MKRI No. 79/PUU-XVII/2019, h. 116.

[20] Penulis tidak menafikan bahwa salah satu landasan Mahkamah dalam Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020 adalah tidak digunakannya metode yang baku. Namun, satu kondisi yang tidak tergambar adalah ketidakjelasan dari UU P3 terkait batasan penggunaan metode di luar metode yang telah diatur dalam UU P3. Kondisi ini dapat dilihat pada *Dissenting Opinion* dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Anwar Usman: *"... tidak secara eksplisit menentukan keharusan menggunakan metode apa dalam pembentukan suatu undang-undang sehingga praktik pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law dapat dilakukan. Hal ini sesuai dengan kaidah dalam ilmu fiqih yang menyatakan, 'Hukum asal sesuatu adalah boleh, hingga ada dalil yang menunjukan keharamannya'."* Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 423.

[21] Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hh. 211-231.

[22] Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil," h. 7.

Dengan menggabungkan dua asas tersebut, maka pemuatan suatu materi dalam UU P3 haruslah terlebih dahulu diuji dan diperiksa kompabilitasnya terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menguji muatan P3 sejalan dengan pandangan Peter Noll terhadap teknik perundang-undangan yang diistilahkan dengan "*bewahrten standards*" (standar yang telah teruji).[23] Dalam pandangan Noll, teknik perundangan yang diterapkan dan diterima sebagai pedoman baku adalah teknik yang telah terbukti ketepatan dan kesesuaiannya.[24]

Dalam menjalankan batasan ini, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus terlebih dahulu dipandang sebagai suatu norma yang sifatnya sebagai "*... suggestions or guidance ...*"[25] yang "*... must not be broken.*"[26] Panduan yang mengikat tersebut adalah sentrum yang menghubungkan antara Negara Hukum dan *law-making process*. Dengan kata lain, bila UU P3 adalah hukum bagi pembentuk Undang-Undang,[27] maka asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang baik adalah hukum bagi pembentuk UU P3. Tidak terpenuhinya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maka *law-making process* tidak koheren dengan Negara Hukum. Tujuannya agar asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dipandang sebagai norma yang absolut kebenarannya. Sehingga tidak terjadi

[23] Nurfaqih Irfani, "Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-Undangan serta 'Best Practice' di Jerman sebagai Perbandingan," *in Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 24.

[24] Nurfaqih Irfani, "Omnibus Law," h. 24.

[25] Ronan Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*. (Oxford: Hart Publishing, 2022), h. 31.

[26] Cormacain, *The Form*, h. 31.

[27] Lailani Sungkat, Wicaksana Dramanda, dan Susi Dwi Harijanti, "Urgensi Legitimasi Formil di Indonesia: Menguji Legitimasi dan Validitas," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): h. 755. https://doi.org/10.31078/jk1842

kontradiksi internal dalam UU P3: materi muatan UU P3 kontradiksi dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Pada intinya, materi muatan UU P3 harus kontinuitas dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik guna memberi arah bahwa materi muatan UU P3 haruslah materi muatan yang mengarahkan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada pemenuhan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan pemahaman ini, maka menutup satu *gap* lagi dalam legislasi, yakni pemilihan metode pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemilihan metode pembentukan adalah kebebasan dengan logika *open legal policy*. Tetapi dengan patuh pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka hal ini tidak bersifat *value free*: *Titik pentingnya bukan pada pemilihan satu metode saja, namun pada kecermatan pembuat unndag-undang [sic!], untuk memilih metode mana yang tepat* ...."[28] Ketepatan tersebut kemudian ditentukan dari seberapa koherennya metode yang hendak diatur dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Legislator dalam legislasi haruslah memainkan perannya untuk mencapai legislasi yang berkualitas. Ronald Dworkin telah menekankan hal ini pada peletakan integritas dalam asas praktikal legislasi: "*The first is the principle of integrity in legislation, which asks those who create law by legislation to keep that law coherent principle*."[29] Dengan keharusan tersebut maka setiap pertimbangan intelektual di sekitar legislator harus diperhatikan: "*But high-quality legislative advice does result in high-*

[28] Sholahuddin Al-Fatih, "Perihal Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Manakah yang Paling Tepat Diterapkan di Indonesia?" *in Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 9.

[29] Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak*, h. 125.

quality legislation."[30] Sehingga pikiran legislator bukanlah terbatas pada mengatur suatu norma dan menolak pandangan intelektual seperti gambaran berikut:[31] "*They translate the Government's policy into legislation consistent with its deadlines. …. Legislative counsel's contribution is not determinative but is, even so, critical and other instructions. Counsel can question and advise, but must not insist. They must be critical and candid, but also deferential and diplomatic.*

Prinsip yang dipaparkan di atas tidak bermakna bahwa suatu Undang-Undang tidak mungkin tidak terdapat *gap*, namun harus menarik pemahaman yang tegas bahwa kontradiksi bukanlah bagian dari *gap*. Kontradiksi yang lahir secara sengaja bermakna pembentuk Undang-Undang tidak bertanggungjawab sebab tidak hati-hati dalam membentuk suatu Undang-Undang. Tidak hati-hati dalam pembentukan UU P3 akan menciptakan kondisi siklus *polybius* legislasi yang menghambat terpenuhinya kepastian hukum. Dapat tergambarkan adanya *failure to perform a statutory duty*: "*kegagalan untuk menjalankan tugas yang didasarkan perintah tertulis undang-undang dasar ataupun peraturan perundang-undangan yang terkait*."[32]

Metode Omnibus Law berdasarkan Asas Kejelasan Rumusan

Pada bagian sebelumnya telah ditegaskan bahwa pembentukan UU P3 haruslah melalui tahapan uji materi muatannya pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Bagian ini hendak mengelaborasi uji tersebut pada asas kejelasan rumusan. Pengujian tersebut didasarkan pada asas kejelasan rumusan formal (bentuk). Objek yang hendak diuji pun adalah perubahan ketiga UU P3, terutama teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

[30] Ross Carter, "'High-quality' Legislation – (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?" *The Loophole* 4, (2011): h. 51.

[31] Carter, "'High-quality' Legislation," h. 51.

[32] Umbu Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), h. 80.

Negara Hukum mensyaratkan adanya *intelligible* dalam legislasi.[33] *Intelligibility* hakikatnya berkaitan pula dengan keharusan adanya peraturan perundang-undangan yang *clear*. Dua keharusan tersebut adalah dua hal yang serupa tapi tak sama: "*Intelligible means able to be understood, to be comprehensible. Clear means that something is easy to understand or interpret. These two words are not the same, but they are similar. The difference between them is the degree of understandability, 'clear' indicating a higher degree (or greater ease) of understandability*."[34] Lebih spesifiknya, perbedaan antara keduanya tersebut dapat dimaknai bahwa *intelligibility* bertitik tumpu pada *form*,[35] sedangkan *clear* bertolak dari makna kata-kata dalam peraturan.[36] Kondisi dasar yang hendak diciptakan dari *intelligible* dan *clear* adalah peraturan perundang-undangan harus dapat dipahami oleh setiap orang (*leges ab omnibus intelligi debent*).[37] Raz memberikan justifikasi keharusan tersebut dengan alasan kepatuhan masyarakat: "*... if law wasn't clear, it can't guide the people*." Pandangan dengan nuansa senada dipaparkan oleh Fuller namun dengan perspektif masyarakat: "*Laws must be clear … Citizens should be able to identify what the laws prohibit, permit, or require*."[38]

Intelligibility dalam Negara Hukum menjadi *guide* yang *must not be broken* dalam asas kejelasan rumusan yang merupakan

---

[33] Cormacain, *The Form*, h. 141.

[34] Cormacain, *The Form*, h. 141.

[35] Cormacain, *The Form*, h. 141. Bandingkan juga dengan pandangan Richard H. Fallon, Jr.,: "*According to this conception, the Rule of Law implies the intelligibility of law as a morally authoritative guide to human conduct. In this view, the forms of law which may encompass rules, conventions of legal reasoning, and processes of legal deliberation-are unintelligible as legal forms in the absence of rationally cognizable purposes that possess reasonable claims to moral allegiance.*" Richard H. Fallon, "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse," *Columbia Law Review* 97, no. 1 (1997): h. 21.

[36] S.J. Gibb menjelaskan masalah kejelasan terkait *clearness* dalam Peraturan Perundang-Undangan: "*The meaning of the words in question may be quite **clear** but this may be in apparent conflict with the reminder of the statute or productive of an excessively harsh result…*." Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2016), h. 38.

[37] Cormacain, *The Form*, h. 141.

[38] Colleen Murphy, "Lon Fuller and The Moral Value of The Rule of Law", *Law and Philosophy*, no. 24 (2005): h. 241.

bagian dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas kejelasan rumusan dijelaskan dalam Pasal 5 huruf f UU P3 sebagai keharusan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas ini sering dipandang hanya terbatas pada *clearness* atau rasionalitas bahasa (*linguistic rationality*) dalam peraturan perundang-undangan. Padahal bila dilihat secara rinci, UU P3 pun telah mendesain keharusan kejelasan pada *form* (*legal-formal rationality*) pula:[39]

> *"Undang-Undang bukan hanya harus valid (berlaku umum, abstrak, impersonal, dan permanen) tetapi juga koheren, tidak berlebih-lebihan, tidak saling bertentangan, tidak berlaku surut, dan diumumkan untuk menghindari problem antinomi, berlebih-lebihan dan kesenjangan dalam rangka menciptakan sistem perundang-undangan yang sempurna."*

Makna tersebut dapat ditemukan bila penjelasan Pasal 5 huruf f UU P3 dirinci berdasarkan objek yang diharuskan, sebagai berikut:

1. harus memenuhi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
2. harus memenuhi sistematika yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
3. harus memenuhi pilihan kata atau istilah yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

[39] Rauta, *Konstitusionalitas Pengujian*, h. 83.

4. harus memenuhi bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Secara substansi, arah tujuan asas kejelasan rumusan presisi dengan arah *Intelligibility*, yaitu tidak adanya macam interpretasi atau maksud legislator mudah dipahami oleh masyarakat. Secara formal, huruf a dan b mengharuskan legislasi dilaksanakan sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi lampiran tidak terpisahkan dari UU P3. Senada dengan pandangan Farida Indrati S. yang menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan –harus– dapat dikenali dengan melihat pada kerangka (bentuk luar, *kenvorm*) peraturan perundang-undangan tersebut.[40] Diskursus formal tersebut tidak dapat dipahami terbatas bahwa asas kejelasan rumusan memberi pertanda bahwa teknik peraturan perundang-undangan merupakan pedoman yang absolut benar. Bila meminjam kalimat Titon Slamet Kurnia, kebenaran teknik peraturan perundang-undangan hanya dapat dilihat benar dengan "*bersifat prima facie, tidak absolut*."[41] Sehingga seperti prinsip pembentukan UU P3 di atas, teknik peraturan perundang-undangan harus diuji koherensinya dengan asas kejelasan rumusan.

Perubahan teknik peraturan perundang-undangan dalam UU P3 hanya terjadi sekali dalam dua kali perubahan Undang-Undang *a quo*. Perubahan teknik pada perubahan kedua UU P3 kemudian kontroversial karena mengatur teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi metode *omnibus law* yang materi muatannya tidak harus terkait secara langsung satu sama lain. Perubahan yang cukup kontroversial

[40] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Cetakan ke-15. (Yogyakarta: Kanisius, 2020), h. 93.

[41] Titon Slamet Kurnia, "Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): h. 482. http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2593

ini kemudian yang hendak Penulis uji. Untuk mempersingkat diskusi dalam tulisan ini, Penulis lebih akan menguji akar dari perubahan teknik tersebut, yaitu metode *omnibus law*. Logikanya cukup lugas bahwa dalam hal akarnya sesuai dengan asas kejelasan rumusan, maka otomatis tekniknya sudah satu titik sesuai dengan asas tersebut. Sebaliknya, bila akar tersebut tidak benar, maka implikasinya teknik peraturan perundang-undangannya tidaklah benar. Kondisi ini dapat dipahami bahwa teknik pembentukan peraturan perundang-undangan adalah *sine qua non* dari materi muatan UU P3.[42]

Terkait *form* materi muatan, Ronan Cormacain memberi dua wujud materi muatan yang menghilangkan sifat *intelligibility*. Wujud yang pertama adalah *complex policy* yang terjadi bila suatu produk legislasi dibuat dengan memuat banyak kebijakan di dalamnya. Cormacain tidak menjelaskan sedikit banyak kebijakan dalam wujud kuantitas, tetapi kompleksitas kebijakan bersumber dari campur aduknya jenis kebijakan: "*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*."[43] Adanya *complex policy* tersebut tercipta dari hilangnya batasan fungsi dari peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dan bukan produk politik: "*The decision to have a complex policy isn't a legal decision, it is a political one. Complexity leads to reduced intelligibility and therefore those involved in the legislative process should ask if there is a need for this amount of complexity*."[44]

Wujud yang kedua adalah *exhaustiveness/comprehensiveness* yang terjadi ketika Undang-Undang terlalu rinci dalam memuat

[42] Lihat alinea 8 Penjelasan Umum perubahan kedua UU P3: "*Perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan menambahkan metode omnibus untuk memberikan pedoman yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan.*"

[43] Cormacain, *The Form*, h. 147.

[44] Cormacain, *The Form*, h. 147.

norma pada Undang-Undang. John Ubena sebagaimana dikutip Cormacain memberi penjelasan rasional terhadap kondisi *exhaustiveness*: "*the detailed rules aim to achieve legal certainty, which in turn leads to over particularisation and incomprehensible regulation*."[45] Pendirian Cormacain ini setidak-tidaknya mengisyaratkan bahwa Undang-Undang tidak harus berpikir terlalu jauh pada potensi-potensi yang terjadi di masyarakat: "*We don't need to expressly state every possible combination and permutation, nor state things which are common sense or which a reasonable reader would apply anyway*."[46]

Terkait kondisi mencegah *exhaustiveness*, harus kita sadari hal ini bersifat *vis a vis* dengan *completeness* yang dicita-citakan oleh ahli hukum *civil law*. Kurnia yang menarik studinya pada konteks Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (Draft 2022) memberi pemahaman terkait urgensitas *completeness* guna mencegah adanya *gap*.[47] Pencegahan tersebut menjadi sangat penting sebab negara *civil law* – terutama Indonesia– melihat peraturan perundang-undangan sebagai sentral dalam sumber hukum yang menata kehidupan bermasyarakat.

Complex policy dan *exhaustiveness* sebagai penghilang *intelligibility* tidak dapat terkandung dalam teknik peraturan perundang-undangan. Tujuannya guna memenuhi kepatuhan terhadap asas kejelasan rumusan. Isunya apakah posisi teknik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini mencegah terjadinya dua hal itu? Beberapa studi telah menarik kesimpulan bahwa metode *omnibus law* membentuk *complex policy* yang menciptakan kebingungan untuk memahaminya. Rishan dan Mochtar telah menarik kesimpulan ini dalam

---

[45] Cormacain, *The Form*, h. 145.

[46] Cormacain, *The Form*, h. 146.

[47] Umbu Rauta, dkk., *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: Universitas Kristen Satya Wacana, 2023), h. 91.

studinya terhadap Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker): "*Based on the procedure, the making of omnibus law is very complex. The law contains 174 articles*."[48] Masalah ini bersumber dari sifat "o*ne substantive matter or several minor matters*"[49] sebagaimana lebih lengkap dipaparkan oleh DPR dalam keterangannya pada Putusan 91/PUU-XVIII/2020:[50]

> *"Omnibus Law dimaknai sebagai satu undang-undang (baru) yang mengandung atau mengatur berbagai macam materi dan subyek untuk penyederhanaan dari berbagai undang-undang yang masih berlaku. Dengan demikian, materi suatu undang-undang tidak perlu terpaku dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan judul undang-undang yang diatur sebagaimana praktik pembentukan undang-undang selama ini di Indonesia,* ***melainkan dapat pula menjangkau materi-materi yang terdapat dalam berbagai undang-undang lain yang dalam implementasinya di lapangan saling terkait langsung ataupun tidak langsung satu dengan yang lain*** *(Cetak tebal oleh Penulis)."*

Pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan yang bercampur aduk ini dipandang oleh Louis Massicotte sebagaimana dikutip Rishan dan Mochtar sebagai ketercelaan dari legislator: "*Bills, popularly called omnibus law, became crying evil, … 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*."[51]

Senada dengan akar *complex policy* yang dipaparkan Cormacain, Rishan dan Mochtar menegaskan akar terjadinya pelanggaran *intelligibility* pada UU Ciptaker adalah terjadinya

---

[48] Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022): h. 30.

[49] Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism," h. 33.

[50] Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 98.

[51] Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism," h. 33.

autocratic legalism.[52] Secara konkret, celah pada legislasi yakni hubungan antara DPR dan Presiden telah disusupi dengan koalisi gemuk. Sehingga partai politik menjadi lebih pragmatis dalam DPR. Efeknya adalah produk legislasi digunakan secara tidak benar: "*To make matters worse, it has led to cartelization so that the oligarchs gain benefits from the lawmaking*."[53] Memang harus diakui bahwa Undang-Undang merupakan produk politik, namun harus menarik batas tegas terkait landasan *policy* dituangkan dalam suatu Undang-Undang: "*Menurut Fiona Haines (2008) sebuah undang-undang adalah merupakan rohnya kebijakan publik (public policy), maka sudah barang pasti perlu dijamin bahwa produk UU ini berorientasi pada kepentingan jangka panjang bangsa dan masyarakat dan bukan pada kepentingan kekuasaan dan politik.*"[54]

Namun, saat ini penggunaan metode *omnibus law* telah mengalami pergeseran yang cukup signifikan. Kondisi tersebut setidak-tidaknya dapat dilihat dalam pembentukan Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU Sektor Keuangan) dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) yang menggunakan metode *omnibus law* untuk melakukan transformasi regulasi.[55] Penggunaan metode *omnibus law* dalam UU Sektor Keuangan dan UU Kesehatan berbeda dengan penggunaanya dalam UU Ciptaker. Perbedaannya terletak pada materi muatan UU Kesehatan yang terbatas mengatur tentang

---

[52] Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism," h. 36.

[53] Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism," h. 39

[54] Agus Riwanto, "Strategi Ketatanegaraan Memperbaiki Kualitas Undang-Undang Cipta Kerja melalui Metode Omnibus Law," *in Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), h. 71.

[55] Lihat: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan*. (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023), h. 13. Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan*). (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2022), h. 26.

isu kesehatan dan materi muatan UU Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan yang berfokus pada isu ekosistem sektor keuangan. Hal ini dapat dilacak dari tema Undang-Undang yang terdampak pada kedua UU tersebut. Sebagai contoh dalam UU Kesehatan, dari sepuluh[56] Undang-Undang yang dicabut, setiap materi muatan dalam Undang-Undang tersebut berkaitan secara langsung dengan isu kesehatan. Efeknya, isi dari UU Kesehatan lebih mudah untuk dikonkritkan (diobjektifikasi) dalam pembentukan judul Undang-Undang tersebut, yakni Kesehatan.

Kondisi judul Undang-Undang sesuai dengan materi muatannya memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk melacak isi Undang-Undang tersebut. Berbeda dengan UU Ciptaker, kompleksitas materi dalam Undang-Undang tersebut memberi halangan bagi para legislator untuk mengonkretkan tema materi muatan dalam judul Undang-Undang-nya. Mirza Satria Buana menegaskan kondisi ini bersumber dari tidak sistematiknya materi muatan dalam metode *omnibus law*.[57] Hal ini kemudian yang diakali dengan membentuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tidak lagi mengharuskan judul Undang-Undang sesuai dengan ruang lingkup Undang-Undang yang terdampak: "*Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus dapat menggunakan nama baru yang tidak sama dengan nama Peraturan Perundang-undangan yang diubah atau dicabut ….*"[58] Kondisi yang tercipta dari teknik ini adalah masyarakat tidak dapat membaca (memahami) suatu Undang-Undang karena teknik pembentukannya membentuk *form* yang menghilangkan *intelligibility*. Hal ini dasarnya hanya wujud luar dari hilangnya *intelligibility* pada UU Ciptaker.

---

[56] Pasal 454 Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

[57] Mirza Satria Buana, "Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara, *In Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, Indonesia, November 2017. .

[58] Angka 3a Lampiran II UU P3.

Intelligibility yang terjadi dalam UU Kesehatan dan UU Sektor Keuangan tidak bersumber dari penggunaan metode *omnibus law*, tetapi bersumber dari penggunaan metode *omnibus law* yang bersifat tematis. Bila diartikan secara lebih sederhana, metode *omnibus law* yang menciptakan *intelligibility* adalah metode *omnibus law* yang memuat materi muatan yang saling terkait secara langsung, misalnya Undang-Undang terkait kesehatan dengan Undang-Undang yang terkait dengan kesehatan juga. Tematis dalam membentuk peraturan perundang-undangan sejatinya diamanatkan pula dalam Putusan MKRI No. 91/PUU-XVII/2020 yang melegitimasi pembentukan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu):[59]

> *"Sementara itu, karakter metode omnibus law dalam UU 11/2020 berbeda dengan pembentukan UU 32/2004 dan UU 7/2017. Hal tersebut terlihat dari jumlah UU yang dilakukan penyederhanaan yaitu berjumlah 78 UU dengan materi muatan yang saling berbeda satu sama lain dan seluruh UU yang digabungkan tersebut masih berlaku efektif kecuali pasal-pasal yang diubah dalam UU 11/2020. ... Dengan melihat perbedaan tersebut, model penyederhanaan UU yang dilakukan oleh UU 11/2020 menjadi sulit dipahami apakah merupakan UU baru, UU perubahan, atau UU pencabutan ... ."*

Dalam pandangan tersebut, MKRI telah menegaskan mana materi muatan yang dapat dipahami oleh masyarakat –UU Pemilu–, dan mana materi muatan yang tidak dipahami oleh masyarakat – UU Ciptaker. Oleh karena itu, harus dibangun kesepahaman dan kesepakatan bahwa ke depannya metode *omnibus law* tetap dapat digunakan sebagai salah satu metode pembentukan Undang-Undang, sepanjang hanya memuat materi muatan yang saling terkait secara langsung atau bersifat tematis.

[59] Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 409.

Metode *Omnibus Law* tematis sejatinya adalah *best practice* penggunaan metode *omnibus law* di Amerika Serikat. Studi komparasi oleh Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus melihat kesuksesan implementasi metode *omnibus law* di Amerika Serikat bersumber dari penerapan *single-subject clauses*.[60] Nadanya serupa dengan kondisi UU Kesehatan dan UU Sektor Keuangan, yakni "*No law will grap more than one subject, which will be stated in its title*."[61] Batasannya tegas dalam mayoritas konstitusi negara bagian di sana. Tujuannya –selain menciptakan *intelligibility*– adalah menciptakan legislasi yang akuntabel dan penuh pertimbangan.[62] Spesifiknya pada pencegahan praktik *logrolling* dan *riders* melalui transparansi legislasi: "*In brief, the single subject rule promotes transparency and clarity in the lawmaking process by requiring that a bill's subject be identified in its title, thus giving notice of the bill's contents and narrowing its scope*."[63]

Isu *exhaustiveness* tidak hanya terikat pada metode *omnibus law*, tetapi lebih pada sistem hukum *civil law*. Isu ini telah disoroti oleh UU P3 dengan memberikan batasan bentuk-bentuk materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.[64] Sehingga suatu Undang-Undang seharusnya tidak memuat ketentuan teknis yang terlalu detail sebab dapat didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan di bawahnya. Isu yang lebih menarik sejatinya ketika terjadi ketergantungan dari suatu Undang-Undang kepada *delegated legislation*, yakni sifat pembentukan *delegated legislation* yang "ikut arah angin bertiup" karena kebijakan dibentuk oleh eksekutif yang tidak stabil dan efek *delegated legislation* yang menciptakan kondisi obesitas pada peraturan perundang-

[60] Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus, "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland," *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): h. 328.

[61] Anggono dan Firdaus, "Omnibus Law," h. 328.

[62] Richard Briffault, "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma," *Albany Law Review* 82, no. 4 (2019): h. 1632.

[63] Daniel N. Boger, "Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle," *Virginia Law Review* 103, 6 (2017): hh. 1254-1255.

[64] Diatur dalam Pasal 10 sampai Pasal 14 UU P3.

undangan di bawah Undang-Undang.[65] Tanpa mengulangi diskusi, prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan asas formil dan materil. Muaranya, suatu peraturan perundang-undangan sekalipun dibentuk oleh eksekutif haruslah secara substantif tidak melahirkan masalah. *Das sollen*-nya demikian. Adanya kesalahan dari eksekutif tentu dapat menjadi landasan *judicial review* pada Mahkamah Agung. Termasuk diskursus yang harus dikembangkan ialah *delegated legislation* yang tidak segera dibentuk sehingga daya kerja suatu Undang-Undang menjadi bermasalah.

Isu obesitas dapat menarik metode *omnibus law* tematis untuk digunakan pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang pula. Secara preposisi, hal ini penting karena faktanya hampir semua negara hukum saat ini memerlukan *delegated legislation* dari Undang-Undang yang pengaturannya bersifat umum dan prinsip saja.[66] Di sisi lain, hal ini akan memudahkan masyarakat untuk membaca ketentuan yang detail terkait bagaimana menjalankan materi muatan suatu Undang-Undang. Ibarat suatu *manual book* terkait suatu Undang-Undang. Catatan yang penting adalah penggunaan metode *omnibus law* tematis di peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang harus terlebih dahulu dipayungi dengan adanya Undang-Undang yang menggunakan metode *omnibus law* tematis. Dengan penggunaan metode *omnibus law* tematis tersebut, maka terjadi simplifikasi pada setiap hierarki peraturan perundang-undangan. Cukup senada dengan wacana yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie sebagaimana dikutip Buana, yakni pemberian kewenangan khusus pada Peraturan Presiden untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan.[67]

---

[65] Bandingkan: Rauta, dkk., *Policy Brief*, h. 96., dan Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Cetakan Kedua. (Yogyakarta: EA Books, 2022), h. 232.

[66] Fitriani Ahlan Sjarif, "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia," *Pakuan Law Review* 3, no. 2 (2017): h. 34.

[67] Buana, "Menakar Konsep Omnibus," h. 318.

Kesimpulan

Legislasi dibatasi secara tegas oleh Negara Hukum dengan salah satunya melalui *constitutional imposed limits*. Dengan keterbatasan materi Konstitusi, *specific limitation clauses* dalam *law-making process* didelegasikan untuk diatur dengan Undang-Undang. Saat ini, delegasi tersebut termuat dalam UU P3. Sebagaimana *constitutional imposed limits* yang perubahannya tidak terlalu dinamis, pembentukan UU P3 pun harusnya dibatasi secara tegas. Untuk itu, pembentukan UU P3 harus melihat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai asas yang tidak hanya membatasi pembentukan UU P3 secara formil, namun pula menjadi asas materiil bagi UU P3. Prinsip ini menjadikan UU P3 harus *supra* patuh terhadap asas tersebut.

Dalam sifat *supra* patuh tersebut, maka pembentukan UU P3 harus terlebih dahulu melakukan uji materi muatannya terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tulisan ini telah melakukan uji teknik peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam perubahan kedua UU P3 berlandaskan asas kejelasan rumusan. Asas tersebut secara positif menarik keharusan untuk adanya *form* pembentukan Undang-Undang yang jelas. Secara konseptual, asas kejelasan rumusan merupakan wujud dari *Intelligibility*.

Studi terhadap akar lahirnya teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni metode *omnibus law* melahirkan kesimpulan bahwa pembentukan Undang-Undang tersebut menciptakan *complex policy*. Hal tersebut bersumber dari materi muatan yang tidak saling berkaitan secara langsung antara satu sama lain. Namun, dalam pembentukan Undang-Undang dengan metode *omnibus law* yang bersifat tematis, asas kejelasan rumusan nampak terpenuhi sebab isi Undang-Undang – setidak-tidaknya – telah dikonkretkan dalam judul Undang-Undang tersebut. Selain *complex policy*, asas kejelasan rumusan juga tidak terpenuhi bila terjadi *exhaustiveness*, untuk isu ini maka perlu dilakukan penggunaan *delegated legislation* yang ideal.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Anggono, Bayu Dwi dan Fahmi Ramadhan Firdaus, "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland". *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 319-336.

Boger, Daniel N., "Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle". *Virginia Law Review* 103, 6 (2017): 1247-1293.

Briffault, Richard, "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma". *Albany Law Review* 82, no. 4 (2019): 1629-1660.

Carter, Ross, "'High-quality' Legislation – (How) Can Legislative Counsel Facilitate It?." *The Loophole* 4 (2011): 41-72.

Fallon, Richard H., "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse." *Columbia Law Review* 97, no. 1 (1997): 1-56.

Kurnia, Titon Slamet, "Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): h. 476-491. http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2593

Mochtar, Zainal Arifin dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (2022): 29-41.

Murphy, Collen, "Lon Fuller and The Moral Value of The Rule of Law." *Law and Philosophy,* no. 24 (2005): h. 239-262.

Rishan, Idul, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 1-21. https://doi.org/10.31078/jk1811

Tamanaha, Brian Z., "The History and Elements of The Rule of Law." *Singapore Journal of Legal Studies* (2012): 232-247. https://www.jstor.org/stable/24872211.

Sjarif, Fitriani Ahlan, "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia." *Pakuan Law Review* 3, no. 2 (2017): 31-50.

Sungkat, Lailani, Wicaksana Dramanda, dan Susi Dwi Harijanti, "Urgensi Legitimasi Formil di Indonesia: Menguji Legitimasi dan Validitas." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 748-773. https://doi.org/10.31078/jk1842

Buku :

Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Pamulang: Unpam Press, 2018.

Cormacain, Ronan. *The Form of Legislation and The Rule of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2022.

Kurnia, Titon Slamet. *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Edisi Ketiga. Bandung: Mandar Maju, 2018.

_____. *Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2016.

Indrati S, Maria Faria. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Cetakan ke-15. Yogyakarta: Kanisius, 2020.

Mochtar, Arifin Zainal. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: EA Books, 2022.

Rauta, Umbu. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.

Rauta, Umbu, dkk. *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: Universitas Kristen Satya Wacana, 2023.

Bab dalam Buku :

Al-Fatih, Sholahuddin. "Perihal Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Manakah yang Paling Tepat Diterapkan di Indonesia?" *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Irfani, Nurfaqih. "Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-Undangan serta 'Best Practice' di Jerman sebagai Perbandingan." *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy. Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Riwanto, Agus. "Strategi Ketatanegaraan Memperbaiki Kualitas Undang-Undang Cipta Kerja melalui Metode Omnibus Law." *In Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Ed. Moh Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, Rudy. Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.

Tamanaha, Brian Z. "A Concise to The Rule of Law." *In Relocating the Rule of Law*. Ed. Gianluigi Palombella dan Neil Walker. Oxford: Hart Publishing, 2009.

Prosiding :

Buana, Mirza Satria. "Menakar Konsep Omnibus Law dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara". *In Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember, Indonesia , November 2017.

Naskah Kebijakan :

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023.

Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2022.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Putusan Pengadilan :

Putusan MKRI Nomor 27/PUU-VII/2009.

Putusan MKRI Nomor 79/PUU-XVII/2019.

Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

KONSTRUKSI PROGRESIF SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH

Prof. Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Email: litatyestalita@gmail.com

Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hadir seiring dengan dinamika-dinamika peraturan perundang-undangan di Indonesia dewasa ini. Dalam pembangunan sistem hukum, khususnya sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembangunan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah oleh Pemerintahan Daerah menjadi hal yang sangat penting dan perlu diperhatikan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk mengetahui kondisi eksisting mengenai pengaturan dan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, sekaligus mengkaji proyeksi arah (*roadmap*) konstruksi progresif dalam sistem perundang-undangan daerah. Penulisan artikel ilmiah ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan

pendekatan penelitian yang digunakan yaitu menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Republik Indonesia ini berdiri, memerlukan suatu kejelasan konsep dan kejelasan arah bagaimana sistem peraturan perundang-undangan di Daerah bisa optimal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Penulis menggagas beberapa langkah progresif sebagai pertimbangan bagi pengambil kebijakan di Daerah sehubungan dengan tuntutan pembangunan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah dalam rangka menjawab tantangan dan kebutuhan hukum masyarakat. 5 (lima) langkah progresif tersebut yaitu perencanaan, analisis dan evaluasi, penggunaan metode omnibus, penguatan substansi muatan lokal, serta penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.

Kata kunci: Konstruksi Progresif, Metode Omnibus, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintahan Daerah.

Latar Belakang

Pengembangan peraturan perundang-undangan, khususnya di tingkat Daerah, sangat diperlukan untuk mendorong pertumbuhan sosial dan ekonomi, akan tetapi sistem hukum tradisional seringkali berjuang untuk mengikuti perubahan yang cepat di dunia modern. Oleh karena itu, penerapan hukum secara progresif menjadi semakin penting untuk memastikan sistem hukum di Daerah tetap berjalan secara efektif dan relevan di masa mendatang. Masa depan pengembangan sistem hukum, termasuk menyangkut sistem peraturan perundang-undangan di Daerah, sangat penting keberadaannya untuk mempromosikan penataan secara progresif, dalam hal ini

turut melibatkan pengadopsian kerangka hukum baru yang memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah, sembari tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar keadilan dan kesetaraan.

Sistem hukum juga harus bersifat fleksibel untuk beradaptasi dengan kebutuhan yang berkembang dari berbagai industri dan sektor di Daerah. Pengembangan sistem hukum di Daerah harus disesuaikan dengan karakteristik sosial, budaya, dan ekonomi masing-masing daerah. Pendekatan ini memastikan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dari sistem hukum terbentuk secara relevan, praktis, dan efektif dalam menjawab kebutuhan spesifik di setiap daerah. Pengadopsian hukum secara progresif sangat penting untuk mempromosikan keadilan sosial, kesetaraan gender, dan hak asasi manusia yang merupakan komponen penting dari pembangunan yang berkelanjutan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan landasan sistem hukum negara Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI 1945. Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini menggarisbawahi tentang pentingnya konsep negara hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Pembentukan peraturan perundang-undangan atau proses legislasi merupakan salah satu aspek penting dalam negara hukum. Guna menjamin tegaknya hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, maka perlu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.[1] Terdapat beberapa hal yang dapat menjadi catatan sehubungan dengan kondisi lemahnya regulasi, khususnya terkait dengan eksistensi dari peraturan perundang-undangan daerah, antara lain yaitu

[1] Samuel Hamonangan Simanjuntak dan Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/PUU/XVIII/2020", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (2022): h.347-348.

pelaksanaan desentralisasi administrasi belum menampakkan ciri sejati dari otonom luas sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perlakuan kepada pemerintahan daerah sebatas pada keharusan melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan dan bukan perlakuan untuk memotivasi pemerintahan daerah untuk menjadi institusi pemerintahan yang otonom. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang cenderung mengelirukan pemerintahan daerah. Akibatnya, pemerintahan daerah menjadi tergantung dan selalu meminta petunjuk kepada pemerintah pusat agar dapat memahami masalah yang dihadapinya.[2]

Terkait dengan ukuran penilaian keberhasilan pemerintahan daerah melaksanakan urusan yang telah diserahkan demikian, logika yang selama ini tertanam dalam pemikiran pemerintah adalah asalkan pemerintahan daerah sudah dapat melaksanakan urusan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi yang mendelegasikan pengaturannya dalam tataran Peraturan Daerah tersebut sebagai suatu rutinitas, maka otonomi daerah telah dianggap berhasil. Begitu pula dengan masyarakat, bahwa dengan terbitnya suatu Peraturan Daerah saja, telah dianggap sebagai suatu indikator keberhasilan.[3] Sejatinya, dengan terbitnya suatu peraturan perundang-undangan daerah tersebut, tidak semata-mata hanya 'asal dibentuk' saja, akan tetapi harus melalui suatu mekanisme atau proses untuk melakukan pemetaan permasalahan beserta dengan solusinya secara utuh dan menyeluruh.

---

[2] W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), h.33-34.

[3] *Ibid*., h.34.

Perumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, maka penulis menyusun beberapa perumusan masalah dalam penulisan artikel ilmiah ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi eksisting mengenai pengaturan dan pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah?
2. Bagaimana proyeksi arah (*roadmap*) konstruksi progresif dalam sistem perundang-undangan daerah?

Metode Penelitian

Guna menganalisis sekaligus menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini, maka digunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. **Soerjono Soekanto** mendefinisikan penelitian yuridis normatif sebagai penelitian hukum dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka sebagai bahan dasar[4]. Kegiatan penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis hukum berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Kondisi Eksisting mengenai Pengaturan dan Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang baik biasanya memenuhi 3 (tiga) landasan utama, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis[5]. Menurut **Paul**

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), h.13-14.

[5] Aristo Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum," *Jurnal Ilmu*

Scholten, asas-asas hukum itu diartikan sebagai, "*tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita*"[6]. Asas-asas hukum itu sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim[7]. Praktik tatanan hukum dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum (*rechtsidee*) yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif atau peraturan perundang-undangan, lembaga hukum, serta proses atau perilaku birokrasi pemerintahan dan masyarakat. Cita hukum pada hakikatnya merupakan aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri, berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang terdiri atas tiga unsur, yaitu keadilan (*gerechtmatigheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*), serta kepastian hukum (*rechtmatigheid*)[8].

Konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Republik Indonesia ini berdiri, memerlukan suatu kejelasan konsep dan kejelasan arah bagaimana sistem peraturan perundang-undangan di Daerah dapat berjalan secara optimal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, Pemerintahan Daerah diberikan otonomi secara luas, kecuali dalam urusan pemerintahan tertentu yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Guna melaksanakan otonomi di Daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan

---

Hukum Fiat Justisia 10, no. 4 (2016): h.605.

[6] A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi Fakultas Pascasarjana* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), h.302.

[7] O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum* (Jakarta: BPK. Gunung Mulia, 1975), h.49.

[8] Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995), h.247.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedudukan Peraturan Daerah berada pada tingkatan peraturan terendah dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan,[9] di mana hal ini memiliki arti strategis dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah.

Pemerintahan Daerah dalam membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah selama ini telah dipandu oleh beberapa Undang-Undang yang telah Penulis sebutkan sebelumnya, yaitu dari segi formil pembentukan peraturan perundang-undangan diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya, kemudian dari aspek kewenangan otonomi daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, lalu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dan perubahannya, serta berbagai macam peraturan perundang-undangan sektoral atau teknis terkait lainnya yang meliputi undang-undang dan peraturan lain yang berada di bawah undang-undang sektoral atau teknis tersebut. Pemerintahan Daerah dengan kondisi dimaksud pada dasarnya telah mempunyai panduan yang cukup lengkap dan jelas dalam pembentukan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Realita di lapangan berkaitan dengan pembentukan dan implementasi terhadap produk hukum daerah menunjukkan bahwa terdapat problematika dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah selalu dituntut untuk berkembang menyesuaikan dengan dinamika tersebut secara progresif.

[9] Lihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa daerah yang telah konsisten dalam merencanakan pembentukan peraturan daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah, sehingga dari usulan rancangan Peraturan Daerah yang direncanakan dapat dipenuhi penyelesaiannya pada jangka waktu yang telah ditentukan. Tidak sedikit Daerah yang belum atau bahkan tidak mampu memenuhi perencanaan Propemperda, sehingga harus menjadi tunggakan penyusunan rancangan peraturan daerah pada tahun berikutnya (luncuran). Berkaitan dengan pelaksanaan proses pembentukan peraturan daerah, terdapat capaian program pembentukan peraturan daerah di provinsi Jawa Tengah dengan rasio perbandingan antara jumlah rancangan peraturan daerah dan jumlah peraturan daerah yang ditetapkan melalui uraian sebagai berikut.

Tabel 1. Capaian Propemperda Provinsi Jawa Tengah 2018-2023

No.	Tahun	Jumlah Raperda dalam Propemperda	Jumlah Perda yang ditetapkan	Persentase
1.	2018	20	14	70 %
2.	2019	18	17	94 %
3.	2020	21	5	23,8 %
4.	2021	27	12	44,44%
5.	2022	25	13	52%
6.	2023	18	3	16,67%

*(**Sumber:** Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2023).*

Pada tahun 2020, pemerintah pusat telah melakukan suatu pendekatan praktis untuk belajar dari pengalaman (*lesson learnt*) dalam mencoba menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan yang merupakan problematika menahun. Undang-undang sektoral di Indonesia saat ini telah terlalu banyak memberikan kontribusi terhadap disharmoni peraturan. Di

samping itu, permasalahan waktu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang juga krusial. Pemerintah pusat telah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, kemudian pada saat ini disempurnakan dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja). Tujuan dari pembentukan UU Cipta Kerja dimaksudkan untuk memperbaiki kurang lebih 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang sektoral yang bersifat disharmoni melalui metode omnibus sebagai satu langkah besar.

Pelaksanaan program pembentukan peraturan daerah atau program pembentukan peraturan kepala daerah pada hakikatnya bukan hanya masalah kuantitatif atau angka, namun juga kualitatif atau mutu. Melalui konsep pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan perencanaan dan penganggaran yang ada, maka capaian target penyusunan Peraturan Daerah di DPRD berjalan berbanding lurus. Saat anggaran meningkat, maka target secara kuantitas juga akan meningkat. Jumlah Peraturan Daerah yang ditetapkan adalah indikator mutlak capaian kinerja DPRD dan Kepala Daerah dalam aspek peraturan perundang-undangan.

Tabel 2. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah yang Berpotensi Perlu dilakukan Penyempurnaan Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 dan UU Nomor 6 Tahun 2023

NO	TAHUN	NAMA PERDA	ALASAN
1.	2020	1. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Perhubungan	Disharmoni Substansi

2.	2019	2. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pendidikan 3. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Desa Wisata di Provinsi Jawa Tengah 4. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perubahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2039 5. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang Sistem Kesehatan Provinsi 6. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2029 tentang Perubahan Atas Perda 6 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029	Disharmoni Substansi
3.	2018	7. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Peningkatan Produktivitas Tanaman Tebu 8. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Air Tanah 9. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Rencana Umum Energi Daerah 10. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tahun 2018-2038	Disharmoni Substansi
4.	2017	11. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan 12. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan	Disharmoni Substansi

5.	2016	13. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Investasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah 14. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kawasan Perkotaan Brebes Tegal Slawi Pemalang Tahun 2016-2036 15. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Energi di Provinsi Jawa Tengah 16. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani 17. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Standarisasi Jalan Provinsi Jawa Tengah	Disharmoni Substansi
6.	2015	18. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan Provinsi Jawa Tengah 19. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial 20. Peraturan Daerah Nomor Nomor 7 Tahun 2015 tentang Pelayanan Publik	Disharmoni Substansi
7.	2014	21. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah 22. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan	Disharmoni Substansi

(Sumber: Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2023).

Dalam sepuluh tahun terakhir, terdapat kurang lebih 22 (dua puluh dua) Peraturan Daerah di provinsi Jawa Tengah, yang secara legalitas, undang-undang yang mendasari pembentukan Peraturan Daerah tersebut telah diubah dengan UU Cipta Kerja. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk segera melakukan pemetaan terhadap substansi Peraturan Daerah, serta mengambil langkah progresif dalam melakukan penyesuaian sistem peraturan perundang-undangan yang ada di Daerah agar sejalan (*on track*) dengan kebijakan nasional. Dari 22 (dua puluh dua) Peraturan Daerah dimaksud, apabila dilakukan perubahan satu demi satu, maka dalam prosesnya memerlukan waktu yang lama. Penggunaan metode omnibus menjadi salah satu alternatif dalam mengambil kebijakan guna meminimalkan permasalahan pembentukan regulasi dimaksud.

Berkenaan dengan efisiensi waktu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pada rasio perbandingannya, jika dalam angka rata-rata satu periode Program Legislasi Nasional (Prolegnas) terdiri atas 30 (tiga puluh) undang-undang prioritas, maka Pemerintah telah menghemat hampir 3 (tiga) periode Prolegnas yang berarti adalah 15 (lima belas) tahun. Pemerintah pusat telah memberikan pembelajaran progresif ini kepada Pemerintah Daerah, serta dalam hal ini dituntut pula komitmen dari Pemerintah Daerah untuk mengambil kebijakan yang juga sejalan dengan pemerintah pusat, khususnya dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah.

Proyeksi Arah *(Roadmap)* Konstruksi Progresif dalam Sistem Perundang-undangan Daerah

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Guna mewujudkan

hal tersebut, maka dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak dalam proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Penulisan artikel ini menjelaskan bagaimana membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah secara progresif melalui 5 (lima) langkah guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara optimal.

Pada kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan bagi pengambil kebijakan di Daerah sehubungan dengan tuntutan pembangunan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah dalam rangka menjawab kebutuhan hukum masyarakat. ***Pertama*, yaitu perencanaan.** Menurut **Becker**, Perencanaan merupakan suatu cara rasional untuk mempersiapkan masa depan. Diperkuat oleh pendapat **Alder** bahwa Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan hal yang ingin dicapai pada masa yang akan datang melalui penentuan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tertentu[10]. Tahapan perencanaan dilakukan dengan serangkaian proses untuk menguji berbagai arah pencapaian dan mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, kemudian mengukur kapasitas kemampuan kita untuk mencapainya, serta memilih arah-arah dan langkah-langkah terbaik untuk mencapainya.

Sebelum resmi disahkan menjadi Peraturan Daerah, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam bentuk suatu naskah Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik merupakan suatu rancangan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, yang disusun sebagai hasil dari kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional,

[10] Taufiqurokhman, *Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan* (Jakarta: Penerbit Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), 2008), h.3.

kritis, objektif, impersonal, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.[11] Hal tersebut tercermin dari pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakangi penyusunan suatu Naskah Akademik yang berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah berupa rekomendasi mengenai urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan yang dilengkapi oleh pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.[12]

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, membawa dampak perubahan terhadap sistem dari teknis penyusunan Naskah Akademik bagi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu diterapkannya suatu metode analisis baru berupa metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI).[13] Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan penataan dan perbaikan kembali terhadap mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan, guna mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Penataan dan

---

[11] Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang*, Cet. V (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), h.224.

[12] Lita Tyesta Addy Listya Wardhani., *dkk*., *Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Teori dan Teknik)*, Cet. 1 (Yogyakarta: CV MAHATA, 2020), h.111.

[13] Lihat pada bagian Penjelasan Umum dan Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

perbaikan dalam undang-undang ini juga merupakan bentuk tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai perkara pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Setelah upaya penelitian dan pengembangan tersebut selesai dilaksanakan dan merekomendasikan agar norma hukum yang berhasil dikaji itu supaya dilembagakan menjadi norma hukum tertulis yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, barulah langkah berikutnya dilakukan, yaitu perencanaan dan perancangan peraturan perundang-undangan. Agar pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara terencana, maka pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan didasarkan pada suatu Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).[14] Dalam konteks perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah, berdasarkan Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propemperda. Propemperda disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah. Selain itu, telah diatur penyusunan Program Pembentukan Peraturan Kepala Daerah untuk Peraturan Gubernur, Bupati, atau Wali Kota. Secara operasional, Propemperda memuat daftar rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Propemperda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (dalam hal ini yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD) untuk membentuk suatu

[14] Asshidiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, h.182-183.

Peraturan Daerah, sehingga dipandang perlu untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.[15]

Setiap peraturan perundang-undangan yang baik dan taat asas, dalam proses pembentukannya, senantiasa harus dilaksanakan secara transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi secara aktif dalam memberikan masukan pada saat proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.[16] Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang baik perlu menggunakan mekanisme konsultasi publik. Konsultasi publik dapat diartikan sebagai suatu metode atau teknik partisipatif dalam merancang dan menyusun sebuah kebijakan. Singkatnya, konsultasi publik dapat dipahamkan sebagai metode yang serumpun dan satu keluarga dengan gagasan-gagasan partisipasi dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan publik. Konsultasi publik merupakan proses dari kegiatan untuk lebih mendekatkan diri dengan aspirasi publik melalui pelibatan langsung warga negara.[17] Asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, salah satunya dalam proses penyusunan Propemperda, harus diperhatikan sebagai wujud transparansi dan keterbukaan, di mana masyarakat betul-betul diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan pada saat proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan skala prioritas dan perkembangan kebutuhan masyarakat.[18] Konsep konsultasi sebagai wujud partisipasi publik di atas tentunya selaras dan tepat untuk dijadikan sebagai prinsip dalam konteks penyusunan peraturan yang baik (*principle for good regulation*), karena melalui konsultasi publik dimaksudkan

---

15 Wardhani., *dkk*., *Perancangan...*, *Op.Cit*., h.97.
16 *Ibid*., h.76.
17 Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative...*, *Op.Cit*., h.69.
18 Wardhani., *dkk*., *Perancangan...*, *Op.Cit*., h.101-102.

untuk memfasilitasi akses yang luas dan setara bagi masyarakat sebagai aktor penentu kebijakan guna meningkatkan kualitas suatu peraturan perundang-undangan agar menjadi lebih efektif, berdaya guna, dan berhasil guna, sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.[19]

Sehubungan dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah, baik karena menimbulkan biaya yang tinggi, memberatkan masyarakat di Daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat suatu perizinan yang ditimbulkan misalnya, sebagai instrumen negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat hukum, telah dibuat suatu mekanisme untuk menyelesaikan konflik peraturan atau konflik yang ditimbulkan dari suatu peraturan,[20] salah satunya yaitu melalui proses analisis dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan daerah. **Langkah kedua** yang dilakukan sebagai konstruksi gagasan progresif dalam sistem peraturan perundang-undangan daerah **ialah proses analisis dan evaluasi.** Konsep analisis dan evaluasi ini bertolak dari konsekuensi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, serta UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, menempatkan keduanya sebagai "batu uji" dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya di Daerah. Oleh karena itu, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan seperti yang Penulis sampaikan sebelumnya, diharapkan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang: a) sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum,[21] b) menjalankan amanat UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan; c) mengandung asas-asas materi muatan peraturan perundang-

[19] Bandingkan dengan Wardhani., *dkk*., *Perancangan*..., *Ibid*., h.65.

[20] *Ibid*., h.155.

[21] Nilai-nilai Pancasila ini diambil dari indikator Dimensi Operasional Pancasila yang disusun oleh UKP-PIP (BPIP).

undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan d) mendukung pelaksanaan sistem peraturan perundang-undangan nasional dan daerah.

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, maka Pemerintahan Daerah perlu melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang sudah berlaku. Analisis dan evaluasi ini tidak hanya akan memperbaiki materi hukum yang ada, namun juga akan memperbaiki berjalannya subsistem hukum lainnya, yaitu struktur hukum dan budaya hukumnya.[22]

Gambar 1. Siklus Pembentukan Peraturan Daerah



(Sumber: Hasil Olahan Sendiri).

Melihat ruang yang sudah ada dalam regulasi *existing*, Penulis melihat bahwa proses analisis dan evaluasi ini sangat diperlukan untuk menjadi penguat dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah. Proses analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan akan menjadi simpul dalam lingkaran dalam fase pembentukan peraturan perundang-undangan yang selama ini telah kita kenal mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

[22] Lawrence M. Friedman, *The Legal System, Asocial Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975).

atau penetapan, dan pengundangan[23]. Proses Analisis dan evaluasi akan menjadi simpul penghubung setelah penetapan dan pengundangan peraturan perundang-undangan dengan fase perencanaan. Dalam rangka optimalisasi pelaksanaannya, proses analisis dan evaluasi dilakukan baik oleh DPRD maupun Kepala Daerah. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai alat kelengkapan DPRD yang membidangi peraturan perundang-undangan sangat tepat untuk menjadi koordinator pelaksanaan Analisis dan evaluasi di legislatif sedangkan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi atau Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota menjadi koordinator pelaksanaan Analisis dan evaluasi di eksekutif. Bapemperda dapat melaksanakan Analisis dan evaluasi untuk Peraturan Daerah dan Peraturan DPRD, sedangkan Biro Hukum atau Bagian Hukum akan melaksanakan Analisis dan evaluasi untuk Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur.

Gambar 2. Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah



(Sumber: Hasil Olahan Sendiri).

Optimalisasi fungsi kedua lembaga dimaksud akan secara langsung mempengaruhi kualitas proses perencanaan Propemperda, sehingga rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan dalam Propemperda didasarkan oleh suatu hasil analisis dan evaluasi yang komprehensif, bukan hanya karena

[23] Lihat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dilandasi oleh asumsi atau perkiraan berdasarkan *trend* yang sedang berkembang belaka. Kajian analisis dan evaluasi yang dilakukan perlu mempertimbangkan parameter riil kebutuhan regulasi di Daerah berdasarkan pada *mandatory* peraturan perundang-undangan, perencanaan pembangunan daerah yang didorong oleh semangat dari visi dan misi kerja dari Kepala Daerah, serta urgensi dan kemendesakan kebutuhan hukum masyarakat yang nantinya dituangkan dalam analisis kebutuhan peraturan perundang-undangan sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan.

***Ketiga* ialah penggunaan Metode Omnibus.** Saat ini, Pemerintah sedang menggulirkan kebijakan simplifikasi regulasi, penyederhanaan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Gubernur/Bupati/Wali Kota. **Presiden Joko Widodo** mengajak seluruh pihak terkait untuk mereformasi aturan dan perundang-undangan yang dirasa menyulitkan masyarakat dan menghambat inovasi. Di era perubahan global sekarang ini, bangsa Indonesia sangat memerlukan regulasi yang sederhana, konsisten, dan mendorong munculnya inovasi baru[24]. Simplifikasi regulasi selaras dengan tujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mudah untuk dipahami dan diimplementasikan secara praktis, karena hal ini merupakan prasyarat penting guna mengoptimalkan pelaksanaan atas jaminan pemenuhan hak-hak masyarakat secara efektif melalui suatu regulasi yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan dikemas dalam bentuk sesederhana mungkin.[25] Pembenahan regulasi diperlukan karena percepatan

[24] Pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam rangka HUT ke- 74 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, di Depan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019), h.9-7 – 9-10.

[25] Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum* (Bandarlampung: Pusaka Media, 2020), h.60.

pembangunan, terutama di bidang ekonomi, yang sering kali terkendala oleh silang sengkarut regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron, dan saling tumpang tindih. Ujung-ujungnya, regulasi yang demikian menghadirkan ketidakpastian hukum.[26] Arahan Presiden ini kemudian diwujudkan dengan terbentuknya UU Cipta Kerja.

UU Cipta Kerja dalam penyusunannya menggunakan metode yang kita kenal sebagai metode omnibus. Metode omnibus saat ini telah resmi menjadi metode yang dapat digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam arti luas. Pada pengaturan dalam Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur bahwa,

> *"Metode omnibus merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan: a) memuat materi muatan baru; b) mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau c) mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu."*

Hal yang menarik dari pengaturan omnibus juga terdapat dalam Pasal 42A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu, "*Penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.*" Hal ini sangat relevan dengan dua hal yang Penulis

[26] Saldi Isra dalam Lita Tyesta Addy Listya Wardhani, "Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Orasi Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke- 61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 9 Januari 2018* (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2018), h.3.

sampaikan sebelumnya, yaitu perencanaan dan kajian analisis, serta evaluasi. Dalam proses kajian analisis dan evaluasi, secara substansial akan menghasilkan suatu rekomendasi kepada pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa suatu isu permasalahan peraturan perundang-undangan akan dapat diselesaikan dengan menggunakan metode omnibus yang secara formil akan diusulkan dalam Propemperda. Terdapat keuntungan bagi Pemerintahan Daerah ketika menggunakan metode omnibus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah, di antaranya yaitu mempersingkat proses legislasi, efisiensi biaya proses legislasi, dan harmonisasi pengaturan substansi beberapa sektor sekaligus.

Kondisi peraturan perundang-undangan yang 'gemuk', tidak harmonis, tidak konsisten, dan saling tumpang tindih dalam pengaturannya perlu diantisipasi melalui 5 (lima) langkah progresif yang saya konstruksikan dalam uraian artikel ilmiah ini, salah satunya yaitu melalui penerapan metode omnibus, bersama dengan langkah-langkah lainnya yang dilaksanakan secara integral dan menyeluruh. Kegagalan dalam menjaga sistem peraturan perundang-undangan daerah akan membawa dampak pada turunnya kualitas regulasi dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi, di mana buruknya kualitas dan kuantitas regulasi demikian akan berdampak pada efektivitas dan efisiensi dari keberadaan suatu peraturan perundang-undangan daerah.[27]

***Keempat* ialah penguatan substansi muatan lokal.** Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan pengejawantahan dari pemberian kewenangan kepada Pemerintahan Daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya, karena ada hal yang selain diatur dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, sehingga perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pada Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 diatur bahwa

[27] *Ibid*., h.18-19.

selain materi muatan yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemaknaan "materi muatan lokal" dimaksud perlu dipahami sebagai materi muatan yang belum atau tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, materi muatan lokal juga mempunyai aspek kekhususan yang hanya ada di Daerah tertentu, sehingga berbeda dengan daerah lainnya. Penyusunan Peraturan perundang-undangan di Daerah, khususnya Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, semestinya tidak menduplikasi substansi yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, akan tetapi dapat fokus pada substansi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang belum diatur pemerintah pusat dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara lebih teknis.

Urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah di awal pembentukannya sebagai daerah otonom pada prinsipnya merupakan bekal awal bagi Daerah dalam menjalankan pemerintahannya, di mana urusan ini lebih dikenal sebagai urusan absolut. Berangkat dari dasar pemikiran ini, seyogianya berbagai urusan di luar urusan absolut tersebut kemudian dapat dilakukan pengembangan oleh setiap daerah dalam rangka mengakomodasi segala kebutuhan yang berkembang di masing-masing Daerah. Hanya saja, secara pola saat ini terjadi kondisi yang berbanding terbalik dalam pelaksanaan pengaturan urusan absolut demikian, karena realisasi pengembangan urusan tersebut masih sangat tergantung dengan kebijakan antarsektor yang berada di tingkat Pusat. Kondisi pengaturan mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan Pemerintahan Daerah yang masih bersifat sektoral dan tumpang tindih tentunya akan membawa

implikasi bagi Daerah, di mana pengaturan urusan di tingkat Daerah pun tidak dengan mudah dapat diimplementasikan secara terintegrasi dengan urusan-urusan lain yang terkait dengan Daerah atau yang dibutuhkan oleh Daerah.[28]

Peraturan Daerah merupakan produk dari 'parlemen lokal' dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk undang-undang yang disusun bersama antara DPR sebagai 'parlemen pusat' dan Presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dan dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggaraan urusan pemerintahan ke Daerah. Hal ini seharusnya mendorong kreativitas dan inovasi Daerah untuk mengoptimalkan pelayanan publik (*public service*), salah satunya yaitu melalui pemuatan unsur muatan lokal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah. Hal ini merupakan bentuk dari perluasan ruang bagi proses menjaring aspirasi konstituen dan kesepakatan-kesepakatan politik dalam rangka memperkuat sistem demokrasi lokal.[29]

Kelima **ialah penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.** Menurut **Sinzheimer**, hukum tidak bergerak dalam ruang yang hampa dan berhadapan dengan hal-hal yang abstrak, akan tetapi hukum selalu berada dalam suatu tatanan sosial tertentu dan manusia-manusia yang hidup.[30] Dalam hal ini, keberadaan hukum bukan hanya hadir sebagai upaya untuk mengatur tatanan sosial masyarakat yang sesuai dengan hal yang bersifat formal prosedural belaka, melainkan juga bagaimana hukum hadir untuk menimbulkan efek-efek

[28] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Cet. I (Depok: Rajawali Pers, 2019), h.4.

[29] Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative...*, *Op.Cit*., h.149.

[30] Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), h.3.

yang memang dikehendaki oleh tujuan pembentukannya. Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang. Bagi suatu perundang-undangan yang dikatakan baik, sudah seharusnya syarat-syarat keberlakuan, baik secara filosofis, poltis, yuridis, sosiologis, maupun secara administratif, harus dipenuhi sekaligus.[31]

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, regulator (Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD) harus membuat suatu penilaian secara intensif mengenai aspek kelembagaan yang terlibat dalam pelaksanaan atas suatu peraturan perundang-undangan daerah yang dibentuk melalui proses perancangan strategi implementasi yang responsif, agar diperoleh upaya terbaik atas penegakan suatu peraturan perundang-undangan daerah.[32] Menurut teori tahapan kebijakan sinoptik (*synoptic policy-phases theory*), suatu kebijakan dalam hal orientasi normatifnya dikembangkan oleh dan di bawah kendali lembaga-lembaga yang memiliki akuntabilitas dengan masing-masing perannya, dalam porsi aktor politik sebagai pemegang peran (penyedia norma) yang mengambil keputusan dalam menentukan materi muatan dari suatu peraturan, di lain pihak lembaga-lembaga penegak peraturan merujuk pada kerangka ideal fungsi dari masing-masing lembaga dalam pembagian suatu kewenangan.[33]

Peraturan Daerah, baik peraturan daerah provinsi, kabupaten, maupun peraturan daerah kota diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah,[34]

---

[31] Asshidiqie, *Perihal...*, *Op.Cit*., h.166.

[32] Wardhani, *Perkembangan...*, *Op.Cit*., h.65.

[33] Wardhani, "Aspek..., *Op.Cit*., h.8-9.

[34] Lihat pada Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

di mana Peraturan Daerah perlu dilakukan penyebarluasan setelah diundangkan sebagaimana mestinya dengan tujuan agar setiap masyarakat dapat mengetahui keberadaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Untuk itu, Pemerintah Daerah, yaitu gubernur, bupati, dan walikota harus melaksanakan kewajibannya itu dengan sungguh-sungguh dengan menyelenggarakan berbagai program penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum dalam lingkup wilayah tanggung jawabnya masing-masing. Bahkan, penyebarluasan informasi dan pengetahuan hukum itu sendiri harus pula dimaknai sebagai tanggung jawab yang menyangkut tuntutan kebutuhan akan pendidikan, pemasyarakatan, dan pembudayaan hukum dalam arti yang lebih luas dan menyeluruh di setiap daerah, sehingga upaya mewujudkan cita negara hukum, di mana sistem hukum dan konstitusi yang menjadi landasan bekerjanya sistem bernegara dapat berjalan dengan sebaik-baiknya di mana hukum dan keadilan benar-benar terwujud sebagaimana mestinya.[35]

Penegakan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian dari upaya untuk melakukan pembumian terhadap hukum atau pembumian terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, masyarakat perlu mengetahui keberadaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Pada era saat ini, media elektronik menjadi suatu sarana baru untuk memberikan informasi atas peraturan perundang-undangan. Masyarakat lebih mudah memahami konten yang sederhana, fleksibel, dan cepat di lingkungan dunia maya, dibandingkan dengan suatu hal yang dikemas secara formil yang penuh dengan kekakuan. Inovasi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam menginformasikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sejak masih dalam rancangan perlu untuk dilakukan. Dalam penegakan peraturan perundang-undangan, secara strategis bermula dari diketahuinya rancangan peraturan

[35] Asshidiqie, *Perihal...*, *Op.Cit*., h.193.

perundang-undangan itu oleh masyarakat, khususnya Peraturan Daerah. Pemahaman dari para penegak Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk melakukan kombinasi antara aspek legalitas, aspek keadilan, serta partisipasi aktif masyarakat atas suatu penyusunan peraturan perundang-undangan, dapat memberikan kontribusi besar dalam efektivitas pelaksanaan dan penegakannya.

Kesimpulan

Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom mendapatkan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana hal tersebut telah diatur dalam berbagai regulasi kita. Pemerintah Daerah bersifat mandiri, tapi tidak bebas yang sebebas-bebasnya. Dalam pelaksanaan dinamika otonomi daerah, kewenangan Pemerintah Daerah mengalami pasang surut, disesuaikan dengan kebijakan pemerintah pusat. Dalam pembangunan sistem hukum, khususnya sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembangunan sistem peraturan perundang-undangan di Daerah oleh Pemerintahan Daerah menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Terdapat 5 (lima) langkah progresif yang dapat disasar dalam upaya untuk membangun sistem peraturan perundang-undangan di Daerah guna menjawab tantangan dan kebutuhan masyarakat, yaitu melalui proses perencanaan, analisis dan evaluasi, penggunaan metode omnibus, penguatan substansi muatan lokal, serta penegakan peraturan perundang-undangan di Daerah.

Daftar Pustaka

Buku :

Asshidiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*, Cet. V. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020.

Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa.* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995.

Friedman, Lawrence M. *The Legal System, Asocial Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.

Notohamidjojo, O. *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*. Jakarta: BPK. Gunung Mulia, 1975.

Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Cet. I. Depok: Rajawali Pers, 2019.

Pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia dalam rangka HUT ke-74 Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, di Depan Sidang Bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019), h.9-7 – 9-10.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

Taufiqurokhman. *Konsep dan Kajian Ilmu Perencanaan*. Jakarta: Penerbit Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), 2008.

Tjandra, W. Riawan, dan Kresno Budi Darsono. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Warassih, Esmi. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama, 2005.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum*. Bandarlampung: Pusaka Media, 2020.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya., *dkk*. *Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Teori dan Teknik)*, Cet. 1. Yogyakarta: CV MAHATA, 2020.

Jurnal Ilmiah :

Barlian, Aristo Evandy A. "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Perspektif Politik Hukum". *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia* 10, no. 4 (2016): h.605.

Simanjuntak, Samuel Hamonangan, dan Lita Tyesta Addy Listya Wardhani. "Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/PUU/XVIII/2020". *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (2022): h.347-348.

Disertasi dan Makalah Ilmiah :

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". *Disertasi Fakultas Pascasarjana*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.

Wardhani, Lita Tyesta Addy Listya. "Aspek Penting Reformasi Regulasi (Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Orasi Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke- 61 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 9 Januari 2018*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

REFORMASI REGULASI DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Rizky Novian Hartono[1], Esa Lupita Sari[2]

[1]Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah
Email: rizkynovianhartono@gmail.com

[2]Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah

Abstrak

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah membawa implikasi daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya. Meskipun begitu, penyerahan tersebut bukan tanpa batasan melainkan harus dijalankan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi logis lainnya ialah pemerintahan daerah diberi hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah sebagai manifestasi pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat dibentuk untuk menjawab permasalahan hukum yang ada di daerah. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak diimbangi dengan kualitas dan kuantitas norma hukum yang mumpuni sehingga berakibat pada terjadinya hiper regulasi regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni antar peraturan perundang-undangan. Hal tersebut tentu berdampak pada keberhasilan pencapaian pembangunan di daerah sebagai representasi kemajuan pembangunan secara nasional. Oleh sebab itu, melalui penelitian ini akan dikaji berbagai upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melakukan reformasi hukum

dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif sementara itu teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian menunjukan bahwa penataan regulasi di daerah melalui reformasi regulasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan Penataan Regulasi untuk mewujudkan kuantitas yang proporsional; penataan regulasi untuk meningkatkan kualitas; penataan kelembagaan pengatur regulasi dan re-regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci*: Otonomi Daerah, Peraturan Daerah, Penataan Regulasi*

Abstract

The handover of some government affairs from the central government to regional governments through regional autonomy carries the implication that regions have the authority to regulate and manage their own affairs. Even so, the handover is not without limitations but must be carried out based on the principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Another logical consequence is that regional governments are given the right to establish regional regulations and other regulations to carry out autonomy and assistance tasks. Regional regulations as manifestations of the implementation of regional autonomy are expected to be formed to answer legal problems that exist in the regions. However, this authority is not balanced with the quality and quantity of adequate legal norms, resulting in overlapping, inconsistent, multiple interpretations and disharmony between laws and regulations. This certainly has an impact on the success of achieving development in the regions as a representation of national development progress. Therefore, through this research, various efforts that can be made to carry out legal reform in the context of regional government administration will be studied. The research

method used in this research is normative juridical, while the data collection technique used is through document and library studies of secondary data in the form of primary, secondary and tertiary legal materials. The research results show that structuring regulations in the regions through regulatory reform in the context of regional government administration is carried out by structuring regulations to realize proportional quantities; structuring regulations to improve quality; institutional arrangement for regulation and re-regulation of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government.

Keywords: Regional Autonomy, Regional Regulations, Regulatory Arrangement

Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[1] Selanjutnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Perubahan paradigma bernegara yang sentralistik menuju ke arah konsep bernegara yang desentralistik berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan sarana dalam menggeser arah transisi demokrasi menuju terwujudnya konsolidasi demokrasi yang handal dan tangguh. Adanya gelombang reformasi menuntut adanya sebuah perbaikan kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca berjalannya kekuasaan yang otori. Jimly Asshidiqie[2] menegaskan bahwa, dalam rangka reformasi ke arah perwujudan cita-cita

[1] Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[2] Hamidi, Dr. Jazim, Teori & Hukum Perancangan Perda, (Surabaya: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012.) hal 2

negara yang berwawasan hukum, maka hukum dan sistem hukum perlu direformasi.

Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. CF Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/pusat.[3] Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pemerintah pusat tetap menjadi pemegang terakhir atas urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang diberikan langsung oleh konstitusi untuk membentuk peraturan daerah (perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.[4] Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan memiliki peran dalam mewujudkan tatanan hukum dalam masyarakat. Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Peraturan perundang-undangan menjadi sumber hukum utama di negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental ataupun *civil law system.*

Dalam suatu *rechstaat* (sebagaimana secara tepat diterjemahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan "negara berdasarkan atas hukum") yang modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah

[3] Fendri, Azmi, Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batubara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016) hal 34

[4] Lihat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan.[5] A. Hamid S, Attamimi berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.[6] Dalam kaitannya dengan penyusunan dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, harus terdapat keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan serta *das sollen* dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*.

Hukum yang *humanis partisipatoris* adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum. Fungsi hukum yang *humanis partisipatoris* merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan perda telah menambah kuantitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Gejala hiper regulasi merupakan satu dari sejumlah permasalahan peraturan perundang-perundangan di Indonesia. Hiper regulasi bukan hanya menjadi permasalahan perundang-undangan di tingkat pusat, melainkan juga menjadi permasalahan di tingkat daerah dan menjadi permasalahan klasik yang terus menjamur dan mengakar. Pemerintah melalui

[5] Kranenburg, Algemene Staatsleer (Ilmu Negara Umum), Terjemahan oleh B. Sabaroedin, Pradya Paramita, Jakarta, 1981, hal 2

[6] H. Abdul Latief, Hukum dan Pengaturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal 17

berbagai cara tengah mengupayakan menangani permasalahan tersebut dengan berbagai kebijakan yang dibuat. Sejatinya peraturan perundang-undanganlah yang akan mendesain tatanan sosial seperti apa tatanan yang ideal bagi suatu masyarakat.[7] Selain, bahwa pendesainan tatanan sosial tersebut tidak semata menciptakan tatanan baru, namun memperteguh suatu tatanan yang telah ada dengan memberikan landasan yuridis-formal, merupakan bentuk desain hukum suatu tatanan sosial agar kemudian memiliki kekuatan hukum mengikat secara formal-legalistik. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai sebagai proses teknis pembentukan norma-norma hukum yang kemudian dibungkus dalam suatu naskah regulasi atau legislasi. Melainkan lebih daripada itu, pemberian kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah dan peraturan lainnya harus dipahami secara proporsional dan tidak disalahgunakan oleh daerah untuk kepentingan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan dalam kerangka kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[8]

Permasalahan pembangunan bidang hukum yang dihadapi saat ini, antara lain adalah kondisi terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan (*hyper regulation*), regulasi yang tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum. Sebagaimana data yang dihimpun, jumlah Undang-Undang yang ada di Indonesia sebanyak 1.745 peraturan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjumlah 217 peraturan, Peraturan Pemerintah berjumlah 4.855 peraturan, untuk Peraturan Presiden sebanyak 2.336 peraturan, Peraturan Menteri berjumlah 18.218 peraturan, Peraturan Badan/Lembaga sebanyak 5.803 peraturan, dan

[7] Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hal 2.

[8] Suwandi, Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, 2018, hal. 147.

Peraturan Daerah berjumlah 18.814 peraturan.[9] Regulasi yang obesitas tersebut pada akhirnya hanya akan menghambat rencana pembangunan yang dicanangkan oleh Pemerintah.

Sebagai komponen utama dalam penyelenggaraan negara, kuantitas dan kualitas regulasi harus dikelola dengan baik. Untuk itu perlu dilakukan penataan regulasi sebagai upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka mendorong supremasi hukum. Penataan regulasi dilaksanakan tidak hanya di tingkat pusat karena pencapaian dari tujuan pembangunan nasional tidak dapat terlepas dari peran daerah. Sehingga diperlukan pula implementasi dalam bentuk kebijakan regulasi di daerah. Penataan regulasi pada akhirnya bertujuan agar para legislator tidak gagal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk membuat suatu peraturan yang mampu untuk merespons secara tepat atas kebutuhan, stabilitas, kejelasan, konsistensi, kedayagunaan, dan publikasi atas peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.[10] Dalam rangka penataan regulasi dibutuhkan suatu tindakan yang disebut sebagai Reformasi Regulasi.[11] Reformasi Regulasi diharapkan berperan penting dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka menetapkan perda yang berkualitas dan efektif. Dalam penelitian ini akan dilakukan kajian mengenai keberadaan peraturan daerah yang dapat dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagai implikasi yuridis atas pendelegasian oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

[9] Disadur dari peraturan.go.id

[10] Waldron, Jeremy, Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. 17.

[11] Hamidi, Dr. Jazim, Op.cit, hal 24

Perumusan Masalah

Perumusan masalah sangat diperlukan dalam suatu penulisan karya ilmiah, karena akan memudahkan dalam membahas permasalahan yang akan diteliti, selain itu juga agar penelitian dapat dilakukan lebih mendalam dan tepat pada sasaran yang hendak dicapai dengan tujuan agar permasalahan tidak menjadi luas atau bahkan menyempit serta untuk menghindari ketidakjelasan masalah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka Penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan terkait bagaimana penataan regulasi di daerah melalui reformasi regulasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dimana daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, termasuk dalam menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, disebabkan penelitian ini bersifat ilmiah.[12] Penelitian dikatakan pula sebagai suatu kegiatan ilmiah yang ada kaitannya dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.[13] Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian

[12] H. Hadari Nawawi, Penelitian Terapan, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 1989) halaman 9

[13] Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.13

hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.[14] Data sekunder yang telah diperoleh selanjutnya akan diolah dengan memilah-milah data yang relevan atau tidak dengan permasalahan yang diteliti dan kemudian menyusunnya ke dalam bentuk hasil penelitian yang sistematis. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif.

Pembahasan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud pelaksanaan negara berdasarkan hukum sebab dalam rangka menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, harus didasarkan pada hukum sebagai legalitas menjalankan tindakan. Friedrich Julius Stahl mengungkapkan bahwa terdapat 4 (empat) unsur dalam negara hukum *(rechtstaat)* antara lain perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.[15] Maka dari itu, pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi hal krusial mengingat norma hukum memiliki sifat untuk mengatur dan memaksa bagi setiap orang agar mematuhinya yang sekaligus juga berdampak pada kebebasan dan kepentingan orang banyak[16]. Sebagaimana pula yang diutarakan oleh Jeremy Bentham bahwasanya seharusnya kepentingan umum *(general utility)* menjadi landasan filosofis dibentuknya suatu legislasi sedangkan kebutuhan umum *(public good)* seharusnya menjadi objek daripada pembentuk undang-undang itu sendiri.[17]

---

[14] Bambang Sunggono, loc.it

[15] Qamar, Nurul, et. all., Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat), (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2018)), hal. 64.

[16] Waldron, Jeremy, Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. 15.

[17] *ibid.*

Sebagai dasar legalitas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan suatu aturan hukum yang berkualitas. Kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud salah satunya ialah harus terpenuhinya teori atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Hans Nawiasky, sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaedah berjenjang. Lebih lanjut, Hans Nawiasky mengelompokan menjadi 4 (empat) besar yaitu *staatsfundamental norm* (norma fundamental negara), *staatsgrund gezets* (aturan dasar negara), *formeel gezets* (undang-undang formal), dan *verordungen* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).[18] Pengelompokan tersebut menjadi tata urutan norma hukum dalam suatu negara. Di Indonesia, tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan tersebut membawa konsekuensi bahwa peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau setingkat. Pertentangan antarperaturan perundang-undangan akan menimbulkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga berdampak pada ketidakefektifan peraturan tersebut sehingga tidak dapat dilaksanakan.[19] Maka dari itu, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.[20]

---

[18] Suwandi, Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, 2018, hal. 151.

[19] Lihat Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[20] Handoyo, Hestu Cipto, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), hal. 65.

Sebagaimana data yang dihimpun, jumlah Undang-Undang yang ada di Indonesia sebanyak 1.745 peraturan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjumlah 217 peraturan, Peraturan Pemerintah berjumlah 4.855 peraturan, untuk Peraturan Presiden sebanyak 2.336 peraturan, Peraturan Menteri berjumlah 18.218 peraturan, Peraturan Badan/Lembaga sebanyak 5.803 peraturan, dan Peraturan Daerah berjumlah 18.814 peraturan.[21] Berdasarkan data tersebut menunjukan bahwa regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk perda. Kondisi demikian menunjukkan terjadinya hiper regulasi pada perda. Hiper regulasi terjadi bukan tanpa sebab bahwasannya perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada dasarnya, regulasi di tingkat pusat maupun regulasi di tingkat daerah terintegrasi dalam Sistem Regulasi Nasional (SRN). Dalam Sistem Regulasi Nasional berlaku kaidah-kaidah tertentu yang berfungsi untuk menjaga eksistensi sistem itu sendiri, diantaranya adalah asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini tidak terlepas dari adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri. Bahwa kekuatan hukum mengikat peraturan perundang-undangan ditentukan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketidakmampuan dalam menjaga Sistem Regulasi Nasional mengakibatkan turunnya kualitas regulasi serta tidak terkendalinya kuantitas regulasi. Penurunan kualitas regulasi dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi regulasi itu sendiri, dimana regulasi merupakan landasan formal dari setiap

[21] Disadur dari peraturan.go.id pada tanggal 30 September 2023

tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan batasan materi muatan dalam peraturan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya terjadi karena dua hal yakni karena kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi. Kewenangan delegasi ini merupakan representatif dari materi muatan penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan delegasi tersebut tidak diberikan, melainkan "diwakilkan", selain itu kewenangan delegasi bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Sedangkan materi muatan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan merupakan representatif dari kewenangan atribusi. Berdasarkan teori kewenangan disebutkan bahwa pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan *attributie* berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dilakukan melalui dua cara yaitu *delegatie* dan *mandaat,* delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada *Sub Delegatie*, dan tidak ada *Sub-sub Delegatie*. Artinya, dalam wewenang atribusi dan delegasi, lembaga yang menerima wewenang bertanggung jawab atas pelaksanaan

wewenang tersebut.[22] Regulasi yang obesitas tersebut pada akhirnya hanya akan menghambat rencana pembangunan yang dicanangkan oleh Pemerintah.

Secara kontekstual pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Sebagai langkah konkrit untuk mewadahi hak dan kewajiban pemerintahan daerah dibutuhkan adanya suatu instrumen yuridis dalam menyelenggarakan pemerintahan guna mewujudkan pembangunan di daerah agar berjalan secara terarah, terpadu, dan terencana. Wujud instrumen yuridis dimaksud hadir dalam bentuk produk hukum daerah, baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pembentukan perda merupakan suatu pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.[23] Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lukman Hakim Saifuddin dalam Rapat Paripurna Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-8 pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar mengenai Pemerintahan Daerah, mengungkapkan bahwa perubahan mengenai Bab Pemerintahan Daerah pada Undang-Undang Dasar telah membawa konsekuensi pada berubahnya paradigma pembangunan yang semula menjadikan pembangunan daerah sebagai objek dari pembangunan nasional bergeser menjadi keberhasilan pembangunan nasional ditentukan dari keberhasilan pembangunan di daerah. Dengan begitu, perlu kiranya dipahami bahwa pembentukan peraturan di daerah sangat menentukan kualitas pembangunan di daerah itu sendiri sebab akan berdampak pada keberhasilan pembangunan nasional.[24]

---

[22] SF. Marbun, *Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hal. 109-120

[23] Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan (proses dan teknis penyusunan), Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 23.

[24] Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

Permasalahan regulasi lainnya di tingkat daerah ialah efektivitas dan kemanfaatan. Peraturan daerah sejatinya dibentuk untuk dapat dilaksanakan. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang memiliki kepastian hukum, dapat dilaksanakan dan memiliki kemanfaatan. Ketiganya berkaitan erat, bahwa regulasi disusun dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat dilaksanakan dengan demikian peraturan perundang-undangan tersebut menjawab kebutuhan masyarakat atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memiliki nilai kemanfaatan. Antoni Putra (2020:4) menjelaskan, bahwa selain regulasi yang terlalu banyak, terdapat beberapa permasalahan mendasar lainnya, pertama, tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Kedua, adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketiga, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi.[25]

Disharmoni pengaturan atau tumpang tindih peraturan daerah, baik secara vertikal maupun horizontal, merupakan implikasi dari adanya penjenjangan norma dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Hans Kelsen[26], tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain dikoordinasikan belaka, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan merupakan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda-beda. Norma yang menentukan perbuatan

1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2022, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 1426.

[25] Christiawan, Rio, Omnibus Law Teori dan Penerapannya, (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hal 173

[26] Hidayat, Arief, Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional, disampaikan pada acara Seminar Nasional dengan tema, "Menyoal: Pengaturan Tenaga Kesehatan Dalam Rancangan Undang-Undang Tenaga Kesehatan", 16 November 2013 di Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, hal 5

norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.[27] Disamping *stufenbau theory* oleh Hans Kelsen yang mengungkapkan bahwa norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, hukum positif Indonesia pun telah menegaskan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa, "Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

1. latar belakang dan tujuan penyusunan;
2. sasaran yang ingin diwujudkan;
3. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, Penulis beranggapan bahwa permasalahan regulasi daerah meliputi kuantitas regulasi yang tidak proporsional dan kualitas regulasi yang tidak maksimal. Penataan regulasi diperlukan untuk mengatasi kuantitas regulasi dan meningkatkan kualitas regulasi. Penataan regulasi dilakukan melalui Reformasi Regulasi yang bertujuan agar regulasi yang dihasilkan dapat lebih mampu untuk bekerja secara efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah telah melakukan upaya mengendalikan kuantitas regulasi agar terbentuk jumlah regulasi yang proporsional melalui simplifikasi dan deregulasi

[27] Syakira, Nurmi Aliyatul dan M. Aris Munandar, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi, Guepedia, 2020), hal 49

peraturan perundang-undangan. Presiden Joko Widodo sejak tahun 2015 telah mengeluarkan kebijakan deregulasi yang tertampung dalam Paket Kebijakan Ekonomi mulai dari jilid I sampai dengan jilid XVI. Kebijakan yang sama tertuang dalam Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Menengah. Dalam kurun waktu tahun 2020-2024 yang merupakan RPJMN tahap ke-IV, kebijakan Reformasi Regulasi ditujukan untuk mendorong terwujudnya Sistem Regulasi Nasional yang lebih sederhana dan tertib. Berdasarkan hal tersebut Penulis berpandangan bahwa Reformasi Regulasi di tingkat daerah dilakukan melalui penataan regulasi yang meliputi penataan regulasi terkait kuantitas dan kualitas regulasi. Penataan regulasi dimaksud dapat Penulis sampaikan sebagai berikut:

1. Penataan Regulasi Dalam Rangka Mewujudkan Kuantitas Regulasi yang Proporsional

a. Simplifikasi Regulasi

Simplifikasi regulasi atau penyederhanaan regulasi adalah cara untuk mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif (sedang berlaku) dalam rangka mewujudkan regulasi yang proporsional. Simplifikasi regulasi diawali dengan melakukan inventarisasi dan klasifikasi regulasi mengenai bidang tertentu dan regulasi lain yang terkait dengan bidang tersebut. Simplifikasi Peraturan Daerah diperbolehkan namun dalam praktik bukanlah hal yang mudah. Hal ini dikarenakan materi muatan Peraturan Daerah berbeda dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah

dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di samping itu, jamak ditemukan dalam pembentukan suatu perda melibatkan lebih dari 1 (satu) Dinas atau OPD terkait, sebagai contoh dalam Perda tentang Jalan dimana terdapat 4 (empat) dinas atau OPD terkait yang terlibat di dalamnya, meliputi Dinas PU Bina Marga dan Cipta Karya, Dinas Perhubungan, Satpol PP dan Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air dan Penataan Ruang. Dimana Perda tentang Jalan tersebut implementasinya dilaksanakan oleh keempat dinas atau instansi terkait dan setiap dinas atau OPD terkait memiliki kewenangan atas Perda tersebut. Irisan kewenangan yang dimiliki oleh *stakeholders* terkait berpotensi menimbulkan ego sektoral sebab masing-masing dinas atau instansi terkait merasa memiliki kewenangan untuk mengatur suatu urusan tersebut. Untuk mengatasinya, dibutuhkan pengaturan yang jelas berkaitan dengan kejelasan pembagian kewenangan sekaligus memaksimalkan koordinasi dengan cara menunjuk 1 (satu) dinas atau instansi sebagai *leading sector* untuk mengatasi permasalahan yang ada. Dengan begitu, diharapkan kondisi peraturan di daerah menjadi langsing dan tidak tumpang tindih.

Pada hakikatnya pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah bukan berarti tanpa batasan. Kewenangan tersebut yang berasal dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden selaku kepala pemerintahan harus dijalankan secara bertanggung jawab dan tidak keluar dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terlebih lagi, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur dari

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dengan dibantu oleh Perangkat Daerah tidak boleh mengikis sistem presidensial itu sendiri melalui berbagai peraturan daerah yang bersifat tumpang tindih, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Justru eksistensi otonomi daerah harus mampu menguatkan keberadaan sistem presidensial sebab Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah[28]. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional yang pada akhirnya berdampak pada kemajuan pembangunan, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Terlebih lagi bahwa seorang Gubernur merupakan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah memiliki peran vital dalam rangka melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini semata-mata agar konstruksi pembangunan hukum di Indonesia memiliki pondasi yang kuat, terarah, dan sistematis, serta berkesinambungan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat melalui Otonomi Daerah.

b. Deregulasi

Lon F. Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan. Pendapat yang dikemukakan Fuller ini dikenal dengan Teori *Morality*.

` Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Fuller[29] yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan 8 (delapan) persyaratan moral. Pemerintah untuk mengatasi permasalahan regulasi dilaksanakan dengan kebijakan salah satunya adalah kebijakan deregulasi. Deregulasi merupakan kegiatan atau proses penghapusan pembatasan dan peraturan yang bersifat menghambat. Sedangkan menurut Weber dalam Griffin (2004: 41). Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa deregulasi sebagai pengaturan kembali, penataan kembali peraturan perundang-undangan yang diakibatkan oleh berbagai sebab atau alasan. Secara sederhana deregulasi dapat dimaknai sebagai penghapusan atau pencabutan suatu regulasi. Deregulasi dilakukan dengan pencabutan norma sehingga tidak terdapat norma baru, atau penyederhanaan norma yang memuat norma baru yang lebih sederhana.[30]

Berdasarkan pengertian di atas didapati bahwa simplifikasi dan deregulasi merupakan 2 (dua) upaya berbeda untuk menata regulasi dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Simplifikasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan secara nyata telah diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengakomodir penggunaan metode *omnibus law* dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Metode *omnibus law* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

[29] Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2017), hal 44.

[30] deregulasi, kamushukum.web.id/arti-kata/deregulasi/, diakses pada 31 Agustus 2023, 15:02

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan upaya simplifikasi sekaligus deregulasi peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1)b. Namun perlu dipahami bahwa simplifikasi dan deregulasi terhadap Peraturan Daerah bukanlah hal mudah sebagaimana dalam undang-undang. Tujuan utama adanya simplifikasi dan deregulasi adalah untuk mewujudkan kuantitas peraturan perundang-undangan yang proporsional namun di sisi lain muncul permasalahan ketika deregulasi dilakukan diiringi juga dengan reregulasi, demikian justru berpotensi untuk menambah obesitas regulasi.

2. Penataan Regulasi Dalam Rangka Mewujudkan Kualitas Regulasi yang Proporsional

Penataan kuantitas Peraturan Daerah juga perlu diiringi dengan peningkatan kualitas peraturan daerah. Tidak sedikit Perda dibentuk tanpa memperhatikan kemanfaatan dari pembentukan perda tersebut. Materi muatan Perda hanya memindahkan ulang pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi misalnya dalam Peraturan Menteri ke Peraturan Daerah tanpa didukung dengan suatu kajian perlu atau tidaknya pengaturan tersebut diatur dalam Perda serta seringkali Perda tidak memuat materi kekhususan daerah atau biasa disebut muatan lokal, padahal materi muatan kekhususan daerah inilah yang menjadi ciri dari Perda. Sehingga menimbulkan suatu pertanyaan lantas apa yang membedakan Perda tersebut dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, tanpa diatur dalam Perda pun pengaturan tersebut masih tetap berlaku selama tidak terdapat pendelegasian kepada Perda. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Disharmoni pengaturan yang terjadi akan mengakibatkan pembatalan keberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping permasalahan disharmoni pengaturan. Kualitas Perda juga dapat dilihat dari kedayagunaan dan kehasilgunaan Perda itu sendiri, seberapa jauh tujuan Perda itu dibuat dapat tercapai atau dengan kata lain bagaimana implementasi pelaksanaan Perda tersebut dalam masyarakat dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi di masyarakat dan mengisi adanya kekosongan hukum. Sedangkan menurut hemat Penulis kualitas Perda ditentukan secara formil dan materiil artinya bahwa pembentukan Perda harus sesuai dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk ketaatan asas baik itu asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas materi muatan. Secara materiil, Perda dibentuk dengan memperhatikan materi muatan Perda sebagai batasan pengaturan dalam Perda; memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain baik vertikal maupun horizontal; dan efektivitas pembentukan Perda. Dalam rangka meningkatkan kualitas Perda perlu dilakukan penataan dari hulu ke hilir yakni dimulai dari tahap:

a. Perencanaan

Peraturan daerah sebagai manifestasi kewenangan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda, Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan menggunakan istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.[31] Pembentukan peraturan daerah menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional terealisasinya pembentukan peraturan daerah di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang komprehensif dan memenuhi asas-asas dan tidak saling tumpang tindih dapat mewujudkan tegaknya hukum dalam pembentukan sebuah produk hukum. Sehingga dapat menjadi dasar dan patokan arah pembentukan ranperda dan dihasilkan perda yang berkualitas dengan kuantitas yang sesuai dengan target dalam skala prioritas prolegda. Prolegda berisi program pembentukan peraturan daerah yang mencakup judul rancangan perda, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Prolegda dapat disertakan daftar kumulatif terbuka. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dan ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka menurut Marzuki sebagaimana yang dikutip oleh Eka, mengungkapkan bahwa terdapat beberapa alasan esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah[32] yaitu:

Pertama, sebagai sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, penyusunan program pembentukan peraturan daerah diselaraskan dengan program kegiatan

[31] Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[32] Sihombing, Eka N.A.M, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 No. 3, 2016, hal. 290.

pembangunan yang telah tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu, penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun anggaran berjalan harus mengacu pada rencana pembangunan daerah sehingga norma yang dibutuhkan dalam rangka menyelenggarakan otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah.

Kedua, sebagai sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah. Diharapkan melalui program pembentukan peraturan daerah yang telah dikaji secara mendalam antara DPRD dengan Kepala Daerah, terdapat skala prioritas dalam membentuk Perda yang bersifat pemberdayaan *(empowering)* bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan di daerah.

Ketiga, sebagai sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda lahir atas kerjasama DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan mekanisme *check and balances*.

Keempat, sebagai sarana mewujudkan Perda yang baik. Melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang tumpah tindih atau bermasalah karena dalam mewujudkan Perda yang didasarkan pada Program Pembentukan Peraturan Daerah, tentu dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan peraturan.

Prolegda diharapkan menjadi gerbang awal untuk menyeleksi rancangan peraturan daerah agar selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana

pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah agar selalu konsisten dengan tujuan, cita dan hukum yang mendasari maka penyusunan prolegda dilakukan melalui lima tahapan. Tahapan yang dimaksud meliputi: 1) Tahap Inventarisasi; 2) Tahap Seleksi; 3) Tahap koordinasi antara Pemerintah daerah dan DPRD; 4)Tahap Penetapan; 5)Tahap Penyebarluasan Prolegda. Melalui mekanisme tahapan penyusunan prolegda tersebut diharapkan Prolegda bukan hanya sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, namun agar selalu konsisten dengan rencana pembangunan daerah dan pembangunan hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan arah, bahwa penyusunan Prolegda tidak sekedar menjadi daftar keinginan pembentukan peraturan daerah dari pemerintah daerah dan DPRD, akan tetapi penyusunan peraturan daerah harus sinergis dengan sistem hukum nasional, rencana pembangunan daerah, dan merupakan solusi atas kebutuhan hukum masyarakat yang didukung dengan penelitian, pengkajian dan dituangkan dalam naskah akademik.

Dalam pelaksanaan penyusunan Prolegda masih ditemukan berbagai permasalahan diantaranya:[33]

1) penyusunan program legislasi daerah belum mendasarkan pada skala prioritas;

[33] hasil wawancara dengan kepala bidang hukum kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia jawa tengah.

2) Program Legislasi Daerah hanya berisi judul rancangan perda tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Ketentuan Pasal 33 ayat (1) ini jelas mengatur bahwa dalam Prolegda bukan hanya memuat judul ranperda namun juga disertai dengan materi apa saja yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan perundang-undang lainnya. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur dimaksud telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Begitu pula dengan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penyusunan Prolegda, penting adanya hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik dalam hal rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyelarasan sangat diperlukan untuk mengetahui sejauh

mana urgensi permasalahan tersebut harus diatur dalam bentuk Perda atau dapat dalam bentuk Produk Hukum Daerah lainnya serta menjadi dasar dalam penyusunan skala prioritas dalam prolegda. Penetapan skala prioritas dalam Prolegda, baik inisiatif dewan maupun inisiatif pemerintah, didasarkan selain dari kajian juga dengan mendasarkan bahwa ranperda yang dimaksud dibentuk atas dasar: a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah.

Namun pada praktiknya ditemukan bahwa program legislasi daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Naskah akademik ranperda baru dibuat setelah Prolegda ditetapkan. Dalam salah satu kegiatan konsultasi Prolegda Kabupaten/Kota, ditemukan judul ranperda dimana belum jelas materi muatan apa yang akan diatur di dalamnya. Selain itu terkait dengan kewenangan daerah kabupaten/kota dan dijumpai penyusunan daftar rancangan perda dalam Prolegda tidak mendasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 jo Pasal 40. Permasalahan lainnya adalah terkait dengan ketepatan jenis peraturan perundang-undangan dan apakah setiap pemecahan permasalahan harus direspon dengan pembentukan perda atau dengan kata lain dilihat dari urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda.

Dalam rangka mencapai tujuan penyusunan Prolegda sehingga menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas, diperlukan adanya sinergi bersama antara legislatif dan eksekutif dalam penyusunan Prolegda khususnya dalam penetapan daftar skala prioritas prolegda, dengan demikian

pembentukan Perda dalam 1 (satu) tahun kedepan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

b. Pembentukan

Pembangunan materi hukum *(legal substance)* atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Meskipun demikian masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik secara formil maupun substansi. Pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang adil, bermanfaat dan menjamin kepastian hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[34] Permasalahan yang muncul dalam peraturan perundang-undangan disebabkan karena mengabaikan pentingnya pendalaman materi muatan, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain baik yang vertikal maupun horizontal. Gandhi dalam "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif" menyatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kejelasan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, dan kegunaan dengan tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme.[35]

---

[34] lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[35] Safudin, Endrik, Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung, (Yogyakarta: Q-Media, 2021), hal. 39

Harmonisasi dilakukan secara sistemik sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik hingga tahap penyusunan ranperda. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh instansi vertikal Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undnagan, mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan mempunyai maksud untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih *(overlapping)*.[36] Menurut hemat Penulis terdapat tiga tujuan pentingnya dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, yaitu untuk mengintegrasikan dengan sistem hukum nasional, dalam rangka taat asas dan agar tidak dilakukan judicial review. Dengan demikian, akan dihasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas baik secara formil maupun materiil sehingga terjaminnya keadilan yang bersifat distributif yaitu keadilan yang proporsional.

[36] Safudin, hendrik, Ibid, hal 42

c. Pemantauan dan Peninjauan (analisis dan evaluasi)

Menurut Mader ada 3 (tiga) kriteria untuk melakukan evaluasi atas suatu peraturan perundang-undangan mencakup *efficacy, effectiveness,* dan *efficiency*[37]. Pertama, *efficacy* didefinisikan sebagai kemampuan untuk memproduksi suatu hal yang ingin dicapai atau dicita-citakan. *Efficacy* dapat terwujud manakala peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tidak menimbulkan konflik norma atas peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal ataupun peraturan tersebut tidak terdapat celah hukum. Kedua, berkaitan dengan *effectiveness*. *Effective* berarti pengaturan norma hukum tersebut membawa suatu dampak pada masyarakat sehingga aturan tersebut tidak hanya sekedar aturan yang tertulis. Lebih jauh, *effectiveness* merupakan wujud dari relasi antara akibat hukum yang hendak dicapai dengan tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan *efficiency* berkaitan dengan upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan secara maksimal. Dengan kata lain, sejauh mana upaya dan/atau biaya yang dikeluarkan mempengaruhi hasil akhir dari pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni dipatuhinya norma hukum tersebut. Dengan mengacu pada teori tersebut, setidaknya pemantauan dan peninjauan, termasuk juga analisis dan evaluasi, atas keberlakuan suatu hukum harus dipandang secara menyeluruh apakah peraturan yang telah diundangkan tersebut dapat dijadikan sebagai parameter untuk melihat apakah telah terbentuk budaya hukum yang dikehendaki di masyarakat.

Pada dasarnya, terdapat metode yang telah dikembangkan, baik oleh Bappenas maupun Kementerian Hukum dan HAM untuk melakukan evaluasi peraturan

[37] Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, (New York: Taylor & Francis), hal. 4

perundang-undangan sebagai salah satu instrumen dalam penataan regulasi, baik di tahap *ex-ante* maupun pada tahap *ex-post*. Pada tahap *ex-ante*, dapat digunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology* (ROCCIPI) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.[38] Selain itu, terdapat pula metode Model Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA)[39] dan Instrumen Simplifikasi Regulasi (ISR).[40]

Metode yang diperkenalkan pada tahap *ex-post* yaitu Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan atau yang lazim dikenal dengan Pedoman Enam Dimensi.[41] Pedoman tersebut dapat digunakan oleh Biro Hukum, Bagian Hukum, atau unit kerja lainnya yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang hukum pada Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Non Struktural dan Pemerintah Daerah sebagai acuan untuk melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis untuk melakukan analisis dan evaluasi perda diatur dalam Pasal 97C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

[38] Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 disebutkan bahwa metode RIA digunakan pada ketentuan BAB II huruf D Naskah Akademik, yang dimaksudkan untuk mengetahui implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang atau perda terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

[39] Wijaya, Viona, Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia, Jurnal Recht Vinding, 2021, hal 174.

[40] Kementerian PPN/BAPPENAS, Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib, (Jakarta: Kemeterian PPN/BAPPENAS, 2015), hal 37.

[41] Lihat Peraturan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03.07 Tahun 2016 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Kegiatan analisis dan evaluasi perda di daerah bukanlah hal yang baru sebab evaluasi perda ini nyatanya sudah dilakukan namun dengan penyebutan "kajian" dan mekanisme yang digunakan dengan membandingkan pengaturan dalam Perda dengan peraturan perundang-undangan terkait tanpa adanya *tools* atau batu uji yang digunakan. Secara tidak langsung hanya melihat dari potensi disharmoni pengaturannya saja tanpa melihat efektivitas dari pelaksanaan Perda itu sendiri.[42] Kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kedayagunaan dan kehasilgunaan suatu peraturan perundang-undangan. Hasil dari kegiatan ini berupa rekomendasi apakah Perda tersebut masih tetap berlaku, perlu diubah atau bahkan dicabut.

Pada tataran praktik analisis dan evaluasi perda masih belum dilakukan secara masif di daerah karena selama ini analisis dan evaluasi yang dilakukan hanya mendasarkan pada kebutuhan daerah itu saja. Padahal terdapat faktor lain yang mengharuskan daerah melakukan analisis dan evaluasi atas perda yang telah diundangkan antara lain adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengakibatkan esensinya berubah atau berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakibatkan pasal tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kondisi ini dikarenakan belum terdapat peraturan pelaksana dibawah undang-undang yang mengatur secara teknis kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan termasuk batasan kapan suatu peraturan perundang-undangan itu perlu dilakukan analisis dan

[42] Penuturan biro hukum Setda Jateng pada kegiatan analisis dan evaluasi Perda Provinsi Jawa Tengah tentang Penanaman Modal tahun 2021

evaluasi. Sudah sepatutnya evaluasi perda dilakukan terhadap perda yang minimal berusia 2 (dua) tahun dengan anggapan di usia 2 (dua) tahun tersebut sudah dapat diukur efektivitas pelaksanaannya. Namun batasan usia perda bukan pula menjadi patokan untuk melakukan evaluasi perda namun disesuaikan dengan dinamika perkembangan hukum.

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi salah satu indikator dalam Indeks Reformasi Hukum[43], namun nyatanya belum semua daerah melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, sebagai contoh di Provinsi Jawa Tengah belum semua kabupaten/kota melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi Perda meskipun kegiatan ini telah memiliki payung hukum dalam undang-undang. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai macam faktor mulai dari ketidaktahuan ataupun tidak adanya sumber daya manusia yang membidangi sampai dengan belum adanya regulasi yang secara tegas mengamanatkan pelaksanaannya di tingkat daerah serta teknis pelaksanaan analisis dan evaluasi. Oleh karena itu perlu disusun peraturan pelaksana yang secara teknis mengatur kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya memberikan konsekuensi logis pada daerah untuk melaksanakan analisis dan evaluasi Perda. Rekomendasi yang dihasilkan dari analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk menetapkan daftar skala prioritas dalam penyusunan Prolegda, karena telah didahului oleh kajian teknis dengan harapan tercipta perda yang berkualitas.

Menurut hemat Penulis, dalam kegiatan analisis dan evaluasi peraturan Perundang-undangan perlu adanya keterlibatan partisipasi publik guna mengetahui efektivitas

[43] Lihat Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 17 Tahun 2022 tentang Penilaian Indeks Reformasi Hukum Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

pelaksanaan Perda yang menjadi objek analisis dan evaluasi sehingga terwujud hukum yang *humanis partisipatoris* dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.[44] Mengingat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan wujud komitmen negara hadir untuk memberikan pelayanan yang lebih dekat kepada masyarakat sehingga sebagaimana yang diutarakan oleh Agus Dwiyanto (2014) bahwa besarnya kewenangan suatu daerah akan memberikan manfaat yang besar pula apabila pemerintah daerah mampu membangun demokrasi di tingkat lokal melalui peningkatan partisipasi publik.[45] Dengan begitu, kewenangan untuk membentuk perda menghasilkan suatu *outcome* yang responsif terhadap permasalahan yang terjadi di daerah. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa pelibatan partisipasi publik tidak hanya dianggap sebagai suatu hal untuk menggugurkan kewajiban.

Lebih dari itu, partisipasi publik dalam tiap tahapan pembentukan dan evaluasi perda diharapkan mampu mewujudkan suatu perda yang memiliki efektivitas dalam rangka membangun budaya hukum masyarakat. Gagasan ini selaras dengan pandangan Andros yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan yang baik dan berkualitas apabila merupakan satu kesisteman yang bersifat futuristic (berlaku lama dan/atau dapat meminimalisasi persoalan yang mungkin muncul pada masa depan), realistic/aplikatif, tidak multitafsir, sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan/atau negara dan tumpang tindih (baik secara vertical maupun

[44] Lihat Pasal 354 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa, "Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah".

[45] Dwiyanto, Agus, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2014), hal. 12.

horizontal), serta didukung dengan sarana dan prasarana memadai.[46]Analisis dan evaluasi atas suatu perda dapat dilakukan dengan melakukan pemetaan masyarakat yang terdampak langsung atas pemberlakuan perda hingga perwakilan dari pihak yang berkepentingan atas perda tersebut sehingga pemerintah daerah yang mendapatkan mandat dari masyarakat di daerah untuk menjalankan roda pemerintahan dapat mengetahui kendala, tantangan, bahkan hambatan atas pelaksanaan perda tersebut. Dengan begitu, perda yang telah diundangkan dapat diketahui sejauh mana efektivitasnya di masyarakat sekaligus mengetahui apakah perda tersebut telah merepresentasikan berbagai kepentingan. Meskipun demikian, dibutuhkan *political will* yang besar dari pemerintah daerah mengingat pembentukan perda juga sarat akan benturan kepentingan.

Tak ayal, pada akhirnya keberadaan perda menjadi tolak ukur dalam menilai kualitas demokrasi di daerah.[47] Pentingnya dilakukan analisis dan evaluasi atas suatu perda akan menunjukan gambaran konkret sejauh mana *efficacy, effectiveness,* dan *efficiency* atas perda yang berlaku terwujud. Lebih dari itu, Sir William Dale juga mengungkapkan bahwa kualitas dari peraturan perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan teknik legislasi yang dijalankan[48], termasuk pelibatan masyarakat dalam melakukan analisis dan evaluasi atas keberlakuan suatu perda. Kepatuhan pembentuk undang-undang dalam menghasilkan produk hukum yang mengatur perilaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan menciptakan suatu perda yang berkualitas.

---

[46] Timon, Andros, Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Hukum Perancang Peraturan Perundang-undangan Vol 7 No 2 2021, hal 173

[47] Febrianto, Mohd, Akselerasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda, https://lan.go.id/?p=10171, diakses pada tanggal 1 September 2023.

[48] Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, (New York: Taylor & Francis), hal. 15.

3. Penataan Kelembagaan

Penataan kelembagaan menjadi salah satu tema sentral dalam penataan regulasi. Saat ini kewenangan pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebar di beberapa lembaga. Kondisi diperparah dengan ego sektoral dari kementerian/lembaga yang dapat mempengaruhi pembentukan regulasi di daerah. Hingga saat ini belum terdapat lembaga yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Gagasan pembentukan lembaga berada di bawah Presiden yang secara khusus menangani pembentukan regulasi telah tercantum dalam RPJMN 2020-2024. Penataan regulasi akan diwujudkan melalui strategi salah satunya Pembentukan Lembaga Pengelola Regulasi, dengan fokus sinkronisasi dengan pemangku kepentingan dalam pembentukan regulasi; integrasi proses monitoring dan evaluasi regulasi; optimalisasi akses dan partisipasi publik dalam penyusunan dan pembentukan regulasi; penguatan harmonisasi dan sinergitas kebijakan dan regulasi; dan dukungan database berbasis teknologi informasi.[49] Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi *leadinginstitution* dalam Reformasi Birokrasi yang memiliki peran dalam melakukan sinergitas regulasi berbasis simplifikasi dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Berkaitan dengan pembentukan regulasi di daerah, Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berperan pada tahap perencanaan dan penyusunan perda yaitu pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda ataupun rancangan peraturan kepala daerah (perkada) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun di sisi lain, Kementerian Dalam Negeri sebagai pengawas jalannya pemerintahan daerah

[49] Lihat lampiran Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, hal 272

turut mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Keberadaan Permendagri ini menimbulkan dualisme penerapan hukum dalam pembentukan produk hukum di daerah. Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda mengacu pada Permedagri tersebut sedangkan telah terdapat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan teori penjenjangan norma oleh Hans Kelsen maka kedudukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan lebih tinggi daripada Peraturan Menteri. Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sudah sepatutnya mendasarkan dan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perlu adanya penataan ulang kelembagaan pengatur regulasi karena hal tersebut akan berdampak terhadap regulasi di tingkat daerah.

4. Re-regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar terbentuknya pemerintahan daerah untuk yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya tersebut bukan tanpa batasan melainkan dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Otonomi yang berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan presiden sejatinya harus dilaksanakan untuk memperkuat sistem presidensial itu sendiri.

Kewenangan untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan harus disusun sebagai bentuk manifestasi kewenangan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis di tingkat daerah. Maka dari itu, sudah sepatutnya pembentukan perda harus selaras dengan kebutuhan masyarakat di daerah sehingga pembangunan di daerah yang akan berbanding lurus pada kemajuan pembangunan nasional dapat tercapai.

Meskipun begitu, masih terdapat hambatan untuk membentuk perda yang berkualitas dengan kuantitas yang proporsional. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki irisan materi muatan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan pembentukan perda. Apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, frasa yang digunakan untuk menyebut instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah ialah Program Legislasi Daerah (Prolegda).[50] Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan frasa Program Pembentukan Perda (Propemperda) ketentuan ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 403.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan krusial dari Undang-Undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

[50] Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Perubahan formal yang terjadi adalah rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang semula diatur di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan pembagian kewenangan urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdampak terhadap pengaturan yang sama dalam undang-undang sektoralnya. Lantas bagaimana keberlakuan pengaturan tersebut dalam undang-undang sektoral jika pada kondisi dimana terdapat perbedaan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan undang-undang sektoral. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menarik sejumlah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Sebagai contoh pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, pemberian izin (kecuali panas bumi), pembinaan dan pengawasan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami 2 (dua) kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Selain itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah beberapa kali dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dimana dalam Putusan Nomor 137/PUU-

XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan Pemerintah Pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.

Dinamika peraturan perundang-undangan di tingkat pusat mempengaruhi sejumlah pengaturan dalam undang-undang ini sebagai contoh lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berdampak terhadap pengaturan mengenai keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan metode omnibus law, namun teknis penyusunan yang digunakan tidak sesuai dengan metode omnibus law dalam Pasal 64 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Undang-Undang ini juga mengubah nomenklatur Prolegda menjadi Propemperda, namun undang-undang ini sendiri tidak memberikan definisi mengenai apa itu Propemperda hanya mengubah frasa. Pengertian Prolegda terdapat dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seolah menjadi lex spesialis dan lex generalis, karena mengubah pengaturan dalam undang-undang sektoral. Re-regulasi mengandung makna perubahan peraturan perundang-undangan menyangkut substansi norma, harmonisasi, dan pemanfaatan.[51] Menurut hemat Penulis, sudah saatnya Undang-

[51] Yasin, Muhammad, Keadilan Terganggu Jika Tak Ada Mekanisme Penyelesaian

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan *review*, baik secara materiil maupun formil.

Kesimpulan

Penataan regulasi di tingkat daerah harus didukung juga dengan penataan regulasi di tingkat pusat, karena dasar pembentukan perda salah satunya adalah delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika terlalu banyak peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam perda maka deregulasi yang dicita-citakan sulit terwujud sehingga problematika hiperregulasi tidak dapat terpecahkan. Di samping itu, seringkali pembentukan perda menjadi indikator dalam penilaian hal tertentu. Yang terpenting bahwa dalam penataan regulasi di daerah perlu adanya kedewasaan dari masing-masing pihak yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kedewasaan dari masing-masing pihak diperlukan agar penataan regulasi sejalan dengan berbagai kebijakan yang digagas untuk melakukan penataan regulasi termasuk reformasi regulasi sehingga dihasilkan perda yang berjiwa Pancasila dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam kaitannya dengan pembentukan perda dan dan perkada, harus terdapat keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan serta *das sollen* dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*. Dengan begitu, perda yang dibentuk oleh pemerintahan daerah merupakan perda yang berkualitas tanpa menimbulkan tumpang tindih aturan materi muatan. Pun perda yang telah diundangkan harus dilakukan analisis dan evaluasi dengan berpedoman pada metode yang

Keluhan Adminduk, https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-terganggu-jika-tak-ada-mekanisme-penyelesaian-keluhan-adminduk-lt5c43ae655a410/, 20 Januari 2019, diakses pada 13:15

telah diatur oleh pemerintah pusat sehingga *efficacy, effectiveness*, dan *efficiency* dari perda yang ada dapat diukur kedayagunaan dan kehasilgunaannya. Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah juga perlu untuk direview, baik secara formil maupun secara materiil untuk mereregulasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Suwandi, "Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, (2018).

Sihombing, Eka N.A.M, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 No. 3, (2016).

Wijaya, Viona, Perubahan Paradigma Penataan Regulassi Di Indonesia, Jurnal Rechstvinding Vol. 10 No. 2, (2021)

Buku :

Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Christiawan, Rio, Omnibus Law Teori dan Penerapannya, Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Dwiyanto, Agus, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.

Fendri, Azmi, Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batubara, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

H. Abdul Latief, Hukum dan Pengaturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah, Yogyakarta: UII Press, 2005.

H. Hadari Nawawi, Penelitian Terapan, Yogyakarta: Gajah Mada University, 1989

Hamidi, Dr. Jazim, Teori & Hukum Perancangan Perda, Surabaya: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012.

Handoyo, Hestu Cipto, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008.

Kementerian PPN/BAPPENAS, Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib, Jakarta: Kemeterian PPN/BAPPENAS, 2015.

Kranenburg, Algemene Staatsleer (Ilmu Negara Umum), Terjemahan oleh B. Sabaroedin, Pradya Paramita, Jakarta, 1981.

Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan (proses dan teknis penyusunan), Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Qamar, Nurul, et. all., Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat), (Makassar: Social Politic Genius (SIGn), 2018.

Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Safudin, Endrik, Harmonisasi Hukum Dalam Antinomi Hukum Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung, Yogyakarta: Q-Media, 2021.

SF. Marbun, Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia, Yogyakarta: UII Press, 2004.

Suwandi, Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No 3, 2018.

Syakira, Nurmi Aliyatul dan M. Aris Munandar, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi, Guepedia, 2020.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2022, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Waldron, Jeremy, Principles on Legislation, The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation A Modern Approach*, New York: Taylor & Francis.

Prosiding :

Hidayat, Arief, Pancasila Sebagai Kaidah Penuntun dalam Pembentukan Hukum Nasional, disampaikan pada acara Seminar Nasional dengan tema, "Menyoal: Pengaturan Tenaga Kesehatan Dalam Rancangan Undang-Undang Tenaga Kesehatan", Semarang, Universitas Katolik Soegijapranata, 2013.

Internet :

deregulasi, kamushukum.web.id/arti-kata/deregulasi,

Febrianto, Mohd, Akselerasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda, https://lan.go.id/?p=10171,

Yasin, Muhammad, Keadilan Terganggu Jika Tak Ada Mekanisme Penyelesaian Keluhan Adminduk, https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-terganggu-jika-tak-ada-mekanisme-penyelesaian-keluhan-adminduk-lt5c43ae655a410/, 2019.

MODEL PENATAAN REGULASI PERATURAN DELEGASI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Sholahuddin Al-Fatih, S.H., M.H.
Fakultas Hukum,
Universitas Muhammadiyah Malang
Email: salfatih@umm.ac.id

Abstrak

Peraturan delegasi merupakan sebuah kebutuhan dalam negara hukum yang demokratis seperti Indonesia. Sayangnya, dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan j.o Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum menyebutkan hierarki yang jelas terhadap peraturan delegasi. Akibatnya, sebanyak 24.052 peraturan di tingkat Kementerian, Badan dan Lembaga Negara berpotensi mengalami tumpang tindih regulasi dan menjadi bahan uji materi di Mahkamah Agung. Artikel ini merupakan hasil penelitian yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (statute approach), sejarah (historical approach), dan konsep (conceptual approach). Artikel ini akan menjawab 2 (dua) masalah utama yakni (1) Apakah yang dimaksud dengan peraturan delegasi; dan (2) Bagaimana model penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model penataan peraturan

delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan pada sumber kewenangan delegasinya.

Kata kunci: Penataan; regulasi; peraturan delegasi; hierarki; perundang-undangan.

Latar Belakang

Konsekuensi konsep hukum dari penjenjangan norma dan adanya hierarki peraturan perundang-undangan adalah adanya strata atau kasta atas sebuah produk hukum atau peraturan perundang-undangan. Semakin dasar atau tinggi kedudukan sebuah peraturan perundang-undangan, maka daya ikatnya semakin kuat. Sebaliknya, semakin rendah tingkatannya, maka biasanya berisi peraturan teknis yang detail. Sehingga, untuk dapat dilaksanakan di tataran yang lebih teknis, Undang-Undang masih perlu dijabarkan lebih rinci. Melalui penjabaran ini kemudian dikenal konsep "*Delegated Legislation*"[1] atau dikenal juga sebagai peraturan delegasi.

Pembentukan Peraturan Delegasi sangat penting untuk mendukung demokratisasi di Indonesia.[2] Peraturan Delegasi digunakan sebagai sarana untuk menerjemahkan delegasi kewenangan di bidang peraturan perundang-undangan yang sumber kewenangannya berasal dari Undang-Undang.[3] Meskipun, secara teoretis Peraturan delegasi berbeda dengan Peraturan Pelaksana/Teknis.[4] Ketidakselarasan penggunaan istilah, tumbang tindih kewenangan, serta fenomena hiper-regulasi tersebut ternyata juga berdampak secara nyata pada

[1] Sukardi Sukardi and E. Prajwalita Widiati, "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya," *Yuridika* 27, no. 2 (2012): 141–56, https://doi.org/10.20473/ydk.v27i2.293. h. 145

[2] Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia*, 1st ed. (Malang: UB Press, 2011).

[3] Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan, and Mario Ekoriano, "Problematika 'Delegated Legislation' Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (2020): 407–22, https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681. h. 408

[4] Fitriani Ahlan Sjarif, "Pembentukan Peraturan Delegasi Dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999 - 2012" (Universitas Indonesia, 2015).

implementasi peraturan delegasi. Sukardi dan E. Prajwalita Widiati dalam penelitiannya menyebutkan bahwa terdapat tumpang tindih norma hukum dalam rumpun peraturan delegasi, secara spesifik dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.[5] Dalam penelitian yang lain, Fathorrahman menyebutkan bahwa Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter bisa membatalkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 23 Tahun 2017 yang merupakan peraturan delegasi dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.[6]

Sementara itu, Zaelani dalam penelitiannya mengungkapkan tentang sulitnya peraturan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan peraturan delegasi.[7] Hal ini disebabkan karena Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada umumnya memberikan Pelimpahan Kewenangan secara blangko,[8] yaitu tidak menyebutkan Pelimpahan mengenai ketentuan yang didelegasikan dan bentuk instrumen hukum yang harus dibentuk oleh lembaga/badan yang akan melaksanakan

---

[5] *Loc. Cit*. Sukardi and Widiati, "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya." h. 154

[6] Fathorrahman Fathorrahman, "Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *JURNAL RECHTENS* 7, no. 2 (2018): 193–212, https://doi.org/10.36835/rechtens.v7i2.376. h. 208

[7] Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Delegation of Authority The Estabilshment of Legislation Regulation)," *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 1 (2012): 119–34, https://doi.org/10.54629/jli.v9i1.380. h. 130

[8] Berdasarkan Pedoman Nomor 210 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, delegasi kewenangan blangko dilarang. Delegasi kewenangan blangko sendiri berarti penyusunan peraturan perundang-undangan yang mendapatkan delegasi dengan tidak terbatas atau bebas. Sumber rujukan: Balai Diklat Keuangan Yogyakarta, Wewenang Luar Biasa Pemerintah dengan Menggunakan Delegasi Blangko, https://bppk.kemenkeu.go.id/content/berita/balai-diklat-keuangan-yogyakarta-wewenang-luar-biasa-pemerintah-dengan-menggunakan-delegasi-blangko-2019-11-05-ddc8e577/ diakses pada tanggal 16 Januari 2022

peraturan delegasi tersebut.[9] Dalam arti kata lain, kebebasan dan keleluasaan yang terkandung dalam kewenangan blangko, justru di beberapa daerah menjadi problematika serius karena faktor keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM). Sehingga, Perda di beberapa daerah tertentu, tidak bisa dibuat secara maksimal karena kurangnya SDM di bidang hukum, terutama yang memahami teknik pembentukan peraturan perundang-undangan. Problematika lain juga muncul dari ketidaksanggupan Pemerintah dalam menjalankan amanat Undang-Undang untuk membuat Peraturan Delegasi, misalnya dalam kasus Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Berdasarkan penelitian Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan dan Mario Ekoriano terhadap Undang-Undang tersebut, dari 20 amanat untuk membentuk Peraturan Delegasi di dalam Undang-Undang tersebut, Pemerintah baru bisa membuat 5 Peraturan Delegasi saja.[10]

Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan dan Mario Ekoriano menemukan bahwa terdapat 15 *delegated legislation* (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden) yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, sehingga baru 5 (lima) amanat yang tersusun menjadi 3 (tiga) produk hukum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana dan Sistem Informasi Keluarga (pelaksanaan Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4)), Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (pelaksanaan Pasal 56 ayat (3)), Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan

[9] *Op. Cit*, Zaelani.

[10] *Loc. Cit.* Rahmadhony, Setiawan, and Ekoriano, "Problematika 'Delegated Legislation' Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga." h. 421

dan Perlindungan Anak Nomor 6 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga (pelaksanaan Pasal 48 ayat (2)).[11]

Lebih dari itu, Fitriani Ahlan Sjarif menyebutkan bahwa selama kurun waktu Tahun 1999 sampai Tahun 2012, terdapat 473 Undang-Undang, dimana dari jumlah tersebut terdapat 261 Undang-Undang yang memberikan amanat delegasi, dengan rincian sebanyak 39% dalam bentuk Peraturan Pemerintah, 5% dalam bentuk Peraturan Presiden dan 20% dalam bentuk Peraturan Menteri.[12] Sisanya, dalam bentuk peraturan lembaga masing-masing untuk langsung menjalankan Undang-Undang.[13] Hal ini tentu menimbulkan problematika hukum, karena secara normatif hierarki dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya bisa disebut sebagai UU P3) hanya mengatur PP, Perpres dan Perda sebagai delegasi peraturan yang menjalankan perintah dari Undang-Undang. Padahal, jika dilihat dari persentasenya, peraturan delegasi dalam bentuk PP, Perpres dan Perda tidak sebanyak Peraturan Menteri dan peraturan lembaga masing-masing.

Problematika hierarki peraturan delegasi, ternyata tidak hanya sebatas pada bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Menteri saja, namun juga beberapa bentuk peraturan yang ada di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Imelda Sapitri dan Deni Jaya Saputra menemukan bahwa ketiadaan hierarki dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuat Peraturan Desa yang mendapatkan atribusi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dianggap tidak terlalu penting dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh sebagian penyelenggara Pemerintahan Desa.[14] Bahkan, karena kedudukannya yang sangat

---

[11] *Ibid.*

[12] *Op. Cit.* Sjarif, "Pembentukan Peraturan Delegasi Dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999 - 2012."h. 341-342

[13] *Ibid.* Sjarif.

[14] Imelda Sapitri and Deni Jaya Saputra, "Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-Undangan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Eksekusi*

penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Ari Wuisang dalam penelitiannya mengusulkan adanya reposisi Peraturan Desa di bawah hierarki Peraturan Daerah secara langsung.[15] Budianto Eldist Daud Tamin dalam penelitiannya bahkan secara tegas menyebutkan bahwa perlu dibuat hierarki dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terutama berkaitan dengan kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Hierarki dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menurut Tamin, dibuat berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh badan atau lembaga tersebut.[16]

Beragam problematika Peraturan Delegasi tersebut menjadi satu bagian dengan beragamnya penggunaan istilah dan perubahan letak Peraturan Delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Masalahnya yang kemudian akan timbul adalah ketika ada ketidakselarasan atau tumpang tindih pengaturan antara aturan hukum yang lebih rendah terhadap aturan hukum yang lebih tinggi ataupun sesama aturan hukum dalam satu level dikarenakan oleh pendelegasian yang tidak tepat dalam Undang-Undang,[17] maka perlu dilakukan harmonisasi dan/atau sinkronisasi terhadap aturan hukum tersebut. Hal ini tentu saja dapat memicu permasalahan hukum yang cukup kompleks, ditambah lagi permasalahan pendelegasian yang mengakibatkan tumpang tindih aturan hukum ini tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan tinjauan yudisial/*judicial review*.[18]

2, no. 1 (2020): 1–22, https://doi.org/10.24014/je.v2i1.9271. h. 20-21

[15] Ari Wuisang, "Reposisi Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-Undangan," *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018): 91–110, https://doi.org/10.33751/palar.v4i1.785. h. 108

[16] Budianto Eldist Daud Tamin, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Dalam Hierarki Peraturan Perundangundangan Di Indonesia," *Lex Administratum* 6, no. 3 (2018): 112–21, https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/22740. h. 119-120

[17] *Op. Cit.* Sukardi and Widiati, "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya."

[18] Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

Dari uraian di atas, dapat ditarik benang merah permasalahan terkait pengaturan Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang disebabkan oleh ketidakseragaman bentuk atau istilah Peraturan Delegasi. Dari sudut analisis yuridis, suatu norma hukum seharusnya memiliki makna dan istilah yang jelas dan tidak menimbulkan kekaburan norma (*vague norm*) yang bisa menimbulkan ketidakadilan, ketidakmanfaatan dan ketidakpastian. Oleh karena itu, norma yang disusun dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus jelas hierarki, jenis, fungsi dan materi muatannya.

Secara teoretis, uraian tersebut di atas bisa ditelaah menggunakan beberapa teori, seperti Teori Negara Hukum dan Teori Norma Berjenjang. Berdasarkan Teori Negara Hukum, Negara harus didasarkan atas hukum, bukan atas kekuasaan semata. Sehingga, adanya aturan membuat tertib hukum dalam berbangsa dan bernegara bisa terwujud. Sedangkan dalam Teori Norma Berjenjang, menyebutkan bahwa norma hukum dibuat berjenjang untuk memudahkan implementasi dan pengawasannya. Peraturan Delegasi menjadi sebuah hal yang logis dalam sebuah negara hukum karena merupakan amanat dari norma di atasnya. Sayangnya, tidak semua peraturan perundang-undangan bisa melahirkan Peraturan Delegasi dan tidak semua bentuk Peraturan Delegasi dari Undang-Undang diatur secara hierarkis dalam PP, Perpres dan Perda, karena juga muncul Peraturan Delegasi dalam bentuk Peraturan Menteri dan peraturan setingkat badan/lembaga negara lainnya. Atas dasar serangkaian uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis dalam artikel ini melakukan analisis dan menawarkan gagasan baru berkaitan dengan Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat beberapa masalah yang dibahas dalam tulisan ini, sebagai berikut:

1. Apakah yang dimaksud dengan peraturan delegasi?
2. Bagaimana model penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif.[19] Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan undang-undang (*statute aproach*), sejarah (*historical approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual aproach*).[20] Pendekatan undang-undang dalam tulisan ini yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan j.o Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pendekatan konsep yang digunakan yakni menyangkut konsep norma berjenjang dan konsep peraturan delegasi. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen/kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah analisis secara deskriptif.[21]

Sejarah dan Definisi Peraturan Delegasi

Secara etimologis, kata peraturan dapat dimaknai sebagai hukum atau sekumpulan aturan yang mengikat secara umum. Peraturan adalah ketentuan umum yang diperuntukkan kepada

---

[19] Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, ed. Ahsan Yunus (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020).

[20] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014).

[21] Sholahuddin Al-Fatih and Ahmad Siboy, *Menulis Artikel Karya Ilmiah Hukum Di Jurnal Nasional Dan Internasional Bereputasi* (Malang: Inteligensia Media, 2021).

hal-hal yang masih abstrak. Sedangkan delegasi dapat dimaknai sebagai pelimpahan sebuah kewewenang yang sudah ada badan atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu kewewenang pemerintahan secara atributif kepada badan/lembaga atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) lainnya.[22] Definisi "delegasi" dijelaskan melalui kamus hukum Black/*black-law dictionary* sebagai 'tindakan mempercayakan kewenangan atau memberdayakan orang lain untuk bertindak sebagai agen atau perwakilan'. Konsep ini dibangun di *bawah Doctrine of Delegation* yang dapat dijelaskan sebagai "Prinsip (berdasarkan Konsep Pemisahan Kekuasaan) yang membatasi kemampuan Legislatif untuk mengalihkan kekuasaan legislatifnya ke Cabang Pemerintahan lain, terutama Cabang Eksekutif." Teori atau asas ini menyatakan bahwa pembuat undang-undang di bawah otoritas yang ada memberikan pedoman dasar dan aturan dasar bagi badan yang berwenang. Badan bawahan ini diberi tugas untuk menyusun dan mengatur undang-undang di tingkat lokal.[23]

Gagasan tentang peraturan delegasi berkembang ketika Lord Hewart di tahun 1929 M menyampaikan fenomena kekuasaan pemerintah yang melebihi kedaulatan parlemen dan berada di luar yurisdiksi pengadilan.[24] Hewart yang merupakan Hakim Agung di Inggris dan Wales, kecewa dengan pendelegasian kekuasaan dari parlemen kepada departemen-departemen di bawah kekuasaan pemerintah.[25] Kemudian John Willis melalui penelitian yang dia lakukan di Parlemen Inggris

---

[22] *Op. Cit.* Fathorrahman, "Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia."

[23] Shantanu Saharan and Pankaj Jangir, "Concept of Delegated Legislation and Its Legal Application in a State," *International Journal of Law Management & Humanities* 3, no. 4 (2020): 994–1000, https://www.ijlmh.com/concept-of-delegated-legislation-and-its-legal-application-in-a-state/.

[24] Lord Hewart, *The New Despotism* (London: Ernest Benn Limited, 1929). h. 14

[25] Michael Taggart, "From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century," *University of Toronto Law Journal* 55, no. 3 (2005), https://doi.org/10.1353/tlj.2005.0030. h. 576

menemukan realitas bahwa Parlemen Inggris mendelegasikan kewenangan mereka kepada pemerintah melalui departemen-departemen tertentu, untuk mengeluarkan undang-undang final, untuk memodifikasi Undang-undang Parlemen dengan peraturan, atau untuk menghasilkan skema legislatif yang lengkap melalui aturan.[26] Di Inggris, kemahakuasaan hukum dari Raja di Parlemen berarti tidak ada halangan konstitusional untuk pendelegasian kekuasaan legislatif dan yudikatif kepada eksekutif.[27]

Gagasan mengenai peraturan delegasi terus berkembang, terutama di negara persemakmuran Inggris, memicu banyak perdebatan tentang bagaimana model pengawasan terhadap peraturan delegasi sehingga muncul *Donoughmore Report*[28] dan kekhawatiran lain akan dominasi kekuasaan eksekutif terhadap legislatif dan yudikatif. Dalam Parlemen Australia, Peraturan Delegasi didefinisikan sebagai berikut:[29] *"Delegated Legislation is a term which covers the vast amount of legislation made by government agencies and the Governor-General under authority of Acts of Parliaments, which delegate this power to agencies. This type of legislation is also known as Subordinate Legislation or, since 2005, Legislative Instruments. Within the broad area of Delegated Legislation, the following more specific terms are sometimes used: a) Regulation: the most common form of delegated legislation. Used for legislation of general application emanating from a government department. Published in the Statutory Rules series until 2004 and in the Select Legislative Instrument series from 2005; b) Rule; c) Ordinance; and d) By-law."*

---

[26] John Willis, "The Parliamentary Powers of English Government Departments," *The Cambridge Law Journal* 3, no. 3 (1929): 428–29, https://doi.org/10.1017/S0008197300104775.

[27] Stanley A. de Smith, *Delegated Legislation in England* (Utah: University of Utah, Institute of Government, 1949). h. 514

[28] Sebuah laporan tentang kinerja parlemen dan relasinya dengan pemerintah yang berhubungan dengan pembentukan Peraturan Delegasi di Inggris

[29] Parliamentary of Australia, "Delegated Legislation," n.d.

Definisi yang lain mengenai peraturan delegasi diperoleh dari situs parlemen Inggris mengenai pengertian "*delegated legislation*":[30] *"Delegated or secondary legislation is usually concerned with detailed changes to the law made under powers from an existing Act of Parliament. Statutory instruments form the majority of delegated legislation but it can also include Rules or Codes of Practice."* Dari dua definisi ini dapat ditarik benang merah, bahwa produk legislasi atau undang-undang tentu saja dibuat oleh lembaga legislatif, namun di luar itu juga diakui adanya aturan hukum yang dibuat selain oleh lembaga legislasi. Aturan hukum yang dibuat oleh selain lembaga legislasi ini juga diakui keberadaannya sebagai bagian dari produk perundang-undangan.

Kajian mengenai peraturan delegasi di Indonesia secara konkret belum terlalu banyak. Dari penelusuran penulis, ditemukan makna dari peraturan delegasi di Indonesia, yaitu sebatas pada peraturan yang konstruksi hukumnya dibuat oleh eksekutif, sepanjang kewenangan delegasi dibidang perundang-undangan tersebut masih diberikan oleh norma hukum formal untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[3132] Melalui konstruksi hukum dan pemahaman ini, maka sejarah peraturan delegasi di Indonesia bisa ditelusuri, setidaknya melalui 4 kali perubahan regulasi terkait hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

---

[30] *Loc .Cit*. Sukardi and Widiati, "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya." h. 146

[31] Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia*.

[32] Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," *Masalah - Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1–9, https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

Tabel 1. Bentuk Peraturan Delegasi dalam Regulasi P3

No.	Regulasi	Bentuk Peraturan Delegasi
1.	TAP MPRS No. XX/ MPRS/1966	Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Pelaksana (Peraturan Menteri dan sebagainya)
2.	TAP MPR No. III/ MPR/2000	Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah
3.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah
4.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan Peraturan di Pasal 8 ayat (1)

Dari tabel 1 diatas, dapat dilihat bahwa terdapat ragam istilah untuk menyebut peraturan delegasi, yang berpotensi menimbulkan kerancuan dan obesitas regulasi. Berdasarkan *database* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum dan HAM, apabila dirinci jumlah peraturan perundang-undangan dari tahun 1945 sampai dengan Desember 2019, pemerintah telah menerbitkan sangat banyak regulasi. Dari jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak adalah peraturan setingkat menteri, yakni 14.334 peraturan.[33] Jumlah tersebut terus meningkat di tahun 2021, dimana berdasarkan data dari Kementerian Hukum dan HAM, terdapat sebanyak 3.835 Peraturan Pusat (termasuk PP dan Perpres), 16.619 Peraturan Menteri, 4.478 Peraturan LPNK dan 15.982 Peraturan Daerah.[34]

Berdasarkan kondisi faktual tersebut, dapat dirumuskan beberapa catatan perbaikan terhadap penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain:[35]

[33] Patrick Corputty, "Omnibus Law Sebagai Alternatif Penyembuh Obesitas Regulasi Sektoral," *Jurnal Saniri* 1, no. 1 (2020): 44–61. h. 47

[34] KemenKumHAM, "Peraturan Di Indonesia," KemenKumHAM, 2021, https://peraturan.go.id/. di akses pada tanggal 26 November 2021

[35] Dedy Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan, "Quo Vadis

1. Definisi operasional terkait peraturan delegasi perlu dimasukkan dalam bagian ketentuan umum di UU P3. Sehingga, pembentuk peraturan perundang-undangan bisa dengan mudah memahami berkaitan dengan makna, materi muatan, jenis dan fungsinya secara lebih implementatif, memiliki daya laku, daya guna dan daya ikat.
2. Pemerintah perlu segera menyusun sistem database peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah secara digital dan *update*, sehingga apabila regulasi induknya berubah, maka peraturan delegasinya juga mengikuti amanat dari regulasi induknya. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih regulasi dan mempermudah para *legal drafter* dalam membuat peraturan delegasinya.

Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Model penataan regulasi terhadap peraturan delegasi di Indonesia merupakan topik baru dalam bidang ilmu perundang-undangan. Tidak banyak literatur sejenis dalam khazanah dan tradisi keilmuan di Indonesia, sehingga kebaruan dan temuannya akan sangat memberikan dampak bagi akademisi juga praktisi di bidang ilmu perundang-undangan. Reformasi regulasi melalui model ini bisa membantu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Berdasarkan penelusuran ditemukan data terbaru peraturan delegasi yang ada di Indonesia, sebagai berikut:

Pengaturan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang," *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 323–37, https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715.

Tabel 2. Peraturan di Tingkat Badan dan Lembaga Negara

No.	Nama Peraturan Institusi	Jumlah Peraturan
1	Peraturan MPR	40
2	Peraturan DPR	23
3	Peraturan DPD	2
4	Peraturan MA	69
5	Peraturan MK	72
6	Peraturan BPK	35
7	Peraturan KY	22
8	Peraturan BI	212
9	Peraturan KPU	258
10	Peraturan Bawaslu	190
11	Peraturan Badan/Komisi/Lembaga setingkat/ sejenis lainnya (dijabarkan pada tabel 10. dibawah)	4.946
	Jumlah	5.869

Catatan: Rekapitulasi status peraturan masih dalam tahap penyempurnaan (status berlaku, berlaku sebagian, dan tidak berlaku kemungkinan akan berubah selama informasi ini masih ada). Sumber: www.peraturan.go.id dan www.mkri.id, Tahun 2023

Tabel 3. Peraturan di Tingkat Badan/Komisi/Lembaga Setingkat/ Sejenis Lainnya

No.	Nama Badan/Komisi/Lembaga Setingkat/Sejenis	Jumlah Peraturan
1	Peraturan Badan Kepegawaian Negara	296
2	Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal	156
3	Peraturan Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika	164
4	Peraturan Badan Narkotika Nasional	158

5	Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	128
6	Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme	32
7	Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan	80
8	Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi	133
9	Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan	387
10	Peraturan Badan Pengawas Tenaga Nuklir	128
11	Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	126
12	Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan	38
13	Peraturan Badan Pertanahan Nasional	27
14	Peraturan Badan Pusat Statistik	108
15	Peraturan Badan SAR Nasional	69
16	Peraturan Badan Standardisasi Nasional	135
17	Peraturan Badan Tenaga Nuklir Nasional	122
18	Peraturan Badan Wakaf Indonesia	12
19	Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum	15
20	Peraturan Kejaksaan Agung	95
21	Peraturan Arsip Nasional	198
22	Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	25
23	Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi	46
24	Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia	116
25	Peraturan Lembaga Administrasi Negara	201
26	Peraturan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	113
27	Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan	30
28	Peraturan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	34

29	Peraturan Lembaga Sandi Negara	113
30	Peraturan Ombudsman Republik Indonesia	53
31	Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	64
32	Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia	282
33	Peraturan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan	1
34	Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia	2
35	Peraturan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional	33
36	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan	463
37	Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional	14
38	Peraturan Perpustakaan Nasional	118
39	Peraturan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia - Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia	58
40	Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah	156
41	Peraturan Badan Informasi Geospasial	45
42	Peraturan Komisi Informasi Pusat	14
43	Peraturan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia	0
44	Peraturan Komisi Aparatur Sipil Negara	8
45	Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan	15
46	Peraturan Badan Pengkajian Dan Penerapan Teknologi	28
47	Peraturan Badan Keamanan Laut	28
48	Peraturan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	33
49	Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komiditi	5
50	Peraturan Badan Siber dan Sandi Negara	53
51	Peraturan Badan Ekonomi Kreatif	53

52	Peraturan Badan Amil Zakat Nasional	14
53	Peraturan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan	58
54	Peraturan Badan Pengelola Keuangan Haji	29
55	Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	72
56	Peraturan Badan Inteligen Negara	23
57	Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha	12
58	Peraturan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	3
59	Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	31
60	Peraturan Badan Nasional Sertifikasi Profesi	1
61	Peraturan Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat	15
62	Peraturan Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus	3
63	Peraturan Badan Riset dan Inovasi Nasional	61
64	Peraturan Badan Pangan Nasional	31
65	Peraturan Lembaga Otorita Ibukota Nusantara	11
	Jumlah	4.946

Sumber data: www.peraturan.go.id, 2023

Sebanyak 5.869 (data tersebut diperbarui secara berkala, data diambil pada tanggal 13 Agustus 2023, pukul 05.55 WIB) peraturan di tingkat Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis lainnya berhasil diinventarisasi. Total ada sekitar 75 Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis lainnya di Indonesia. Dari jumlah Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis lainnya tersebut, masing-masing berlomba untuk membuat peraturan. Peraturan-peraturan tersebut, belum termasuk peraturan yang dibuat oleh kepala/ketua/pimpinan Badan atau Lembaga, misal Peraturan Ketua Mahkamah Konstitusi dan sejenisnya. Peraturan

di tingkat Badan dan Lembaga Negara tersebut, merupakan jenis peraturan delegasi yang sumber kewenangannya diperoleh dari delegasi peraturan diatasnya. Misalkan saja, Peraturan Mahkamah Konstitusi, memperoleh delegasi kewenangan di bidang perundang-undangan dari Undang-Undang Mahkamah Konstitusi atau bahkan UUD NRI 1945.

Sebagai catatan tambahan, khusus untuk Peraturan Mahkamah Konstitusi, tidak diundangkan, sehingga apabila mencari data Peraturan Mahkamah Konstitusi di laman www.peraturan.go.id, maka datanya akan nihil atau 0. Meskipun tidak diundangkan, Peraturan Mahkamah Konstitusi tetap berlaku untuk umum. Tidak diundangkannya Peraturan Mahkamah Konstitusi hanya berimplikasi yuridis pada tidak bisanya Peraturan Mahkamah Konstitusi dilakukan Uji Materi ke Mahkamah Agung (MA). Tentu, studi terkait keunikan tidak diundangkannya Peraturan Mahkamah Konstitusi ini, belum cukup banyak dan menarik untuk dibahas lebih lanjut. Selain peraturan di tingkat Badan dan Lembaga Negara, terdapat pula peraturan di tingkat Kementerian. Berikut data jumlah peraturan di tingkat Kementerian yang berhasil diinventarisasi.

Tabel 4. Peraturan di Tingkat Kementerian

No.	Nama Kementerian	Jumlah Peraturan
1	Kementerian Agama	752
2	Kementerian Dalam Negeri	1.294
3	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	524
4	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	550
5	Kementerian Kehutanan	464
6	Kementerian Kelautan dan Perikanan	682
7	Kementerian Kesehatan	847
8	Kementerian Keuangan	3.545

9	Kementerian Komunikasi dan Informatika	300
10	Kementerian Luar Negeri	144
11	Kementerian Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah	158
12	Kementerian Lingkungan Hidup	181
13	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	178
14	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	561
15	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	119
16	Kementerian Negara Perumahan Rakyat	136
17	Kementerian Negara Riset dan Teknologi	22
18	Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	106
19	Kementerian Pekerjaan Umum	118
20	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	704
21	Kementerian Perdagangan	862
22	Kementerian Perindustrian	797
23	Kementerian Pertahanan	569
24	Kementerian Pertanian	559
25	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	145
26	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	69
27	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	38
28	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	18
29	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal	27
30	Kementerian Pendidikan Nasional	40
31	Kementerian Perhubungan	1.192
32	Kementerian Sekretariat Negara	44
33	Kementerian Sosial	290

34	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	215
35	Kementerian Ketenagakerjaan	201
36	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	201
37	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	85
38	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, Dan Keamanan	46
39	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	344
40	Kementerian Pariwisata	74
41	Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi	359
42	Kementerian Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia	111
43	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi	162
44	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	48
45	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman	30
46	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	25
47	Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi	129
	Jumlah	18.255

Sumber data: www.peraturan.go.id, 2023

Sebanyak 18.255 peraturan di tingkat Kementerian berhasil diinventarisasi. Apabila dijumlahkan dengan peraturan di tingkat Badan dan Lembaga Negara, maka total jumlah peraturan yang ada adalah sebanyak 24.124 peraturan. Dari jumlah tersebut, hanya 72 Peraturan (yakni Peraturan Mahkamah Konstitusi) yang tidak bisa diajukan Uji Materi ke MA dengan alasan tidak diundangkan. Artinya, sebanyak 24.052 peraturan di tingkat

Kementerian, Badan dan Lembaga Negara, merupakan obyek gugatan Uji Materi di MA. Hal ini tentu secara kuantitas, akan menambah kesibukan MA. Namun lebih dari itu, kekosongan hukum terkait hierarki peraturan delegasi dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3, juga memperumit kedudukan dan fungsi dari peraturan delegasi yang dibuat oleh Kementerian, Badan dan Lembaga Negara yang ada.

Agar tidak terjebak pada fenomena *law makers heavy*, maka pembentuk peraturan delegasi, baik di tingkat Kementerian, Badan maupun Lembaga Negara, perlu memahami tentang hierarki peraturan delegasi itu sendiri. Beberapa tawaran model penataan regulasi terhadap peraturan delegasi di Indonesia diantaranya: *Pertama,* model yang pertama ini berusaha melihat hierarki peraturan delegasi berdasarkan sumber kewenangan institusinya. Institusi yang sumber kewenangannya berasal dari Konstitusi/UUD NRI 1945, tentu memiliki hierarki di atas/lebih tinggi dibandingkan institusi yang sumber kewenangannya berasal dari Undang-Undang.

Kedua, model yang kedua ini berusaha melihat hierarki peraturan delegasi berdasarkan kedudukan institusinya. Institusi yang memiliki kedudukan setara, maka hierarki peraturan delegasinya juga sama/setara/sejajar. Misalkan saja, kedudukan MA, MK, KY dan BPK sebagai lembaga tinggi negara pasca amendemen UUD NRI 1945, maka peraturan delegasi yang dihasilkan oleh keempat lembaga tinggi negara tersebut juga sama/setara/sejajar hierarkinya. dan *Ketiga,* model yang ketiga ini berusaha melihat hierarki peraturan delegasi berdasarkan sumber atau asal muasal kewenangan delegasi di bidang perundang-undangannya berasal. Sebuah peraturan delegasi yang sumber kewenangan delegasinya berasal dari UUD NRI 1945, tentu posisinya lebih tinggi dibandingkan yang bersumber dari Undang-Undang atau bahkan sejatinya tidak memiliki kewenangan delegasi dalam pembentukannya (dibentuk otonom

oleh Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis lainnya secara langsung tanpa ada delegasi dari produk hukum di atasnya).

Model pertama dan kedua memiliki kelemahan, berkaitan dengan perubahan regulasi atas Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis yang membuat peraturan delegasi. Apabila regulasi induknya berubah, maka kedudukan Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenisnya juga bisa berubah. Sehingga, penulis cenderung pada model ketiga, dimana model penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan pada sumber kewenangan delegasi di bidang peraturan perundang-undangan. Model ini memberikan kepastian hukum sekaligus flesibilitas kedudukan peraturan delegasi tanpa harus berpedoman pada sumber kewenangan Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenisnya. Badan/Komisi/Lembaga setingkat/sejenis bisa saja berubah, berganti nama atau dihapus, namun kedudukan peraturan delegasinya tetap eksis dan berkekuatan hukum.

Oleh karena itu, untuk menguatkan model ketiga tersebut, perlu dilakukan amendemen terhadap UU P3, terkhusus berkaitan dengan penambahan satu ayat, yaitu Pasal 8 ayat (3) yang berbunyi, *"Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) didasarkan pada delegasi kewenangan yang memerintahkannya."* Melalui penambahan ayat tersebut, hierarki peraturan delegasi dalam Pasal 8 ayat (1) menjadi jelas dan memiliki kepastian hukum. Sebagai contoh, Peraturan Menteri yang mendapatkan delegasi pembentukan dari Undang-Undang, maka kedudukan Peraturan Menteri tersebut langsung di bawah Undang-Undang. Hierarki peraturan delegasi tersebut menjadi sangat penting untuk memastikan kedudukannya dalam sistem perundang-undangan yang ada, agar tidak terjadi tumpang tindih regulasi, guna terciptanya reformasi regulasi dalam menyongsong penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Penutup

Berdasarkan pembahasan dan diskusi mengenai model penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut diatas, penulis dapat menyimpulkan beberapa poin penting, diantaranya;

1. *Legal historis* dan dinamika penerapan peraturan delegasi di Indonesia tercantum dalam beberapa regulasi, seperti; TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Definisi peraturan delegasi di Indonesia dimaknai sebatas pada peraturan yang konstruksi hukumnya dibuat oleh eksekutif, sepanjang kewenangan delegasi dibidang perundang-undangan tersebut masih diberikan oleh norma hukum formal untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terdapat 2 catatan perbaikan untuk mengakomodasi perkembangan peraturan delegasi di Indonesia, yaitu: 1) Amendemen terhadap UU P3 dengan memasukkan definisi operasional terkait peraturan delegasi ke dalam ketentuan umum; dan 2) Pemerintah perlu segera menyusun sistem database peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah secara digital dan *update*, sehingga apabila regulasi induknya berubah, maka peraturan delegasinya juga mengikuti amanat dari regulasi induknya.
2. Terdapat 3 model penataan regulasi peraturan delegasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu: 1) Model hierarki berdasarkan dasar hukum pembentukan institusi; 2) Model hierarki berdasarkan kedudukan institusinya; dan 3) Model hierarki berdasarkan sumber kewenangan delegasinya dalam membentuk peraturan. Model pertama dan kedua sangat lemah karena berkaitan dengan dinamika perubahan regulasi induknya. Sehingga model ketiga dipilih dengan pertimbangan keluwesan dan urgensinya. Untuk mengakomodasi model ketiga tersebut,

perlu dilakukan amendemen terhadap UU P3 dengan menambahkan satu ayat di Pasal 8 ayat (3) yang berbunyi, *"Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) didasarkan pada delegasi kewenangan yang memerintahkannya."*

Daftar Pustaka

Al-Fatih, Sholahuddin, and Ahmad Siboy. *Menulis Artikel Karya Ilmiah Hukum Di Jurnal Nasional Dan Internasional Bereputasi*. Malang: Inteligensia Media, 2021.

Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah - Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1–9. https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9.

Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi Di Indonesia*. 1st ed. Malang: UB Press, 2011.

Fathorrahman, Fathorrahman. "Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *JURNAL RECHTENS* 7, no. 2 (2018): 193–212. https://doi.org/10.36835/rechtens.v7i2.376.

Hewart, Lord. *The New Despotism*. London: Ernest Benn Limited, 1929.

Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Irwansyah. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Edited by Ahsan Yunus. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.

Rahmadhony, Aditya, Iwan Setiawan, and Mario Ekoriano. "Problematika 'Delegated Legislation' Pada Undang-

Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (2020): 407–22. https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681.

Saharan, Shantanu, and Pankaj Jangir. "Concept of Delegated Legislation and Its Legal Application in a State." *International Journal of Law Management & Humanities* 3, no. 4 (2020): 994–1000. https://www.ijlmh.com/concept-of-delegated-legislation-and-its-legal-application-in-a-state/.

Sapitri, Imelda, and Deni Jaya Saputra. "Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-Undangan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Eksekusi* 2, no. 1 (2020): 1–22. https://doi.org/10.24014/je.v2i1.9271.

Sjarif, Fitriani Ahlan. "Pembentukan Peraturan Delegasi Dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999 - 2012." Universitas Indonesia, 2015.

Smith, Stanley A. de. *Delegated Legislation in England*. Utah: University of Utah, Institute of Government, 1949.

Sukardi, Sukardi, and E. Prajwalita Widiati. "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya." *Yuridika* 27, no. 2 (2012): 141–56. https://doi.org/10.20473/ydk.v27i2.293.

Taggart, Michael. "From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century." *University of Toronto Law Journal* 55, no. 3 (2005). https://doi.org/10.1353/tlj.2005.0030.

Tamin, Budianto Eldist Daud. "Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Dalam Hierarki Peraturan Perundangundangan Di Indonesia." *Lex Administratum* 6, no. 3 (2018): 112–21. https://

ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/22740.

Wicaksono, Dian Agung, Hantoro, Bimo Fajar, Kurniawan, Dedy. "Quo Vadis Pengaturan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penerimaan Permohonan Fiktif Positif Pasca Penataan Regulasi Dalam Undang-Undang." *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 323–37. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.715.

Willis, John. "The Parliamentary Powers of English Government Departments." *The Cambridge Law Journal* 3, no. 3 (1929): 428–29. https://doi.org/10.1017/S0008197300104775.

Wuisang, Ari. "Reposisi Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-Undangan." *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018): 91–110. https://doi.org/10.33751/palar.v4i1.785.

Zaelani. "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Delegation of Authority The Estabilshment of Legislation Regulation)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 1 (2012): 119–34. https://doi.org/10.54629/jli.v9i1.380.

DEMOKRASI DIGITAL DAN *WELFARE STATE* INDONESIA

Siti Fatimah, S.H., M.H.
Universitas Veteran Bangun Nusantara
Email: sitifatimahshmh2022@gmail.com

Abstrak

Negara kesejahteraan *(welfare state)* merupakan negara yang berfokus pada kesejahteraan warga negaranya. Dengan adanya konsep tersebut diharapkan pemerintah akan memberikan kesejahteraan yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 bagi negara Indonesia melalui demokrasi digital yang saat ini sedang berkembang pesat, hampir di semua aspek kehidupan berhubungan dengan digitalisasi. Dalam penelitian ini, Penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh bagaimana demokrasi digital yang semakin hari semakin berkembang di Indonesia yang dalam hal ini banyak memberi pengaruh terhadap perwujudan negara kesejahteraan Indonesia di era konvergensi media? Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui hubungan demokrasi digital dan *welfare state* Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan studi kepustakaan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa demokrasi digital dengan adanya partisipasi aktif dari masyarakat yang meliputi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pelayanan publik, partisipasi dalam proses perencanaan layanan publik hubungan dengan pengawasan, dan partisipasi dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Maka, akan mendukung terwujudnya negara kesejahteraan *(welfare state)* seperti yang diharapkan oleh negara Indonesia yaitu negara yang sejahtera sesuai Pancasila

dan UUD 1945. Sehingga apabila hal tersebut dapat tercapai maka Indonesia akan menjadi negara yang paripurna.

Kata kunci: demokrasi digital, welfare state, partisipasi.

Abstract

A welfare state is a state that focuses on the welfare of its citizens. With this concept, it is hoped that the government will provide welfare based on Pancasila and the 1945 Constitution for the Indonesian state through digital democracy which is currently developing rapidly, almost in all aspects of life related to digitalization. In this study, the author is interested in exploring further how digital democracy is increasingly developing in Indonesia, which in this case has a lot of influence on the realization of the Indonesian welfare state in the era of media convergence? The purpose of this study is to determine the relationship between digital democracy and Indonesia's welfare state. This research is a research with a literature study approach. The conclusion of this study is that digital democracy with active participation from the public which includes public participation in public service planning, participation in the public service planning process, relationship with supervision, and participation in evaluation of service delivery. Thus, it will support the realization of a welfare state as expected by the Indonesian state, namely a prosperous state in accordance with Pancasila and the 1945 Constitution. So that if this can be achieved, Indonesia will become a complete country.

Keywords: digital democracy, welfare state, participation.

Latar Belakang

Era masyarakat informasi *(information society)* tidak hanya mengusung nilai-nilai kemanusiaan yang baru, tapi juga formulasi dan level baru demokrasi. Di era *internet of things* saat ini, manusia modern tidak mungkin menghindar dari gerak digitalisasi. Semua hal dalam kehidupan kita terkoneksi dengan internet dan diperantarai perangkat-perangkat digital. Cara kita

hidup, bermasyarakat, berpolitik, bahkan beribadah sedemikian rupa dipengaruhi oleh teknologi digital. Demokrasi kita hari ini, tak pelak lagi, bahkan adalah demokrasi digital. Praktik demokrasi dipermudah oleh adanya media sosial. Melalui media sosial, semua pihak bebas menyampaikan pandangan dan sikap politik. Tidak ada lagi perbedaan hierarkis antara yang ahli dan yang awam.[1] Semua adalah subjek yang berhak berbicara, berpendapat, dan didengarkan, baik secara langsung di dunia nyata atau dan di dunia maya.

Demokrasi digital telah menjadi sistem terdepan dalam sistem politik, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat informasi. Demokrasi digital adalah kerangka kerja dimana masyarakat informasi berfungsi maksimal. Demokrasi digital menambah akselerasi dan produktivitas demokrasi liberal. Demokrasi digital menggabungkan antara konsep demokrasi perwakilan dan demokrasi partisipatif, dengan penekanan pada penggunaan perangkat teknologi digital. Demokrasi digital mengeksplorasi dengan cepat interaksi antara dunia maya dan sosial. Teknologi digital memainkan peran penting dalam penguatan demokrasi yang bertopang pada jaringan sosial kemasyarakatan. Banyak kalangan yakin, teknologi digital mampu mempercepat pengembangan demokrasi, dan memfasilitasi terjadinya *"lompatan kuantum"* demokratisasi. Demokrasi sebagai landasan bagi hadirnya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam menjalankan pemerintahan yang baik, terutama dalam fungsi pengawasan dan pembahasan suatu peraturan. Dengan adanya penggunaan media sosial, pertumbuhan partisipasi masyarakat meningkat walaupun partisipasinya tidak secara langsung.[2] Demokrasi digital juga mendorong adanya kemajuan dalam hal berkomunikasi atau yang bisa disebut dengan digitalisasi

[1] Agus Sudibyo, *Jagat Digital: Pembebasan Dan Penguasaan*, Kedua (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2021).

[2] Munazahatul Kholisoh et al., "Peran Media Sosial Dalam Demokrasi Masa Kini," *Ilmu Administrasi Negara*, no. 39 (2019): 1–16.

komunikasi. Digitalisasi komunikasi seperti ini menciptakan realitas sosial yang baru bernama "masyarakat digital" (*digital society*). Masyarakat digital merupakan ekses dari proses dua arah: globalisasi dan individualisasi secara bersamaan.

Melalui akses informasi tanpa batas, maka partisipasi politik warga negara akan semakin meningkat. Internet pun meningkatkan kualitas literasi politik warga negara, yang berdampak pada kualitas partisipasi politik. Misalnya melalui internet warga negara dapat menyampaikan aspirasi politiknya kepada pemerintah, anggota dewan, dan partai politik. Selain menciptakan masyarakat jaringan dan pengembangan masyarakat informasi, media baru menciptakan demokrasi digital *(digital democracy).* Demokrasi berbasiskan internet. K. Hacker & Jan van Dijk mendefinisikan demokrasi sebagai "*an attempt to practice democracy without the limits of time, space, other physical conditions, using digital means, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' political practices*".[3]

Sejalan dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia, khususnya setelah perang dunia kedua, adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep negara hukum atau negara penjaga malam. Karakteristik yang menonjol dari welfare state ini yaitu adanya kewajiban pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum secara menyeluruh terhadap warganya. Pada akhirnya, konsepsi dari *welfare state* ini merupakan bentuk substansial dari pergerakan aturan *staatsonthounding*, yang membatasi tugas negara dan pemerintah untuk mencampuri aktivitas ekonomi dan sosial masyarakat sebagai tahap untuk mewujudkan kesejahteraan umum, terlepas dari ketertiban dan keamanan (*rust en request*).[4]

---

[3] Jan van Dijk, "The Network Society : Social Aspects of New Media," 1999, 267, https://books.google.com/books/about/The_Network_Society.html?hl=id&id=C2r0DwAAQBAJ.

[4] Aniken Yustisia Syahnaz, "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi

Dalam keadaan sekarang ini yang dikenal dengan istilah *"Welfare State"* atau Negara Kesejahteraan. Memiliki kewajiban untuk melaksanakan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan cara ini pemerintah diharapkan dapat menjamin kesejahteraan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu pemerintah dituntut untuk dapat bertindak menentukan segala aspek/permasalahan yang menyangkut keberadaan warganya meskipun belum ada aturan penting yang melandasinya. Atas dasar pemikiran ini, pemerintah diberi kesempatan untuk mempunyai pilihan untuk berbuat/bertindak dengan mengurusi semua persoalan atau permasalahan yang menyangkut kepentingan publiknya sendiri. Kesempatan untuk memiliki pilihan untuk bertindak secara bebas atas kemauannya sendiri disebut *"Freis Ermersen"*.[5] Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa antara demokrasi digital dan konsep negara *welfare state* memiliki keterkaitan, khususnya bagi lingkup negara Indonesia. Mengenai konsep negara welfare state, dimana negara diberikan kebebasan bertindak untuk menyelesaikan permasalahan, terutama di bidang hukum. Maka, dengan adanya demokrasi digital yang didalamnya terdapat kebebasan dalam bersuara, berpendapat, menyampaikan kritik/saran bagi pemerintah melalui media sosial, akan mendukung terwujudnya *welfare state* Indonesia atau bisa dikatakan sebagai negara paripurna. Partisipasi secara aktif dari masyarakat sangat berarti dalam memberdayakan dan mendukung pelaksanaan gagasan negara kesejahteraan, sehingga kebijakan publik yang dibuat mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara keseluruhan. Kerja sama yang dinamis dari warga negara diperlukan dengan alasan bahwa ide yang mendasari negara Indonesia adalah negara demokrasi yang mengandung arti bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga partisipasi itu adalah hal yang sentral dalam negara

Kehidupan Masyarakat Sebagai Wujud Negara Paripurna," *Spektrum Hukum* 18, no. 1 (2021): 1–14, https://doi.org/10.35973/sh.v18i1.1624.

[5] Syahnaz.

demokrasi seperti Indonesia.[6] Oleh karena itu, artikel ini akan membahas hubungan antara demokrasi digital dan *welfare state* Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka Penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh bagaimana demokrasi digital yang semakin hari semakin berkembang di Indonesia yang dalam hal ini banyak memberi pengaruh terhadap perwujudan negara kesejahteraan Indonesia di era konvergensi media?

Metode Penelitian

Jenis penelitian dalan penulisan karya ilmiah ini adalah penelitian kualitatif dengan menerapkan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode pendekatan studi kepustakaan. Pendekatan studi kepustakaan merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengambil data-data atau bahan-bahan kepustakaan, seperti buku, artikel ilmiah, jurnal, dokumen-dokumen, majalah, dan lain sebagainya. Penelitian kepustakaan dilakukan melalui kegiatan mengumpulkan data atau karya tulis ilmiah dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang pada intinya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka yang relevan. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk memperoleh informasi penelitian sejenis, memperdalam kajian teoritis, dan mempertajam metodologi serta memanfaatkan sumber kepustakaan untuk memperoleh data penelitiannya.[7]

---

[6] Bobi Aswandi and Kholis Roisah, "Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (Ham)," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): 128, https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145.

[7] Milya Sari and Asmendri Asmendri, "Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA," *Natural Science* 6, no. 1 (2020): 41–53, https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555.

Demokrasi Digital di Era Konvergensi Media

Masyarakat di Amerika menjadi digital dengan lincah. Dunia analog memudar dan digantikan oleh dunia digital yang di didalamnya terdapat fungsi telepon, jaringan-jaringan komputer, dan televisi-televisi yang jumlahnya kian hari bertambah. Tentu saja peralatan-peralatan tersebut akan terus digunakan terutama untuk tujuan non-politik. Jajak pendapat di Amerika yang hasilnya dipublikasikan pada bulan Juni 1999 memperlihatkan bahwa publik memandang keberadaan televisi masih sebagai sarana hiburan. Namun kemudian memang datang tuntutan perubahan dari masyarakat agar televisi lebih merepresentasikan kepentingan publik. Dengan televisi dan radio sebagai media yang tersebar luas, dan dengan peran mereka yang menonjol dalam menginformasikan publik dalam keadaan yang baik maupun buruk, maka dampak potensialnya pada perbaikan perilaku dalam kehidupan politik tidak dapat diremehkan.[8]

Demokrasi dinilai sesuai dengan tuntutan-tuntutan kebutuhan "non-material" manusia. Nilai-nilai demokrasi akan dapat memanusiakan manusia, sebab nilai-nilainya bertitik tolak dari nilai-nilai luhur. Anggapan ini muncul karena beberapa faktor, diantaranya penderitaan manusia akibat fasisme, totaliterianisme, komunisme, dan paham-paham antidemokrasi lainnya. Penjabaran itu mengambarkan bahwa demokrasi adalah kebutuhan fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kebebasan dalam demokrasi juga dianggap sebagai kebutuhan mendasar. Di ranah digital, pesatnya penetrasi internet di seluruh dunia tidak lepas dari kehadiran generasi milenial. Iklim berinternet yang menjunjung tinggi kebebasan telah menjadi sarana bagi generasi milenial dalam berekspresi termasuk kebebasan dalam pandangan milenial terhadap politik.[9]

---

[8] Siska Sasmita, "Demokrasi Dalam Bingkal Digital," *Jurnal Demokrasi: Jurnal Imiah Politik Kenegaraan* 10, no. 2 (2011): 159–66.

[9] SAPTA SARI, "Literasi Media Pada Generasi Milenial Di Era Digital," *Profesional: Jurnal Komunikasi Dan Administrasi Publik* 6, no. 2 (2019): 30–42, https://doi.org/10.37676/

Generasi milenial mengakualisasikan ekspresi berpolitik melalui semangat kebebasan dalam mengemukakan pendapat. Meski tingkat partisipasi milenial rendah secara kuantitas, namun secara kualitas, generasi milenial mampu menuangkan gagasan-gagasan mereka di ranah politik dengan menggunakan platform digital.[10] Digitalisasi tentunya tidak jauh dari konsep media sosial. Media sosial menjadi instrument baru dalam menyampaikan pendapat. Jika sebelumnya cara mengemukakan pendapat dalam sebuah sistem demokrasi dapat dilakukan dengan cara keterwakilan di parlemen (Anggota DPR), berdemonstrasi, atau melalui media massa yang mewakili kepentingan public, namun bagi generasi milenial, media sosial menjadi pilihan yang paling mudah dan cepat dalam mengemukakan suatu pendapat di ranah publik. Hal ini tidak lepas dari hilangnya citra keterwakilan rakyat yang direpresentasikan oleh DPR, hingga citra media massa yang cenderung sarat kepentingan dan tidak mampu memberikan gambaran utuh tentang aspirasi publik. Sementara melalui media sosial, setiap konten yang disampaikan pengguna bersifat utuh sesuai dengan kehendak penggunanya. Setiap pengguna media sosial tidak lagi khawatir jika pendapatnya kemudian disunting atau diubah sesuai kepentingan tertentu.[11]

Dalam suatu masyarakat demokrasi, pembentukan opini dan pembuatan keputusan adalah suatu yang dianggap sah ketika pembentukan dan pembuatan tersebut mewakili keinginan masyarakat, yang didefinisikan bukan sebagai harapan dari kelompok tertentu, atau kelompok yang memiliki

professional.v6i2.943.

[10] I Gusti Made Arya Suta Wirawan and ni putu rai Yuliartini, "Ekspresi Politik Generasi Millenial Pada Pilgub Bali Tahun 2018," *Prosiding Seminar Nasional Hukum Dan Ilmu Sosial* 2 (2018): 170–82, https://pdfs.semanticscholar.org/2815/5d9ca4a914b3aea6accdbdd2599c80950962.pdf.

[11] Rahkasiwi Dimas Susanto and Irwansyah, "Media Sosial, Demokrasi, Dan Penyampaian Pendapat Politik Milenial Di Era Pasca-Reformasi," *LONTAR: Jurnal Ilmu Komunikasi* 9, no. 1 (2021): 65–77, https://doi.org/10.30656/lontar.v9i1.3249.

pandangan yang sama, namun sebagai harapan dari semua orang yang secara langsung merasakan dampak akibat dari suatu kebijakan. Model demokrasi komunikatif yang didukung sarana virtual atau digital bermunculan dewasa ini, mulai dari web partai, kampanye online, hingga m-voting. Namun hal ini dapat ditengarai sebagai indikasi kedewasaan demokrasi. Setidaknya, untuk menyampaikan pendapat tidak perlu sampai turun ke jalan, sehingga menimbulkan situasi yang mengancam.

Asumsi yang muncul dari perkawinan antara internet dan poliktik adalah: Internet dapat memfasilitasi demokrasi langsung dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam politik; Akses yang tidak terbatas dapat meningkatkan pengetahuan masyarakat; dan Internet dapat menghubungkan masyarakat dengan organisasi. Akan tetapi di sisi lain, Norris juga menyoroti dampak yang muncul akibat dari pemanfaatan politik melalui internet seperti: Internet tidak mengubah pola demokrasi; Internet bisa memperluas jarak antara masyarakat yang terlibat dan apatis; Komunikasi politik yang dimediasi tidak bisa menggantikan pola tatap muka; Informasi memang banyak di Internet, tapi tanpa minat atau dasar pengetahuan hal ini akan sia-sia. internet menunjukkan dalam praktiknya akan gagal mengubah pola partisipasi demokratis yang ada, dan bahkan akan memperlebar kesenjangan antara yang terlibat dan yang apatis. Sehingga lebih banyak informasi politik tersedia melalui internet tetapi tanpa minat atau pengetahuan sebelumnya, kebanyakan orang mungkin akan terbanjiri oleh pengalaman ini. Permasalahan yang ada dalam demokrasi internet didasari oleh bagaimana penggunaan internet tersebut. Hal ini sangat berkaitan dengan bagaimana kita memanfaatkan internet dalam proses berdemokrasi. Di daerah urban dan rural tentu berbeda. Di daerah rural, penggunaan internet lebih condong pada pemanfaatan hiburan seperti game dan melihat video. Sedangkan di wilayah urban cenderung dimanfaatkan untuk menggali informasi. Kemudian permasalahan yang

muncul dalam sudut pandang masyarakat adalah, penggunaan internet bisa dimanfaatkan untuk menantang pemerintahan yang otoriter. Seperti yang terjadi di China, sebagaimanapun rapatnya pemerintahan menutup akses internet di China, masyarakatnya tetap dapat memanfaatkan internet untuk melakukan kritik terhadap pemerintahan yaitu dengan mikroblogging. Di sisi lain, permasalahan yang muncul dari sudut pandang pemerintahan, Internet dimanfaatkan oleh para elit oposisi demi kepentingan pribadi dan dalam pemerintahan otoriter, internet dapat memperkuat genggaman pemerintah. Bukan tidak mungkin pemerintah memanfaatkan internet untuk memperkuat kuasanya.[12]

Digitalisasi informasi selain merubah struktur ruang publik yang tentunya sangat berbeda dari kondisi pertama kali gagasan itu lahir, juga berpengaruh terhadap kondisi-kondisi komunikasi warga didalamnya, dan pada kelanjutannya berpengaruh pada kualitas berdemokrasi warga, jika tidak malah membenamkannya kedalam apatisme berpolitik dan berdemokrasi. Ruang publik virtual yang tersedia melalui berbagai website, weblog, media online, dan banyak jejaring sosial lainnya, merupakan ranah publik yang tak terbantahkan. Entah sadar atau tidak, interaksi yang terjadi di antara publik virtual ini telah memberikan berbagai dampak dan kesan dalam kehidupan masyarakatnya. Jalinan komunikasi di ruang publik virtual ini, mampu menggiring opini publik di dunia nyata atau dunia realita kita. Sebagai contoh, ketika ada kompasianer yang mempublikasikan tulisannya, maka kompasianer lain beramai-ramai mengomentari tulisan tersebut dengan gaya dan sudut pandang masing-masing. Fenomena hiperrealitas ini sudah melingkupi segala sendi kehidupan publik.

[12] Bhakti Satrio Wicaksono, "Parodi Politik Dalam Demokrasi Digital Studi Kasus: Akun Instagram Nurhadi-Aldo," *Perspektif* 10, no. 1 (2021): 36–46, https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i1.3996.

Dalam pembentukan ruang-ruang virtual warga internet atau *netizens*, penyampaian pendapat individu dapat dilakukan secara serentak, tanpa rasa takut, dan bahkan lebih dahsyat daripada realita itu sendiri. Susunan aktivitas-aktivitas dan pengalaman-pengalaman yang ditekankan dalam tulisan Realitas Komunikasi Public Virtual dan Masa Depan Demokrasi Indonesia merefleksikan banyak interaksi penduduk yang pesertanya berada dalam ruangruang publik virtual yang menyuarakan perhatian mereka secara bersamaan, dengan demikian mereka berharap untuk mempengaruhi pemerintah atau pelaku politik lainnya untuk mengambil kebijakan tertentu. Secara yuridis, kemerdekaan mengeluarkan pendapat ini tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 yang berbunyi: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Selain itu kebebasan untuk mengeluarkan pendapat juga diatur dalam UUD 1945 Pasal 28F yang berbunyi*: "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, seta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan indormasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".*[13]

Membaca berita politik *online* merupakan komunikasi massa; berpartisipasi dalam ruang obrolan politik adalah komunikasi kelompok kecil; mengirim pesan digital (e-mail) tentang politik dan pemilu adalah komunikasi interpersonal. Setiap bentuk komunikasi *online* memiliki tujuan utama yang berbeda (menjadi informasi, wacana sosial, dan mobilisasi). Mengingat perbedaan ini, tampaknya realistis untuk mengasumsikan bahwa bentuk komunikasi online yang berbeda memiliki efek yang bervariasi pada partisipasi Pemilu. Partisipasi politik membutuhkan motivasi, kapasitas, dan mobilisasi. Menurut Sidney Verba,

[13] Nova Yohana, "Realitas Komunikasi Publik Virtual Dan Masa Depan Demokrasi Indonesia," in *Masa Depan Komunikasi, Masa Depan Indonesia: Demokrasi Dalam Ruang Digital*, vol. 1 (Jakarta Selatan: Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia, n.d.), 5–24.

Kay Schlozman, dan Henry Brady, menunjukkan bahwa berita online dapat berkontribusi pada kepentingan politik (motivasi) dan pengetahuan politik.[14]

Demokrasi Digital sebagai Upaya Mewujudkan *Welfare State* Indonesia

Keberadaan media dan teknologi dinilai sebagai pembaharuan atas "demokrasi langsung ala Athena." Demokrasi Athena memerlukan suatu komitmen umum terhadap prinsip kebijakan kewarganegaraan: pengabdian kepada negara kota republik dan ketundukan kehidupan pribadi terhadap masalah-masalah publik dan kebaikan bersama. Ranah publik dan privat terjalin berkelindan. Rakyat (demos) terlibat dalam fungsi-fungsi legislatif dan pengadilan, sebab konsep kewarganegaraan Athena menuntut keikutsertaan mereka dalam fungsi-fungsi ini, dengan berpartisipasi langsung dalam masalah- masalah negara. Melalui media teknologi yang tersedia warga negara akan dengan sangat mudah terlibat dan melibatkan diri dalam segala aspek yang menyangkut perikehidupan bersama.[15] Intisari pemikiran dari gagasan negara kesejahteraan *(Welfare State)* berangkat dari upaya negara untuk mengelola seluruh sumber daya guna mencapai salah satu tujuan negara, yaitu menciptakan kesejahteraan kepada warga negaranya. Tujuan-tujuan tersebut kemudian diubah menjadi peraturan yang telah didiskusikan terlebih dahulu dengan masyarakat dan kemudian akan terlihat apakah suatu negara benar-benar memahami dan mewujudkan kesejahteraan terhadap warganya. Permasalahan kemiskinan dan kesejahteraan umum merupakan sebagian dari sekian banyak permasalahan yang harus segera dijawab oleh pemerintah dalam menentukan kebijakan kesejahteraan.[16]

---

[14] Suzanne Wones, *A Review of "Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation,"* *Journal of Access Services*, vol. 6, 2009, https://doi.org/10.1080/15367960902961754.

[15] Sasmita, "Demokrasi Dalam Bingkal Digital."

[16] Oman Sukmana, "Konsep Dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State) Program Studi Ilmu Kesejahteraan Sosial , FISIP Universitas Muhammadiyah Malang," *Jurnal Sospol* 2, no. 1 (2016): 102–20.

Kekecewaan terhadap pandangan *"legal state"* yang mempunyai standar *"staatsonthouding"* atau membatasi tugas negara dan pemerintahan dalam bidang politik, telah mendorong terjadinya perubahan paradigma kenegaraan, dari paradigma negara pengawas malam menjadi paradigma negara kesejahteraan. Paradigma negara kesejahteraan menempatkan penduduk atau masyarakat sebagai subjek yang sah, yang harus dijamin dan disukseskan dalam seluruh aspek kehidupannya. Negara dalam pandangan dunia negara kesejahteraan menempatkan penduduk sebagai subjek, dan tidak lagi menempatkan penduduk sebagai objek. Negara mempunyai komitmen, terjun ke wilayah keberadaan warganya, menjalankan fungsinya, mengabdi dan mengusahakan kesejahteraan.[17]

Negara kesejahteraan *(welfare state)* dipandang sebagai solusi yang paling tepat terhadap jenis kontribusi negara dalam memajukan kesejahteraan warganya. Keyakinan ini diperkuat dengan munculnya realitas empiris mengenai kegaagalan pasar *(market failure)* dan kekecewaan negara *(government failure)* dalam menggarap kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan Negara *(welfare statement)* mengacu pada pemenuhan kebutuhan dasar penduduk dengan sistem skema bantuan sosial yang menjamin bahwa setiap penduduk dapat menjalani kehidupan yang baik dan bermartabat.[18] Negara kesejahteraan adalah gagasan pemerintahan di mana negara mengambil bagian penting dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial secara umum bagi penduduknya. Hal ini tergantung pada standar persamaan peluang, penyebaran sumber daya, dan kewajiban publik terhadap masyarakat yang tidak mampu mengambil manfaat dari ketentuan dasar untuk kehidupan yang layak. Ada beberapa istilah umum yang berhubungan dengan asal usul negara kesejahteraan. Membedakan negara

[17] Syahnaz, "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat Sebagai Wujud Negara Paripurna."

[18] Syahnaz.

kesejahteraan sebagai perpaduan tertentu dari sistem demokrasi, kesejahteraan, dan kapitalisme. Saat ini bisa dikatakan bahwa semua negara maju telah menyempurnakan gagasan negara kesejahteraan dalam administrasi negara. Di sebagian besar negara maju, komponen administrasi bantuan pemerintah pada dasarnya diberikan oleh otoritas publik, dan sebagian lagi oleh LSM, yayasan amal, kelompok informal sosial, religious groups, serta antar asosiasi legislatif. Secara umum, pengertian negara kesejahteraan mencakup bantuan dari negara, baik yang diberikan secara nontunai (misalnya di bidang kesehatan, pekerjaan, pendidikan, dan kepolisian) maupun dalam bentuk uang nyata (tunai) yang diberikan secara langsung kepada penerima individu, (misalnya, bantuan tenaga kerja dan penitipan anak, bantuan pengangguran, dan bantuan pembelian tempat tinggal). Strategi ini disubsidi melalui pengumpulan pajak redistribusi yang umumnya mencakup pengeluaran pribadi yang lebih tinggi untuk individu dengan pendapatan lebih tinggi, biasanya disebut sebagai pajak progresif. Selain memastikan tingkat kesejahteraan rakyat bagi individu sesuai dengan norma tertentu, gagasan ini juga membantu mengurangi kesenjangan gaji antara kaya dan miskin.[19]

Welfare state bukanlah satu entitas yang berwajah tunggal, *welfare state* memiliki cakupan luas dan memiliki ragam kebijakan social yang diterapkan oleh negara berdasarkan ideologi setiap negara. Ada beberapa model walfare state yang dipakai oleh beberapa negara yaitu: (1) *Welfare state istitusional*, memandang bahwa kesejahteraan adalah merupakan hak seluruh warga negara, sehingga pelayanan dilakukan secara tetap serta tidak lagi memandang kedudukan sosial dan ekonomi masyarakat. (2) *Welfare state Bismarck*, Dimana pelayanan jaminan sosial diselenggarakan oleh negara dan diberikan

[19] Budi Setiyono, *Model & Desain Negara Kesejahteraan / Budi Setyono, Ph.D ; Editor, Irwan Kurniawan | OPAC Perpustakaan Nasional RI., Nuansa Cendekia* (Bandung, 2018), https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1221540.

kepada mereka yang bekerja atau yang mampu memberikan konstribusi melalui skema asuransi, (3) *welfare state residual,* negara memberi pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, dan ini diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung *(disadvantaged groups),* yaitu kelompok orang miskin, penganggur, penyandang cacat, dan orang lanjut usia yang tidak kaya, (4) *welfare state minimal,* model minimal ini ditandai dengan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil.[20]

Negara Indonesia masuk dari kategori model minimal, hal bisa dilihat pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil dan diberikan secara sporadis, parsial, dan minimal. Indonesia memisahkan kategori model dalam program social dan jaminan social, yaitu untuk jaminan hari tua, menggunakan sistem tabungan untuk memupuk dana yang akan diberikan sebagai tunjangan hari tua berupa tunjangan pasca karya maupun uang pensiun. Sedangkan dalam bidang kesehatan sebagai elemen penting untuk mencapai kesejahteraan, Indonesia sudah menerapkan sistem asuransi menyeluruh dengan BPJS (Badan Pengelola Jaminas Sosial) sebagai pengelolanya. Namun pelaksanaan asuransi melalui BPJS ini tidak dapat dijangkau oleh semua penduduk indonesia, karena harus melakukan pembayaran premi. Model minimalis yang dipakai Indonesia ditandai dengan hanya memberikan asuransi kesehatan pada keluarga miskin atau dikenal dengan Kartu Indonesia Sehat (KIS), sedangkan bagi mereka yang dikategorikan mampu diharapkan ikut asuransi BPJS, dan bagi mereka yang tidak miskin namun tidak mampu tersedia puskemas yang memberi pelayanan kesehatan murah dan terjangkau.[21]

---

[20] V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya," *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23, https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672.

[21] Marsudi Dedi Putra, "Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila," *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah* 23, no. 2 (2021): 139–51, https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199.

Berdasarkan uraian diatas, sebagai negara berkembang Indonesia memiliki berbagai persoalan dibidang sosial seperti kemiskinan dan pengangguran, oleh karena itu konsep negara kesejahteraan ini mempunyai tujuan untuk mengurangi masalah yang terjadi di masyarakat tersebut. Dewasa ini kemajuan digital membawa perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat di Indonesia hal ini bisa dilihat bisnis konvensional menurun, kebutuhan lapangan kerja berubah, kondisi ini membuat negara semakin sulit memprediksi perekonomian. Situasi ini melahirkan konsep *digital welfare state*, yang disusun sebagai integrasi jaringan pengaman sosial, dorongan konsumsi masyarakat, dan transformasi bisnis digital ke dalam suatu kebijakan. Era digital sebetulnya mempermudah konsep *welfare state* yang memiliki paradigma perlindungan dasar. Di era digital, negara dapat memberikan memberikan mata pencarian sekaligus bantuan. Dengan demikian, rakyat tidak terus-menerus menjadi obyek santunan pemerintah, tetapi diharapkan santunan sekaligus menjadi modal produksi dan distribusi dalam kegiatan ekonomi digital. Terlebih, kemajuan teknologi memampukan rakyat menjadi produsen, distributor, sekaligus konsumen dan penerima manfaat dari perekonomian digital. Bentuk *digital welfare state* sudah dimulai di Indonesia. Para pekerja informal (tukang ojek, pemilik warung, tukang cuci, tukang salon, dan sebagainya) terbantu dengan hadirnya aplikasi daring yang memudahkan mereka bertemu dengan pasarnya. Aplikasi ini tidak hanya menciptakan lapangan kerja baru, tetapi juga menyediakan data pekerja-pekerja informal yang jumlahnya masih mendominasi di Indonesia. Data ini bermanfaat untuk distribusi bantuan sosial, seperti yang terjadi di masa pandemi Covid-19.[22]

[22] Inggra Parandaru, "Konsep "Welfare State" Indonesia, Dari Era Kemerdekaan Hingga Era Digital - Kompas.Id," Kompas.id, 2021, https://www.kompas.id/baca/riset/2021/10/17/konsep-welfare-state-indonesia-dari-era-kemerdekaan-hingga-era-digital.

Filosofi negara kesejahteraan *(welfare state)* menunjukkan tugas negara yang lebih luas dari sekadar menjadi penjaga malam, yang menurut Utrecht adalah bahwa cakupan pekerjaan pemerintah negara regulasi yang mutakhir sangat luas, lebih spesifiknya upaya menjaga keamanan dalam arti luas, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan di negara kesejahteraan. Jadi pada saat itu, para dalang negara menyatakan bahwa periode ekonomi liberal telah ditinggalkan, kerangka moneter liberal tradisional digantikan oleh kerangka moneter yang digerakkan oleh pusat *(central geleide economie), Staatssonthouding* telah digantikan oleh *Staatsbemoeenis,* pemisahan antara negara dan rakyatnya telah ditinggalkan. Filosofi negara kesejahteraan *(Government Assistance State)* adalah alasan kedudukan dan kemampuan pemerintahan *(bestuursfunctie)* oleh bangsa-bangsa saat ini. Gagasan mengenai pemerintahan mayoritas pada umumnya menempatkan individu pada situasi yang sangat penting dalam kerangka yang sudah ada, meskipun faktanya pada tataran pelaksanaan terdapat perbedaan antara satu negara dengan negara lainnya. Mengingat berbeda-bedanya pelaksanaan sistem pemerintahan demokrasi, maka dalam penulisan negara dikenal beberapa istilah pemerintahan demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya. Demokrasi berari kebebasan. Namun, kebebasan tanpa penegakan hukum dan pemerintahan yang bersih sama halnya menyerahkan panggung reformasi dan demokrasi kepada koruptor yang berlindung di balik jubah parpol dan pada komprador kapitalisme global amat rakus. Berdasarkan konstitusi negara, sebuah pemerintahan dibentuk untuk melindungi, melayani, dan menyejahterakan rakyat.[23]

[23] Syahnaz, "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat Sebagai Wujud Negara Paripurna."

Demokrasi digital dalam hal ini memiliki peran yang cukup penting dalam konsep negara welfare state. Peluang terbesar praktik demokrasi digital *(digital democracy)* adalah adanya perluasan ruang-ruang interaksi di antara para pemangku kepentingan dalam demokrasi. Dalam pengertian demokrasi "tradisional" selama ini, konsep demokrasi membuka ruang- ruang dialog antar-pelaku demokrasi. Tiap pihak dalam pemangku kepentingan demokrasi tersebut, dapat menyampaikan pendapat ke ranah publik tanpa khawatir oleh risiko-risiko politik yang mungkin terjadi, termasuk risiko dari perasaan takut dan bentuk-bentuk paksaan lainnya. Demokrasi digital memiliki peran untuk memerluas jangkauan ruang-ruang partisipasi publik. Nilai tambah dari praktik demokrasi digital adalah perwujudan kesetaraan tiap warga negara untuk berpartisipasi dalam politik. Satu manfaat nyata dari kemajuan TIK dalam politik adalah perluasan fungsi-fungsi sosial dari para pelaku politik. Hubungan antara warga negara dan warga negara lainnya lebih mudah. Komunikasi politik tidak perlu lagi, dalam batas yang dimungkinkan menurut aturan dan tata krama politik, dimediasi oleh instiusi-institusi politik.[24]

Komunikasi politik juga dapat dilakukan melalui media sosial yang saat ini sangat mudah diakses oleh banyak orang. Opini publik bisa terbentuk dalam masyarakat melalui kekuatan media sosial, dan sangat besar kemungkinan pula, opini publik yang terbangun melalui media social mampu turut menggerakkan kebijakan publik ataupun putusan terkait lainnya. Berdasarkan Pasal 28E ayat (3), *"Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat."* Selain itu, Pasal 28F UUD 1945 menyatakan bahwa *"Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh,*

[24] Nur Hidayat Sardini, "Demokrasi Dan Demokrasi Digital Di Indonesia : Peluang Dan Tantangan," *Prosiding Senas POLHI Ke-1 Tahun 2018*, 2018, 121–40.

memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia." Artinya, setiap orang dalam kedua pasal ini bisa dimaksudkan dengan warga internet Indonesia. Oleh yang demikian, dapat Penulis kemukakan bahwa perkembangan globalisasi mengakibatkan digitalisasi hukum dan perkembangan pasal-pasal tersebut di atas juga bisa diterapkan pada setiap warga internet dengan cara penyampaian pendapat melalui media sosial yang digunakan. Di era *internet of things* saat ini, manusia modern tidak mungkin menghindar dari gerak digitalisasi. Semua hal dalam kehidupan kita terkoneksi dengan internet dan diperantarai perangkat-perangkat digital. Cara kita hidup, bermasyarakat, berpolitik, bahkan beribadah sedemikian rupa dipengaruhi oleh teknologi digital. Demokrasi kita hari ini, tak pelak lagi, bahkan adalah demokrasi digital. Praktik demokrasi dipermudah oleh adanya media sosial. Melalui media sosial, semua pihak bebas menyampaikan pandangan dan sikap politik. Tidak ada lagi perbedaan hierarkis antara yang ahli dan yang awam.[25] Semua adalah subjek yang berhak berbicara, berpendapat, dan didengarkan, baik secara langsung di dunia nyata atau dan di dunia maya.

Perkembangan globalisasi dalam penggunaan internet yang luar biasa hari ini justru memberikan kesempatan kepada rakyat Indonesia untuk menjadi "Penjaga Malam" negara melalui pekembangan konvergensi media ini. Pengawasan hukum oleh rakyat Indonesia melalui media social hari ini dirasa lebih memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum dalam beberapa kasus. Tidak sedikit juga kasus-kasus hukum yang terpublikasi "dihakimi" dan diviralkan oleh warga internet sehingga menimbulkan tekanan yang luar biasa pada penegakan hukum dan berdampak pada penetapan putusan hakim pada suatu kasus. Namun hal ini justru memberikan dampak positif

[25] Sudibyo, *Jagat Digital: Pembebasan Dan Penguasaan.*

terhadap penegakan hukum di Indonesia karena respon positif dari pemerintah terhadap warga internet berdampak pada penanganan kasus menjadi bersifat transparan dan dirasa adil serta dapat memberi kepuasan kepada masyarakat. Artinya, perkembangan globalisasi dalam penggunaan media social merubah pola hidup masyarakat dalam mencari keadilan dan kepastian hukum. Sarana media social dianggap sebagai sarana demokrasi dan lebih efektif memberikan keadilan dalam penegakan hukum. Tidak seperti sebelumnya dimana demokrasi dinilai oleh para pengamat dan pejuang demokrasi sedang mengalami stagnasi, erosi bahkan resesi. Selain inkompabilitas antara kultur dengan demokrasi, beberapa menilai letak mundurnya demokrasi adalah karena focus demokrasi selalu berbicara mengenai pemilu dan tidak ada fitur esensial lain dari demokrasi.[26]

Dalam konteks demokrasi digital, penggunaan TIK dapat meningkatkan keterlibatan warga negara dalam proses kebijakan *(Using ICT to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process)*. Perangkat TIK digunakan untuk memfasilitasi penyediaan informasi dan untuk mendukung konsultasi dan partisipasi aktif warga negara, yang memungkinkan tiap pembuatan kebijakan akan lebih baik. Peluang lain dari demokrasi digital adalah meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan demokrasi. Demokrasi digital sangat efisien, karena tiap orang yang hendak berpartisipasi dapat dilakukan secara langsung, melalui platform TIK. Pemanfaatan TIK dalam demokrasi, menghilangkan faktor-faktor teknik yang bagi sebagian orang atau kelompok tertentu menghambat perwujudan partisipasi politik warga negara. Komunikasi politik dapat langsung dilakukan antara warga negara dan para pengambil keputusan, sedangkan ketersediaan perangkat TIK di kantor-kantor eksekutif dan/atau legislatif memerlancara interaksi-interaksi

[26] (Diamond, 2008 dalam Huda, 2021)

di antara keduanya. Siapapun warga negara yang hendak menyampaikan aspirasinya, tidak perlu hadir dan bertatap muka dengan para pejabat tersebut. Di sinilah demokrasi digital membuka peluang menginstitusionalisasi secara politik, dan mengingatkan kita pada konsep demokrasi langsung *(direct democracy),* atau demokrasi murni *(Pure democracy)* ala Yunani kuno. Akibatnya tiap warga negara yang memiliki kesempatan untuk langsung menyampaikan aspirasinya, dan tidak perlu bertatap muka, maka hal ini sama persis dengan praktik demokrasi sebagaimana praktik di negeri kota Athena (Polis).[27]

Di Indonesia sendiri, akademisi, pemerintah maupun masyarakat secara luas turut terpengaruh pandangan optimis generasi pribumi digital bahwa generasi muda kini adalah generasi pribumi digital dimana generasi muda dan tenaga pengajar tidak memerlukan upaya melalui pelajaran di sekolah untuk mahir menggunakan dan memanfaatkan teknologi. Ini tercermin dalam kebijakan pemerintah yang semenjak implementasi kurikulum 2013 telah menghapuskan mata pelajaran yang berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat digital (mata pelajaran teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dan Keterampilan Komputer dan Pengolahan Informasi (KKPI) di tingkat sekolah dasar dan menengah[28]. Revolusi teknologi menghasilkan ruang-ruang baru dalam konteks yang tidak terbayangkan sebelumnya. Jika dalam konteks negara bangsa dikenal konsepsi citizen (warga negara) dalam kerangka era digital saat ini muncul istilah netizen (warga internet). Dalam kerangka mendorong partisipasi diperlukan pengayaan konteks situasi demokrasi yang dikembangkan dengan nilai-nilai demokratis. Negara-negara Eropa Barat dapat lebih beradaptasi terhadap perkembangan revolusi industry, dikarenakan telah

[27] Sardini, "Demokrasi Dan Demokrasi Digital Di Indonesia : Peluang Dan Tantangan."

[28] Rizki Setiawan, "Kebebasan Ekspresi Individual Dalam Pembangunan Manusia Era Digital," *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan FKIP UNTIRTA 2017*, 2017, http://jurnal.untirta.ac.id/index.php/psnp/article/view/169-178.

mengembangkan nilai-nilai demokratis sebagai acuan dan moral dasar dalam berkehidupan. Karakter demokratis telah tercetak dalam watak individu. Sehingga daalam kehidupan bernegara di era digital ini, adopsi karakter demokrasi adalah merupakan modalitas dalam beradaptasi dalam perkembangan relasi negara dan warga negara yang senantiasa mengalami disrupsi.[29]

Konvergensi media memfasilitasi banyak hal dalam mendukung pembentukan negara kesejahteraan Indonesia, contohnya dalam penegakan hokum dan politik. Lihat saja pada Pemilu 2019 dimana tahun 2019 memang menjadi tahun yang sarat akan wangi politik yang disebabkan oleh adanya Pemilu serentak. Perkawinan antara kecepatan informasi di media sosial dan pemanfaatannya untuk berpolitik membuat suasana politik di Indonesia menjadi sangat jenuh. Bukan tidak mungkin kemudian masyarakat ingin keluar dari suasana jenuh tersebut dengan cara memunculkan parody di dalam suasana politik di Indonesia seperti munculnya akun Nurhadi Aldo (Dildo). Dildo merupakan pasangan peserta fiktif Pemilu 2019 yang menyebarkan konten humor terkait Pilpres 2019. Konten yang dihasilkannya memberikan pengaruh pada masyarakat Indonesia yang sudah bosan dengan politik. Hal ini dibuktikan dengan banyak warganet yang mengikuti akun tersebut. Dalam waktu singkat, Dildo yang menamakan koalisinya, "koalisi tronjal tronjol maha asyik" mendapat perhatian khalayak. Namun, benar adanya kiasan yang mengungkapkan, semakin tinggi pohon, semakin kencang angin yang menerpanya. Akun Dildo dihadapkan oleh polemik yang muncul baik dari masyarakat maupun dari elit pemerintahan. Salah satu isu paling kencang yang menerpa akun Dildo adalah adanya tuduhan bahwa akun tersebut mengajak masyarakat untuk Golput pada Pemilu 2019. Bahkan serangan terhadap akun Dildo hingga akun tersebut

[29] M M K Sari, "Pentingnya Karakter Warga Negara Demokratis Di Era Digital," *Prosiding Seminar Nasional LP3M*, no. September (2019): 108–11.

sempat ditangguhkan untuk beberapa saat. Polemik yang dialami Dildo memunculkan pertanyaan, apakah serangan terhadap akun Dildo masih menunjukkan proses demokrasi yang sewajarnya? Bukankah kita bisa melihat Dildo mewakili suara masyarakat? Melihat bahwa akun Dildo merupakan parodi politik yang bisa mengisaratkan berbagai hal maka perlu dikaji lebih lanjut apa sebenarnya parodi politik yang ditawarkan oleh Dildo. Lantas bagaimana sebaiknya masyarakat mengambil sikap dalam menghadapi parodi politik yang disampaikan oleh Dildo sebagai bentuk dari kebebasan berpendapat yang selalu digembar-gemborkan sebagai aspek dari demokrasi.[30]

E-Government memiliki korelasi dengan penggunaan teknologi informasi oleh lembaga pemerintah yang memiliki kemampuan dalam proses transformasi hubungan masyarakat dengan pemerintah, pelaku usaha, dan lembaga pemerintah lainnya (Muhammad Miftahul Akbar, 2021). Pengertian ini tentu merujuk pada skema tata kelola pemerintahan Indonesia di era teknologi 4.0 yang mana setiap hal yang berkaitan dengan pelayanan public harus dapat mengikuti perubahan perkembangan teknologi informasi agar dapat menampung segala aspirasi masyarakat secara cepat dan tepat [31]. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Yasir Abdad, jika dikorelasikan dengan proses penyampaian aspirasi dalam sistem demokrasi, pemuda memiliki kemampuan yang sangat efektif dalam membangun argumen di media sosial. Hal ini dapat dijadikan suatu alternatif yang efektif untuk menyampaikan pendapat kepada pihak yang berwenang seperti pemerintah, lembaga masyarakat, atau organisasi lain untuk merespon suatu fenomena yang ada dilingkup masyarakat. Untuk dijadikan

[30] Wicaksono, "Parodi Politik Dalam Demokrasi Digital Studi Kasus: Akun Instagram Nurhadi-Aldo."

[31] Muhammad Miftahul Akbar, Wing Wahyu Winarno, and Kholid Haryono, "Evaluasi Tingkat Kematangan E-Government Pada Partisipasi Masyarakat Dan Pelayanan Publik Menerapkan Framework Gartner," *Jurnal Media Informatika Budidarma* 5, no. 1 (2021): 99, https://doi.org/10.30865/mib.v5i1.2606.

contoh konkret dalam menggambarkan peran millennial ini, ada isu mengenai fenomena klitih yang ada di wilayah Yogyakarta. Pada tanggal 27 Desember 2021, jagat Twitter dihebohkan dengan adanya berita seorang perempuan dengan akun @ kinderpoyyy yang menceritakan bahwa dirinya menjadi korban klitih di bawah Underpass Jalan Kaliuran Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian beberapa jam setelah twit tersebut diunggah, munculah tagar #SriSultanYogyaDaruratKlitih dan #YogyaTidakAman dan menjadi trending di seluruh wilayah di Indonesia. Hal ini kemudian memicu berbagai media pemberitaan untuk mengulas fenomena yang terjadi di Yogyakarta tersebut. Berbagai pemberitaan yang muncul nampaknya semakin menarik perhatian masyarakat dan kemudian turut menyuarakan keresahannya melalui media Twitter dan menuntut pihak berwenang agar dapat memberikan solusi yang tepat dalam rangka meminimalisasi kejahatan jalanan di Yogyakarta. Hingga tanggal 29 Desember pukul 23.41 WIB, tagar #SriSultanYogyaDaruratKlitih dan #YogyaTidakAman telah mencapai lebih dari 20.000 respon. Fenomena klitih di Yogyakarta merupakan suatu kejadian yang sebenarnya telah terjadi sejak lama, namun belum dapat terselesaikan hingga saat ini. Hal inilah yang membuat masyarakat geram dan menyampaikan keresahannya melalui media Twitter dengan harapan mendapat respon dari pihak terkait. Aksi masyarakat dengan melakukan penyampaian pendapat melalui Twitter ini, dapat dikatakan sebagai analisis aspirasi melalui media dan sekaligus partisipasi digital dalam demokrasi oleh masyarakat.[32]

Media sosial membawa perubahan revolusioner. Media sosial hadir untuk menjadikan semua orang sebagai sumber dan pelaku komunikasi. Media sosial menembus jarak antara sumber berita atau awak media dengan khalayak seperti yang

[32] Muhammad Yasir Abdad And Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, "Demonstrasi Jaringan : Strategi Alternatif Penyampaian Aspirasi Masyarakat Millennial Di Era Transformasi" 20, no. 1 (2022): 33–48.

terjadi pada media massa. Tidak ada lagi kategori massa, karena setiap pengguna media sosial dapat menjadi subyek yang terlibat dalam diskusi dan arus pertukaran informasi dan pendapat. Di era media sosial hari ini, masyarakat juga memiliki banyak pilihan sumber komunikasi dan informasi. Masyarakat tidak hanya tergantung kepada media mainstream yang kurang-lebih bertolak dari pola komunikasi satu arah seperti telah dijelaskan. Media sosial memberikan keluasan kemungkinan-kemungkinan berkomunikasi dan berinteraksi sosial. Semua orang menjadi subyek dan pelaku, tidak sekadar menjadi pembaca atau pemirsa seperti yang terjadi dalam proses komunikasi di media massa. Media sosial mampu mengatasi paradoks komunikasi massa di mana mayoritas orang menjadi massa yang pasif dan tidak terlibat dalam proses komunikasi. Media sosial bukan hanya mampu menembus paradoks komunikasi massa, tetapi juga paradox demokrasi. Sebelum berkembangnya media sosial, politik adalah urusan elit politik. Masyarakat berpolitik hanya lima tahun sekali ketika pemilihan umum tiba. Yang terjadi antara satu pemilu ke pemilu berikutnya adalah politik yang dijalankan para elit politik di mana mayoritas masyarakat mengambil jarak dari urusan politik dan pemerintahan. Fungsi kontrol hanya dijalankan media massa dan sedikit unsur LSM. Dengan hadirnya media sosial, politik tidak lagi hanya menjadi privilege kaum elit. Masyarakat memiliki sarana untuk mendiskusikan dan mengontrol jalannya pemerintahan dengan efektivitas yang luar biasa. Masyarakat memiliki sarana untuk menjalankan agenda-agenda politik. Di sisi lain, pemerintahan terkondisikan untuk semakin transparan dan partisipatif.[33]

Sebagai sistem politik, bersama dengan tanggung jawab yang dilakukannya, keterlibatan dan partisipasi politik secara umum telah berkembang, ada pengakuan bahwa partai politik sekarang

[33] Agus Sudibyo, "Media Sosial , Demokrasi Dan Problem Etika," *Jurnal Visioner* 02 (2018): 1–13.

memainkan peran dominan dalam politik dan pemerintahan. Memang, orang dapat berargumen bahwa partai politik sebagai institusi dapat menjadi apa yang sebenarnya membentuk sistem politik di masyarakat saat ini. Negara-negara paling demokratis saat ini dapat dikatakan telah mengadopsi sistem perwakilan, meskipun mungkin dalam bentuk yang berbeda. Sebagian masyarakat menilai internet memainkan peran penting dalam masa depan partai politik, tetapi kita harus menerima bahwa internet, seperti teknologi lainnya, memiliki kelebihan dan kekurangan. Ini bisa menjadi alat untuk kebaikan dalam hal kemampuan komunikasinya, atau dapat mendorong bentuk-bentuk baru kontrol pasca-hierarkis. Seperti yang dicatat Bill Gates, jaringan internet akan menyatukan kita, jika itu yang kita pilih. atau mari kita mencerai-beraikan diri kita ke dalam sejuta komunitas yang dimediasi. Hingga detik ini, kerugian utama penggunaan internet dalam ruang publik, adalah akses yang merupakan tema konstan yang timbul dari kontribusi untuk koleksi ini. Demikian pula, ada monopoli struktur kekuasaan media massa, dengan sedikit peluang untuk tantangan terhadap konsensus yang melingkupi, yang mendistorsi pesan politik dan membatasi peluang demokrasi diskursif. Sebaliknya, ada juga masalah pengguna internet yang kurang dapat memastikan kebenaran informasi yang mereka akses.[34]

Konsepsi negara kesejahteraan *(welfare state)* pada esensinya adalah memberikan perlindungan atas kepentingan dasar yang memang telah melekat pada diri warga negara. Pilihan ideologi kesejahteraan bagi Indonesia haruslah juga dioperasionalkan dengan baik. Artinya, posisi ideologi negara harus menjadi panduan bagi terselenggaranya pemerintahan, karena mempunyai fungsi: melindungi segenap bangsas Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia bukan hanya ancaman diluar

[34] James R. Simmons, *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, *Social Science Computer Review*, vol. 21, 2003, https://doi.org/10.1177/0894439302238975.

Negara melainkan juga ancaman dari dalam yang berbentuk wabah penyakit, kemiskinan dan sejenisnya. Memajukan kesejahteraan umum yaitu tentang ketahanan pangan, perbaikan kesehatan penduduk. Mencerdaskan kehidupan bangsa yaitu menyekenggarakan publik bagi rakyat tanpa diskriminasi. Menciptakan keadilan sosial yaitu mencitakan keadilan ekonomi bagi rakyat. Partisipasi aktif masyarakat sangat berarti dan penting, terlebih lagi partisipasi melalui media digital seperti sekarang ini. Dalam konteks partisipasi masyarakat esensi dasarnya dapat dibagi kedalam tiga proses yaitu, pertama, partisipasi masyarakat dalam perencanaan akan meliputi penentuan kualitas jenis layanan yang diberikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelengaraan maupun pengguna layanan, serta mekanisme komplain dan peyelesaian sengketa. Kedua, partisipasi dalam proses perencanaan layanan publik hubungan dengan pengawasan. Ketiga, pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan[35]. Keterlibatan masyarakat dalam menegvaluasi serta turut campur dalam pembuatan suatu produk hukum merupakan cerimanan terbukanya Negara Kesejahteraan yang berlandaskan pada Ideologi Pancasila yang di bumikan oleh Ir. Soekarno, bahwa Negara haruslah dapat berperan aktif serta menjamin kesejahteraan warga negaranya yang berlandaskan pada lima dasar negara yang didalamnya termuat nilai- nilai dasar. Nilai ketuhanan, bahwa mencari kebenaran yang berlandaskan pada kebenaran dan keadilan tuhan, kemanusiaan bahwa setiap orang memiliki Hak Asasi yang sama, persatuan Indonesia bahwa kebhinekaan merupakan pintu keberagaman budaya dan toleransi dalam kehidupan berbangsa an bernegara, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaran perwakilan bahwa kepala negara memiliki

[35] Oman Sukmana et al., *Negara Kesejahteraan Dan Pelayanan Sosial*, ed. Oman Sukmana (Malang: Jawa Timur: Intrand Publishing, 2015).

tugas yang mendasar untuk warga negaranya dalam hal mewakili warga negara sebagai fasilitator untuk mencapai kesejahhteraan agar dapat mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia.[36]

Kesimpulan

Konvergensi media yang terjadi pada hari ini berpengaruh pada tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat dalam menuwudkan demokrasi di era digital. Perkembangan teknologi yang tidak bisa dikendalikan dan tak terbatas tidak diikuti dengan perkembangan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan dapat membuat kisruh dan menimbulkan kejahatan, sekalipun dalam hal keterlibatan masyarakat dalam penegakan hokum dan politik. Reformasi regulasi dalam mengendalikan kebebasan berpendapat dan keterbukaan informasi di era digital diperlukan sebagai batas dalam memanfaatkan teknologi dengan bijak sebagaimana yang dikatakan oleh Roscoe Pound bahwa, *law as a tool of social engineering* atau hokum adalah sebagai alat rekayasa sosial.

Daftar Pustaka

Abdad, Muhammad Yasir, and Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. "Demonstrasi Jaringan : Strategi Alternatif Penyampaian Aspirasi Masyarakat Millennial Di Era Transformasi" 20, no. 1 (2022): 33–48.

Akbar, Muhammad Miftahul, Wing Wahyu Winarno, and Kholid Haryono. "Evaluasi Tingkat Kematangan E-Government Pada Partisipasi Masyarakat Dan Pelayanan Publik Menerapkan Framework Gartner." *Jurnal Media Informatika Budidarma* 5, no. 1 (2021): 99. https://doi.org/10.30865/mib.v5i1.2606.

Aswandi, Bobi, and Kholis Roisah. "Negara Hukum Dan

[36] Syahnaz, "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat Sebagai Wujud Negara Paripurna."

Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (Ham)." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): 128. https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145.

Diamond, Larry. "The Democratic Rollback." *Foreign Affairs* 87, no. 2 (2008): 36–48.

Dijk, Jan van. "The Network Society : Social Aspects of New Media," 1999, 267. https://books.google.com/books/about/The_Network_Society.html?hl=id&id=C2r0DwAAQBAJ.

Hadiyono, V. "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tatangannya." *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23. https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672.

Huda, Ni'matul. *Konstruksi Hukum Dalam Perspektif Spiritual Pluralistik*. Pertama. Yogyakarta: Thafa Media, 2021.

I Gusti Made Arya Suta Wirawan, and ni putu rai Yuliartini. "Ekspresi Politik Generasi Millenial Pada Pilgub Bali Tahun 2018." *Prosiding Seminar Nasional Hukum Dan Ilmu Sosial* 2 (2018): 170–82. https://pdfs.semanticscholar.org/2815/5d9ca4a914b3aea6accdbdd2599c80950962.pdf.

Kholisoh, Munazahatul, Tri Nurkhaeni, Putri Surya Ningrum, and Intan Fitriani. "Peran Media Sosial Dalam Demokrasi Masa Kini." *Ilmu Administrasi Negara*, no. 39 (2019): 1–16

Parandaru, Inggra. "Konsep "Welfare State" Indonesia, Dari Era Kemerdekaan Hingga Era Digital - Kompas.Id." Kompas.id, 2021. https://www.kompas.id/baca/riset/2021/10/17/konsep-welfare-state-indonesia-dari-era-kemerdekaan-hingga-era-digital.

Putra, Marsudi Dedi. "Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila." *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah* 23, no. 2 (2021): 139–51. https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199.

Sardini, Nur Hidayat. "Demokrasi Dan Demokrasi Digital Di Indonesia : Peluang Dan Tantangan." *Prosiding Senas POLHI Ke-1 Tahun 2018*, 2018, 121–40.

Sari, M M K. "Pentingnya Karakter Warga Negara Demokratis Di Era Digital." *Prosiding Seminar Nasional LP3M*, no. September (2019): 108–11.

Sari, Milya, and Asmendri Asmendri. "Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA." *Natural Science* 6, no. 1 (2020): 41–53. https://doi.org/10.15548/nsc.v6i1.1555.

SARI, SAPTA. "Literasi Media Pada Generasi Milenial Di Era Digital." *Profesional: Jurnal Komunikasi Dan Administrasi Publik* 6, no. 2 (2019): 30–42. https://doi.org/10.37676/professional.v6i2.943.

Sasmita, Siska. "Demokrasi Dalam Bingkal Digital." *Jurnal Demokrasi: Jurnal Imiah Politik Kenegaraan* 10, no. 2 (2011): 159–66.

Setiawan, Rizki. "Kebebasan Ekspresi Individual Dalam Pembangunan Manusia Era Digital." *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan FKIP UNTIRTA 2017*, 2017. http://jurnal.untirta.ac.id/index.php/psnp/article/view/169-178.

Setiyono, Budi. *Model & Desain Negara Kesejahteraan / Budi Setyono, Ph.D ; Editor, Irwan Kurniawan | OPAC Perpustakaan Nasional RI. Nuansa Cendekia*. Bandung, 2018. https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1221540.

Simmons, James R. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age. Social Science Computer Review*. Vol. 21, 2003. https://doi.org/10.1177/0894439302238975.

Sudibyo, Agus. *Jagat Digital: Pembebasan Dan Penguasaan*. Kedua. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2021.

———. “Media Sosial , Demokrasi Dan Problem Etika.” *Jurnal Visioner* 02 (2018): 1–13.

Sukmana, Oman. “Konsep Dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State) Program Studi Ilmu Kesejahteraan Sosial , FISIP Universitas Muhammadiyah Malang.” *Jurnal Sospol* 2, no. 1 (2016): 102–20.

Sukmana, Oman, Luthfi J. Kurniawan, Abdussalam, and Masduki. *Negara Kesejahteraan Dan Pelayanan Sosial*. Edited by Oman Sukmana. Malang: JAwa Timur: Intrand Publishing, 2015.

Susanto, Rahkasiwi Dimas, and Irwansyah. “Media Sosial, Demokrasi, Dan Penyampaian Pendapat Politik Milenial Di Era Pasca-Reformasi.” *LONTAR: Jurnal Ilmu Komunikasi* 9, no. 1 (2021): 65–77. https://doi.org/10.30656/lontar.v9i1.3249.

Syahnaz, Aniken Yustisia. “Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat Sebagai Wujud Negara Paripurna.” *Spektrum Hukum* 18, no. 1 (2021): 1–14. https://doi.org/10.35973/sh.v18i1.1624.

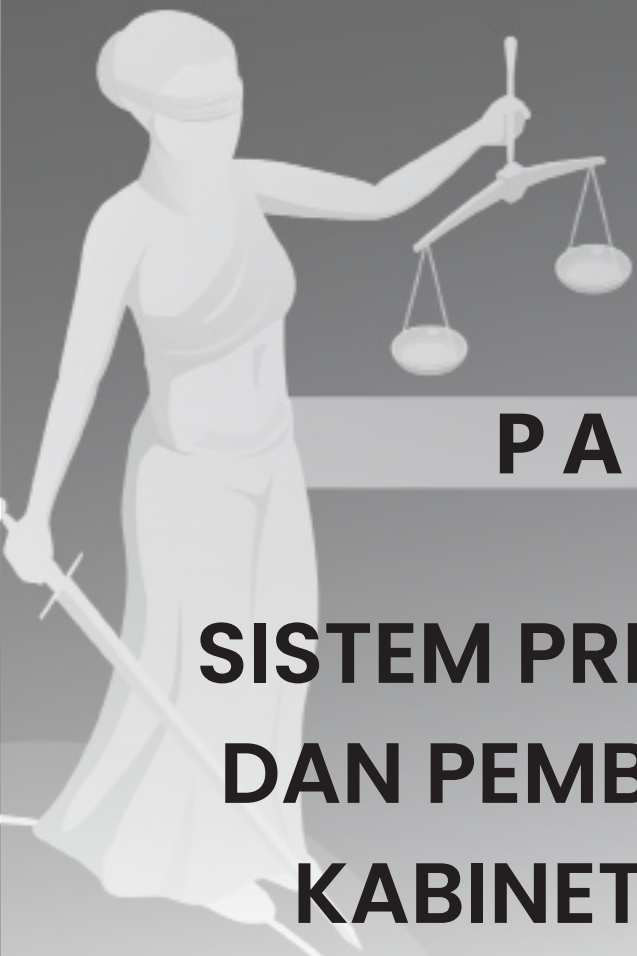
Wicaksono, Bhakti Satrio. “Parodi Politik Dalam Demokrasi Digital Studi Kasus: Akun Instagram Nurhadi-Aldo.” *Perspektif* 10, no. 1 (2021): 36–46. https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i1.3996.

Wones, Suzanne. *A Review of “Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation.” Journal of Access Services*. Vol. 6, 2009. https://doi.org/10.1080/15367960902961754.

Yohana, Nova. “Realitas Komunikasi Publik Virtual Dan Masa Depan Demokrasi Indonesia.” In *Masa Depan Komunikasi, Masa Depan Indonesia: Demokrasi Dalam Ruang Digital*, 1:5–24. Jakarta Selatan: Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia, n.d.

TEMA

HUKUM TATA NEGARA



PANEL 3

SISTEM PRESIDENSIIL DAN PEMBENTUKAN KABINET KEDEPAN

MENGGAGAS KEDUDUKAN WAKIL PRESIDEN SEBAGAI MENTERI UTAMA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

Afdhal Mahatta, S.H., M.H.[1], Fahrurrahman[2]

[1]Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Email: afdhalmahatta@yahoo.co.id

[2]Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Email: fahrurrahman71@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, khususnya pengaturan pada BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara mengatur banyak kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Sedangkan kewenangan Wakil Presiden tidak diatur secara jelas. Kedudukan fungsi serta kewenangan Wakil Presiden hanya dapat dilakukan jika Presiden tidak mempu menjalankan kewajibannya pada masa jabatannya. Padalah, seperti yang diketahui, bahwa Presiden dan Wakil Presiden secara legitimasi politik sama-sama dibentuk dalam satu pasangan oleh partai/gabungan partai politik sesuai dengan amanat konstitusi. Tulisan ini dihasilkan melalui penelitian normatif dengan metode kualitatif yang menjadikan sumber-sumber hukum sebagai landasan utama. Kesimpulan yang didapatkan adalah bahwa praktik kewenangan yang pernah diambil oleh beberapa wakil presiden Indonesia menggambarkan adanya keiinginan untuk memiliki kewenangan yang lebih daripada yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, gagasan ideal penguatan wakil presiden

dapat dilakukan dengan menempatkan wakil presiden sebagai menteri utama dalam sistem pemerintahan.

Kata kunci: Wakil Presiden, Menteri Utama, Sistem Presidensial.

Abstract

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, in particular the provisions in Chapter III concerning the Powers of the State Government, regulate the many powers possessed by the President. Meanwhile, the authority of the Vice President is not clearly regulated. The position of the functions and powers of the Vice President can only be exercised if the President is unable to carry out his obligations during his term of office. In fact, as is well known, the President and Vice President are both politically legitimized formed as a pair by a party/alliance of political parties in accordance with the constitutional mandate. This paper was produced through normative research using qualitative methods that make legal sources the main basis. The conclusion obtained is that the practice of authority that has been taken by several vice presidents of Indonesia illustrates the desire to have more authority than what is regulated in the constitution. Therefore, the ideal idea of strengthening the vice president can be done by placing the vice president as the chief minister in the government system.

Keywords: Vice President, Chief Minister, Presidential System.

Latar Belakang

Dewasa ini, perkembangan negara-negara di dunia sangat dinamis yang mempengaruhi corak hubungan antar kekuasaan negara serta hubungan antar organisasi dalam satu cabang kekuasaan negara. Negara sebenarnya merupakan konstruksi yang diciptakan oleh umat manusia *(human creation)* tentang pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa untuk maksud memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama. Apabila perkumpulan orang itu diorganisasikan untuk mencapai tujuan

sebagai satu unit pemerintahan tertentu, maka perkumpulan itu dapat dikatakan diorganisasikan secara politik, dan disebut *body politic* atau negara *(state)* sebagai *a society politically organized.*[1] Sistem pemerintahan menjadi landasan bagi setiap negara untuk mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negaranya yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil.[2] Oleh karena itu, konteks keberlangsungan suatu negara sangat ditentukan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Sistem pemerintahan memberikan corak dan karakter bagaimana hubungan kelembagaan suatu negara dijalankan.

Sistem pemerintahan merupakan struktur yang menggambarkan gabungan-gabungan dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dan ketiganya saling menjalin relasi satu sama lain, bekerjasama serta memberikan pengaruh antara satu dan lainnya.[3] Menurut Saldi Isra, sistem pemerintahan terbagi dalam tiga klasifikasi utama, yakni sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan semi presidensial.[4] Sementara Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga varian, yakni sistem pemerintahan presidensial *(presidential system),* sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary system),* dan sistem campuran *(mixed system atau hybrid system)*.[5] Pada umumnya, negara-negara di dunia menganut salah satu dari sistem pemerintahan, yakni antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Adanya sistem pemerintahan lain dianggap sebagai variasi atau kombinasi dari dua sistem pemerintahan tersebut.

---

1 A. Appardorai, *The Substance of Politics*, (India: Oxford University Press, 2005), hlm. 3

2 Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Konstribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Ed. 1, Cet. 1, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. xi

3 Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 37.

4 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Ed. 1, Cet. 1, (Depok, Rajawali Pers, 2019), hlm. 13-38.

5 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 53-93.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dapat di lihat dari salah satu kesepakatan dasar Panitia *Ad Hoc* III BP MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945, yakni mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensial.[6] Pada sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau lembaga perwakilan. Disebabkan oleh pemisahan yang tegas tersebut, secara politik presiden tidak bertanggung jawab secara politik kepada lembaga perwakilan/parlemen. Logikanya sangat sederhana, karena dipilih rakyat secara langsung, secara politik presiden hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa tanggung jawab pemerintahan berada pada presiden. Oleh karena itu, presiden pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri *(concentration of governing power and responsibility upon the president).*[7]

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini lah yang mempertegas kedudukan bahwa pemegang kekuasaan sepenuhnya ada di tangan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Walaupun demikian, satu hal yang tidak bisa dilupakan adalah ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan ada ketentuan Pasal 4 ayat (2) yang mengikutinya. Pasal 4 ayat (2), menyebutkan bahwa dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan Presiden dan Wakil Presiden diletakkan secara sejajar. Hal ini dapat di lihat ketentuan

---

[6] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Ed. 1. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008). hlm. 85

[7] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemeritah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1996), hlm. 206.

rumusan Pasal 6A ayat (1), yang menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini berimplikasi pada pertanggungjawaban, bahwa Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada Presiden, melainkan kepada rakyat. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, khususnya pengaturan pada BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara mengatur banyak kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Sedangkan kewenangan Wakil Presiden tidak diatur secara jelas. Kedudukan fungsi serta kewenangan Wakil Presiden hanya dapat dilakukan jika Presiden tidak mempu menjalankan kewajibannya pada masa jabatannya.

Oleh karena itu, Jabatan Wakil Presiden hanya memiliki *pseudo-authority* (kewenangan semu) yang kewenangannya bergantung sepenuhnya pada jabatan Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan seolah-olah lebih superior dibandingkan dengan Wakil Presiden. Hal ini dilandasi bahwa jabatan Wakil Presiden seolah-olah dianggap sebagai *"ban serep",* atau istilah lainnya hanya sebagai *presidential complementary*. Padalah, seperti yang diketahui, bahwa Presiden dan Wakil Presiden secara legitimasi politik sama-sama dibentuk dalam satu pasangan oleh partai/gabungan partai politik sesuai dengan amanat konstitusi.

Dalam konteks kedudukan, Wakil Presiden sebenarnya memiliki kedudukan yang sama dengan kedudukan Menteri, yakni sama-sama sebagai pembantu Presiden. Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Kemudian, menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Oleh karena diangkat oleh Presiden, maka pertanggungjawaban menteri-menteri melekat pada Presiden. Jika dikontekstualisasikan kedudukan Wakil Presiden sebagaimana dengan kedudukan menteri-menteri tersebut, maka akan memperlihatkan corak penguatan kewenangan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan

presidensial Indonesia. Tentu hal ini perlu dimodifikasi supaya kedudukan Wakil Presiden tidak mereduksi sebagai lembaga negara yang tetap memiliki tanggung jawab kepada rakyat, bukan kepada Presiden. Oleh karena itu, terhadap perkembangan tersebut, perlu dilakukan analisis gagasan ideal kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden dalam menggagas kedudukannya sebagai menteri utama dalam sistem pemerintahan presidensial.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana landasan terkait kedudukan Wakil Presiden dalam sistem Pemerintahan Indonesia?
2. Bagaimana konsep ideal Kedudukan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial untuk menunjang kinerja pemerintahan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang dilakukan terhadap hukum positif yang tertulis atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan.[8] Dalam penelitian ini, data yang digunakan ialah data sekunder, yakni data yang diperoleh dari kepustakaan.[9] Data sekunder ini dibagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[10] Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945, Ketetapan-ketetapan MPR RI dan Undang-Undang serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan judul penelitian ini.

---

[8] Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005), hlm. 9-10

[9] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 19, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 24

[10] Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hlm. 51-52

Bahan hukum sekunder yang hendak penulis gunakan dalam penelitian ini adalah berupa hasil karya dalam bentuk buku, artikel, penelitian-penelitian, skripsi, tesis, disertasi, kamus-kamus hukum dan jurnal hukum serta sumber internet. yang mendukung bahan hukum primer terkait dengan judul penelitian ini. Adapun bahan hukum tersier yang hendak penulis gunakan adalah dapat berupa kamus istilah hukum seperti kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan *Black's Law Dictionary.*

Landasan Kedudukan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Pengaturan Kedudukan Wakil Presiden Indonesia Berdasarkan Konstitusi yang Pernah Berlaku

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, sejak Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus Tahun 1945 sampai sekarang, telah banyak menerapkan beberapa konstitusi sebagai hukum dasar berbangsa dan bernegara. Penerapan beberapa konstitusi tersebut sangat dipengaruhi dengan konteks perubahan gerak zaman dan dinamika perpolitikan Indonesia. Dinamika perpolitikan Indonesia awal kemerdekaan yang lekat dengan suasana perjuangan, tentunya membutuhkan konstitusi sebagai instrumen untuk mengatur jalannya pemerintahan. Pada awal kemerdekaan, Indonesia mengenal Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 melalui Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis pertama bangsa Indonesia yang disahkan untuk melengkapi kebutuhan Indonesia merdeka. Sebagaimana menurut Jimly Asshiddiqie dengan menyatakan sebagai berikut:

> "UUD 1945 pertama kali disahkan sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945,

> yaitu sehari setelah kemerdekaan negara Republik Indonesia diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945. Naskah UUD 1945 ini pertama kali dipersiapkan oleh satu badan bentukan pemerintah balatentara Jepang yang diberi nama *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* yang dalam bahasa Indonesia disebut "Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia" (BPUPKI)."[11]

Salah satu muatan utama pengaturan UUD 1945 adalah tentang lembaga kepresidenan Indonesia. Dalam UUD 1945 ini diperkenalkan istilah Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan Indonesia.[12] Selanjutnya, dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.[13] Oleh karena itu, kedudukan Wakil Presiden berdasarkan rumusan UUD 1945 merupakan pembantu dari Presiden. UUD 1945 memberikan kedudukan Wakil Presiden pada nomor dua setelah Presiden. Artinya, selama Presiden masih dapat menjalankan tugas dan kewajibannya, maka posisi Wakil Presiden tidak dapat melakukan apapun. Wakil Presiden hanya dapat tampil sebagai figur utama jika Presiden tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai Presiden.[14]

Pada periode selanjutnya, tepatnya tahun 1949, terjadi perubahan yang mendasar bagi ketatanegaraan Indonesia. Perubahan itu diawali dengan perubahan konstitusi Indonesia dari UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS Tahun 1949, maka perubahan itu mempengaruhi perubahan bentuk negara, dari sebelumnya berbentuk kesatuan dan setelah perubahan

---

[11] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 32.

[12] *Di sini dinyatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".* Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli. Ps. 4 ayat (1).*

[13] *Ibid.*, Ps. 4 ayat (2)

[14] *Di sini dinyatakan: Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya".* Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli. Ps. 8.*

berbentuk serikat atau federal. Jimly Asshiddiqie berpandangan sebagai berikut:

> "Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat tersebut pada tanggal 14 Desember 1949. Selanjutnya, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949."[15]

Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, tidak diatur dan bahkan tidak ditemukan rumusan pasal yang mengatur mengenai kedudukan Wakil Presiden. Konstitusi RIS 1949 mengatur mengenai masalah pengisian jabatan presiden jika presiden berhalangan. Tapi, bukan Wakil Presiden yang tampil menggantikan Presiden, melainkan Perdana Menteri. Hal ini sebagaimana menurut ketentuan Pasal 72 Konstitusi RIS 1949.[16]

Selanjutnya, setelah Konstitusi RIS 1949 ditinggalkan, Indonesia menerapkan suatu hukum dasar yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Kembalinya Indonesia ke negara kesatuan selanjutnya melahirkan UUDS 1950 yang disahkan Badan Pekerja KNIP pada tanggal 12 Agustus 1950, dan dituangkan dalam UU No. 7 Tahun 1950. UUD ini pada dasarnya merupakan kelanjutan Konstitusi RIS secara gagasan. Sebagaimana menurut Jimly Asshiddiqie sebagai berikut:

> "Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu, pada pokoknya juga dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Disadari bahwa lembaga yang membuat

---

[15] Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 37

[16] *Di sini dinyatakan: (1) Jika perlu karena Presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari. (2) Undang-Undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya.".* Indonesia, *Konstitusi RIS Tahun 1949, Ps. 72.*

> dan menetapkan UUD itu tidaklah representatif. Oleh karena itu, dalam Pasal 186 Konstitusi RIS ini ditegaskan ketentuan bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dari ketentuan Pasal ini, jelas sekali artinya bahwa Konstitusi RIS 1949 yang ditetapkan di Deg Haag itu hanyalah bersifat sementara saja."[17]

Sebagaimana perubahan konstitusi sebelumnya, perubahan Konstitusi RIS 1949 menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 memberikan pengaruh terhadap lembaga kepresidenan di Indonesia. UUDS 1950 mengenal adanya wakil presiden sebagai pembantu presiden seperti halnya pada masa UUD 1945. Kehadiran wakil presiden dalam mengisi lembaga eksekutif dapat di lihat pada ketentuan Pasal 45 ayat (2) UUDS 1950. Berdasarkan pengaturan UUDS 1950, Wakil Presiden diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Dewan Perwakilan Rakyat.[18] Pasal 48 mengatur mengenai eksistensi Wakil Presiden tampil memegang kekuasaan Presiden jika Presiden berhalangan, baik secara tetap maupun sementara. Dalam UUDS 1950 ini, terdapat klausul yang menarik, yakni pengaturan pada Pasal 52 ayat (2). Pasal tersebut mengatur dewan menteri untuk senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan tersebut menempatkan Wakil Presiden memiliki hak yang sama dengan Presiden untuk mendapatkan informasi dari dewan menteri.

Sebagaimana dengan namanya, UUDS 1950 merupakan Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara dan diharapkan lewat UUDS 1950 dapat menghasilkan Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. UUDS 1950 mengamanatkan konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama

---

[17] Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 3

[18] *Di sini dinyatakan: Untuk pertama kali Wakil-Presiden diangkat oleh Presiden dari andjuran jang dimadjukan oleh Dewan Perwakilan Rakjat.* Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, Ps. 45 ayat (4).*

dengan pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara.[19] Sayangnya Majelis Konstituante ini tidak atau belum sampai berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal, dan atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia selanjutnya.[20]

Oleh karena itu, pengaturan mengenai kedudukan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia kembali pada pengaturan awal konstitusi Indonesia, yakni UUD 1945. Pada tahun 1998, terjadi proses politik yang luar biasa di Indonesia. Proses politik demikian terakumulasi dalam gerakan rakyat yang dikenal dengan gerakan reformasi. Salah satu tuntutan dari gerakan reformasi adalah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan UUD 1945 berlangsung selama empat kali perubahan yang dimulai pada tahun 1999 hingga tahun 2002. Nama resmi konstitusi Indonesia setalah mengalami perubahan, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pengaturan Wakil Presiden dalam UUD NRI 1945 tidak jauh berbeda dengan pengaturan dalam UUD 1945. Wakil Presiden tetap ditempatkan sebagai pembantu Presiden yang kewenangannya amat terbatas. Wakil Presiden hanya dapat tampil atau memiliki kewenangan seperti Presiden jika Presiden berhalangan, baik itu berhalangan tetap maupun berhalangan sementara. Tidak ada pengaturan yang memberikan kewenangan tertentu kepada Wakil Presiden selaku bagian dari lembaga kepresidenan.

---

[19] *Disini dinyatakan: Hal ini terjelas dalam rumusan Pasal 134 UUDS 1950 yang berbunyi: Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.* Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, Ps. 134.*

[20] Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 40

Berdasarkan pengaturan dari beberapa konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, pengaturan mengenai kedudukan Wakil Presiden di Indonesia sangat terbatas pada kondisi Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan utama. Kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden hanya diatur dan aktif jika Presiden berhalangan, baik itu berhalangan tetap maupun berhalangan sementara. Kedudukan yang amat terbatas ini, sering kali menempatkan Wakil Presiden sebagai posisi yang tidak strategis. Padahal, Wakil Presiden merupakan satu kesatuan sistem yang berkedudukan secara sejajar dengan Presiden karena merupakan pasangan dalam lembaga kepresidenan. Khusunya, pengaturan UUD NRI 1945 bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan pasangan yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Artinya, legitimasi Wakil Presiden sama dengan legitimasi yang dimiliki oleh Presiden. Oleh karena itu, diperlukan suatu gagasan pengaturan dalam menguatkan kedudukan Wakil Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia.

2. Praktik Kewenangan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Sejak Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan saat ini, telah muncul beberapa tokoh yang telah mengisi posisi sebagai Wakil Presiden Indonesia. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian atas, pengaturan kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Walaupun demikian, dalam praktik ketatanegaraan yang pernah terjadi, Wakil Presiden cenderung memiliki kewenangan atau praktik yang tidak diatur dalam konstitusi. Praktik-praktik itu berkembang bersama dengan kebutuhan hukum yang memerlukan tindakan cepat. Praktik kewenangan yang dilakukan oleh Wakil Presiden sedikit banyak mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Telah tercatat dalam literatur bahwa beberapa Wakil Presiden yang pernah menjabat dianggap cenderung melampau kewenangan yang dimilikinya.

Sebagaimana praktik yang pernah dilakukan oleh Wakil Presiden pada awal kemerdekaan, memperlihatkan pengaruh dan dampak yang besar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada awal kemerdekaan, Mohammad Hatta selaku Wakil Presiden Indonesia pertama, dalam praktinya pernah mengeluarkan suatu maklumat yang mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Beberapa maklumat yang dikeluarkan oleh Mohammad Hatta adalah Maklumat Nomor X tanggal 16 Oktober Tahun 1945 dan Maklumat Nomor X tanggal 3 November 1945. Perlu diingat, bahwa Mohammad Hatta menjabat sebagai Wakil Presiden berikut dengan kewenangannya berdasarkan UUD 1945 yang amat terbatas. Maka, berdasarkan UUD 1945, kewenangan yang dilakukan oleh Mohammad Hatta tersebut telah keluar dari pengaturan yang ada. Maklumat Nomor X tanggal 16 Oktober Tahun 1945 telah mengubah konsolidasi kelembagaan dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara lengkap isi salah satu kutipan Maklumat tersebut sebagai berikut:

> "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk MPR dan DPR diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta menyetujui bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat."[21]

Keluarnya maklumat tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks pengaturan dalam UUD 1945, tepatnya pada Pasal IV Aturan Peralihan. Menurut rumusan tersebut, selama MPR, DPR, dan DPA belum terbentuk, maka segala kekuasaan negara dijalankan oleh Presiden dengan bantuan komite nasional.[22]

---

[21] Kompas.com, *Maklumat Wakil Presiden Nomor X*, *https://www.kompas.com/stori/read/2022/08/15/090000379/maklumat-wakil-presiden-nomor-x?page=all* diakses 31 Agustus 2023.

[22] Di sini dinyatakan*: Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala*

Dalam suasana Sidang Komite Nasional Indonesia Pusat, muncul kekhawatiran lahirnya kepemimpinan yang diktator karena terpusat pada satu tangan kekuasaan, yakni Presiden. Oleh karena itu, Mohammad Hatta menangkap masukan yang berkembang sehingga mengeluarkan maklumat tersebut. Isi maklumat sebagaimana di atas tersebut, telah mengubah hubungan kelembagaan Presiden dengan Komite Nasional Pusat, yakni telah hadir lembaga yang diserahi kekuasaan legislatif untuk ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian, kekuasaan presiden dibatasi hanya dalam bidang eksekutif. KNIP menjadi badan pembantu Presiden dan sebagai pengganti DPR dan MPR sebelum terbentuk dan berfungsi sebagai badan legislatif.

Selanjutnya, Mohammad Hatta pernah mengeluarkan Maklumat Nomor X tanggal 3 November Tahun 1945. Dalam maklumat tersebut, mendorong pembentukan partai-partai politik sebagai bagian dari demokrasi, untuk persiapan rencana penyelenggaraan pemilu 1946. Maklumat ini dapat disebut sebagai tonggak awal demokrasi Indonesia.[23] Dengan maklumat ini, pemerintah berharap supaya partai-partai politik telah dapat terbentuk sebelum penyelenggaraan pemilu anggota badan-badan perwakilan rakyat pada januari 1946. Maklumat ini juga melegitimasi partai-partai politik yang telah terbentuk sebelumnya sejak zaman Belanda dan Jepang serta mendorong terus lahirnya partai-partai politik baru.

Selain Wakil Presiden Mohammad Hatta, sejak periode pasca reformasi dengan sistem pemilihan langsung, kewenangan Wakil Presiden mengalami pergeseran, peran keduanya cukup aktif dalam menjalankan pemerintahan. Misalnya pada masa

---

kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945 naskah asli.*

[23] PPLN Den Haag, *Sejarah Pemilu: Maklumat Hatta Nomor X Tahun 1945*, *https://web.archive.org/web/20140529164930/http://ppln.nl/sejarah-pemilu-maklumat-hatta-nomor-x-tahun-1945* diakses, 31 Agustus 2023.

pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Presiden SBY mengurusi politik, hukum, keamanan, dan Wakil Presiden Jusuf Kalla menangani masalah ekonomi.[24] Praktik demikian terus berjalan, sehingga sering kali mencerminkan anggapan 'matahari kembar' antara presiden dan wakil presiden. Bahkan anggapan demikian pernah disematkan kepada Jusuf Kalla yang menjabat sebagai Wakil Presiden era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada tahun 2005, Jusuf Kalla pernah mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Wakil Presiden tentang pembentukan Tim Nasional Penanganan Bencana Aceh. Keluarnya SK Wakil Presiden Jusuf Kalla tersebut memunculkan kabar bahwa Jusuf Kall ingin berperan lebih dari yang diberikan oleh Presiden SBY. SBY dan Jusuf Kalla pun dianggap sebagai matahari kembar.[25]

Selain itu, Wakil Presiden Jusuf Kalla juga pernah menerbitkan suatu Surat Wakil Presiden Republik Indonesia Nomor 20/WP/9/2006 tanggal 1 September 2006. Surat tersebut mendasari pelaksanaan program Konvesi minyak tanah ke LPG. Kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 28 Nopember menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2007 tentang penyediaan, pendistribuan, dan penetapan Harga LPG 3 Kilogram. Dengan adanya program yang diusulkan oleh Jusuf Kalla, ini pemerintah berhasil melakukan penghematan sebesar Rp18 Triliun rupiah. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, saat Jusuf Kalla menjabat sebagai Wakil Presiden periode kedua wewenangnya terbilang sebatas sebagai wakil kepala negara, seperti menghadiri sidang PBB, menerima duta besar, kunjungan ke berbagai

---

[24] Bisnis, '*Sri Mulyani Beberkan Perbedaan Masalah Era Jokowi dan SBY*', https://bisnis.tempo.co/read/1231498/sri-mulyani-beberkan-perbedaan-masalah-era-joko-wi-dan-sby, diakses 31 Agustus 2023

[25] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menguak Peran Wapres Agar Wakil Presiden Menjadi Pendamping, Bukan Pesaing Presiden*, *https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11925* diakses 31 Agustus 2023.

daerah.[26] Potret demikian memperlihatkan kecenderungan Jusuf Kalla untuk mendominasi kepemimpinan nasional. Padahal kedudukan Jusuf Kalla hanya lah Wakil Presiden yang memiliki kewenangan terbatas. Potret demkikian juga menunjukan bahwa peranan seorang wakil presiden ditentukan juga dengan pembagian tugas bersama presiden.

Berdasarkan praktik kewenangan yang dilakukan oleh Wakil Presiden, baik itu dilakukan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta maupun pada masa Wakil Presiden Jusuf Kalla, memperlihatkan praktik diluar tugas dan fungsinya sebagai Wakil Presiden. Pembagian wewenang dan tanggung jawab antar presiden dan wakil presiden tidak semulus yang direncanakan. Beberapa kebijakan dan tindakan wakil presiden dikategorikan melebihi wewenangnya dalam membantu presiden mengelola negara sehingga muncul opini adanya dualisme kepimpinan di Republik Indonesia yang dipublikasi oleh media. Dalam konteks ini, Wakil Presiden ingin memperlihatkan bahwa pada prinsipnya kedudukan Wakil Presiden itu sama dengan Presiden, yakni sama-sama melekat lembaga kepresidenan yang mendapatkan legitimasi yang sama oleh rakyat/perwakilan.

Beberapa kebijakan yang dilakukan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta dan Jusuf Kalla tersebut secara implementasi tidak ditolak oleh masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa kebijakan atau praktik kewenangan yang dilakukan diterima oleh masyarakat. Penerimaan ini lah yang menjadi salah satu legitimasi Maklumat Nomor X yang dikeluarkan oleh Hatta pada masa awal kemerdekaan. Praktik yang dilakukan oleh Wakil Presiden ini perlu ditangkap sebagai sebuah teroboson hukum untuk menggagas kewenangan yang perlu dimiliki oleh wakil presiden. Gagasan kewenangan wakil presiden perlu diperluas dan diperjelas dalam konstitusi Indonesia. Hal ini penting

[26] Resty Armenia, '*Jokowi Tegaskan Perbedaan Tugas Wapres dan Menko*', https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150819144400-20-73137/jokowi-tegaskan-per-bedaan-tugas-wapres-dan-menko, diakses 31 Agustus 2023

untuk menghilangkan pembelahan kepemimpinan nasional atas pembagian tugas presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan lembaga kepresidenan. Gagasan ini tanpa mereduksi nilai-nilai demokrasi dan semangat sistem presidensial yang hendak dibangun. Walaupun pada dasarnya pemerintahan presidensial dipegang sepenuhnya oleh seorang presiden, kedudukan wakil presiden sebagai pembantu utama presiden tidak bisa diabaikan. Walau bagaimana pun, figur wakil presiden lah yang pertama kali akan menggantikan presiden jika presiden berhalangan, baik berhalangan tetap maupun berhalangan sementara.

Konsep Ideal Kedudukan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

1. Konsep Ideal Kedudukan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan untuk Menunjang Kinerja Pemerintahan

Rumusan Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 secara jelas mengatur bahwa Presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Selanjutnya, pada rumusan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945, mengatur jika Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, ia digantikan oleh Wakil Presiden.[27] Dua rumusan pengatuan UUD NRI 1945 tersebut dapat ditarik beberapa posisi mengenai kedudukan wakil presiden. Pertama adalah bahwa wakil presiden berposisi sebagai pejabat yang mewakili presiden. Posisi kedua bahwa wakil presiden sebagai pejabat yang menggantikan presiden. Posisi ketiga bahwa wakil presiden merupakan pembantu tugas presiden. Selanjutnya, posisi keempat bahwa wakil presiden merupakan pejabat yang mandiri. Dalam konteks wakil presiden berposisi mewakili presiden, wakil presiden perlu mendapatkan mandat, baik secara

[27] *Di sini dinyatakan: Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.* Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 8 ayat (1).*

langsung maupun tidak langsung dari presiden. Hubungan antara pemberi mandat dengan penerima mandat sama sekali tidak mengalihkan kekuasaan kepada penerima mandat. Pemberian mandat itu tidak bersifat mutlak dalam arti dapat saja ditarik kembali oleh pemberi mandat kapan saja ia merasa perlu menarik kembali mandat itu.[28] Selanjutnya, jika wakil presiden berposisi menggantikan presiden, maka ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945 harus dipenuhi. Keadaan demikian jika Presiden berhalangan, baik itu berhalangan sementara maupun berhalangan tetap. Sedangkan, wakil presiden sebagai pembantu presiden, kedudukan wakil presiden seolah mirip dengan menteri negara yang bertindak membantu presiden. Terakhir, wakil presiden merupakan jabatan yang diduduki oleh seorang yang terpisah dengan presiden. Pada konteks ini, kapasitas wakil presiden tidak memerlukan persetujuan dari presiden. Misalnya mengadakan pertemuan dengan kelompok masyarakat tertentu.

Walaupun terdapat beberapa posisi yang kira-kira menjadi peluang kewenangan wakil presiden, tetap saja landasan pengaturan utama wakil presiden adalah sebagai pembantu presiden dan menggantikan posisi presiden jika presiden berhalangan, baik itu berhalangan tetap maupun berhalangan sementara. Posisi ini yang selalu menjadi batasan utama dalam konteks apabila ada kewenangan yang diambil wakil preiden. Namun demikian, pengaturan UUD NRI 1945 menonjolkan tugas 'pembantu' dan tugas 'pengganti' presiden, akan tetapi dalam praktiknya memperlihatkan juga corak kapasitas wakil presiden sebagai pejabat yang terpisah dengan presiden. Sehingga beberapa parktik kewenangan wakil presiden sebagaimana yang dijelaskan di atas 'melampaui' kewenangan yang dimilikinya.

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia serta pengaturan konstitusi mengenai kewenangan yang dimiliki oleh wakil

[28] C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005), hlm 246.

presiden dalam beberapa masa cenderung tidak berjalan sesuai pengaturan. Pengaturan dan praktik yang terjadi di lapangan memperlihatkan penterjemahan yang berbeda. Perlu pengaturan secara tegas mengenai kewenangan yang dimiliki oleh wakil presiden dan hubungannya dengan presiden sebagai satu kesatuan lembaga kepresidenan. Sebagaimana pengalaman ketatanegaraan Indonesia pada masa Wakil Presiden Mohammad Hatta dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (wakil presiden SBY) dibutuhkan pengaturan kewenangannya yang berorientasi pada praktik yang jelas. Praktik kewenangan pada masa Wakil Presiden dua tokoh tersebut ingin menghendaki adanya kewenangan tambahan yang perlu diatur dalam konstitusi Indonesia. Praktik kewenangan yang diambil oleh dua tokoh tersebut sangat berpengaruh terhadap kebijakan politik negara dan hubungannya dengan presiden.

Tugas seorang wakil presiden memang tidak dirumuskan secara spesifik dalam UUD NRI Tahun 1945, konstitusi hanya menyebutkan tugas wakil presiden hanya membantu presiden. Rumusan ini dibuat fleksibel agar presiden dapat leluasa mengambil kebijakan dan keputusan mengenai bentuk tugas-tugas wakil presiden sesuai kebutuhan dan tantangan serta program kerja. Tugas membantu presiden yang dilakukan oleh wakil presiden tentu saja berbeda dengan tugas yang dilaksanakan oleh para menteri yang menurut UUD NRI Tahun 1945 juga membantu presiden. Secara hierarki kekuasaan, tentunya bantuan wakil presiden lebih tinggi, lebih berbobot dan lebih luas dibanding para menteri.[29] Kedudukan Wakil Presiden apabila dilihat dari sumber pengaturannya adalah sejajar dengan Presiden, sedangkan apabila dilihat dari fungsi kedudukannya dapat dikatakan di bawah Presiden atau tidak sejajar karena memang dimaksudkan pemegang kekuasaan eksekutif adalah

[29] Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 117- 118.

Presiden. Kedudukan Wakil Presiden akan menjadi sejajar apabila Ia menggantikan posisi tersebut. Sedangkan, kedudukan Wakil Presiden adalah lebih tinggi daripada menteri negara baik dari sumber pengaturan maupun dari fungsi. Wakil Presiden tidak memiliki kekuasaan eksekutif namun memiliki kewenangan meskipun tidak ditemukan secara tegas, rinci dan eksplisit dalam UUD NRI 1945. Kekuasaan yang dimiliki Wakil Presiden hanya sebatas "bayangan" kekuasaan Presiden.[30]

Oleh karena kedudukan wakil presiden dengan presiden masih banyak menimbulkan perdebatan, maka perlu digagas suatu paradigma untuk memberikan kewenangan kepada wakil presiden dalam menunjang kinerja pemerintahan. Penguatan peran wakil presiden semata-mata untuk menguatkan sistem presidensial melalui kinerja pemerintahan sebagai pemegang satu kesatua lembaga kepresidenan. Sebagaimana praktik yang pernah terjadi pada perjalanan bangsa ini semasa Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta. Pemerintahan yang dijalankan menunjukan hubungan kesetaraan sebagaimaan prakti yang dilakukan oleh Moh. Hatta di atas. Menurut Bagir Manan, kedudukan Presiden dan Wakil Presiden bersifat kolegial atau setara. Wakil Presiden adalah unsur pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dengan demikian, pimpinan pemerintahan dijalankan bersama (kolegial) oleh Presiden dan Wakil Presiden. Tindakan Presiden adalah juga tindakan Wakil Presiden, dan sebaliknya tindakan Wakil Presiden adalah tindakan Presiden juga. Dengan demikian, tindakan Wakil Presiden adalah tindakan Pemerintah. Sebab menurut sistem UUD 1945 Presiden merupakan pemerintah (Pasal 4 ayat (1)).[31]

Di sisi lain, lahir suatu anggapan bahwa kedudukan Wakil Presiden tidak sederajat dengan Presiden. Kedudukan yang tidak

[30] Dian Ayu Firdayanti, "Kedudukan dan Kekuasaan Konstitusional Wakil Presiden dalam Sistem Presidensiil", Jurnal *Jurist-Diction*, (2020) Vol. 3 No. 4. Hlm. 1576-1577.

[31] Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 26

sederajat ini dapat diketahui melalui penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 UUD 1945 jo Penjelasan Butir IV *jo* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 8 ayat (1).[32] Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak sederajat menunjukkan lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan bersifat tunggal *(single executive).* Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden tidak bersifat *collegiaal.*[33] Kesimpulan yang ada sehubungan dengan adanya dua kemungkinan tersebut dikemukakan oleh Bagir Manan, yang menyatakan bahwa kedudukan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden, tugas dan wewenangnya tergantung pada adanya pemberian dan pelimpahan kekuasaan dari Presiden. Dalam hal pemberian kekuasaan, Wakil Presiden bertindak atas namanya sendiri (sebagai Wakil Presiden), sedangkan dalam pelimpahan kekuasaan, Wakil Presiden bertindak atas nama Presiden.[34]

Terlepas dari perdebatan itu semua, kedudukan wakil presiden dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia perlu dikuatkan untuk menunjang kinerja pemerintahan. Walau bagaimanapun, wakil presiden merupakan jabatan yang melekat pada satu kesatuan kelembagaan, yakni lembaga kepresidenan. Tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh wakil presiden semata-mata untuk membantu presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana praktik yang terjadi dalam sistem pemerintahan Indonesia, pengaturan mengenai kejelasan tugas wakil presiden perlu ditinjau ulang dalam UUD NRI 1945. Bab mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara harus dilengkapi dengan tugas dan kewenangan wakil presiden yang jelas. Hal ini juga mengingat bahwa wakil presiden merupakan satu

[32] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 74

[33] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII bekerjasama dengan Gama Media, 1999), hlm. 44

[34] Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum*.., hlm. 27

pasangan dengan presiden yang telah mendapatkan legitimasi kuat dari rakyat. Oleh karena itu, perlu menggagas pengaturan kewenangan wakil presiden dalam UUD NRI 1945 tanpa mereduksi eksistensi presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara.

2. Menggagas Kedudukan Wakil Presiden sebagai Menteri Utama dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa wakil presiden Indonesia merupakan pembantu seorang presiden. Nomenklatur pembantu ini memiliki pemaknaan yang sama dengan nomenklatur kapasitas menteri negara sebagai pembantu jalannya pemerintahan. Dalam konteks ini, kewenangan yang amat terbatas pada seorang wakil presiden harus dikuatkan untuk menunjang pemerintahan negara. Dalam naskah UUD NRI 1945 tersebut, disebutkan hanya ada satu wakil. Namun yang lebih penting untuk digarisbawahi dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (2) tersebut adalah wakil presiden membantu presiden dalam melakukan kewajibannya menurut UUD 1945. Rumusan pasal tersebut dapat diartikan bahwa wakil presiden adalah sebagai pembantu presiden. Pertanyaannya adalah apakah istilah "dibantu" dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 sama dengan ketentuan Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara". Tentunya berbeda, konsep wakil presiden sebagai pembantu presiden adalah kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD 1945, walau menteri-menteri sebagai pembantu presiden juga mendapatkan wewenang atribusi dari UUD 1945, namun posisi wakil presiden lebih di atas menteri jika merujuk pada ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UUD 1945.[35]

[35] Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden Dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal *LEGISLASI INDONESIA*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol 15 No.2 - Juli 2018, hlm. 99.

Dalam gagasan penguatan wakil presiden, wakil presiden tidak diletakan sebagai pejabat yang setingkat dengan menteri, melainkan tetap kedudukannya sebagai *the second man* presiden. Penguatan wakil presiden dilakukan melalui mengubah sistem konsolidasi kelembagaan negara dengan menjadikan wakil presiden sebagai menteri utama dalam sistem presidensial. Literatur sejarah ketatanegaraan Indonesia pada dasarnya tidak mengenai adanya nomenklatur menteri utama. Pada masa pemerintahan Orde Baru, menteri utama cenderung disematkan kepada menteri yang melakukan urusan koordinasi bidang pemerintahan. Keberadaan posisi wakil presiden sebagai menteri utama merupakan turunan penafsiran bahwa wakil presiden merupakan pembantu seorang presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Posisi ini dapat menguatkan kapasitas seorang wakil presiden pada pemerintahan. Di sisi lain, Undang-Undang tentang Kementerian Negara yang berlaku di Indonesia tidak mengenal adanya menteri utama. Undang-Undang tersebut hanya mengenai adanya jabatan menteri, wakil menteri dan menteri yang membidangi urusan koordinasi. Dalam struktur kementerian negara, masing-masing menteri yang memiliki tugas dan fungsi pada rumpun yang sama memiliki menteri koordinator yang bertugas melakukan koordinasi.

Gagasan mengenai kedudukan wakil presiden sebagai menteri utama seandainya diterima, maka pengaturan mengenai kementerian negara akan dilakukan perubahan. Semangat yang hendak dibangun dengan keberadaan wakil presiden sebagai menteri utama adalah meningkatkan partisipasi aktif wakil presiden dalam menunjang pemerintahan negara. Di samping itu, belajar dari pengalaman praktik kewenangan yang dilakukan oleh beberapa wakil presiden Indonesia, bahwa wakil presiden perlu diberikan kewenangannya yang lebih kuat. Dalam konteks hubungan wakil presiden sebagai menteri utama dengan menteri-menteri yang lain, menteri-menteri menyampaikan kinerja bidang-bidang pemerintahan kepada wakil presiden

sebagai menteri utama yang selanjutnya diteruskan kepada presiden. Dengan kata lain, segala hal yang memerlukan tanda tangan presiden diatur agar terlebih dahulu diproses ke wakil presiden sebagai menteri utama. Oleh karena itu, wakil presiden memiliki kewenangan untuk melakukan *review* terlebih dahulu dokumen dari menteri sekretaris negara atau sekretaris kebinet untuk lebih lanjut diteruskan kepada presiden.

Konstitusi Indonesia mengatur sangat terbatas mengenai kapasitas dan kedudukan wakil presiden. Tidak diatur dalam suatu undang-undang maupun peraturan di bawah undang-undang mengenai tugas dan fungsi seorang wakil presiden. Padahal, dalam sistem pemerintahan presidensial menentukan bahwa presiden dan wakil presiden merupakan pejabat yang dipilih bersama-sama, yang seharusnya kewenangan presiden dan wakil presiden diatur secara bersama-sama. Jika melihat perbandingan di Amerika Serikat, tugas Wakil Presiden adalah mengetuai sidang senat, mengganti Presiden apabila diberhentikan dari jabatannya, meninggal dunia, meletakkan jabatannya atau tidak cakap melakukan kewajibannya.[36] Amerika Serikat memberikan tugas dan kewenangan tambahan untuk seorang wakil presiden, yakni sebagai ketua sidang senat.

Maka, gagasan mengenai pengaturan wakil presiden sebagai menteri utama dalam sistem pemerintahan Indonesia merupakan pengaturan tambahan yang dimiliki oleh wakil presiden. Hal lain yang perlu menjadi perhatian dalam konteks ini adalah mengenai pertanggungjawaban yang dilakukan oleh wakil presiden sebagai menteri utama. Perlu ditekankan pada gagasan ini bahwa, predikat menteri utama secara *ex officio* melekat pada posisi wakil presiden. Posisi ini tidak diangkat atau diberhentikan oleh presiden sebagaimana halnya menter-menteri negara.

[36] C.S.T. Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Erlangga, 1987), hlm. 222

Menurut Jimly Asshiddiqie secara politik, Presiden dan Wakil Presiden adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Oleh karena itu, keduanya tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan karena alasan politik. Sebab, jika karena alasan politik, maka keduanya harus berhenti secara bersama-sama. Akan tetapi, jika ada alasan yang bersifat hukum (pidana), maka sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum, bahwa pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual *(individual responsibility).* Maka, siapa saja di antara keduanya yang bersalah secara hukum dapat diberhentikan sesuai prosedur yang ditentukan dalam konstitusi.[37] Prosedur pemberhentian presiden dan wakil presiden Indonesia tetap merujuk pada ketentuan yang diatur dalam UUD NRI 1945. Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B dipandang sebagai langkah yang lebih baik dari pada sebelumnya, karena DPR maupun MPR tidak lagi "leluasa bermain" untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai mana yang terjadi sebelumnya. Hal ini terjadi karena beberapa alasan; *pertama,* Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung sehingga tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR tetapi bertanggungjawab kepada rakyat. *Kedua,* pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan apabila sebelumnya DPR mengajukan usul kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR.

Ketiga, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR kepada MPR dapat dimajukan setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A. *Keempat,* batas waktu yang dimiliki oleh MPR menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan

[37] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 63-64

Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. *Kelima,* quorum pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Melihat pengaturan kewenangan presiden dan wakil presiden yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 masih memerlukan pendalaman lagi terhadap keberadaan wakil presiden dimana perlunya kejelasan pembagian tugas dan kewenangan presiden dan wakil presiden, dan sistem pertanggungjawaban kedua pejabat itu. Dengan memotret permasalahan tersebut, gagasan penguatan kewenangan wakil presiden melalui menteri utama dalam sistem pemerintahan Indonesia dapat menjadi salah satu solusi. Gagasan tersebut memang memerlukan kajian dan pendalaman yang lebih luas mengenai konsolidasi kelembagaan negara yang hendak diubah. Penguatan kewenangan wakil presiden sebagai menteri utama semata-mata untuk menunjang jalannya pemerintahan tanpa sekali pun mereduksi kekuasaan presiden. Hasil akhir daripada pelaksanaan pemerintahan wakil presiden sebagai menteri utama tetap berada pada seorang presiden.

Kesimpulan

Berdasarkan pada pembahasan yang telah diuraikan penulis pada bagian bab-bab sebelumnya, maka dalam rangka memberikan jawaban atas pokok permasalahan dalam penelitian ini, penulis menyimpulkan beberapa hal. *Pertama,* landasan pengaturan kedudukan wakil presiden di Indonesia diatur secara langsung dalam konstitusi Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan beberapa konstitusi yang pernah berlaku di

Indonesia. Namun demikian, pengaturannya amat terbatas dan hanya memberikan kewenangan aktif jika presiden berhalangan. Baik itu berhalangan sementara maupun berhalangan tetap. Di sisi lain, praktik kewenangan yang pernah diambil oleh beberapa wakil presiden Indonesia menggambarkan adanya keiinginan untuk memiliki kewenangan yang lebih daripada yang diatur dalam konstitusi. *Kedua,* konsep ideal kewenangan wakil presiden Indonesia perlu diatur secara utuh dalam UUD NRI 1945. Konsep ideal tersebut harus menempatkan wakil presiden sebagai *the second man* yang penting dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini mengingat bahwa wakil presiden bersama dengan presiden merupakan satu kesatuan dalam lembaga kepresidenan yang menjalankan pemerintahan. Gagasan ideal penguatan wakil presiden dapat dilakukan dengan menempatkan wakil presiden sebagai menteri utama dalam sistem pemerintahan. Tugas utama wakil presiden sebagai menteri utama adalah untuk mengkoordinir setiap kementerian, baik itu menteri maupun menteri koordinator. Di samping itu, wakil presiden sebagai menteri utama ditempatkan sebagai 'jalan terakhir' untuk setiap dokumen yang membutuhkan tanda tangan presiden. Kemudian wakil presiden meneruskan kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, gagasan ini tidak sekalipun untuk mereduksi kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan :

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945.*

Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.*

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementera Tahun 1950.*

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

Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara,* TAP MPR No. III/MPR/1978 Tahun 1978.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Kementerian Negara,* UU Nomor 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No. 4916.

Jurnal :

Ayu Firdayanti, Dian. "Kedudukan dan Kekuasaan Konstitusional Wakil Presiden dalam Sistem Presidensiil", Jurnal *Jurist-Diction,* (2020) Vol. 3 No. 4.

Mas Aryani dan Bagus Hermanto, Nyoman. "Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden Dalam Kerangka Penguatan dan Penegasan Sistem Presidensiil Indonesia", Jurnal *LEGISLASI INDONESIA,* Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol 15 No.2 - Juli 2018,.

Buku :

Akbar, Patrialis. *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden.* Cet.1, Yogyakarta: Total Media, 2013.

Appardorai, A, *The Substance of Politics.* India: Oxford University Press, 2005.

Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara.* Depok: Rajawali Pers, 2017.

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945.* Cetakan II. Yogyakarta, FH UII Pres, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemeritah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1996.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007

Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Ed. 1, Cet. 1. Depok, Rajawali Pers, 2019.

Kansil, C.S.T, *Hukum Antar Tata Pemerintahan Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Erlangga, 1987.

Kansil, C.S.T, Christine S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan.* Cet. Ke. 2. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Manan, Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1993.

Mamudji, Sri. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum.* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005.

Singka Subekti, Valina. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Ed. 1. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. cet. 19. Depok: Rajawali Pers, 2019

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum.* cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.

Soemantri, Sri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*. Bandung: Tarsito, 1976.

Internet

Bisnis, 'Sri Mulyani Beberkan Perbedaan Masalah Era Jokowi dan SBY', https://bisnis.tempo.co/read/1231498/sri-mulyani-beberkan-perbedaan-masalah-era- joko-wi-dan-sby, diakses 31 Agustus 2023.

Kompas.com, "Maklumat Wakil Presiden Nomor X*", https://www.kompas.com/stori/read/2022/08/15/090000379/maklumat-wakil- presiden-nomor-x?page=all* diakses 31 Agustus 2023.

PPLN Den Haag, "Sejarah Pemilu: Maklumat Hatta Nomor X Tahun 1945", *https://web.archive.org/web/20140529164930/http://ppln.nl/sejarah-pemilu-maklumat-hatta-nomor-x-tahun-1945,* diakses 31 Agustus 2023.

Resty Armenia, 'Jokowi Tegaskan Perbedaan Tugas Wapres dan Menko', https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150819144400-20-73137/jokowi- tegaskan-per-bedaan-tugas-wapres-dan-menko, diakses 31 Agustus 2023.

HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN KABINET MULTI PARTAI MELALUI PRINSIP *FIXED EXECUTIVE SYSTEM*

Andryan, S.H., M.H.
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Email: Andryan@umsu.ac.id

Abstrak

Dalam pemerintahan presidensial, Presiden mempunyai hak prerogatif dalam membentuk kabinet melalui pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara. Meskipun secara konstitusional presiden dapat membentuk kabinet, akan tetapi dalam praktisnya justru Presiden tersandera oleh aturan dalam perundang-undangan dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan Presiden. Akibatnya, untuk dapat menjadi calon Presiden, maka harus dilakukan koalisi dengan partai politik pendukung. Hal ini menjadi kekuatan lain khususnya bagi partai politik pendukung yang memaksa presiden agar berbagi kewenangan dengannya. Partai politik koalisi pendukung pemerintah menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di kabinet. Permasalahan dalam tulisan ini, bagaimanakah hak prerogatif Presiden dalam pembentukan kabinet multi partai dalam sistem pemerintahan presidensial melalui prinsip *fixed executive system?* Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan pendekatan ini digunakan untuk

mengadakan analisi perbandingan dengan negara lain terutama dalam hal presiden membentuk kabinet multi partai. Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah di dasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Kewenangan presiden mengisi atau menentukan menteri (kabinet) terpaksa harus berkompromi dalam penyusunan kabinet dengan partai politik pendukung koalisi pemerintah. Oleh karenanya, untuk memperkuat hak prerogatif Presiden dalam membentuk cabinet, maka harus dibuat regulasi yang memungkinkan Presiden dapat dicalonkan dengan dukungan suara partai yang lebih rendah agar Presiden mempunyai kekuatan untuk membentuk kabinetnya tanpa harus ada kompromi dengan partai pendukung.

Kata kunci: Prerogatif, Presiden, Kabinet, Multi Partai

Abstract

In a presidential government, the President has the prerogative in forming a cabinet through the appointment and dismissal of state ministers. Even though constitutionally the president can form a cabinet, in practice the president is actually held hostage by the rules in the law with the provision of a threshold for presidential nominations. As a result, in order to become a presidential candidate, a coalition must be formed with supporting political parties. This has become another strength, especially for supporting political parties, which forces the president to share authority with him. The coalition political parties supporting the government demand a balance of accommodation of interests in the cabinet. The problem in this paper is, how is the President's prerogative in forming a multi-party cabinet in a presidential system of government through the principle of a fixed executive system? This paper uses a juridical-normative research method, with a statutory approach, a conceptual approach,

a historical approach and a comparative approach. This approach is used to conduct a comparative analysis with other countries, especially in terms of the president forming a multi-party cabinet. A presidential government system that is built should be based on the premise that the President has the right to appoint and dismiss ministers of state to support the effectiveness of his government's performance in order to serve the interests of the people as much as possible. The president's authority to fill or determine ministers (cabinet) is forced to compromise in the preparation of the cabinet with political parties supporting the government coalition. Therefore, in order to strengthen the President's prerogative in forming a cabinet, regulations must be made that allow the President to be nominated with the support of a lower party vote so that the President has the power to form his cabinet without having to compromise with the supporting party.

Keywords: Prerogative, President, Cabinet, Multi-party

Latar Belakang

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri, dimana menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sesuai Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri merupakan hak mutlak Presiden atau dikenal juga dengan hak prerogatif presiden.[1] Konsekuensinya, pengangkatan dan pemberhentian tersebut juga berakibat bahwa menteri-menteri sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai hak prerogatif, idealnya tidak ada kekuasaan lain yang dapat mengintervensi presiden dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri. Presiden memiliki otoritas penuh dalam menentukan siapa yang menurutnya layak dan dapat dipercaya untuk diangkat sebagai pembantunya. Presiden

[1] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004, h.75

tidak berbagi kekuasaan dengan siapapun dalam mengangkat pembantu-pembantunya itu.[2]

Dalam praktiknya, pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet tidaklah sepenuhnya menjadi wewenang presiden. Terdapat kekuatan lain yang memaksa presiden agar berbagi kewenangan dengannya, dalam hal ini partai politik. Partai politik koalisi pendukung pemerintah menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di kabinet.[3] Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, menegaskam bahwa pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet adalah mutlak kewenangan presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga lain.Presiden ditempatkan sebagai jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Ketentuan eksplisit UUD NRI Tahun 1945, memberikan kebebasan bagi presiden untuk memilih tokoh-tokoh terbaik dalam mengisi pos jabatan politik dalam rangka membantunya menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sebagai pembantu sekaligus jabatan yang diangkat oleh presiden, maka presiden tidak berbagi kekuasaan pemerintahan dengan menteri-menterinya. Menteri-menteri adalah bagian dari kekuasaan presiden, di mana tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan oleh menteri tetap ada di tangan Presiden.

Meskipun presiden memiliki hak prerogatif baik dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri negara, akan tetapi ada garis politik yang membuat presiden tersandera dalam menggunakan kewenanganya. Dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai*

---

[2] Khairul Fahmi, *Hubungan Kekuasaan Presiden dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet*, Jurnal Majelis, Edisi 01, Januari 2019.

[3] Hanta Yuda AR., *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010) , h.98

politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Sesuai ketentuan tersebut, untuk dapat diajukan sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden, diperlukan dukungan partai politik peserta pemilu.[4] Dengan demikian, bisa dilihat bahwa dukungan partai politik memiliki pengaruh yang sentral, karena tidak akan mungkin seseorang menjadi calon presiden apabila tidak adanya dukungan dari partai politik. Partai politik menjadi satu-satunya pintu masuk bagi seorang warga negara yang memenuhi syarat untuk menjadi calon Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sistem kepartaian dalam sistem pemerintahan presidensial menjadi isu menarik karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Apabila mayoritas anggota legislative menentukan pilihan politik yang berbeda dengan presiden, sering kali sistem pemerintahan presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah *(divided government)* antara legislatif dengan eksekutif. Dukungan legislatif makin sulit didapat jika sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam sistem multipartai. Dengan situasi seperti itu, banyak yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintah dalam sistem pemerintahan presidensial.[5]

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini, yakni bagaimanakah hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet multi partai dalam sistem pemerintahan presidensial melalui prinsip *fixed executive system*?

---

[4] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), h.8

[5] Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial (Depok: Rajawali Pers, 2019), h.203

Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan Perundang-Undangan mengenai hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet, dengan melakukan analisis terhadap penguatan kekuasaan presiden dalam pembentukan kabinet multi partai sesuai prinsip sistem pemerintahan presidensial melalui *fixed executive system*. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni menguraikan hak prerogatif presiden, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*), pendekatan ini digunakan untuk menemukan formulasi ideal hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet multi partai berdasarkan sistem pemerintahan presidensial. Pendekatan Sejarah (*historical approach*), dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah presiden dalam pembentukan kabinet, baik dalam sistem pemerintahan presidensial maupun sistem parlementer. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*), pendekatan ini digunakan untuk mengadakan analisi perbandingan dengan negara lain terutama dalam hal presiden membentuk kabinet multi partai.

Hak Prerogatif Presiden Dalam Membentuk Kabinet

Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, tidak terlepas dengan dinamika kekuasaan yang dimiliki oleh presiden[6], baik dalam kapasitas presiden sebagai kepala pemerintahan maupun presiden sebagai kepala negara. Undang-Undang Dasar

[6] Istilah presiden berasal dari bahasa latin *prae-* dan *sedere*. Seorang presiden adalah orang yang *'preside'*, memimpin. Awalnya istilah presiden merujuk pada orang yang memimpin suatu upacara atau pertemuan. Dalam referensi yang lain, istilah presiden berasal dari latin *praesideo* (menjaga atau mengarahkan) dan *praesidere* (memimpin). Pada konteks kekinian, presiden bermakna kepala negara, baik dipilih langsung oleh rakyat, ataupun melalui parlemen. Denny Indrayana, Teori Lembaga Kepresidenan, Bahan Ajar Hukum Tata Negara, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)[7], memberikan kedudukan yang sangat kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan.[8] Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan,[9] kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, dan abolisi)[10] dan lain sebagainya.

---

[7] Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR Republik Indonesia secara bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan antara tahun 1999-2002, harus dipahami bahwa perubahan tersebut merupakan satu rangkaian dan satu sistem kesatuan. Penamaan UUD pasca amandemen tidak mengalami perubahan. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Jimly Assihiddiqie dan Bagir Manan, bahwa suatu penggantian UUD 1945 dimaksudkan membuat UUD 1945 baru sebagai pengganti UUD 1945. Dengan demikian UUD 1945, terutama sebagai nama tidak akan dikenal lagi. Mungkin UUD 1945 baru akan bernama misalnya UUD-Reformasi, atau UUD 2000. Perancis dan Belanda adalah negara yang menggunakan konsepsi penggantian ini. Jadi, apabila nama UUD 1945 diganti hal tersebut adalah termasuk kepada suatu penggantian, bukan amandemen atau perubahan. (Lihat. Prof. Jimly Asshiddiqie dan Prof. Bagir Manan et.al. "Gagasan Amandeman UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung". (h. 27). Kemudian dijelaskan juga, amandemen atau perubahan UUD 1945, tidak meniadakan/meng-*coup* UUD 1945. Namun, tetap mempertahankan nilai-nilai kesejarahan, sehingga tetap dapat dikenali secara terus menerus oleh setiap orang dari generasi ke generasi. Perubahan merupakan "tambahan" (baik berupa kaidah baru atau mengubah kaidah lama) terhadap UUD 1945. Perubahan atau amandemen dilakukan dalam rangka mengenali nilai historis UUD 1945 dan UUD 1945 tetap menjadi dasar sumber ketatanegaraan RI dengan berbagai perubahannya. Amandemen atau perubahan UUD 1945 tidaklah mengganti nama UUD 1945 karena suatu perubahan UUD 1945 tidak dimaksudkan untuk mengganti nama UUD 1945. Perubahan UUD 1945 sengaja dilakukan dengan mempertahankan nama UUD 1945 sehingga tetap dikenali secara terus menerus dari generasi ke generasi. Meskipun demikian, untuk memudahkan adanya perbedaan penyebutan UUD sebelum dan sesudah amandemen, maka penulis akan menyebutnya UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen).

[8] Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

[9] Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR". Kekuasaan membentuk undang-undang kepada ke DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

[10] Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Kemudian, Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR". Meskipun telah ada pembaharuan yang lebih mencerminkan "*cheks and balanced*" hubungan antara Presiden dan Lembaga Negara lainnya, kedudukan Presiden tetap kuat. Presiden (dan Wakil Presiden) yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggung jawab kepada badan perwakilan (MPR). Presiden tidak lagi dapat dijatuhkan atas dasar kebijakan politik atau pemerintahan. Presiden (dan Wakil Presiden) hanya dapat dijatuhkan karena pelanggaran hukum (impeachment). Itupun tidak mudah. Sebelum sampai ke MPR, harus terlebih dahulu melalui DPR dan Mahkamah Konstitusi.

UUD 1945 menempatkan beberapa di antara kewenangan Presiden yang diatur merupakan hak prerogatif Presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Ramlan Surbakti, mengatakan bahwa kekuasaan Lembaga Kepresidenan selama rezim Orde Baru sangat dominan karena enam faktor berikut. *Pertama*, UUD 1945 sendiri menyatakan secara eksplisit tugas dan kewenangan presiden mencakup tidak hanya bidang eksekutif, tetapi juga legislatif. Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif), memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) dengan persetujuan DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Tugas dan kewenangan eksekutif saja sudah sangat luas ditambah lagi bidang legislatif.[11]

Kedua, selain sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) presiden juga memangku jabatan kepala negara. Karena UUD 1945 menganut sistem presidensial, maka kedua jabatan ini dipegang oleh presiden. Sebagai kepala negara, presiden memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU; menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (dengan persetujuan DPR); menyatakan keadaan bahaya dan akibatnya yang ditetapkan dalam undang-undang; mengangkat duta dan kunsul; memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; memberi gelar, tanpa jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Jabatan kepala negara pada lazimnya lebih bersifat simbolis daripada substansial, tetap dalam praktek justru bersifat substansial. Kalau menurut UUD 1945, penggunaan kewenangan ini memerlukan persetujuan DPR atau diatur dengan undang-undang, tetapi dalam praktek dilakukan sendiri.[12]

Ketiga, berbagai sebutan yang melekat pada jabatan presiden dalam kenyataannya selama ini telah dijadikan sebagai

[11] Ramlan Surbakti, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, (Jakarta: PT. Grasindo, 1998), h.46
[12] *Ibid*. h.46

sumber kekuasaan baru bagi presiden di luar yang disebutkan dalam UUD 1945. Jenis kekuasaan baru ini ialah presiden sebagai mandataris MPR telah berubah arti menjadi presiden sebagai pengganti MPR; hak prerogatif presiden yang tidak disebutkan sama sekali dalam UUD 1945 berubah arti menjadi pihak lain tidak boleh mempengaruhi; dan presiden sebagai Pangti ABRI berubah arti menjadi ABRI sebagai alat presiden mempertahankan kekuasaannya.[13]

Keempat, baik secara konstitusional maupun pribadi, presiden mengusai sumber keuangan yang cukup besar sehingga dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaannya. Sekurang-kurangnya terdapat empat sumber keuangan yang dikuasai presiden selama Orde Baru.[14] *Kelima,* Pancasila lebih digunakan sebagai alat melakukan hegemoni terhadap rakyat daripada sebagai pedoman dan tolak ukur dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Melalui berbagai sarana dan cara, Pancasila digunakan sebagai alat mendapatkan kepatuhan dari rakyat. Rakyatlah yang disuruh melaksanakan Pancasila sesuai dengan tafsiran penguasa, sedangkan presiden dan pembantunya bertindak sebagai penafsir dan karena itu sumber utama kebenaran. Mereka yang berpandangan lain dari penguasa cenderung disingkirkan. Semestinya Pancasila difungsikan sebagai pedoman dan tolak ukur penyelenggaraan negara.[15]

Keenam, format politik yang dipraktekkan oleh rezim Orde Baru dilukiskan oleh ilmuwan politik secara berbeda (birokrasi otoriter, negara penjabat, neopatrimonial, diktator pembangunan, dan sebagainya), tetapi semuanya sepakat bahwa Orde Baru sama sekali tidak demokratis karena presiden mempunyai kekuasaan yang sangat mutlak sehingga tidak tepat disebut "demokrasi", apalagi ditambah dengan keterangan tambahan Pancasila.[16]

---

13 *Ibid*. h.47
14 *Ibid*.
15 *Ibid*. h.49
16 *Ibid*.

Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dan juga sebagai kepala negara. Jabatan sebagai kepala pemerintahan bisa dilihat pada Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian, Pasal 17 UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensial, yaitu presiden memegang kekuasaan pemerintahan, maka menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[17] Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang begitu besar dan sentralistik, dikatakan besar dan sentralistik karena presiden pada periode ini berfungsi sebagai:[18]

1. Kepala negara dan Kepala pemerintahan;
2. Sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
3. Dan kita ketahui pada periode ini MPR sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, yang kemudian MPR memberikan mandat kepada Presiden, karena Presiden adalah mandataris MPR, hal ini dapat dimaknai bahwa Presiden adalah sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan ketentuan itu pula, maka pada periode ini konsep GBHN selalu berasal dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan keputusan MPR dalam menetapkan GBHN terasa sebagai formalitas belaka. Sehubungan dengan ketentuan itu, maka Presiden Soeharto sebagai Presiden kedua Republik Indonesia menjabat Presiden hingga 30 tahun lamanya, yaitu dari tanggal 12 Maret 1967 hingga tanggal 21 Mei 1998.

Dalam hak prerogatif presiden, John Locke dalam buku *Two Treatises of Government* mengungkapkan bahwa prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, kadang-kadang bahkan melawan hukum itu sendiri

[17] Rahimullah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Satyagama, 2007), h.23

[18] Rahimullah, *Op. Cit*, h.34.

"*This power to act according todiscretion for the public good, without the prescription of the law and sometimeseven against it, is that which is called prerogative*".[19] Locke memandang undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi bagi kepentingan publik. Untuk itulah kenberadaan kekuasaan istmewa yang disebut dengan Prerogatif ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan Prerogatif tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*Prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*). Dalam konteks ini Locke menganggap Prerogatif sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, prerogatif sangat bergantung kepada kebijakan Raja/pangeran (*Wise of princes*).[20] Bagir Manan menyebutkan beberapa karakter kekuasaan prerogatif, yaitu:[21]

1. sebagai "*residual power*";
2. merupakan kekuasaan diskresi (*frieis ermessen, beleid*);
3. tidak ada dalam hukum tertulis;
4. penggunaan dibatasi;
5. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD. Dengan melihat contoh-contoh yang disebutkan dan asas *the king can do no wrong*, menambahkan salah satu ciri karakter prerogatif melekat pada jabatan kepala negara bukan pada kepala pemerintahan.

Bagir Manan mengatakan bahwa pengertian hilang (kekuasaan prerogatif) disini bukan selalu materi kekuasaan prerogatif akan sirna. Berbagai kekuasaan prerogatif tersebut dapat diatur dalam undang-undang atau juga Undang-Undang Dasar. Apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD

[19] http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf. Di akses pada tanggal 25 Agustus 2023. Pukul. 14.00 Wib.

[20] *Ibid*

[21] Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

tidak lagi disebut sebagai kekuasaan prerogatif, tetapi sebagai kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang (*statutory power*) atau kekuasaan menurut atau berdasarkan UUD (*constitutional power*).[22] Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hak prerogatif adalah hak yang dibiarkan tetap di tangan mahkota. Sedangkan bagian-bagian lain dari kekuasaan mutlak mahkota telah beralih ke cabang kekuasaan lain, yaitu parlemen. Prergatif sebagai hak atau kekuasaan residu terutama dalam bidang kekuasaan eksekutif.[23]

Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa latin praerogativa (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *2* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).[24] Sementara itu, hak prerogratif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah di artikan sebagai hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara.[25] Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogratif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris.[26] Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkupnya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif presiden semakin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya. Clement Fatovic menyampaikan bahwa

---

[22] *Ibid.*

[23] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h.86

[24] Bagir Manan, *UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogratif*, Republika, Sabtu, 27 Mei 2000, h.8

[25] Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gita Media Press, hlm.274.

[26] Ketika di Inggris timbul perkembangan baru dalam hukum tata Negara Kerajaan, dimana kekuasaan Raja selaku Kepala Negara harus dikurangi dan sistem pemerintahan dan tanggungjawab harus diberikan kepada Menteri dan pertanggungjawaban pemerintah itu diberikan kepada parlemen, dalam beberapa hal diberikan hak-hak atau privilege istimewa kepada Raja. Lihat Herman Sihombing, *Lembaga Prerogatif Dalam Negara Republik Indonesia*, Kompas, 8 Juli 1982.

"*prerogatif as an aberration from the normal operation of executive power. Whereas prerogative is a highly discretionary power that operates outside the bounds of the law, executive power is a rule-bound power that operates within the bounds of the law*".[27]

Sejumlah kalangan memandang hak prerogatif merupakan sisa-sisa peninggalan masa otoritarianisme sebelum era pencerahan di Eropa. Pada 15 Juni 1215 kala Raja Jhon bertahta, angin perubahan berembus saat Magna Charta ingin dilakukan perubahan. Piagam tersebut memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi. Piagam itu dianggap sebagai tonggak yang mengawali upaya pengikut sertaan rakyat dalam manajemen kekuasaan. Perlahan tapi pasti, kekuasaan raja atau ratu Inggris semakin mengecil. Semua pemangkasan itu dicantumkan dalam undang-undang. Hak prerogatif adalah kekuasaan yang masih tersisa di tangan raja atau ratu dan tidak diatur undang-undang. Kini, praktis raja atau ratu Inggris hanya menjadi simbol. Dalam praktek ketatanegaraan perannya nyaris nihil. Bentuk hak prerogatif yang sekarang masih dimanfaatkan raja atau ratu, misalnya menganugerahi gelar kebangsawanan kepada seseorang.[28]

Sejak awal negara Amerika Serikat berdiri, kekuasaan prerogatif telah menyelesaikan perselisihan-perselisihan penting. George Washington, secara sepihak mengumumkan netralitas dalam konflik Inggris-Perancis pada awal 1790-an, sekalipun tak ada satu kata pun di konstitusi yang secara jelas memberikan ia kekuasaan untuk melakukan hal ini. Thomas Jefferson, membeli Wilayah Lousiana dari Perancis di tahun 1803, sekalipun tak ada satu kata pun di konstitusi yang merinci kekuasaan pemerintah nasional untuk mendapatkan wilayah.

---

[27] Clement Fatovic, *Blurring The Lines: The Continuities Between Executive Power And Prerogative*, Maryland Law Review, Vol. 73 No. 15, 2013, hlm. 15 dalam Hendra Wahanu Prabandani, Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 N0. 03 - Oktober 2015: 267 - 276

[28] Forum Keadilan, No.29, 12 Agustus 2001, h.14.

Andrew Jackson, memakai kekuasaan untuk memecat anggota-anggota kabinetnya, menegakkan supremasi presiden di dalam departemen eksekutif, sekalipun konstitusi tidak mengatakan apa pun tentang hal ini.[29] Abraham Lincoln, menggunakan begitu banyak kekuasaan dalam kepresidenannya yang kemudian disebut oleh ahli politik Clinton Rossiter dari Cornell sebagai "kediktatorar konstitusional": konstitusional dalam arti pemilihan tengah waktu dan pemilihan presiden diadakan di tengah berkecamuknya perang saudara; dan kediktatoran dalam arti bahwa Lincoln terkadang melampaui batas-batas hukum dan konstitusi pada saat krisis nasional.[30]

Franklin Roosevelt juga mengandalkan kekuasaan prerogatif sebelum Amerika Serikat memasuki Perang Dunia II. Ia membuat kesepakatan antar pemerintah dengan Inggris Raya untuk menukar kapal-kapal perusak lama bagi pangkalan angkatan laut, sebuah manuver yang sangat menolong konvoi Inggris melintas Atlantik Utara dengan peralatan perang. Kesepakatan antar pemerintah, tidak seperti halnya sebuah traktat, tidak memerlukan persetujuan dua pertiga Senat, inilah mengapa Roosevelt menggunakan bentuk kesepakatan internasional saat memakai prerogatifnya sendiri.[31]

Pada intinya ada empat pendekatan yang digunakan dalam mengindentifikasikan kasus-kasus di atas, empat pendekatan itu adalah:[32]

1. Bahwa presiden tidak memiliki *inherent power*. Presiden hanya dapat bertindak atas dasar ketentuan eksplisit dalam undang-undang dasar atau setidaknya berdasarkan ketentuan eksplisit yang ditentukan dengan undang-undang

---

[29] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH.UII Press, 2003), h.105-106

[30] Richard M.Pious, "*Kekuasaan Kepresidenan*", dalam Jurnal Demokrasi, HTTP// USINFO.STATE.GOV, h.46.

[31] *Ibid.*

[32] Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), h.334

(*There is no inherent presidential power; the president may act only if there is express constitutional or statutory authority*);

2. Presiden memiliki *inherent authority* sepanjang tidak mencampuri atau mengambil kekuasaan cabang-cabang yang lain (*The president has inherent authority unless the president interferes with the functioning of another branch of government or usurps the powers of another branch*);
3. Presiden boleh bertindak diluar kekuasaan yang secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar sepanjang presiden tidak melanggar ketentuan undang- undang atau Undang-Undang Dasar (*The president may exercise powers not mentioned in the Constitution so long as the president does not violate a statute or the constitution*);
4. Presiden memiliki inherent power yang tidak boleh dikurangi atau dibatasi oleh Kongres dan bebas bertindak asalkan tidak melanggar undang-undang dasar (*The president has inherent powers that may not be restricted by Congress and may act unless the Constitution is violated*).

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah di bidang eksekutif, yang diatur dalam Bab III Pasal 4 ayat 1 UUD 1945, yang berbunyi: "*Presiden Republik Indonesia memgang kekuasan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Dalam teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara penyelenggara pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.[33] Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan Kepala Negara[34] sekaligus kekuasaan Kepala Pemerintahan.

---

[33] Bagir Manan, *Op.cit*, h.122

[34] M. Solly Lubis, mengatakan bahwa Presiden sebagai Kepala Negara, dimana pelaksanaan semua kekuasaan dan kewenangan yang bersumber pada UUD, dikoordinir

Kekuasaan pemerintahan yang begitu luas, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan. Menteri adalah pembantu Presiden yang menguasai bidang tertentu dalam pemerintahan. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dikatakan "Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara". Status menteri sebagai "pembantu", menjadikan Presiden memiliki legitimasi kuat mengangkat, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

(1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Meskipun menyandang status "pembantu" menteri-menteri memiliki posisi cukup penting dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sehingga diatur tersendiri dalam kekuasaan pemerintah yaitu di BAB IV mengenai Kementerian Negara. Dalam tataran praktis, para menteri yang menjalankan kekuasaan eksekutif secara riil sehari-hari sesuai dengan bidang dan tugasnya masing-masing. Sehingga Jimly Assiddiqie mengatakan bahwa sebenarnya kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Bahkan, dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan menteri bukanlah pejabat yang biasa.

---

oleh Presiden, namun bukan berarti bahwa Presiden membawahi lembaga-lembaga negara. Secara struktural, Presiden selaku administratur tertinggi mengkordinir lembaga-lembaga lainnya (kecua MPR), namun secara fungsional lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan sendiri yang tidak dapat diubah oleh Presiden. Lihat buku M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, Cet. Kelima, (Bandung: Alumni, 1997), h.321

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan menteri menjadi salah satu faktor penentu kesesuaian dianutnya sistem pemerintahan presidensial, bahkan dapat menjadi pembeda dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer, kedudukan, komposisi, dan keberlangsungan menteri-menteri berada di tangan parlemen, bahkan sebagian menteri-menteri merupakan anggota parlemen sebagai sarana mengawasi sepenuhnya jalannya pemerintahan, sehingga eksekutif dikendalikan oleh Parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan, susunan, dan keberlangsungan menteri-menteri murni berada di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki hak prerogratif mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sesuai dengan kebutuhannya dalam menjalankan roda pemerintahan dan guna mewujudkan kepentingan rakyat secara umum. Keseluruhan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial menempatkan kekuasaan mengangkat menteri di tangan Presiden terlepas ada tidaknya ketentuan persetujuan Parlemen. Artinya pengangkatan Menteri menjadi domain hak prerogratif Presiden. Oleh karenanya, satu-satunya parameter seorang Presiden dalam mengangkat menteri-menteri adalah kapabilitas dan integritas dari seorang yang akan diangkat menjadi menteri. Tidak ada parameter lainnya semisal balas jasa, atau bahkan politik dagang sapi yaitu bagi-bagi jabatan menteri guna menjaga posisi kekuasaan Presiden. Jimly Assiddiqie mengatakan:[35]

> "Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah di dasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusun kabinet tidak boleh di

[35] Jimly Assiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h.173

dasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seorang dipilih dan diangkat oleh Presiden untuk menduduki jabatan menteri harus di dasarkan atas kriteria kecakapan bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden".

Pembentukan Kabinet Dalam Sistem Presidensial

UUD 1945, menurut A.K. Pringgodigdo, memberikan hak prerogatif pada Presiden khususnya dalam pembentukan kabinet:[36]

> "...bentuk jika hal pembentukan kabinet dipandang sebagai prerogatif Presiden; dalam hal inilah sebetulnya ia Ikut bertanggungjawab. Maka dari itu pula pasal-pasal dalam UUD yang menyatakan bahwa salah sesuatu diiakukan oleh Presiden, tidak memberi kepadanya sesuatu prerogatif, akan tetapi hanya menjamin bahwa hal itu akan diatur atau diputus oleh Kabinet atau Menteri yang bersangkutan dan aturan atau putusan itu akan ditandatangani oleh Presiden (dengan *contraseign* Menteri). Jadi untuk tempo dahulu (diwaktu raja masih mempunyai prerogatif-prerogatif yang dijamin dalam UUD) hal-hal yang demikian itu merupakan "prerogatieven van de Kroon", pada waktu sekarang pasal-pasal itu hanya menjamin bahwa hal-hal itu akan diurus di tingkat lebih tinggi dari tingkat Menteri sendiri."

Hubungan kekuasaan partai politik dan presiden yang kemudian mereduksi sebagian kewenangan konstitusional presiden dinilai oleh sebagian kalangan sebagai praktik

[36] Ni'matul Huda, *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Hukum, No.18 Vol.8, Oktober 2001

presidensial setengah hati (*soft presidentialism-weak president*).[37] Saldi Isra menyebutnya sebagai praktik presidensialme minoritas, dimana presiden tidak mungkin lagi menggunakan kewenangan konstitusionalnya secara utuh dalam pengangkatan menteri.[38]

Dalam sistem Presidensil atau *Fixed Executive System* atau Non-*parliamanter Executive System*, di mana pertanggungjawaban atas kebijaksanaan pemerintahan dipegang oleh Presiden. Presiden merangkap memegang jabatan Perdana Menteri (Presiden/ Perdana Menteri). Para Menteri tidak bertanggung jawab langsung kepada DPR, melainkan kepada Presiden. Menteri-menteri dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab kepada presiden, karena itu kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden. Kabinet ini tidak tergantung kepada Parlemen, maka kabinet ini mempunyai masa jabatan tertentu, lain halnya kabinet parlementer tidak memiliki masa kerja tertentu karena hidup matinya sangat tergantung kepada Parlemen.

Sistem Kabinet menurut UUD 1945 adalah bersifat Presidensil dan dengan lahirnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945, maka muncullah konvensi ketatanegaraan dalam masa berlakunya UUD 1945 (I) ialah lahirnya Kabinet Parlementer, walaupun saat-saat tertentu masih tetap dilaksanakan sistem Kabinet Presidensil, yaitu pada masa Kabinet Hatta I dan II. Sistem Kabinet Parlementer mulai berlaku pada masa Konstitusi RIS dengan corak khususnya, "quasi parlementer Zaken Kabinet" dan kemudian berjalan secara optimal pada masa berlakunya UUD Sementara (1950), walaupun kemudian mengalami kegagalan, dan sejak berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berarti berlaku pula sistem Kabinet Presidensial sampai sekarang.

---

[37] Hanta Yuda AR., Op.cit., h 155
[38] Isra, Saldi, *Op.cit*, h.254

No	Pada Masa		Sistem Kabinet			Jml
	UUD	Masa/ Th	Presidensiil	Parlementer	Extra	
1	UUD 1945 (I)	1945-1949	3	5	1	0
2. a.	UUD RIS	1949-1950	-	1	-	1
b.	UUD 1945	RI Yogya	-	2	-	2
3	UUDS 1950	1950-1050	-	6	1	7
4	UUD 1945 (II)	1959-Sek	7	-	-	7
5		Orde Lama				
		Orde Baru	9	-	-	9
		Era reformasi	6	-	-	6
Jumlah						39

Kabinet Presidensil merupakan hasil dari proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia telah mencatat 39 kali pergantian kabinet sejak Negara Republik Indonesia di proklamasikan sebagai Negara merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, sampai dengan Tahun 2019. Ini berarti bahwa, telah terjadi 39 kali pergantian kabinet selama negara ini berusia 73 tahun (17 Agustus 1945 - 17 Agustus 2019). Melihat dari angka ini, menunjukkan dengan jelas bahwa rata-rata setiap kabinet hanya berusia pendek, kecuali Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja.

Kabinet yang paling pendek usianya adalah Kabinet Peralihan atau juga disebut Kabinet Susanto, yang bekerja dari tanggal 20 Desember 1949 sampai dengan 21 Januari 1950, jadi hanya berusia 1 bulan 1 hari. Kabinet yang termasuk pendek usianya setelah Kabinet Susanto adalah Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan (21 Februari 1966 - 27 Maret 1966), hanya bekerja dalam 1 bulan 6 hari. Usia yang cukup panjang ialah Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja merupakan salah satu indikasi kestabilan pemerintahan, termasuk kestabilan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan, tetapi usia pendek Kabinet Peralihan dapat

dimaklumi, karena keadaan pada waktu itu adalah keadaan peralihan/ transisi. Namun demikian usia pendek bagi Kabinet Dwikora yang disempurnakan menunjukkan ketidakstabilan pemerintahan pada waktu itu, mengingat pada saat itu (Maret 1966), bertepatan terjadinya gelombang demonstrasi dari angkatan 66 yang memperjuangkan Tritura, sedang kabinet itu sebagai kabinet warisan Orde Lama, yang telah ditumbangkan oleh Angkatan 66 dengan dimasukannya suatu fase baru bagi Bangsa Indonesia ialah Orde Baru. Demikian pula, Kabinet Reformasi Pembangunan, Kabinet Persatuan Nasional, dan Kabinet Gotong Royong, usianya pendek karena masa transisi Orde Baru ke Era Reformasi.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, setidaknya ada 9 kali pergantian Kabinet pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945-1949), satu kali kabinet masa RIS (1949-1950), tujuh kali Kabinet dalam masa berlakunya UUD Sementara (1950 -1959), dan 22 kali pergantian kabinet pada masa UUD 1945 (II) (1959 – sekarang). Perkembangan kabinet-kabinet Republik Indonesia, baik pada masa berlakunya UUD 1945 (I) UUD RIS, UUDS 1950 ataupun UUD 1945 (II) selama 67 tahun (17 Agustus 1945-Tahun 2019) telah tercatat 30 kali pergantian kabinet (belum termasuk kabinet di Negara RI sebagai Negara Bagian RIS tercatat 2 kali pergantian kabinet). Jadi, rata-rata Kabinet Republik Indonesia berusia pendek.

Bilamana diteliti sistem kabinetnya, maka pada awalnya dikehendaki sistem Presidensil, kemudian berlaku konvensi ketatanegaraan dan berlaku sistem parlementer. Sistem parlementer ini benar-benar mendapat tempat berpijak dengan adanya dua UUD, ialah UUD RIS dan UUDS 1950. Setelah kembali ke UUD 1945 sistem kabinet Presidensil dianggap paling sesuai oleh Bangsa dan Negara Indonesia. Secara konstitusional, UUD 1945 menjamin berlakunya sistem kabinet Presidensil, walaupun pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945-1949) berlangsung 5 kali pergantian kabinet parlementer, sekali kabinet darurat atau

kabinet perang dan hanya tiga kali kabinet Presidensil. Tetapi perlu diketahui bahwa apa yang disebut Kabinet Darurat (19 Desember 1948 - 13 Juli 1949) adalah Kabinet Perang yang disusun dalam keadaan luar biasa, setelah Presiden dan para pemimpin yang lain ditahan dan dibuang oleh sekutu. Jadi kabinet ini bersifat sementara dan yuridis Kabinet Hatta I (29 Januari 1946 - 21 Agustus 1949) belum dibubarkan, oleh karena itu setelah Yogyakarta direbut kembali, Mr. Sjarifuddin Prawiranegara, menyerahkan mandat kepada Moh. Hatta. Dengan kata lain, pada masa berlakunya UUD 1945 (I) inipun secara prinsip dikehendaki berlakunya sistem kabinet Presidensil. Sebab, pada masa ini (1945-1949) dimulai dengan sistem Kabinet Presidensil yang secara konstitusional berpijak pada Pasal 17 UUD 1945, dan kemudian diakhiri juga dengan sistem kabinet Presidensil.

Sistem kabinet parlementer mengalami kegagalan di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor tersebut di atas dengan berlakunya kembali UUD 1945 berarti dipakainya sistem kabinet Presidensial. Ini berarti bahwa sistem kabinet presidensial yang dilaksanakan di Indonesia itu di samping bersifat konstitusional, juga merupakan sistem yang dihasilkan oleh proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebagai dasar konstitusional sistem kabinet presidensial di Indonesia, sedang sejarah ketatanegaraan republik Indonesia merupakan batu ujian terhadap kesesuaian sistem ini. Pengalaman pahit dalam sistem kabinet parlementer selalu dan pasti diingat oleh bangsa Indonesia.

Penguatan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kabinet Multi Partai

Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive,* menempatkan kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan

kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar (1958–1969), dan Indonesia di bawah UUD 1945.[39]

Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. Menurut Arend Lijphart,[40] perbedaan antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer, yakni:

> *First, in a parliamentary system, the head of government who may have such different official titles as prime minister, premier, chancellor, minister-president, taoiseach (in Ireland), or, rather confusingly, even "president" (in Botswana) but whom I generically term the prime minister and his or her cabinet are responsible to the legislature in the sense that they are dependent on the legislature's confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure. In a presidential system, the head of government always called presidentis elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of impeachment).*

[39] Ibid. h.303.

[40] Arend Lijphart, *Patterns of Democarcy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, (United States of America: Yale University Press, 2012), h.107

The second difference between presidential and parliamentary governments is that presidents are popularly elected, either directly or via a popularly elected presidential electoral college, and that prime ministers are selected by legislatures. The process of selection may take a variety of forms. For instance, the German chancellor is formally elected by the Bundestag, the Irish taoi- seach by the Dáil, the Japanese prime minister by the House of Representatives, and the Botswanan "president" by the National Assembly. In Italy and Belgium, cabinets emerge from negotiations among the parties in parliament and especially among party leaders, but they also require a formal parliamentary vote of investiture. In the United Kingdom, the king or queen normally appoints the leader of the majority party to the prime ministership, and in many multiparty systems, too, the cabinets that emerge from interparty bargaining are appointed by the heads of state without formal election or investiture; these cabinets are assumed to have the legislature's confidence unless and until it expresses its lack of confidence.

The third fundamental difference is that parliamentary systems have collective or collegial executives whereas presidential systems have one-person, noncollegial executives. As I indicated at the end of the previous chapter, the prime minister's position in the cabinet can vary from preeminence to virtual equality with the other ministers, but there is always a relatively high degree of collegiality in decision-making; in contrast, the members of presidential cabinets are mere advisers and subordinates of the president. The most important decisions in parliamentary systems have to be made by the cabinet as a whole, not just by the prime minister; the most important decisions in presidential systems can be made by the president with or without, and even against, the advice of the cabinet.

Jose A. Cheibub, Adam Przeworzki, dan Sebastian M. Saiegh dalam *"Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism"* mencatat banyak pendapat

yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintahan dalam sistem multipartai?[41]

Dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden di PR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.[42]

Dalam konteks yang pertama, dengan memberlakukan syarat jumlah minimum perolehan suara mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden maka sejak awal pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bersangkutan telah memiliki cukup gambaran atau estimasi bukan saja perihal suara yang akan mendukungnya di PR jika terpilih tetapi juga tentang figur-figur yang akan mengisi personalia kabinetnya, yang tentunya bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat sudah dapat dibicarakan sejak sebelum pelaksanaan Pemilu melalui pembicaraan intensif dengan partai-partai pengusungnya, misalnya melalui semacam kontrak politik di antara mereka. Benar bahwa belum tentu partai-partai pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden akan menguasai mayoritas kursi di DPR sehingga pada akhirnya tetap harus dilakukan kompromi-kompromi politik dengan partai-partai peraih kursi di DPR, namun dengan cara demikian setidak-tidaknya kompromi-kompromi politik yang dilakukan itu tidak sampai mengorbankan hal-hal fundamental dalam program-program pasangan calon

[41] Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, *Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism* dalam Britis Journal of Political Science, No.34 hlm. 565-566, dalam Sandi Isra, Sistem Pemerintahan... h.203-204

[42] Saldi Isra, Sistem Pemerintahan.. Op.cit. h.245

presiden dan wakil presiden yang bersangkutan yang ditawarkan kepada rakyat pemilih dalam kampanyenya. Dengan demikian, fenomena lahirnya "sistem Presidensial rasa Parlementer" dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat direduksi.[43]

Kesimpulan

Dalam sistem pemerintahan presidensial, pengangkatan dan pemberhantian menteri merupakan otoritas konstitusional presiden dengan dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden (*the president appoints head of departments who are his subordinate*). Sistem pemerintahan presidensial Indonesia dan dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat, misalnya, secara konstitusional kekuasaan Presiden Indonesia dalam pengisian anggota kabinet atau menteri sangat besar. Pasal 17 UUD 1945 menyatakan presiden mengangkat dan memberhentikan menteri tanpa memerlukan persetujuan lembaga perwakilan. Seluruh menteri bertanggung jawab kepada presiden. Sehingga peran Presiden Indonesia sangat sentral dalam menentukan menteri atau anggota kabinet. Berbeda dengan Amerika Serikat, dalam menentukan menteri atau anggota kabinet Presiden Amerika Serikat memerlukan *confirmation Senat.*

Meski secara konstitusional berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, constitutional power Presiden Indonesia kuat dalam penentuan menteri, sejak perubahan UUD 1945 terutama dengan presidensialisme multipartai, kewenangan presiden mulai tereduksi dengan adanya bangunan koalisi partai politik yang mendukung presiden. Kewenangan presiden mengisi atau menentukan menteri (kabinet) terpaksa harus berkompromi dengan realitas politik dan bentangan empirik membuktikan presiden harus berkompromi dalam penyusunan kabinet dengan partai politik pendukung koalisi pemerintah.

[43] Ibid. h.246

Daftar Pustaka

Buku:

Asshiddiqie. Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007.

_____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004.

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.

_____, *Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Huda. Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945,* Yogyakarta: FH.UII Press, 2003.

Indrayana. Denny. Teori Lembaga Kepresidenan, Bahan Ajar Hukum Tata Negara, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018)

Isra. Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democarcy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, United States of America: Yale University Press, 2012.

Lubis. M. Solly. *Pembahasan UUD 1945,* Cet. Kelima, Bandung: Alumni, 199.

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

Rahimullah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Satyagama, 2007.

Surbakti. Ramlan, *Reformasi Kekuasaan Presiden,* Jakarta: PT. Grasindo, 1998.

Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* (Jakarta: Gita Media Press)

Yuda. Hanta AR., *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Jurnal/Website/Majalah :

Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif,* Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

Bagir Manan, *UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogratif,* Republika, Sabtu, 27 Mei 2000

Clement Fatovic, *Blurring The Lines: The Continuities Between Executive Power And Prerogative,* Maryland Law Review, Vol. 73 No. 15, 2013

Fahmi. Khairul, *Hubungan Kekuasaan Presiden dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet,* Jurnal Majelis, Edisi 01, Januari 2019.

Forum Keadilan, No.29, 12 Agustus 2001

Herman Sihombing, *Lembaga Prerogatif Dalam Negara Republik Indonesia*, Kompas, 8 Juli 1982.

http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf. Di akses pada tanggal 25 Agustus 2023. Pukul. 14.00 Wib.

Huda. Ni'matul. *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Hukum, No.18 Vol.8, Oktober 2001

Richard M.Pious, "*Kekuasaan Kepresidenan*", dalam Jurnal Demokrasi, HTTP// USINFO.STATE.GOV

Wahanu Prabandani, Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 N0. 03 - Oktober 2015: 267 - 276

DESAIN JALAN TENGAH PENGGUNAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENYUSUNAN KABINET

Dr. Ahmad Siboy, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Email: siboysalman@unisma.ac.id

Abstrak

Presiden memiliki hak prerogatif dalam hal penyusunan kabinet sehingga presiden tidak membutuhkan pertimbangan apalagi persetujuan dari pihak manapun. Namun, hak prerogatif presiden tidak berdaya dihadapan partai politik. Penelitian ini berpijak pada permasalahan tentang apa makna dan implikasi hak prerogatif terhadap pola pengangkatan Menteri serta bagaimana desain jalan tengah penggunaan hak prerogatif dalam pengangkatan Menteri. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan filosofis. Hasil penelitian membuktikan bahwa penentuan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri didasarkan bagi-bagi kursi diantara partai politik pengusung Presiden. Pertimbangan politik lebih dominan ketimbang pertimbangan atas kebutuhan masing-masing Kementerian. Akibatnya, banyak kementerian yang dipimpin oleh orang yang tidak memiliki jejak akademik dan jejak pengalaman kerja di bidang kementerian yang dipimpin. Hal ini tentu membuat suatu kementerian tidak dapat berjalan secara profesional demi menunjang kepentingan rakyat. Oleh karenanya, dibutuhkan jalan tengah antara hak prerogatif presiden dan kepentingan partai politik. Marwah hak

prerogatif presiden harus tetap terjaga namun juga akomodatif terhadap realitas politik. Jalan tengah yang dapat ditempuh ialah dengan melalui pembentukan kriteria tentang siapa untuk kementerian apa dan juga diadakan pembatasan alokasi jumlah kursi menteri bagi partai politik. Desain jalan tengah tersebut harus diwujudkan dalam bentuk undang-undang.

Kata Kunci: Pembatasan, Hak Prerogatif, Pengangkatan Menteri.

Abstract

The president has the prerogative in terms of forming a cabinet so that the president does not need consideration or approval from any party. However, the president's prerogative is powerless before political parties. This research is based on the problem of what is the meaning and implications of prerogatives on the pattern of appointment of Ministers and how to design a middle way to use prerogatives in the appointment of Ministers. This research uses normative juridical research with statutory regulations, case approaches and philosophical approaches. The research results prove that the determination of who will be appointed as Minister is based on the distribution of seats between the political parties supporting the President. Political considerations are more dominant than considerations for the needs of each Ministry. As a result, many ministries are led by people who have no academic track record and work experience in the ministry they lead. This certainly makes a ministry unable to run professionally in order to support the interests of the people. Therefore, a middle way is needed between the prerogative of the president and the interests of political parties. The president's prerogative marwah must be maintained but also accommodative to political realities. The middle way that can be taken is through the establishment of criteria regarding who is for which ministry and also by limiting the allocation of the number of ministerial seats for political parties.

Keywords: Restrictions, Prerogative Rights, Appointment of Ministers

Latar Belakang Masalah

Hak prerogatif adalah kuasa istimewa yang dimiliki oleh seorang pejabat untuk mengambil suatu keputusan tanpa memerlukan pertimbangan dan persetujuan dari lembaga/ pejabat lain. Istilah hak prerogatif berasal dari bahasa Latin, *praerogativa* yang memiliki makna dipilih sebagai yang paling dahulu memberikan suara. *Praerogativus,* diminta sebagai yang pertama memberi suara. Praerogare, diminta sebelum meminta yang lain. Menurut Zainal, prerogatif dalam makna sejarah konstitusi itu berarti kepemilikan kewenangan untuk *beyond costitution* atau disebut pula sebagai *constitutional power*. [1]

Menurut Zainal Arifin Moctar, setidaknya terdapat tiga makna hak prerogatif. Pertama, adanya peluang untuk menafsirkan konstitusi, bahkan mengatur sesuatu yang di luar konstitusi, yang tidak diatur di konstitusi. Zainal memberikan contoh di Amerika Serikat di era Presiden Nixon pada kasus Watergate yang mengeluarkan tindakan yang melarang namanya diperdengarkan ke publik dalam rekaman yang beredar luas. Hal yang kemudian ditolak ramai-ramai. Kedua, menerjemahkan prerogative power itu dalam kaitan power sebagai sesuatu yang embedded. Jadi, yang melekat atau biasa disebut sebagai atributif. Apa yang ada di konstitusi, itulah kewenangan prerogatif. Ketiga, biasanya dikaitkan dengan *discretionary power.* Walaupun banyak yang merumuskan ini dalam kaitan dengan kewenangan sebagai kepala pemerintahan.

Sementara Astawa memberikan kesimpulan bahwa kekuasaan prerogatif mengandung beberapa karakter, yaitu:

1. sebagai *residual power*;
2. merupakan kekuasaan diskresi atau *freies ermessen* dalam bahasa Jerman, dan *beleid* dalam bahasa Belanda;
3. tidak ada dalam hukum tertulis;

[1] Mei Susanto, *The Construal Development Of The Prerogative Right Of The President*, Jurnal Yudisial Vol. 9 No. 3 Desember 2016: 237 – 258.

4. penggunaannya dibatasi; dan
5. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD NRI 1945.[2]

Namun, pemaknaan hak prerogatif diberbagai negara memiliki perbedaan antara negara yang satu dengan yang lainnya dan berkembang sesuai dengan dinamika ketatanegraannya masing-masing. Perbedaan praktek penggunaaan hak prerogatif diberbagai negara tersebut dipengaruhi oleh: Pertama, sistem pemerintahan.[3] Sistem pemerintahan pada tiap-tiap negara tentu akan mempengaruhi pola penerapan hak prerogatif. Pada negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer tentu berbeda dengan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil. Bagi negara dengan sistem parlementer tentu hak prerogatif yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan sulit untuk sekuat hak prerogatif yang dimiliki seorang kepala pemerintahan dalam suatu negara yang menganut sistem presidensil.[4] Hal ini terjadi karena dalam sistem pemerintahan parlemeneter, seorang kepala negara merupakan refresentasi dari kekuatan parlemen sehingga kepala negara bertangungjawab terhadap parlemen yang merupakan refresentasi partai politik sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensil, presiden dipilih oleh rakyat dan tidak bertengungjawab kepada parlemen.[5] Kondisi ini memudahkan seorang presiden untuk menggunakan hak prerogatifnya secara maksimal mengingat seorang presiden tidak perlu takut terhadap anggota parlemen yang mewakili partai politik.

---

[2] Ibid

[3] *Ahmad Yani*, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jikh Vol. 12 No. 2 Juli 2018: 119-135, Http://Dx.Doi.Org/10.30641/Kebijakan.2018.V12.119-135

[4] M. Alfin Ardian & Ridham Priskap, *Analisis Yuridis Tentang Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Limbago: Journal Of Constitutional Law, Vol. 1 No. 1 (2021) : 77-95

[5] Indarja, *Perkembangan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, Halaman 63-70, Https://Doi.Org/10.14710/Mmh.47.1.2018.63-70

Kedua, situai politik. Situasi politik pada masing-masing negara tentu juga sangat mempengaruhi terhadap penerapan hak prerogatif bagi seorang kepala pemerintahan. Situasi politik yang cukup dinamis atau tidak stabil pada suatu negara tentu menyebabkan banyaknya kompromi politik demi stabilitas. Kompromi politik inilah kemudian yang menyebabkan hak prerogatif menjadi hak yang bermakana setengah hati mengingat hak prerogatif yang sejatinya menjadi kewenangan absolut seorang pejabat namun dalam implementasinya masih meminta pertimbangan bahkan persetujuan dari pihak lain.

Indonesia merupakan negara yang termasuk kedalam bagian negara yang menganut sistem presidensil dimana presiden Indonesia dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertangungjawab kepada parlemen. Tidak hanya itu, Presiden Republik Indonesia tidak hanya berstatus sebagai kepala pemerintahan saja melainkan juga merangkap sebagai kepala negara.[6] Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri yang pengankatannya merupakan hak prerogatif Presiden. Pasal 17 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Pengangkatan Menteri oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 tersebut merupakan hak prerogatif. Yakni, suatu hak yang melekat secara absolut pada presiden yang dalam implementasinya tidak memerlukan pertimbangan ataupun persetujuan dari pihak manapun.

Akibat dari hak prerogatif tersebut maka presiden dapat dengan sekehendak hati mengangkat siapa saja untuk mengisi komposisi kabinetnya. Artinya, dapat dipastikan bahwa orang-orang yang diangkat sebagai Menteri oleh Presiden merupakan orang yang menurut Presiden memiliki kompetensi

[6] Ahmad Siboy, *Desain Koalisi Permanen Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik* (Jisop), Vol. 3, No. 1 (2021) Pp. 81-90, Doi: 10.33474/Jisop.V3i1.9716.

sesuai bidang Kementerian yang akan diberikan. Tentu saja, Presiden akan memilih orang-orang yang kompeten mengingat Presiden membutuhkan para pembantu yang berkualitas demi tercapainya visi dan misi pemerintahan. Presiden tentu tidak akan blunder dalam memilih orang untuk menjadi menteri mengingat jika Presiden memilih orang yang salah maka secara otomatis yang akan dirugikan adalah presiden sendiri.

Namun, hak prerogatif Presiden tentang pengangkatan menteri hanya merupakan hak yang kuat pada tataran teks dalam konstitusi. Implementasi pengangkatan Menteri justru menunjukkan realitas sebaliknya. Hak presiden menjadi tumpul dihadapan para pihak khususnya para ketua umum partai politik pengusungnya. Presiden harus "menggadaikan" hak prerogatif mengangkat Menteri yang melekat pada dirinya. Sebab, pemilihan tentang siapa yang akan diangkat sebagai Menteri sangat bergantung pada: Pertama, kehendak dari ketua umum partai politik pengusung terutama partai politik yang memiliki kursi. Seorang ketua umum partai politik sangat dominan dalam penentuan orang-orang yang akan menjadi Menteri.[7] Situasi ini membuat seorang Presiden tidak memiliki daya apa-apa atau harus tunduk pada kehendak ketua umum partai. Hal tersebut terpaksa dilakukan oleh Presiden sebagai bentuk balas budi atau dukungan suatu Parpol pada saat pemilihan dan dalam rangka untuk menjaga hubungan pemerintah dan parlemen dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebab, kursi DPR yang dimiliki oleh partai politik sangat dibutuhkan oleh Presiden dalam mendapatkan persetujuan atas setiap kebijakan pemerintah.

Kedua, kepentingan pengusaha. Diakui atau tidak, pengusaha memiliki pengaruh yang lumayan besar dalam menentukan siapa yang harus ditunjuk oleh presiden sebagai menteri khususnya menteri dibidang perekonomian. Presiden

[7] Ahmad Siboy, *Implikasi Pola Koalisi Partai Politik Terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia*, Perspektif Hukum, Vol. 1 No.1 Mei 2021 : 36 – 58, Http://Dx.Doi.Org/10.30649/Phj.V21i1.301

harus pula mengedepankan refresentasi pengusaha demi stabilitas ekonomi dan investasi.[8]

Ketiga, relawan. Relawan juga memiliki pengaruh besar dalam mengurangi hak prerogatif Presiden dalam hal mengangkat seseorang untuk menjadi Menteri. Relawan memiliki pengaruh besar lantaran dalam proses pemilihan, tim relawan menjadi salah satu basis kekuatan presiden dalam pemilihan sehingga para relawan tersebut harus mendapatkan imbalan berupa alokasi kursi Menteri.

Realitas di atas tentu secara terang benderang menunjukkan bahwa hak prerogatif telah mengalami pergeseran makna. Hak prerogatif tidak lagi bermakna sebagai hak istimewa yang melekat pada Presiden dimana seorang presiden dapat dengan bebas menentukan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri. Hak Prerogatif Presiden sudah menjadi hak dimana Presiden secara mutlak harus menunggu pertimbangan bahkan persetujuan dari pihak lain terutama pihak-pihak yang telah berkonstribusi dalam pemenangan saat pemilihan padahal jika para pihak yang mengusung dan mendukung seorang Presiden memiliki pengertian utuh tentang makna hak prerogatif Presiden dalam penyusunan kabinet maka para pihak tersebut tidak akan ikut campur dalam penyusunan kabinet Presiden mengingat peran para pihak tersebut hanyalah untuk menghantarkan seseorang menjadi Presiden.

Perumusan Masalah

1. Apa makna dan implikasi hak prerogatif terhadap pola pengangkatan Menteri oleh Presiden?
2. Bagaimana desain jalan tengah penggunaan hak prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri?

[8] Laode Saripudin Daud, *Relasi Penguasa Dan Pengusaha*, Kendari: Literacy Institute

Metode Penelitian

Penelitian tentang jalan tengah hak prerogatif presiden ini berada dalam jenis penelitian yuridis normatif atau dapat pula disebut sebagai penelitian doktrinal. Penelitian ini berpijak pada ketentuan tentang pengaturan tentang pengangkatan Menteri. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan filosofis. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang terdiri dari jurnal dan buku serta ditambah dengan kamus sebagai sumber bahan hukum tersier. Bahan hukum dikumpulkan melalui proses inventarisasi dan klasifikasi. Analisis yang digunakan adalah deskriptif, analitik dan preskriftif.

Pola dan Implikasi Penggunaan Hak Prerogatif dalam Pengangkatan Menteri

Presiden Republik Indonesia memiliki kedudukan sebagai kepada negara dan kepala pemerintahan.[9] Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari sistem presidensil yang dianut.[10] Dimana seorang Presiden dipilih langsung oleh rakyat, membentuk pemerintahan sendiri dan bertangung jawab langsung kepada rakyat. Kondisi ini sejatinya dapat menjadikan Presiden dapat lebih mudah mewujudkan visi dan misinya serta lebih bebas menunjuk siapa orang yang akan diangkat menjadi Menteri.

Namun dalam praktenya, Presiden selalu tersandera atau tidak memiliki kebebasan dalam hal penunjukkan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri. Ketidakbebasan Presiden terjadi karena: Pertama, Parpol pengusung. Presiden harus

[9] Zulfan, Analisis Pengaturan Dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi, Jurnal Media Hukum Dan Keadilan, 60-67, Vol.25 No.1 / Juni 2018, Doi: 10.18196/Jmh.2018.0102.60-67

[10] Moch. Marsa Taufiqurrohman,Koalisi Partai Politik Dan Implikasinya Terhadap Sistem Presidensil, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 1 Tahun 2020, Hlm. 131-148 Https://Doi.Org/10.24843/Ks.2020.V09.I01.P12

mendapatkan persetujuan atau menimal tidak menimbulkan polemik diinternal Parpol yang menjadi pengusung pada saat pemilihan. Diakui atau tidak, kedudukan Parpol atau gabungan Parpol yang berhasil menghantarkan seseorang menjadi Presiden memiliki kedudukan yang sangat signifikan pada proses pengangkatan Menteri. Hal ini timbul karena koalisi partai politik tersebut merasa bahwa merekalah yang paling berhak menentukan komposisi kabinet.

Komposisi refresentasi Parpol pada susunan kabinet dapat mencapai 50% dari total seluruh menteri. Bahkan seringkali juga dijumpai banyak orang dapat menjadi Menteri mengatasnamakan dari kalangan profesional akan tetapi ketika ditelusuri, yang bersangkutan merupakan rekomendasi dari Parpol atau memiliki hubungan dekat dengan petinggi Parpol.

Kedua, pengangkatan Menteri oleh Presiden juga didasarkan kepada wakil dari Agama. Pertimbangan keterwakilan Agama menjadi salah satu pertimbangan yang sangat mempengaruhi hak prerogatif presiden dalam menentukan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri. Hal ini sangat penting dipertimbangkan karena keterwakilan refresentasi dari masing-masing Agama yang hidup di Indonesia sangat mutlak demi menjaga spirit pluralisme. Apabila terdapat satu Agama saja yang tidak memiliki keterwakilan dalam komposisi kabinet maka hal tersebut berpotensi menimbulkan efek negatif atau dapat memicu hal-hal yang tidak diinginkan dari Pemeluk Agama yang tidak terakomodir dalam personalia kabinet. Namun, refresentasi dari latar belakang agama ini merupakan keterwakilan yang tidak menyulitkan Presiden dalam memilih orang. Sebab, keterwakilan Agama ini bisa saja orang yang berasal dari partai politik. Satu Partai politik dapat mengajukan tiga nama calon menteri dari dua Agama berbeda. Bersamaan dengan itu, keterwakilan Agama pada komposisi Kementerian juga tidak terikat oleh jumlah tertentu sehingga sangat mudah untuk dipenuhi oleh seorang Presiden pada saat penyusunan kabinet.

Ketiga, keterwakilan Daerah. Refresentasi daerah pada penyusunan kabinet menjadi salah satu hal yang juga menjadi pertimbangan mutlak dalam hal penunjukkan seseorang sebagai menteri. Keterwakilan daerah biasanya dikualifikasikan dari jawa non jawa. Hal ini penting karena keterwakilan daerah telah menjadi salah satu komuditi politik di Indonesia. Apalagi, luasnya wilayah Indonesia masih sangat riskan terhadap potensi perpecahan. Semisal, keterwakilan orang Papua amat sangat penting mengingat keterwakilan orang Papua di Kabinet juga menjadi pengikat atau sebagai salah satu penguat atas Provinsi Papua sebagai bagian dari wilayah Indonesia. Diakui atau tidak, refresentasi daerah pada komposisi kabinet bukanlah suatu hal yang mudah. Sebab, seringkali, tokoh dari suatu daerah tidak selaras dengan fortofolio Kementerian yang ditawarkan.

Pola penentuan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri tersebut tentu berimplikasi terhadap komposisi kabinet yang kurang mencerminkan kebutuhan bangsa bahkan kurang dikehendaki oleh Presiden sendiri. Sebab, Pertama, tidak sesuai kehendak Presiden. Orang yang diangkat oleh Presiden merupakan orang yang tidak sepenuhnya dikehendaki oleh Presiden. Orang tersebut terpaksa diangkat oleh Presiden karena keterpaksaan akibat status dari orang yang diangkat. Semisal orang tersebut merupakan ketua umum atau sekretaris jenderal dari suatu partai politik. Jalan ini terpaksa dipilih oleh Presiden karena sebatas politik balas budi dari suatu partai politik yang telah memberikan dukungan pada saat proses pencalonan atau sebagai konpensasi terhadap partai politik yang akan bergabung dalam koalisi pemerintahan. Realitas penunjukkan model ini merupakan realitas yang tidak dapat dielakkan dalam beberapa kali penyusunan kabinet. Sebagai konfirmasi dari ini dapat dilihat dari jumlah ketua umum partai politik yang menduduki jabatan menteri meskipun kursi Kementerian yang diduduki tidak linear dengan fortofolio atau kompetensinya. Hal ini tentu tidak hanya berlaku bagi Menteri dari kalangan

partai politik melainkan juga titipan atau refresentasi dari pihak-pihak yang telah mendukungnya dalam proses pemilihan seperti refresntasi dari kalangan pengusaha. Diakui atau tidak, pengusaha yang telah memberikan suplai dana pada calon Presiden tertentu tentu juga menginginkan refresentasi dirinya duduk di Kementerian mengingat para pengusaha tersebut juga menginginkan akses khusus terhadap suatu Kementerian demi lancarnya urusan bisnis yang mereka kelola. Akses pada suatu Kementerian dibutuhkan tidak sebatas untuk mendapatkan proyek dari Kementerian yang diinginkan melainkan berkaitan dengan izin atau kepastian hukum. Pada tataran seperti ini, hak prerogatif Presiden untuk memilih seseorang sesuai kehendak hati (hak prerogatif) harus berkompromi dengan kepentingan para pengusaha. Presiden tidak bisa menolak usulan dari para pengusaha yang telah memberikan dana pada saat proses pencalonan mengingat hal tersebut berkaitan dengan *ewuh pakewuh* dan politik balas budi. Apabila Presiden menolak keinginan para pendukungnya tersebut maka tentu akan berimplikasi langsung terhadap keretakan hubungan antara seorang Presiden dengan pendukungnya. Hal ini merupakan suatu kondisi yang tidak baik mengingat penunjukkan Menteri merupakan langkah awal suatu pemerintahan sehingga apabila diawal pemerintahannya saja seorang Presiden sudah menciptakan relasi yang tegang maka secara otomatis bukan tidak mungkin roda pemerintahannya tidak akan berjalan optimal mengingat pihak-pihak yang merasa dirugikan atau merasa diingkari oleh Presiden dalam hal penunjukkan Menteri maka akan melakukan berbagai akrobat politik untuk menganggu jalannya pemerintahan atau kebijakan pemerintah.

Kedua, penolakkan partai pendukung. Presiden juga tidak dapat menggunakan hak prerogatifnya secara utuh untuk memilih seseorang sebagai anggota kabinetnya. Hal ini dapat terjadi tatkala seseorang dikehendaki oleh Presiden untuk menjadi menterinya akan tetapi orang tersebut tidak dikehendaki

oleh anggota Parpol pendukung Presiden/Pemerintah. Diakui atau tidak, proses penyusunan kabinet yang dilakukan oleh Presiden selalu didiskusikan dengan Parpol pendukung pemerintah. Hal ini dalam rangka untuk menjaga soliditas di internal Parpol pendukung pemerintah. Pada proses diskusi diinternal Parpol pendukung pemerintah inilah kemudian yang seringkali membuat nama-nama yang dikehendaki oleh Presiden mendapatkan penolakkan Parpol pendukung. Biasanya, penolakkan dilakukan oleh Parpol tatkala nama yang diajukan merupakan orang yang memiliki keterkaitan tertentu dengan salah satu Parpol pendukung pemerintah semisal bekas kader atau lain sejenisnya. Realitas semacam ini sangat viral dikalangan publik ketika penyusunan Kebinet Indonesia Kerja jilid I (Joko Widodo-Jusuf Kalla) dimana nama Luhut Binsar Panjaitan yang diajukan oleh Presiden sebagai salah satu kandidat Menteri mendapatkan penolakkan dari salah satu anggota koalisi partai pendukung Presiden sehingga nama Luhut Binsar Panjaitan pun terpaksa terlepas dari nama orang-orang yang menduduki jabatan menteri. Pada sisi yang sama, penolakkan oleh Parpol pendukung pemerintah terhadap calon Menteri yang diajukan oleh Presiden juga sering terjadi kepada orang yang dianggap dapat merugikan Parpol atau terhadap orang yang dinilai belum pamit atau mengenalkan dirinya kepada Parpol pendukung pemerintah jika dirinya ingin menjadi menteri. Bagi Parpol, *unggah ungguh* dari seseorang yang akan menjadi Menteri terhadap Parpol merupakan suatu kewajiban atau keharusan mengingat orang non Parpol yang ingin duduk sebagai Menteri merupakan orang yang dinilai tidak memiliki keringat atau jejak perjuangan dalam memenangkan calon Presiden dan wakil Presiden terpilih. Konfirmasi atas realitas semacam ini dapat dilihat dari seseorang yang menjadi Menteri dari kalangan profesional tetapi ketika ditelusuri lebih jauh dan mendalam maka yang bersangkutan memiliki kedekatan tertentu dengan partai politik. Mau tidak mau, persetujuan

partai politik menjadi salah satu persetujuan yang bersifat mutlak bagi seorang Presiden dalam menyusun kabinet diawal pemerintahannya.

Ketiga, riskan atas serangan dari orang yang tidak menyukai. Presiden seringkali gagal menjadikan seseorang menjadi menterinya meskipun pengangakatan seseorang Menteri merupakan hak prerogatif Presiden. Hal ini terjadi berkaitan dengan integritas dari orang yang akan diangkat. Kadangkala, seorang Presiden ingin mengangkat seseorang yang memiliki integritas tinggi sebagai menterinya. Seorang Presiden membutuhkan sosok Menteri berintegritas dalam rangka untuk menjadikan rezim pemerintahannya menjadi rezim pemerintahan yang bersih.[11] Yakni, suatu pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk mewujudkan pemerintahan yang demikian tentu seorang presiden membutuhkan orang yang berani dan berintegritas. Berani dan berintegritas ini adalah orang yang memiliki *tracd record* yang tidak memiliki masalah hukum dan terkenal tegas. Apabila seseorang yang memiliki *track record* yang buruk maka sulit untuk mengangkat yang bersangkutan untuk menjadi menteri dan kemudian menjadi panglima dalam hal pemberantasan KKN mengingat orang yang memiliki rekam jejak masalah hukum maka dapat dipastikan sangat sulit diharapkan dapat menjadi bagian dari penegakkan hukum. Sebab, yang bersangkutan akan tersandera dengan masalah hukumnya di masa lalu. Ironisnya, sosok calon menteri yang memiliki integritas merupakan sosok yang kurang dikehendaki oleh banyak pihak terutama pihak Parpol. Hal ini terjadi karena sosok berintegritas dirasa sebagai sosok menteri yang akan membongkar aib Parpol atau menggangu bagi-bagi proyek di pemerintahan. Pada tataran ini, hak prerogatif yang melekat pada diri seorang Presiden

[11] Anang Setiawan Dan Erinda Alfiani Fauzi, *Etika Kepemimpinan Politik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia*, Jpk: Jurnal Pemerintahan Dan Kebijakan Volume 1 No 1 Desember 2019, 1-12

menjadi tidak memiliki kekuatan yang maksimal. Presiden harus mengganti sosok yang dikehendakinya dengan orang lain padahal mengganti orang yang berintegritas dengan orang lain merupakan pergeseran nilai yang dapat menurunkan kualitas orang yang akan diangkat sebagai menteri. Akhirnya, seorang presiden tidak dapat mengangkat seorang yang memiliki integritas tinggi untuk menjadi pembantunya dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih atau bebas KKN.

Berbagai dinamika yang mengiringi Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya untuk mengangkat menteri pada akhirnya akan berujung pada komposisi kabinet laksana papan catur. Yakni, suatu komposisi kabinet yang lebih didominasi kepentingan politik ketimbang kepentingan substansial.

Dari pola penentuan kabinet tersebut maka tidak heran apabila banyak Menteri yang tidak berorienstasi pada bidang kerja Kementerian yang dipimpinnya melainkan bagaimana mencari pendapatan lewat Kementerian yang dipimpinnya. Bagi-bagi proyek Kementerian merupakan salah satu fakta kongkrit yang tidak bisa dielakkan. Kasus Hambalang yang merupakan anggaran dari Kementerian Pemuda dan olahraga atau kasus BTS di Kementerian Komunikasi dan Informasi yang menyebabkan Johny G Plate menjadi terdakwa dengan kerugian negara 8,2 Triliyun merupakan deretan fakta yang membuktikan hasil kinerja Kementerian yang dipimpin oleh Menteri produk kompromi politik.

Secara filosofis, pola pengangkatan Menteri yang dilakukan oleh Presiden merupakan pola pengangkatan Menteri yang tidak selaras dengan hak prerogatif yang melekat pada seorang Presiden dalam sistem pemerintahan presidensil.[12] Hak prerogatif yang memiliki makna kebebasan bagi seorang

[12] Sulkiah, *Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 Uud 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Nurani Hukum :Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 1, Juni 2019, Hlm. (42-52), Http://Dx.Doi.Org/10.51825/Nhk.V2i1.8169

presiden, sejatinya merupakan hak dimana seorang presiden dapat dengan leluasa untuk menentukan siapa orang yang akan mengisi kabinet Kementeriannya. Artinya, presiden tidak bisa didikte apalagi ditekan oleh pihak tertentu. Jika Presiden kalah pada tekanan pihak lain pada penyusunan kabinet maka secara otomatis Presiden sendirilah yang menurunkan derajat atau makna dari hak prerogatif yang melekat pada dirinya.

Desain Jalan Tengah Pengunaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Penyusunan Kabinet

Kedepan, hak prerogatif yang ada pada Presiden dalam hal penyusunan kabinet haruslah dikembalikan kepada makna yang sesungguhnya. Yakni, hak prerogatif merupakan hak dimana seorang Presiden memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan sesuatu tanpa harus meminta pertimbangan dan persetujuan dari pihak manapun. Apabila makna hak prerogatif tersebut diadopsi atau diterjemahkan pada hak prerogatif Presiden dalam penyusunan kabinet maka Presiden dapat dengan leluasa dan sesuai kehendak hatinya untuk menentukan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri. Walaupun memang tidak dapat dipungkiri bahwa Presiden juga harus berkompromi atau akomodatif terhadap realitas politik yang ada. Artinya, harus dicarikan jalan tengah atas hak prerogatif yang dimiliki Presiden dengan tuntutan realitas politik yang ada. Jalan tengah tersebut ialah jalan dimana status hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden tetap berfungsi sesuai hakikatnya namun juga tidak menolak secara utuh kepentingan atau situasi politik yang ada. Desain jalan tengah ini dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk sebagai berikut:

Pertama, Presiden menyusun sendiri kriteria pada masing-masing fortofolio Menteri yang dikehendaki. Presiden sebagai pemegang hak prerogatif harus menyusun sendiri tentang siapa yang menurutnya layak untuk duduk disatu jenis Kementerian. Semisal, untuk Kementerian dibidang politik, hukum dan hak

asasi manusia, maka Presiden dapat terlebih dahulu menyusun kriterianya secara mandiri kemudian menentukan sosok yang menurutnya memenuhi kriteria tersebut. Kriteria yang disusun oleh Presiden harus bersifat harga mati. Artinya, kalaupun Kementerian tersebut akan diisi oleh orang dari refresentasi partai politik maka tokoh yang akan diajukan oleh kader suatu Parpol harus memenuhi kriteria yang telah dipersyaratkan oleh presiden. Penetapan kriteria oleh Presiden ini sebagai jalan tengah untuk tetap mempertahankan hak prerogatif yang melekat pada Presiden. Artinya, meskipun posisi Menteri tersebut akan diisi oleh tokoh partai politik akan tetapi Presiden tetap dapat mendapatkan orang yang sesuai dengan kehendak hatinya. Kriteria yang ditetapkan oleh Presiden tersebut berfungsi sebagai penunjukkan tidak langsung orang yang dikehendaki untuk menjadi Menteri. Dengan kata lain, kriteria yang ditetapkan oleh Presiden tersebut merupakan dinding pembatas yang dapat memastikan bahwa yang dapat melewati dinding tersebut hanyalah orang-orang yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh Presiden.

Kedua, pembatasan alokasi kursi Menteri bagi Parpol.[13] Hal ini perlu dilakukan untuk membatasi dominasi Parpol pada susunan personalia kabinet. Diakui atau tidak, apabila tidak dilakukan pembatasan terahadap proporsi refresentasi antara refresentasi partai politik dan kalangan profesional maka hampir dipastikan bahwa komposisi Menteri pada suatu kabinet akan didominasi oleh kalangan Parpol. Hal ini terjadi karena Parpol merupakan institusi yang memiliki power yang sangat kuat dihadapaan Presiden mengingat seorang Presiden membutuhkan dukungan Parpol demi kelancaran roda pemerintahan khususnya dalam menjamin program-program pemerintah dan anggaran yang dirancang tidak diganggu oleh

[13] Thimoty Pradhitya Isaliani Dan Sunny Ummul Firdaus, Konsep Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Res Publica Vol. 4 No. 2, Mei - Agustus 2020, 221-232

parlemen yang diisi oleh wakil-wakil partai politik. Pembatasan alokasi kursi untuk refresentasi Parpol dibutuhkan selain untuk mengurangi dominasi Parpol juga untuk menjaga kepercayaan publik terhadap seorang presiden. Apabila komposisi Menteri didominasi oleh kader Parpol maka rakyat akan khawatir dengan suatu rezim pemerintahan. Yakni, apakah pemerintahan yang dibentuk benar-benar untuk kepentingan rakyat atau untuk kepentingan Parpol mengingat dalam benak rakyat tatkala suatu Kementerian dipimpin oleh kader Parpol tertentu maka secara otomatis rakyat meyakini bahwa program-program dari Kementerian tersebut akan mengarah kepada kelompok atau afiliasi tempat seorang Menteri.

Oleh karenanya, apabila suatu kabinet didominasi oleh kader Parpol maka akses terhadap program-program pemerintah tersebut akan terlokalisir terhadap orang-orang yang terafiliasi pada suatu Parpol sementara akses oleh masyarakat secara umum akan semakin terbatas. Artinya, program dari masing-masing Kementerian sudah dapat diterka sejak awal dibuat dan diperuntukkan untuk siapa.

Tidak hanya itu, besarnya dominsi Parpol pada komposisi Kementerian juga sering menjadikan suatu Kementerian diduduki oleh orang yang tidak seharusnya. Seorang kader Parpol menduduki suatu Kementerian yang tidak linear dengan rekam jejak akademik dan pengalaman kerjanya. Yang dikedepankan adalah keterwakilan rekomendasi Parpol atau bukan kompetensi yang sesuai dengan suatu Kementerian yang akan diduduki.

Oleh karenanya, pembatasan refresentasi kader Parpol sangat dibutuhkan, jumlah kader Parpol pada suatu kabinet tentu harus dibagi secara proporsional. Pembagian secara proporsional disini dapat dibagi secara merata dengan ketentuan bahwa 50% berasal dari Parpol dan 50% dari non Parpol. Komposisi ini merupakan komposisi yang sangat proporsional

dan selaras dengan makna jabatan menteri. Secara definitif, jabatan menteri merupakan jabatan politis sekaligus jabatan profesional. Jabatan politis karena pengangkatan Menteri merupakan pengangkatan secara politis dan terhadap orang yang akan diangkat tidak berdasarkan jenjang karir. Jabatan Menteri juga memiliki makna sebagai jabatan profesional karena tiap Kementerian telah memiliki nomenklatur yang berbeda antara Kementerian yang satu dengan Kementerian yang lainnya.

Lalu bagaimana cara membaginya? pembagian kursi Kementerian untuk mewujudkan pembagian secara proposional bisa dilakukan dengan pendekatan penghitungan jumlah. Apabila jumlah menteri pada suatu kabinet adalah 34 Menteri maka 17 Menteri berasal dari kalangan Parpol dan 17 Menteri berasal dari kalangan profesional. Fortofolio pembagian berdasarkan jumlah ini tentu merupakan pola pembagian yang paling mudah diterima oleh publik untuk dianggap sebagai pembagian yang bersifat proporsional. Namun, bagi sebagian orang yang memiliki perhatian pada komposisi Kementerian, pembagian secara proporsional tidak cukup atau bahkan kurang tepat apabila dilihat dari pola pembagian berdasarkan jumlah. Sebab, tiap-tiap Kementerian memiliki nilai yang berbeda satu sama lain. Biasanya, pendekatan lain yang digunakan adalah alokasi anggaran pada tiap Kementerian, dimana sering muncul istilah Kementerian kering dan Kementerian basah. Bisa saja, satu Kementerian setara dengan jabatan dua menteri. Apabila pendekatan model ini yang digunakan maka secara otomatis pembagian secara proporsional bukan soal berapa jumlah Kementerian yang diduduki oleh refresentasi kader Parpol dan kalangan profesional melainkan seberapa strategis suatu Kementerian tersebut.

Ketiga, koalisi tanpa konpensasi.[14] Desain penguatan hak prerogatif Presiden dalam hal pengangakatan Menteri ialah tidak

[14] Lidya Christina Wardhani, Pengaruh Koalisi Partai Politik Terhadap Pelaksanaan Sistem Presidensial Di Indonesia, Justitia Jurnal Hukum, Volume 3, No.2 Oktober 2019, Halaman. 256-268

adanya keharusan bahwa bergabungnya suatu Parpol menjadi partai pendukung pemerintah harus selalu disertasi dengan pemberian alokasi kursi Menteri. Sebagaimana mafhum, setiap Parpol yang bergabung menjadi koalisi partai pendukung pemerintah maka secara otomatis partai tersebut mendapatkan kursi Menteri. Tradisi ini tidak hanya berlaku terhadap Parpol yang memang sejak pencalonan memberikan dukungan, Parpol yang pada saat proses pemilihan berlangsung menjadi lawan juga akan mendapatkan alokasi kursi Menteri apabila berbalik mendukung Presiden terpilih. Tradisi bahwa setiap Parpol yang menjadi pendukung pemerintah "harus" mendapatkan kursi Menteri maka secara prinsipil hal tersebut juga merupakan fenomena yang mengurangi hak prerogatif Presiden mengingat Presiden merasa tersandera padahal kalau prinsip-prinsip presidensil yang dianut dalam sistem pemerintahan Indonesia dipatuhi dengan tepat maka secara otomatis dukungan Parpol kepada Presiden/pemerintah tidak harus disertasi dengan alokasi kursi Menteri. Pada sistem presidensil, Presiden bebas menunjuk siapa saja menjadi Menteri mengingat Presiden membentuk pemerintahan tidak atas dasar jumlah kursi yang dikuasai di DPR. Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga komposisi orang-orang yang akan duduk pada suatu kabinet harus dilepaskan dari ukuran jumlah kursi Parpol di parlemen. Diakui atau tidak, keharusan memberikan alokasi kursi bagi Parpol pendukung pemerintah terjadi karena kekhwatiran Presiden tentang hubungannya dengan DPR/parlemen apabila tidak memiliki jumlah dukungan kursi mayoritas di dewan/ Parlemen. Satu sisi, kekhawatiran Presiden tentu merupakan kekhawatiran yang tidak berlebihan mengingat apabila Presiden tidak memiliki dukungan kursi mayoritas di DPR maka sangat potensial berbagai kebijakan pemerintah akan menemui kendala di DPR. Anggota DPR dari Parpol yang tidak mendapatkan alokasi kursi Menteri akan melakukan berbagai akrobat politik.

Keempat, marwah hak prerogatif. Kompromi antara kehendak Presiden dengan seluruh Parpol koalisi pemerintah tentu bukanlah yang mudah. Seringkali sering terjadi kebuntuan terkait komposisi kabinet. Pada tataran ini, seringkali Presiden harus mengalah kepada Parpol. Hal ini tentu merupakan suatu hal yang kurang etis dalam perspektif kewenangan prerogatif Presiden. Presiden yang mengalah pada kepentingan Parpol demi keharmonisan hubungan tentu merupakan sikap yang menunjukkan bahwa hak prerogatif yang melekat pada dirinya telah tergadaikan dihadapan pimpinan Parpol. Hak prerogatif yang sejatinya merupakan hak istimewa kemudian menjelma menjadi hak yang lumpuh dihadapan pimpinan Parpol. Padahal, pada saat Presiden mendiskusikan daftar orang yang akan diangkat sebagai Menteri maka hal tersebut bukan suatu keharusan dan sebagai sarana dimana Presiden membutuhkan persetujuan anggota Parpol koalisi. Pengangkatan Menteri sebagai bagian dari hak prerogatif Presiden memiliki makna bahwa diskusi antara Presiden dan pimpinan Parpol hanyalah dalam rangka untuk mendapatkan pertimbangan sedangkan keputusan akhir tetap berada ditangan Presiden. Bahkan, pertimbangan yang dimintakan oleh Presiden dalam penyusunan kabinet tersebut hanya soal etika komunikasi dengan Parpol pendukung pemerintah sementara dari sisi hukum khususnya hukum ketatanegaraan, persetujuan atau pertimbangan Parpol dalam hal penyusunan kabinet merupakan suatu hal yang tidak diharuskan atau bisa saja tidak dilakukan oleh seorang Presiden.

Atas dasar kedudukan hak prerogatif tersebut maka apabila Parpol tetap mendikte Presiden terlalu ketat pada penyusunan kabinet maka secara langsung Parpol dan Presiden telah menjahtuhkan marwah atau kedudukan hak prerogatif dalam sisten hukum dan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Oleh karenanya, apabila tidak ditemukan titik temu antara Presiden dan Parpol terhadap sosok yang akan diangkat sebagai Menteri maka atas nama marwah hak prerogatif maka

secara otomatis Parpol harus tunduk dan mengamini pilihan Presiden. Bahkan kalau perlu diantara Presiden dan Parpol harus dibuat semacam kesepakatan dimana hanya 50% dari total calon anggota kabinet yang memerlukan diskusi dengan Parpol dan itu hanya terhadap calon Menteri dari kader Parpol sedangkan untuk calon Menteri yang lain murni merupakan hak prerogatif Presiden yang tidak perlu dan tidak boleh diberitahukan apalagi meminta pertimbangan dan persetejuan dari Parpol. Dengan model seperti ini maka secara otomatis marwah bahwa penyusunan kabinet merupakan hak prerogatif Presiden akan terjaga meski tidak utuh. Marwah hak prerogatif memiliki makna bahwa hak tersebut merupakan hak istimewa dan bebas digunakan oleh Presiden tanpa terikat oleh kepentingan atau kehendak sipapaun mengingat hak tersebut juga merupakan bentuk amanah dari kedaulatan rakyat yang diberikan lewat pemilihan secara langsung dimana rakyat memilih Presiden dan wakil Presiden secara langsung.

Desain penguatan hak prerogatif Presiden pada pengangkatan Menteri di atas dapat diwujudkan atau dapat tercapai hanya melalui hukum yang tertulis dalam hal ini undang-undang. Hanya melalui pengaturan lewat undang-undanglah maka keempat desain jalan tengah atau penguatan hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan Menteri akan terwujud.

Undang-undang menjadi jalan satu-satunya karena Indonesia merupakan negara hukum.[15] Artinya, apabila segala sesuatu itu sudah diatur lewat undang-undang maka semua pihak harus mematuhinya. Ketentuan inilah yang akan menyebabkan para pihak yang ingin menekan Presiden akan kesulitan untuk mendapatkan celah sehingga para pihak tersebut harus menuruti apa yang dikehendaki Presiden. Dengan demikian maka setiap

[15] Rokilah, Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat Dan Rule Of Law, Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1 Juni 2019. Http://Dx.Doi.Org/10.51825/Nhk.V2i1.8167

orang yang akan diangkat sebagai Menteri merupakan orang yang senafas dengan fortofolio dari Presiden. Pengaturan lewat undang-undang juga menjadi suatu hal yang dapat memagari atau membatasi hubungan politis antara Presiden dengan hak prerogatif/hak istimewa yang melekat pada dirinya.

Kesimpulan

Penyusunan kabinet merupakan hak prerogatif presiden atau hak istimewa yang melekat dalam diri seorang presiden. Akibat dari hak prerogatif yang dimiliki tersebut maka seorang presiden tidak membutuhkan pertimbangan apalagi persetujuan orang lain dalam menentukan siapa yang akan diangkat sebagai Menteri. Namun, dalam prakteknya, hak prerogatif Presiden tersebut harus dibagi dengan kepentingan para pihak terutama pihak pendukung presiden pada saat proses pemilihan seperti partai politik. Akhirnya, komposisi kabinet yang terbentuk tidak lagi murni kehendak dan keinginan hati seorang Presiden bahkan malah lebih dominan kepentingan partai politik. Realitas ini menunjukan bahwa hak prerogatif Presiden tidak bisa menghindar dari keharusan untuk melakukan kompromi politik. Jalur kompromi politik sebagai Jalan tengah penggunaan hak prerogatif Presiden dalam penyusunan Kabinet harus didesain sedemikian rupa supaya hakikat dari hak prerogatif Presiden dalam hal pengangkatan Menteri tetap terjaga namun akomodatif terhadap realitas politik. Jalan tengah yang demikian dapat diwujudkan dengan desain bahwa Presiden menentukan terlebih dahulu tentang fortofolio seseorang untuk duduk disuatu Kementerian dan fortofolio dari Presiden ini bersifat mutlak untuk dipatuhi oeh semua pihak. Bersamaan dengan itu, terjadi kepastian dengan ketegasan jumlah Menteri antara refresentasi Parpol dan Profesional yang didasarkan pada rumus kualitas atau kuantitas.

Daftar Pustaka

Al Fatih, Sholahuddin, Perkembangan Metode Penelitian Hukum, Malang, UMM Press.

Ardian, M. Alfin & Ridham Priskap, *Analisis Yuridis Tentang Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Limbago: Journal Of Constitutional Law, Vol. 1 No. 1 (2021) : 77-95

Basuki, Udiyo, Parpol, Pemilu Dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Perspektif Demokrasi, Kosmik Hukum Vol. 20 No. 2 (2020): 82-95 E-Issn: 2655-9242|P-Issn: 1411-9781 Doi: 10.30595/Kosmikhukum.V20i2.8321

Daud, Saripudin, Laode *Relasi Penguasa Dan Pengusaha*, Kendari: Literacy Institute

Indarja, *Perkembangan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, Halaman 63-70, Https://Doi.Org/10.14710/Mmh.47.1.2018.63-70

Isaliani, Thimoty Pradhitya Dan Sunny Ummul Firdaus, Konsep Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Res Publica Vol. 4 No. 2, Mei - Agustus 2020, 221-232

Rokilah, Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat Dan Rule Of Law, Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1 Juni 2019. Http://Dx.Doi.Org/10.51825/Nhk.V2i1.8167

Taufiqurrohman, Moch. Marsa, Koalisi Partai Politik Dan Implikasinya Terhadap Sistem Presidensil, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 1 Tahun 2020, Hlm. 131-148 Https://Doi.Org/10.24843/Ks.2020.V09.I01.P12

Setiawan, Anang Dan Erinda Alfiani Fauzi, *Etika Kepemimpinan Politik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia*, Jpk: Jurnal Pemerintahan Dan Kebijakan Volume 1 No 1 Desember 2019, 1-12

Sulkiah, *Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 Uud 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Nurani Hukum :Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 1, Juni 2019, Hlm. (42-52), Http://Dx.Doi.Org/10.51825/Nhk.V2i1.8169

Siboy, Ahmad, *Desain Koalisi Permanen Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik* (Jisop), Vol. 3, No. 1 (2021) Pp. 81-90, Doi: 10.33474/Jisop.V3i1.9716.

Siboy, Ahmad, *Implikasi Pola Koalisi Partai Politik Terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia*, Perspektif Hukum, Vol. 1 No.1 Mei 2021 : 36 – 58, Http://Dx.Doi.Org/10.30649/Phj.V21i1.301

Susanto, Mei, *The Construal Development Of The Prerogative Right Of The President*, Jurnal Yudisial Vol. 9 No. 3 Desember 2016: 237 – 258.

Yani, *Ahmad,* Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945**,** Jikh Vol. 12 No. 2 Juli 2018: 119-135, Http://Dx.Doi.Org/10.30641/Kebijakan.2018.V12.119-135

Wardhani, Lidya Christina, Pengaruh Koalisi Partai Politik Terhadap Pelaksanaan Sistem Presidensial Di Indonesia, Justitia Jurnal Hukum, Volume 3, No.2 Oktober 2019, Halaman. 256-268

Zulfan, Analisis Pengaturan Dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi, Jurnal Media Hukum Dan Keadilan, 60-67, Vol.25 No.1 / Juni 2018, Doi: 10.18196/Jmh.2018.0102.60-67

FORMAT HUBUNGAN PRESIDEN DAN DPR DALAM PEMBENTUKAN KABINET DI INDONESIA

Amancik[1], Putra Perdana Ahmad Saifulloh[2], Sonia Ivana Barus[3]

[1]Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
Email: mancikfhunib@gmail.com

[2]Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

[3]Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Abstrak

Penelitian ini membahas Format Hubungan Presiden dan DPR dalam Pembentukan Kabinet di Indonesia. Hasil Penelitian ini: Dalam rangka mewujudkan prinsip checks and balances dalam penyelenggaran pemerintahan, khususnya perihal menentukan nomenkaltur kementerian, secara konstitusional DPR sangat memungkinkan memiliki ruang untuk turut serta dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tersebut. Sebab, penekanan norma di dalam konstitusi terhadap DPR dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dianggap suatu hal yang penting sebagai wujud representasi rakyat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, dan konseptual.

Kata Kunci: Format, Hubungan Presiden dan DPR, Pembentukan Kabinet

Abstract

This research discusses the format of the relationship between the President and the DPR in Cabinet Formation in Indonesia. The results

of this study: In order to realize the principle of checks and balances in administering government, especially regarding determining the nomenclature of ministries, constitutionally it is possible for the DPR to have room to participate in the formation, modification and dissolution of these state ministries. This is because the emphasis on norms in the constitution for the DPR in giving consideration and approval is considered an important matter as a form of representation of the people. This research uses normative legal research methods with a statutory and conceptual approach.

Keywords: Format, Relations between the President and the DPR, Cabinet Formation

Latar Belakang

Desain Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat,[1] secara politik semakin mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.[2] Sistem presidensial dipilih sebagai sistem yang dijalankan oleh pemerintahan Indonesia dengan maksud agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil dan demokratis.[3] Ciri-Ciri sistem pemerintahan presidensiil semakin terlihat dalam Pasal 4, dan 17 UUD 1945. Pasal 4 (1) UUD 1945 mengatakan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*".[4]

---

[1] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju* (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), 4.

[2] Dari penelusuran literatur hukum tata negara Indonesia, setidaknya terdapat empat model penulisan istilah ini, yaitu presidentil, presidensil, presidensiil, dan presidensial. Dalam makalah ini digunakan istilah "presidensiil". Lihat. Saldi Isra, "Pemilihan Presiden Langsung, Dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial," Jurnal Konstitusi II, no. 1 (2009): 113.

[3] Harry Setya Nugraha, "Pemurnian Sistem Presidensil Dan Parlemen Dua Kamar Di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945," *Jurnal Hukum Novelty* 8, no. 1 (2017): 56.

[4] Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni* (Jakarta: Setara Press, 2012), 164-165.

Konsekuensi ketatanegaraan dari sistem Presidensiil ini adalah terpusatnya kekuasaan di tangan Presiden,[5] dan Presiden memiliki hak prerogatif[6] dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, yang membantu pemerintah menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam sistem Pemerintahan Presidensiil, Wakil Presiden (Wapres) dan Menteri adalah pembantu Presiden.[7] Hal ini diatur dalam konstitusi khususnya pada Pasal 17 ayat (1) UUD 1945.[8] Dengan perkataan lain, hubungan antara Presiden dan Wapres dan menteri tidak bersifat kolegial.[9] Akan tetapi, oleh konstitusi, walaupun Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan Menteri, dan juga membentuk, mengubah, dan membubarkan Kementerian Negara. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945) untuk perubahan nomenklatur kementerian, Presiden mesti meminta pertimbangan DPR. Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 memberikan delegasi legislasi untuk mengatur mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara (Kemeneg). Adapun UU Organik untuk melaksanakan Pasal 17 UUD 1945 adalah UU No.39 Tahun 2008 tentang Kemeneg (UU Kemeneg).

Desain ketatanegaraan Indonesia mengharuskan Presiden harus bisa menjalin sinergi dan kerjasama yang baik dengan

---

[5] R.M. Ananda B. Kusuma, "Sistem Pemerintahan Sebelum Dan Sesudah Amandemen," *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2010): 10.

[6] Hak prerogatif adalah hak yang dimiliki Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa harus meminta persetujuan orang atau lembaga lain. Lihat Padmo Wahjono (Ed), *Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 197-198.

[7] Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 193.

[8] Pasal 17 berbunyi: (1). Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2). Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3). Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan, (4). Pembentukan, pengubahan dan pembentukan kementerian negara diatur dalam undang-undang. Lihat. Juwita Putri Pratama et.al, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 875.

[9] Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan* (Bandung: Alumni, 2010), 67.

Partai Politik (Parpol) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[10] Hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 19 Ayat (1) UU Kemeneg yang berbunyi: "*Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kemeneg dilakukan dengan pertimbangan DPR*". Pasal 19 Ayat (1) UU Kemeneg mempengaruhi kekuasaan Presiden untuk menentukan jumlah dan jenis kementeriannya dan tidak adanya kewajiban dari Presiden untuk meminta persetujuan dari DPR perihal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara. Dengan demikian, baik dari segi keterlibatan Presiden dalam proses pembahasan UU Kemeneg maupun dari segi muatan substansi UU Kemeneg telah mencerminkan prinsip dari sistem presidensiil.[11] Hal ini dimaksudkan untuk memperkukuh sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut dengan berpedoman pada prinsip *checks and balances* antar lembaga negara.[12]

Sistem Presidensiil memiliki karakteristik yang khas yakni berkaitan dengan hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat.[13] Potensi konflik dan bahkan *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif semakin besar dalam demokrasi Presidensil berbasis sistem multi partai karena secara institusional Lembaga eksekutif-legislatif merupakan kombinasi yang sulit.[14] Untuk itulah paper ini akan mencoba memberikan formula ketatanegaraan untuk menyeimbangkan Hubungan DPR dan Presiden dalam Pembentukan Kabinet.

---

[10] Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial Dan Multipartai Dalam Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Deepublish, 2006), 8.

[11] Mario Agritama S W Madjid, "Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara," *Constitution Journal* 1, no. 2 (2022): 184–185.

[12] Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 154.

[13] Septi Nur Wijayanti dan Kelik Iswandi, "Sinergitas Kabinet Presidensiil Multipartai Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 444.

[14] Scott Mainwaring, "Presidentialsm, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198–228.

Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Format Hubungan Presiden dan DPR Dalam Pembentukan Kabinet di Indonesia?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan metode doktrinal dalam menganalisis prinsip-prinsip dan norma-norma perundang-undangan yang berkaitan dengan Format Hubungan Presiden dan DPR Dalam Pembentukan Kabinet di Indonesia. Ada empat pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: (1). UUD 1945; (2). UU Kemeneg. Sedangkan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini: Makalah, jurnal hukum, buku dan karya ilmiah lainnya.[15]

Format Hubungan Presiden dan DPR Dalam Pembentukan Kabinet di Indonesia

Usep Ranawijaya menegaskan, sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif.[16] Pandangan serupa dikemukakan Gina Misiroglu, sistem pemerintahan adalah apabila lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara legislatif dan eksekutif.[17] Sejalan dengan pandangan tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian regeringsdaad, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.[18] Cara pandang yang

[15] Beni Kurnia Illahi dan Haykal, "Prinsip Dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19," *Jurnal RechtsVinding* 10, no. 1 (2021): 5.

[16] Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983).

[17] Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (Detroit: Visible Ink, 2003), 20.

[18] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007), 311.

demikian sesuai dengan teori dichotomy, yaitu legislatif sebagai *policy making*, sedangkan eksekutif sebagai policy executing.[19] Dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.[20]

Perkembangan sistem parlementer lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolut raja. Sementara itu, perkembangan sistem presidensial lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan antara presiden (ekeskutif) dengan lembaga legislatif. Karena sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat, sistem presidensial acap-kali terjebak dalam ketegangan antara eksekutif dengan legislatif. Hal itu sering terjadi jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif berbeda dengan partai politik presiden. Pengalaman demikian hampir terjadi pada semua negara yang mempratikkan sistem presidensial, termasuk di Amerika Serikat.[21] Sementara itu, jika partai mayoritas di lembaga legislatif sama dengan partai politik pendukung presiden atau mayoritas partai di lembaga legislatif mendukung presiden, praktik sistem presidensial mudah terperangkap menjadi pemerintahan otoriter.[22]

Dengan dukungan seperti itu, sebenarnya, sistem presidensial berayun antara dua pendulum. Pada salah satu sisi, pemerintahan yang tidak stabil, sementara di sisi lain dapat mudah terperangkap ke dalam praktik pemerintahan yang otoriter karena eksekutif yang mendapat dukungan mayoritas lembaga perwakilan rakyat potensial menjadikan presiden sangat berkuasa. Kondisi demikian disebut Lijphart

---

[19] I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern* (Bandung: Abardin, 1990), 20.

[20] Bivitri Susanti et.al, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, Dan Lembaga Kepresidenan Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000), 7.

[21] Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, *Op.Cit*., 404.

[22] Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Ed), *The Failure of Presidensial Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), 101.

sebagai *paradoxes of presidential power*.[23] Peluang ke arah otoriter kian terbuka karena presiden memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintah. Dengan demikian, sistem presidensial tak hanya meletak-kan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif tetapi juga pusat kekuasaan negara. Dengan rentang kekuasaan yang begitu luas, jika dalam sistem parlementer obyek utama yang diperebutkan adalah parlemen, dalam sistem presidensial obyek utama yang diperebutkan adalah presiden.[24] Meskipun pada sistem presidensial tidak satupun lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan negara,[25] peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara.[26] Karena itu, banyak pendapat ahli dalam menguraikan ciri sistem presidensial cenderung memperhadapkan posisi presiden dengan lembaga legislatif, terutama karena kedua lembaga negara ini sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat.[27]

Kekuasaan presiden menurut UUD sebagai "pemusatan kekuasaan" dalam artian bahwa presiden menjadi pihak yang "tidak terjamah" oleh aturan hukum dikarenakan tidak terdapatnya lembaga kontrol yang secara khusus mengatur tentang tindak-tanduk presiden di dalam menjalankan tugasnya.[28] Untuk meningkatkan Pertanggungjawaban Publik Presiden perlu diupayakan beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, harus ada pengaturan yang lebih jelas hubungan antar

---

[23] *Ibid*.

[24] Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Bandung: Fokus Media, 2007), 131.

[25] Arendt Lijphart (Ed), *Parliamentary Versus Presidential Goverment* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 46-47.

[26] Hendarmin Danadireksa, *Op.Cit*., 132.

[27] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), 6.

[28] Muslimin Budiman, "Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 19, no. 1 (2017): 41.

lembaga negara khususnya hubungan antara Presiden dengan lembaga-lembaga negara lain. Beberapa waktu terakhir, dalam konteks sistem presidensial Indonesia, hubungan eksekutif-legislatif adalah hubungan yang rawan konflikyang dapat berubah menjadi "*deadlock*", terutama dalam menentukan jabatan-jabatan tertentu bagi pejabat negara.[29]

Kedua, harus ada pengaturan yang agak lebih rinci pada level konstitusi dan undang-undang organik mengenai kewenangan Presiden baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan. Dengan demikian, hak prerogatif lebih dipahami sebagai *constiusional power* karena didasarkan kepada UUD atau *staturory power* karena didasarkan kepada undang-undang. Artinya, kewenangan yang dimiliki oleh Presiden, baik dalam pengertian sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan, hanya boleh dilakukan sepanjang yang diperbolehkan oleh UUD atau undang-undang. Kalau ini dilakukan, maka tidak akan muncul hak Presiden yang melewati ketentuan hukum tertulis.[30]

Ketiga, dalam mempergunakan *constitutional power* dan *staturory power* yang menyangkut orang, sebaiknya ada keterlibatan pihak lain di luar Presiden. Keterlibatan lembaga lain tidak dalam kapasitas sebagai pihak yang mengambil "kata-putus" tetapi hanya memberi pertimbangan. Penulis akan contohkan dalam Pengisian Anggota kabinet (menteri) ke depan, akan lebih baik adanya "kewajiban konfirmasi" Presiden kepada DPR terhadap nama-nama yang akan dijadikan menteri.[31]

Keempat, Dalam sistem presidensial, harus dibangun suatu pemahaman dasar bahwa kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri adalah upaya untuk

---

[29] Eko Bambang Subiyantoro et.al (Ed), *Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan* (Jakarta: CPPS Paramadina dan Partnership For Government Reform In Indonesia, 2002), 101.

[30] *Ibid.*

[31] *Ibid.*

mendukung efektivitas kerja pemerintahan guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat.[32] Menciptakan kementerian yang memiliki aspek-aspek baik dalam menjalankan pemerintahan merupakan kebutuhan yang perlu untuk dipikirkan. Hal ini penting agar kedepannya dinamika pengisian jabatan menteri tidak lagi menjadi kepentingan akomodasi presiden terhadap partai koalisinya saja, serta menjadi langkah preventif untuk terbukanya peluang masuknya calon-calon menteri yang tidak kredibilitas. Pengaturan ini juga berfungsi sebagai produk jangka panjang, yang artinya presiden berlatar belakang apapun akan tunduk pada regulasi tersebut, sehingga setiap pembentukan kabinet presiden harus pula menjalankan mekanisme tersebut. Pengaturan ini bisa saja melindungi presiden agar tidak mudah menerima sodoran-sodoran partai politik.[33]

Hal ini merujuk pada kebutuhan pengaturan terkait mekanisme perekrutan menteri yang tertuang dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural. Maka pada konteks ini hendaknya dapat disisipkan atau ditambahkan ketentuan yang mengatur hal tersebut. Ketentuan ini bisa dibentuk dalam bagian tersendiri, maupun ditambahkan pasal tersendiri dalam bagian pengangkatan. Aspek-aspek yang juga harus termuat di dalam pengaturan adalah, pertama, presiden harus membentuk panitia seleksi calon menteri yang terdiri atas unsur pemerintah, praktisi, akademisi, dan anggota masyarakat maupun unsur-unsur lain yang diperlukan. Kemudian panitia seleksi mempunyai tugas:[34]

1. Mengumumkan daftar nama calon menteri yang diusulkan presiden untuk mendapatkan tanggapan masyarakat;
2. Melakukan seleksi administrasi calon menteri dalam jangka waktu lima hari kerja;

---

[32] Andri Yanto dan Harry Setya Nugraha, "Redesain Pengisian Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia," *Progresif: Jurnal Hukum* XV, no. 2 (2021): 131.

[33] *Ibid*., 148-149.

[34] *Ibid*., 149.

3. Mengumumkan daftar nama calon yang lolos seleksi administrasi untuk mendapatkan tanggapan masyarakat;
4. Melakukan seleksi kualitas dan integritas calon menteri dalam jangka waktu lima hari kerja terhitung sejak tanggal seleksi administrasi berakhir;
5. Menentukan dan menyampaikan nama calon menteri sebanyak 34 orang kepada presiden, untuk ditetapkan sebagai menteri dalam kabinetnya.
6. Presiden menetapkan pengangkatan calon menteri terpilih paling lambat 4 (empat) hari kerja terhitung sejak berakhirnya proses seleksi.

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia seleksi bekerja secara terbuka dengan memperhatikan partisipasi masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar peran civil society dipertimbangkan dalam proses pengisian jabatan menteri. Dalam proses ini juga tentunya tidak boleh memakan waktu yang lama, sebab kebutuhan pengisian jabatan menteri harus sesegera mungkin dilaksanakan, karena itu harus terdapat prinsip *speedy trial* (uji cepat) dalam mekanisme ini.[35]

Gagasan ini sesungguhnya sama sekali tidak menghilangkan esensi dari hak prerogatif presiden dalam membentuk jajaran kementeriannya. Nama-nama calon menteri masih menjadi hak prerogatif presiden, namun calon menteri tersebut harus mengikuti serangkaian mekanisme yang di persyaratkan. Mekanisme ini ditujukan untuk memberikan presiden rambu-rambu dalam memilih calon menteri dari kalangan yang terbaik dengan berbagai latar belakang, sehingga kualifikasi yang di persyaratkan akan menjadi compatible dengan kebutuhan serta tuntutan profesionalitas bagi kementerian dalam menjalankan urusan pemerintahan.[36]

[35] *Ibid.*, 149-150.
[36] *Ibid.*, 149-150.

Keenam, Keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Menteri Tanpa mengurangi kebebasan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri, perlu dipikirkan cara yang akan memperkokoh hubungan menteri dengan rakyat. Menteri adalah jabatan politik, karena itu di samping keahlian, kesamaan pandangan politik, basis politik seorang menteri perlu menjadi pertimbangan pula. Soal pemberhentian menteri pun, tanpa mengurangi hak presiden untuk itu, perlu dikembangkan peran DPR dalam menilai dan mengusulkan kepada presiden agar seorang menteri diberhentikan. Mengenai hal ini R.O. Tambunan mengemukakan:[37]

> Saya ingin DPR itu punya bobot. Walaupun melihat menteri ini nggak bener misalnya DPR tidak pernah punya keberanian menyatakan menteri itu tidak benar. Kita boleh membikin konvensi ketatanegaraan yang tidak melanggar UUD 1945, misalnya DPR berhak menyatakan bahwa seorang menteri tak becus dan mengusulkan kepada Presiden agar menteri itu diganti.

Ada dua keuntungan yang akan diperoleh Presiden untuk setiap proses poliik yang terkait dengan DPR, yaitu (1) Presiden akan lebih awal mengetahui persepsi anggota DPR terhadap jajaran kabinetnya dan (2) akan ada dukungan politik yang lebih luas dari DPR karena DPR secara tidak langsung akan mempunyai tanggung jawab moral terhadap kabinet yang disusun. Di samping itu, sudah saatnya Presiden secara transparan menyampaikan kepada publik alasan-alasan pemilihan seseorang untuk menduduki posisi-posisi tertentu dalam kabinet. Selama ini kita selalu dihadapkan kepada nama-nama tanpa adanya *raison d'etre* menempatkan nama tertentu untuk posisi menteri dalam kabinet. Tidaklah berlebihan, pada saat pengumuman kabinet banyak masyarakat yang terkaget-kaget karena ada nama

[37] Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Di Indonesia: Kajian Perbandingan Di Inggris, Amerika Serikat, Dan Belanda* (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011), 306.

yang entah dari mana asal dan latar belakangnya tiba-tiba muncul sebagai menteri karena tidak sejalan dengan logika publik. Dengan demikian, prinsip terbuka baik dalam pengertian proses maupun alasan tidak mungkin lagi dihindarkan.

Pasal 19 ayat (1) UU kementerian negara ini adalah keharusan untuk meminta pertimbangan. Sifat tidak mengikatnya pertimbangan DPR juga dikuatkan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU Kementerian Negara yang menyatakan, pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan Dewan Perwakilan Rakyat paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak surat Presiden diterima, dan Pasal 19 ayat (3) yang menyatakan apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Dewan Perwakilan Rakyat belum menyampaikan pertimbangannya, Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sudah memberikan pertimbangan.

Dengan ketentuan seperti itu, pada dasarnya tidak akan ada manuver politik yang dapat menghalangi langkah presiden untuk melakukan perampingan kabinet melalui penggabungan dan/atau pembubaran kementerian negara yang ada saat ini karena dinilai tidak efektif atau tumpang tindih satu sama lain. Pada saat bersamaan, ketentuan tersebut juga menegaskan bahwa sebetulnya hak prerogatif Presiden tidak hanya untuk mengangkat dan memberhenti menteri-menteri negara, melainkan juga untuk menentukan kementerian yang ia butuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan negara yang berada di bawah kekuasaanya.

Diharapkan dengan Peran DPR dalam membentuk kabinet ini akan diperoleh *zakken* kabinet (kabinet ahli atau kabinet profesional), adalah kabinet yang berisi menteri-menteri yang berasal dari kalangan profesional atau ahli di bidangnya dengan mengesampingkan pertimbangan politik koalisi.[38] Kabinet

[38] Dody Nur Andriyan, "Format Kabinet Presidensial Multipartai Dalam Tata Hubungan Dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Jentera* 3, no. 1 (2020): 244.

zaken tidak mesti diisi para menteri ahli yang non-partai politik. Sebab, pada intinya, zaken kabinet diisi oleh orang berdasarkan kompetensinya. Zaken kabinet akan lebih menguntungkan buat rakyat Indonesia ketimbang kabinet berbasis politik. Pasalnya, yang selalu dikhawatirkan dari kabinet berbasis politik adalah adanya konflik kepentingan, yaitu kepentingan menteri sebagai pejabat publik yang harus melayani publik, di sisi lain juga harus melayani partainya.[39]

Penutup

Dalam rangka mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaran pemerintahan, khususnya perihal menentukan nomenkaltur kementerian, secara konstitusional DPR sangat memungkinkan memiliki ruang untuk turut serta dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tersebut. Sebab, penekanan norma di dalam konstitusi terhadap DPR dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dianggap suatu hal yang penting sebagai wujud representasi rakyat. Di samping itu, hal ini merupakan bahagian dari implikasi dari kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dan legislasinya. Mengingat komponen atau struktur pemerintahan seperti nomenklatur kementerian ini menyangkut seluruh perencanaan pembangunan di segala lini bangsa, maka dengan memperkuat peran DPR dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara ini, capaian terhadap visi dan misi presiden dan wakil presiden akan lebih terarah sekaligus publik sekaligus menciptakan tradisi politik baru yang harmonis antara Pemerintah dan DPR.

[39] Reja Fahlevi dan Darul Huda Mustaqim, "Kolaborasi Kabinet Zaken Dan Kabinet Koalisi Dalam Pembentukan Kabinet Efektif," *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokras* 19, no. 2 (2020): 52.

Daftar Pustaka

Abdul Ghoffar. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

Andri Yanto dan Harry Setya Nugraha. "Redesain Pengisian Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia." *Progresif: Jurnal Hukum* XV, no. 2 (2021): 131.

Arendt Lijphart (Ed). *Parliamentary Versus Presidential Goverment*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Beni Kurnia Illahi dan Haykal. "Prinsip Dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19,." *Jurnal RechtsVinding* 10, no. 1 (2021): 5.

Bivitri Susanti et.al. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, Dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000.

Dody Nur Andriyan. "Format Kabinet Presidensial Multipartai Dalam Tata Hubungan Dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah." *Jurnal Jentera* 3, no. 1 (2020): 244.

———. *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial Dan Multipartai Dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2006.

Donald A. Rumokoy. *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Di Indonesia: Kajian Perbandingan Di Inggris, Amerika Serikat, Dan Belanda*. Jakarta: Media Prima Aksara, 2011.

Eko Bambang Subiyantoro et.al (Ed). *Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*. Jakarta: CPPS Paramadina dan Partnership For Government Reform In Indonesia, 2002

Farida Azzahra. "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 154.

Gina Misiroglu. *The Handy Politics Answer Book*. Detroit: Visible Ink, 2003.

Harry Setya Nugraha. "Pemurnian Sistem Presidensil Dan Parlemen Dua Kamar Di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945." *Jurnal Hukum Novelty* 8, no. 1 (2017): 56.

Hendarmin Danadireksa. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokus Media, 2007.

I Made Pasek Diantha. *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*. Bandung: Abardin, 1990.

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. *Hukum Lembaga Kepresidenan*. Bandung: Alumni, 2010.

Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Ed). *The Failure of Presidensial Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Juwita Putri Pratama et.al. "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 875.

Mario Agritama S W Madjid. "Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara." *Constitution Journal* 1, no. 2 (2022): 184–185.

Muslimin Budiman. "Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 19, no. 1 (2017): 41.

Padmo Wahjono (Ed). *Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

R.M. Ananda B. Kusuma. "Sistem Pemerintahan Sebelum Dan Sesudah Amandemen." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2010): 10.

Reja Fahlevi dan Darul Huda Mustaqim. "Kolaborasi Kabinet Zaken Dan Kabinet Koalisi Dalam Pembentukan Kabinet Efektif." *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokras* 19, no. 2 (2020): 52.

Saldi Isra. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

———. "Pemilihan Presiden Langsung, Dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial." *Jurnal Konstitusi* II, no. 1 (2009): 113.

———. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.

Scott Mainwaring. "Presidentialsm, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198–228.

Septi Nur Wijayanti dan Kelik Iswandi. "Sinergitas Kabinet Presidensiil Multipartai Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 444.

Sulardi. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Jakarta: Setara Press, 2012.

Usep Ranuwijaya. *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

PETA ZAKEN KABINET DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF SISTEM PRESIDENSIIL MULTIPARTAI DI INDONESIA

Dr. Benediktus Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum.
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Email: ben.hestu@gmail.com

Abstrak

Secara konstitusional sistem pemerintahan yang dipilih bangsa Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai. Sistem pemerintahan yang demikian ini, menjadikan Presiden terbelenggu oleh partai politik ketika hendak menyusun kabinet yang sebenarnya merupakan hak prerogatifnya. Terkait dengan hal itulah maka artikel ini membahas permasalahan bagaimanakah peta zaken kabinet sistem presidensial multipartai dalam perspektif keahlian keilmuan atau *scientific approach/expertise approach* dapat dilaksanakan berdampingan dengan kepentingan partai politik koalisi di Indonesia. Dengan mempergunakan analisis normatif yuridis diperoleh kesimpulan bahwa peta zaken kabinet sistem presidensial multipartai dalam perspektif keahlian keilmuan atau *scientific approach/expertise approach* dapat dilaksanakan berdampingan dengan kepentingan partai politik koalisi di Indonesia dengan perbandingan minimal 32,35% (tiga puluh dua koma tiga puluh lima persen) disii oleh para ahli/professional dan selebihnya dapat diserahkan kepada partai politik pengusung presiden/wakil presiden sebagai manifestasi "politik imbal jasa".

Kata kunci: Presidensiil, Multipartai, Zaken Kabinet

Abstract

Constitutionally, the system of government chosen by the Indonesian nation is a presidential system of government with a multi-party system. This kind of government system makes the President shackled by political parties when he wants to form a cabinet which is actually his prerogative. Related to this, this article discusses the problem of how the zaken map of the multi-party presidential system in the perspective of scientific expertise or scientific approach/expertise approach can be carried out side by side with the interests of coalition political parties in Indonesia. By using normative juridical analysis, it is concluded that the zaken map of the multi-party presidential system in the perspective of scientific expertise or scientific approach/expertise approach can be carried out side by side with the interests of coalition political parties in Indonesia with a minimum ratio of 32.35% (thirty-two point thirty-five percent).) filled in by experts/professionals and the rest can be handed over to the political party supporting the president/vice president as a manifestation of "rewarding politics"

Keywords: Presidential, Multiparty, Zaken Cabinet

Latar Belakang

Keberadaan Kabinet dalam perspektif sistem presidensiil entah itu multipartai ataukah partai terbatas tetap memiliki hakikat yang sama yakni berperan sebagai pembantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat nasional dan oleh sebab itu keberadaannya jelas sangat tergantung dari presiden. Diangkat dan diberhentikan-pun oleh presiden, karena dipilih oleh presiden sebagai perwujudan empirik hak prerogatif presiden.

Secara akademik memang demikianlah adanya. Oleh sebab itu jika kajian akademik ini disampaikan, maka tidak ada relevansinya antara kajian akademik dengan kajian yang terkait dengan kepentingan politik praktis. Maksud dari narasi ini adalah susunan personil kabinet dalam sistem presidensiil

secara akademik tidak lain dan tidak bukan sangat tergantung pada hak penuh presiden yang terdapat dalam hak prerogatif itu. Sebab yang namanya hak prerogatif tidak lain adalah hak yang dimiliki oleh lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga lain.[1] Hak prerogatif ini pada umumnya dimiliki oleh kepala negara seperti presiden dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi sehingga menjadi kewenangan konstitusional. Bahkan Mahfud MD mengemukakan bahwa hak prerogatif presiden adalah hak istimewa yang dimiliki presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain. Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat membangun kesejahteraan Masyarakat. Tugas pokok pemerintah dalam membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan Undang-Undang. Untuk itulah dalam konsep negara hukum modern sekarang ini terdapat suatu kewenangan yang disebut *freies ermessen*, yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan demikian, Pemerintah dituntut untuk bersikap aktif. Hal inilah dalam bidang pemerintahan implikasi *freies ermessen* ini ditandai dengan adanya hak prerogatif.[2]

Dalam *welfare state* alias negara kesejahteraan atau juga sering dimaknai sebagai negara hukum materiil fungsi negara itu di samping mempertahankan dan melaksanakan hukum dalam kerangka tertib sosial dan oleh karenanya disebut "negara penjaga malam" (*Nachtwachterstaat*) juga bertanggungjawab – kalau boleh mengatakan wajib - meningkatkan kesejahteraan hidup warga negaranya. Oleh sebab itu dalam negara

[1] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015) h. 174

[2] Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015

kesejahteraan dengan berbagai istilahnya itu lebih banyak bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public services*) dalam rangka memenuhi segala kebutuhan warganegara dalam rangka mencapai kesejahteraan umum warganegara. Oleh sebab itu dengan konsep yang demikian ini, maka negara akan bersifat *intervensionist,* artinya negara akan selalu hadir dan ambil bagian dalam setiap gerak dan Langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.[3] Oleh sebab itulah yang namanya hal istimewa dalam konteks hak prerogatif yang dipersamakan" oleh Mahfud MD sebagai *freies ermessen* menjadi penting. Karena dalam hak itu Presiden diberi keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan termasuk di dalamnya adalah menentukan pembantu-pembantunya dalam Kabinet. Bahkan kalau boleh mengatakan dalam konteks *welfare state* yang menekankan aspek *public services* itu, presiden diberi kebebasan untuk bertindak guna meraih kesejahteraan masyarakat yang dicita-citakan oleh konstitusi. Dan ini jelas termaktub di dalam Alinea IV Preambule Konstitusi Indonesia yang tentu sudah diketahui oleh para cendikiawan Hukum Tata Negara.

Menyimak pandangan di atas, nyata jelas bahwa hak prerogatif memang hak yang diberikan oleh konstitusi kepada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan guna menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan negara dan oleh karenanya hak istimewa yang disebut hak prerogatif ini memberikan keleluasaan bagi presiden untuk menterjemahkan kehendak-kehendaknya guna mengimplementasikan perintah konstitusi, Undang-Undang dan pemenuhan kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam menentukan personil-personil pembantunya yang tergabung dalam kabinet. Jadi yang namanya hak prerogatif ini secara akademik pada hakikatnya tak bisalah

[3] Anthony Giddens, *The Third Way Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial* (Jakarta: Gramedia, 1998), h.100

diganggu gugat karena adanya hak yang dijamin oleh konstitusi yang demikian adanya.

Sementara itu dalam realitas empirik khususnya dilingkup pemaknaan politik praktis hak prerogatif presiden ini ternyata dapat saja diganggu-gugat karena alasan-alasan politik kepentingan seperti halnya ketika sistem presidensiil dilaksanakan dalam perspektif multipartai. Mengapa demikian? Jawabannya begini. Dalam sistem presidensiil multipartai, calon presiden jelas akan diajukan oleh partai politik (bahkan juga dimaknai sebagai "petugas" partai) atau gabungan partai politik sebelum pemilihan umum dimulai. Rasionalitas seperti ini mendapat dasar konstitusional dalam ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Ketentuan konstitusional tersebut, entah tersirat atau tersurat, jelas memerintahkan jika dalam pencalonan presiden dan wakil presiden – khususnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia - pergunakanlah konsep koalisi manakala sistem kepartiannya adalah multipartai. Kecuali jikalau suatu partai politik telah memiliki kekuatan mayoritas *presidensial threshold* sebagaimana yang telah dipersyaratkan dalam Undang-Undang. Inilah inti dari ketentuan pasal tersebut dan mengenai persoalan *presidensial threshold* yang menimbulkan perdebatan politik dan hukum ketatanegaraan tidak akan dibahas dalam artikel ini. Biarlah itu dianggap oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk penterjemahan *open legal policy* dari ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945.

Ketika presiden dan calon presiden dajukan oleh gabungan partai politik, maka kepentingan-kepentingan koalisi akan mendominasi dan ini tidak terelakkan akan berpengaruh terhadap "terusiknya" hak prerogatif presiden manakala

sang calon presiden yang diajukan oleh koalisi partai politik memenangkan "pesta rakyat" pemilihan presiden secara langsung. Mengapa demikian? Jawabannya begini. Mencurigai partai politik yang pada hakikatnya dibentuk lebih dominan berjuang untuk kepentingan anggota secara yuridis adalah benar adanya. Hal ini nampak jelas terlihat dalam konsep *legisprudence* sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menyatakan:

> "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan ***membela kepentingan politik anggota***, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". (garis miring tebal: penulis)

Ketentuan tersebut menunjukkan sekali lagi bahwa nyata benar secara normatif yuridis positivistik keberadaan partai politik memang diperuntukkan untuk yang pertama-tama dan terutama adalah memperjuangkan dan membela kepentingan anggota, kendati kemudian dalam rumusan pengertian lanjutannya diembel-embeli "masyarakat, bangsa dan negara" dan seterusnya. Menurut hemat penulis, penambahan frasa tersebut hanya bersifat formalistik semata dan tidak memiliki makna implementatif yang senyatanya.

Dengan demikian atas dasar pengertian partai politik, maka mau tidak mau suka tidak suka ketika mencalonkan presiden dan wakil presiden, baik secara mandiri maupun secara koalisi, kepentingan-kepentingan yang terkait dengan anggota tentu mengedepan dan tidak mustahil jikalau ada transaksional kepentingan manakala calon presiden dan wakil presiden yang diajukan memenangkan dalam kontestasi pemilihan presiden.

Oleh karenanya dalam konteks penyusunan kabinet-pun demokrasi transaksional semacam "dagang sapi" antara sang presiden dan partai politik atau gabungan partai politik menjadi pertimbangan penting bahkan mendominasi. Kebebasan Presiden dalam menentukan pembantu-pembantunya dalam kabinet tentu terusik khan. Oleh karena itulah akan menjadi sulit manakala presiden mau mempergunakan hak prerogatifnya dalam menentukan kabinet karena adanya kepentingan-kepentingan pragmatis politik dari partai politik atau gabungan partai politik pengusung presiden tersebut.

Pembentukan kabinet yang dilakukan oleh Presiden sebagai hak prerogatif pada hakikatnya diperuntukkan untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan negara. Sehubungan dengan urusan pemerintahan negara dikenal adanya 3 (tiga kluster) utama yakni:[4]

1. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. uruang lingkupnya disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
3. urusan pemerintahan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Urusan-urusan pemerintahan tersebut tentu membutuhkan perspektif keahlian dan profesionalitas masing-masing dalam pengurusan dan pengaturannya. Pendek kata, tidak hanya sekedar "bagi-bagi" kekuasaan dalam perspektif politik praktis dalam menyusun kabinet, melainkan tentu juga harus mempertimbangkan pendekatan keilmuan, keahlian atau *scientific approach/expertise approach* dalam menantukan siapa saja tokoh yang berkompeten untuk ditempatkan dalam kabinet

[4] Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

guna ikut membantu presiden dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan tersebut. Oleh sebab itulah penunjukkan seorang Menteri yang berperspektif zaken kabinet menjadi penting dan tentunya juga harus menjadi pertimbangan presiden dalam melaksanakan hak prerogatifnya berdampingan dengan kehendak dan/atau kepentingan partai politik atau gabungan partai politik pengusung presiden.

Zaken Kabinet pada hakikatnya adalah kabinet yang diisi dan/atau dipimpin oleh para tokoh profesional yang memiliki kapasitas keahlian di bidangnya masing-masing, dan oleh karenanya dalam berbagai istilah zaken kabinet ini sering juga disebut sebagai kabinet ahli. Profesionalitas tokoh itu pada umumnya dinilai dari aspek keilmuan yang dimiliki hal ini mengingat kata "professional" itu berasal dari kata "profesi" yang artinya menunjukkan pada suatu lingkup pekerjaan yang disesuaikan dengan aspek spesifikasi keahlian.[5] Dengan demikian, jika presiden dalam menentukan kabinet berdasar pada hak prerogatifnya, maka tentu dia harus mempertimbangkan pula aspek-aspek keahlian khusus yang berdekatan dengan urusan pemerintahan. Jadi sebenarnya tidak melulu hanya mempergunakan pendekatan politik atas alasan mengakomodasi kepentingan partai atau gabungan partai yang telah mengusungnya.

Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut di atas, permasalahan yang dikemukakan dalam artikel ini adalah bagaimanakah peta zaken kabinet sistem presidensial multipartai dalam perspektif keahlian keilmuan atau *scientific approach/expertise approach* dapat dilaksanakan berdampingan dengan kepentingan partai politik koalisi di Indonesia?

[5] https://kbbi.web.id/profesional

Sistem Presidensiil Multipartai, Hak Prerogarif Presiden dan Filosofi Keilmuan Urusan Pemerintahan.

Menerapkan paham demokrasi melalui sistem pemerintahan presidensiil sering diperbandingkan dengan penerapannya dengan sistem pemerintahan parlementer. Pertanyaan pembanding yang diajukan salah satunya adalah lebih demokratis manakah antara sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer itu? Memperbandingkan dengan berpijak pada pertanyaan tersebut sejatinya merupakan cerminan dari padangan demokrasi dalam perspektif instrumen pemerintahan, sebagaimana Sehubungan dengan hal ini CF. Strong yang mengemukakan bahwa "a *system of government in which the majority of the rule grown members of political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority*". Padahal demokrasi itu dapat mengandung berbagai macam arti.[6]

Pertanyaan pembanding tersebut di atas tentu dapat dijawab secara sederhana bahwa jika dilihat dari cara penentuan kepala pemerintahan, maka sistem presidensiil dianggap lebih demokratis ketimbang sistem parlementer karena kepala pemerintahan dalam hal ini presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dengan kata lain rakyat dapat secara langsung memilih siapa-siapa figur yang dikehendaki sebagai pemimpin mereka. Cara seperti ini tentu tidak dikenal dalam sistem parlementer, karena dalam sistem parlementer kepala pemerintahan jelas dipilih oleh parlemen utamanya berasal dari partai mayoritas yang ada di parlemen. Namun jika dilihat dari aspek pertanggungjawaban pemerintahan sistem parlementer dapatlah dianggap lebih demokratis, karena terdapat mekanisme pertanggung jawaban kepala pemerintahan kepada parlemen selaku representasi rakyat, bahkan parlemen dapat menjatuhkan

[6] CF. Strong, 2008, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk- Bentuk Konstitusi di Dunia* (Bandung: Nusa Media, 2008), h. 17.

mosi tidak percaya kepada kepala pemerintahan dan ini tentu akan mengakibatkan kepala pemerintahan alias eksekutif jatuh terjerembab secara politik. Sementara itu di sistem presidensiil tidak dikenal mekanisme pertanggungjawaban kepala pemerintahan yang seperti itu.

Demokrasi tentu tidak hanya dimaknai dalam konteks instrumen sistem pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, sebab masih banyak pemahaman fenomena kehidupan ketatanegaraan dan politik yang bisa disebut sebagai demokrasi. Sehubungan dengan hal ini Henry B. Mayo mengemukakan:

> "Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik".[7]

Pendapat di atas, menunjukkan kesamaan dengan pandangan Schumpeter yang mengemukakan tentang teori lain demokrasi melalui pendekatan metode demokrasi. Menurutnya teori lain demokrasi atau metode demokrasi itu adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.[8]

Merujuk dari pandangan di atas itu menunjukkan lagi satu ragam demokrasi yakni sebagai suatu sistem politik dalam rangka mekanisme pengambilan keputusan politik alias kebijaksanaan umum yang menekankan pada kehendak mayoritas yang merepresentasikan rakyat. Lebih lanjut Henry B. Mayo juga mengemukakan bahwa yang namanya demokrasi

---

[7] Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2015). h. 7.

[8] Samuel P. Huntington, Gelombang Demokrasi Ketiga (Jakarta: Grafiti, 1997), h. 5.

itu juga bisa merupakan seperangkat nilai (value) yang hidup di dalam Masyarakat, nilai-nilai itu adalah:

1. menyelesaikan perselisihan secara damai dan melembaga;
2. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu Masyarakat yang sedang berubah;
3. membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
4. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan
5. menjamin tegaknya keadilan.[9]

Berpangkal tolak dari nilai-nilai kehidupan suatu masyarakat yang demokratis sebagaimana dikemukakan oleh Henry B. Mayo itu, maka terkait dengan soal demokrasi sebagai mekanisme pengambilan keputusan dapat dilihat bahwa dalam konteks menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga itulah proses pengambilan keputusan menjadi soal gaya hidup (nilai/values) yang juga merupakan dimensi dari demokrasi. Hal tersebut berarti dalam setiap Masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan itu harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Inilah sebenarnya inti dari demokrasi sebagai paradigma kehidupan sosial modern saat ini, kendati untuk melaksanakan nilai-nilai tersebut mengalami hambatan di negara yang baru saja menerapkan demokrasi setelah bertahun-tahun terbelenggu dalam kehidupan otoritarian sentralisitik oligarkhis.

Samuel P Huntington mengemukakan bahwa dalam rangka mendefinisikan demokrasi perlu memperhatikan 5 (lima) persoalan pokok, yaitu:

1. mendefinisikan demokrasi hanya berdasarkan pada aspek pemilihan merupakan cara pendefinisian yang minimalis;

[9] Miriam Budiardjo, Op.cit, h. 118-119.

2. Definisi demokrasi mengandung makna pembatasan kekuasaan.
3. Mendefinisikan demokrasi tidak harus dikaitkan dengan persoalan stabilitas atau kerapuhan sistem politik yang demokratis, artinya antara stabilitas dan kerapuhan sistem politik tidak serta merta dilihat dari perbandingan antara sistem politik yang demokratis dan nondemokratis.
4. mendefinisikan demokrasi dilakukan dengan cara mendikotomikan sistem politik demokrasi dengan sistem politik nondemokrasi, artinya ketika analis akan membuat rumusan mengenai demokrasi mereka melakukan perbandingan dengan dengan ciri-ciri sistem politik yang nondemokrasi.
5. mendefinisikan sistem politik demokrasi dilakukan dengan melihat ciri-ciri negatif sistem politik nondemokrasi. Cara seperti ini hampir sama dengan cara keempat di atas, hanya bedanya untuk merumuskan demokrasi para analis mempergunakan istilah otoriter seraya mengemukakan ciri-ciri negatifnya seperti penetrasi kontrol pemerintah atas aktifitas rakyat dan komunikasi massa, sistem partai tunggal atau bahkan tiadanya partai, dan pluralisme politik yang terbatas dan tidak bertanggungjawab.[10]

Gambaran sebagaimana dikemukakan oleh Huntington tersebut menunjukkan sekali lagi bahwa demokrasi tidak hanya mengacu pada sistem dan/atau instrument dalam penyelenaggaraan pemerintahan. Demokrasi juga berarti sikap, akuntabilitas, dan responsibilitas seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam konteks menintik tekankan pada kepentingan rakyat secara keseluruhan yang non diskriminatif, sebagai tulang punggung asal muasal dan akhir tujuan dalam kehidupan bersama itu. Demokrasi lebih luas daripada sistem pemerintahan. Demokrasi adalah

[10] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti, 1997) h. 8-12.

rakyat itulah yang menjadi *alpha* dan *omega* (alias awal dan akhir) dari semua aktifitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Demokrasi adalah demokrasi tidak perlu lagi mempergunakan berbagai embel-embel yang terkadang justru makin meminggirkan makna demokrasi yang sejatinya.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa sistem presidensiil adalah sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan ekskutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dengan kekuasaan legislatif yang juga dipilih melalui pemilihan umum. Secara umum ciri-ciri sistem presidensiil adalah:[11]

1. Kepala negara dan kepala pemerintahan adalah presiden;
2. Presiden dipilih berdasarkan pemilihan umum;
3. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif;
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen sebaliknya parlemenpun tidak dapat menjatuhkan presiden kecuali ada pelanggaran hukum berat yang dilakukan oleh presiden memalui mekanisme impeachment (pemaksulan).
5. Berlaku supremasi konstitusi, dimana pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
6. Eksekutif bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat yang berdaulat;
7. Presiden tidak dipilih oleh parlemen; dan
8. Kabinet dipilih dan diangkat oleh presiden, tidak bertanggungjawab kepada parlemen melainkan bertanggungjawab kepada presiden.

Berdasarkan ciri-ciri sistem presidensiil tersebut, maka posisi Presiden dalam sistem presidensiil jika dikaitkan dengan hubungan antara eksekutif dan legislatif diposisikan kuat dan tidak bisa dipengaruhi secara politis oleh parlemen dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Posisi seperti

[11] Maswadi Rauf, dan kawan-kawan, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 28-48

ini juga dilekati hak prerogatif dalam menentukan pembantu-pembantunya yang akan menduduki posisi kabinet dalam penyelenggaraan pemerintahan.[12]

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa suatu kabinet yang disusun berdasarkan pendekatan keahlian dan profesionalitas disebut zaken kabinet. Oleh sebab itu jika zaken kabinet dilaksanakan dalam sistem presidensiil multipartai, maka secara empirik politis tentu harus memenuhi beberapa persyaratan ideal. Sependek pengetahuan penulis, persyaratan ideal tersebut antara lain:

1. sistem kepartaiannya adalah multipartai yang bersifat sederhana.[13] Kesederhanaan sistem multipartai ini perlu dipergunakan karena dalam logika sebaliknya sistem multipartai yang kompleks akan menyulitkan pembentukan zaken kabinet mengingat partai politik memiliki kepentingan dan pandangan yang berbeda-beda. Oleh karena itu dalam perspektif koalisi partai politik "pengusung" Presiden dan Wakil Presiden kepentingan-kepentingan politik partai anggota koalisi akan lebih kompleks mendominasi, sehingga Presiden mengalami kesulitan dalam membentuk kabinet sesuai dengan perspektifnya guna menerapkan hak prerogatif. Sebagaimana dikemukakan oleh Mainwaring, Cheibub, Gunther, Linz, dan juga Lijphart, salah satu problematik sistem demokrasi presidensial adalah jika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit, melainkan juga membuka peluang terjadinya kelumpuhan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada

[12] Reja Fahlevi dan Darul Huda Mustaqim, Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi Dalam Pembentukan Kabinet, *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 19 No. 2 April 2020, h.49, https://doi.org/10.21009/jimd.v19i02.14939

[13] Suparto, S. (2021). Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai Di Indonesia. SASI, 27, No. 4, 2021, h. 529. https://doi.org/10.47268/sasi.v27i4.600

instabilitas demokrasi presidensial. Ironisnya, fenomena itulah yang terjadi di Indonesia pasca Soeharto, sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem multipartai.[14] Hal ini tentu berbeda jika mempergunakan sistem multipartai sederhana, karena kepentingan partai politik yang berkoalisi kompleksitas kepentingannya tidak terlalu tinggi, dan oleh karenanya presiden masih memungkinkan mempergunakan hak prerogatifnya dalam menyusun zaken kabinet. Persoalanya adalah apa ukuran multipartai sederhana itu? Jawabannya tentu sangat normatif dan tergantung persepsi hermeneutik masing-masing orang. Kendatipun demikian, menurut penulis multipartai sederhana itu tidak lain adalah sistem kepartian yang lebih dari dua partai tetapi tidak lebih dari lima yang diharapkan mengikuti pemilihan umum. Bahkan bisa jadi tujuh atau sembilan partai politik. Pandangan seperti ini tentu akurasi teoritis dan metodologisnya sangat rendah. Namun tidak menjadi masalah karena artikel ini tidak secara spesifik membahas mengenai sistem multipartai komplek atau multipartai sederhana, melainkan membahas soal peta zaken kabinet yang memungkinkan dibentuk dalam sistem presidensiil multipartai di Indonesia.

2. Kekuatan legitimasi Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam sistem presidensiil dimana presiden dipilih secara langsung oleh rakyat akan menunjukkan tingkat legitimasinya. Asumsi yang dapat diberikan adalah semakin tinggi representasi dan/atau elektabilitas presiden tentunya memiliki korelasi positif terhadap legitimasi presiden. Oleh sebab itu dengan kekuatan legitimasi presiden inilah memungkinkan presiden menyusun kabinet selaras dengan hak prerogatifnya dengan lebih menekankan pada model zaken kabinet.

[14] Haris, S. *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2014), h. 244-245

3. Zaken kabinet membutuhkan ahli yang independen dan berkualitas yang tidak berasal dari partai politik tertentu. Dengan demikian proses seleksi dan penentuan ahli yang independen sangat diperlukan. Seleksi yang transaparan, objektif dan imparsial sungguh diperlukan dalam rangka mencari calon-calon yang dapat dipilih oleh presiden berdasarkan keahlian guna menentukan zaken kabinet. Di alam demokrasi kontemporer Indonesia harus diakui bahwa independensi ahli memang baru dipertanyakan. Hal ini mengingat banyak kalangan ahli, pakar atau intelektual yang kehilangan independensinya karena mulai "bermain" dalam kehidupan politik pragmatis. Meminjam Julien Benda, tidak sedikit para ahli, pakar dan intelektual yang sudah terjebak dalam laku Pengkhianatan Intelektual dengan cara "menceburkan" diri ke dalam aktifitas politik yang makin tidak menunjukkan kejernihan gagasan nan bernas. Melainkan tidak sedikit yang hanya menggunakan konsep-konsep teori akademikus sebagai landasan untuk "memuluskan" tujuan politik yang berkepentingan pragmatis. Inilah celakanya kondisi inteletual di era demokrasi yang lagi dipelajari di negeri ini.
4. Adanya sinergitas antara partai politik dan kabinet. Kendati zaken kabinet itu dibentuk melalui rekrutmen para ahli/ professional yang mumpuni independent dan memiliki tingkat kematangan scientific yang tinggi, namun sinergitas dengan partai politik pengusung presiden tetaplah diperlukan guna memastikan keberhasilan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Oleh sebab itu harus ada kesadaran dari partai politik untuk mendukung kebijakan pemerintah yang diambil oleh zaken kabinet. Persoalannya mampukah itu dilaksanakan? Jawabnya sangat tergantung dari kedewasaan partai politik dalam kehidupan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan.

Idealisme zaken kabinet dalam sistem presidensiil multipartai dengan kriteria konsepsional di atas membutuhkan kesadaran politik dan kecerdasan demokrasi dikalangan partai politik. Oleh karena itu konsepsi-konsepsi akademik yang tersaji belum tentu bisa diterima dikalangan partai politik mengingat untuk mencapai kesadaran politik dan kecerdasan demokrasi di negara yang baru belajar berdemokrasi seperti Republik ini tentunya masih membutuhkan pencerahan intelektual bagi sumber daya manusia partai politik.

Oleh sebab itu terkait dengan persyaratan tersebut di atas, maka perlu dipahami bahwasanya dalam penentuan kabinet sebagai hak prerogatif presiden, disamping mengakomodasi kepentingan pragmatis partai politik koalisi pendukung presiden tentunya perlu dipahami bagaimana urusan pemerintahan negara itu juga harus diletakkan dalam perspektif *scientific approach/expertise approach*. Hal ini mengingat menimbang dan memutuskan bahwa urusan pemerintahan negara itu semata-mata tidak hanya sekedar persoalan masyarakat melainkan juga ada aspek-aspek keilmuan yang mengandung unsur epistemologis, ontologis dan aksiologis.

Unsur epistimologis dalam urusan pemerintahan maksudnya berkaitan dengan sifat, sumber, metodologi, dan batasan pengetahuan yang terkandung di dalam urusan pemerintahan. Aspek ontologis dalam urusan pemerintahan tidak lain adalah menyangkut pemahaman tentang eksistensi, hakikat, dan struktur realitas serta hubungan antara entitas-entitas yang ada di urusan pemerintahan. Sedangkan, aspek aksiologis dalam urusan pemerintahan melibatkan pertimbangan nilai-nilai yang mendasari tindakan pemerintah dalam merumuskan kebijakan, mengambil keputusan, dan berinteraksi dengan masyarakat. Ketiga aspek kelimuan dalam perspektif filsafat itu menunjukkan sekali lagi bahwa urusan pemerintahan tidak semata-mata hanya menyangkut kepentingan empiric sosio

politik, melainkan justru sangat erat kaitannya dengan keilmuan bidang-budang pemerintahan yang membutuhkan keahlian. Perumusan masing-masing aspek yang dimaksud tentu akan sangat panjang lebar dan tidaklah cukup diungkap dalam tulisan ini, karena ada Batasan persyaratan jumlah halaman dalam artikel. Oleh sebab itu berbagai unsur tersebut akan langsung dikaji dalam urusan-urusan pemerintahan yang terangkum dalam UU tentang Kementerian Negara.

Peta Jalan Zaken Kabinet dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Sebagaimana telah disebutkan berulang kali bahwasanya yang dimaksud zaken kabinet tidak lain dan tidak bukan adalah kabinet yang disusun berdasarkan keahlian atau profesionalitas yang berbasis *scientific approach*. Hal ini berarti susunan kabinet akan diisi oleh orang-orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas keahlian tertentu sesuai dengan bidang urusan pemerintahan. Oleh sebab itu personil-personil politik yang pada umumnya memiliki pemahaman generalis, tidak spesifik spesialis, tidak menjadi pertimbangan utama alias tidak masuk kategori.

Penyusunan zaken kabinet itu memang sulit dan membutuhkan kajian yang mendalam oleh karenanya sifat-sifat keilmuan dari suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan epistimologi, ontology dan aksiologi sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya menjadi penting. Terkait dengan hal itulah, maka di bawah ini akan dicoba bagaimana sifat keilmuan urusan pemerintahan yang dimaksud sehingga menjadi kriteria suatu kabinet di-Zaken-kan.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden diserahi mandat untuk memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan. Kekuasaan tertinggi atau kedaulatan merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum

kenegaraan. Didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara.[15] Sehubungan dengan kekuasaan tertinggi itulah maka dalam sistem presidensiil, presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam hajatan pemilihan presiden, dus berarti ini merupakan bentuk nyata representasi kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan.

Setelah reformasi 1998 dan kemudian dilanjut dengan konsolidasi sistem ketatanegaraan ditandai perubahan konstitusi, sistem pemerintahan presidensiil menjadi pilihan dalam penyelenggaraan organisasi ketatanegaraan dengan menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat[16], dimana sebelumnya dalam UUD 1945 yang lama ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilihan Umum, mengawali babak baru penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia yakni pelaksanaan pemilihan umum serentak untuk pemilihan anggota Legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersamaan pada waktu tertentu.[17]

Pilihan penyelenggaraan organisasi ketatanegaraan dengan menggunakan sistem pemerintahan presidensiil ini tentu memunculkan konsekuensi bahwasanya secara konstitusional presiden diberi hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan pembantu-pembantunya yang tergabung dalam kabinet. Pengangkatan dan pemberhentian ini dalam perspektif teori ketatanegaraan tidak perlu meminta persetujuan dari cabang kekuasaan lainnya. Hal ini mengingat dalam sistem presidensiil kedudukan Presiden adalah sebagai Kepala Negara

---

[15] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 95

[16] Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

[17] Septi Nur Wijayanti dan Kelik Iswandi, Sinergitas Kabinet Presidensiil Multipartai pada Masa Pnedemi Covid-19 di Indonesia, Jurnal Konstitusi 18, No.2 (2021), https://doi.org/10.31078/jk1829

dan sekaligus Kepala Pemerintahan yang memimpin dan mempertanggungjawabkan Pelaksanaan tugas-tugas eksekutif.[18] Konsepsional teoritis semacam ini, memperoleh dasar konstitusional dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 yang antara lain menyatakan bahwa presiden dibantu oleh para Menteri negara, Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, serta pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut menyiratkan bahwa hak prerogatif presiden itu tidak kemudian dijalankan tanpa batasan. Hak prerogatif tersebut juga harus berpedoman pada undag-undang yang menyangkut pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara. Sehingga terkait kementerian yang akan dibentuk oleh presiden sebagai hak prerogatif tetap ada kriteria yang diatur dalam undang-undang. Di samping soal kementerian itu diatur dalam undang-undang, penggunaan hak prerogatif presiden juga dipengaruhi oleh *"politik imbal jasa"* atas dukungan Parpol atau gabungan parpol tatkala pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil dalam Presiden. Kondisi inilah yang menyebabkan hak prerogatif tidak dapat secara murni dan konsekuen dipergunakan sebagai basis kebebasan presiden dalam menentukan kabinet. Lalu bagaimana jika presiden menghendaki para pembantunya diisi oleh tokoh-tokoh nasional yang memiliki keahlian khusus/prefosional yang berkaitan dengan urusan pemerintahan, sementara tekanan "politik imbal jasa" ini juga mengemuka dalam konteks demokrasi transaksional itu.

Jawaban atas pertanyaan itu tentu dapat diberikan dengan memahami urusan-urusan pemerintahan apa sajakah yang

[18] I Gst Agung Ngurah Gede Tri Widyanta dan Cokorda Dalem Dahana, Konsekuensi Yuridis Sistem Pemerintahan Presidensial Terhadap Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Menurut UUD 1945, Jurnal Kertha Negara, 8 No. 6 (2020), h. 28, https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/60711

seharusnya diisi atau dipimpin oleh para ahli dan urusan-urusan pemerintahan apa saja yang diisi oleh tokoh-tokoh politik atas dasar "politik imbal jasa" tersebut. Urusan-urusan pemerintahan yang diisi atau dipimpin oleh para ahli disebut zaken Kabinet atau sering disebut dengan *business cabinet*.[19]

Peta jalan zaken kabinet yang diisi oleh para ahli/ professional di bidangnya sudah pernah dibentuk dalam kajian Sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagai contoh Kabinet Natsir disebut sebagai cabinet zaken disebabkan oleh orang-orang yang menempati posisi menteri diisi oleh orang yang professional dan ahli, di antaranya ahli ekonomi dan keuangan terkemuka pada waktu itu yakni Sjafruddin Prawiranegara sebagai Menteri Keuangan dan Soemitro Djojohadikusumo sebagai Menteri Perdagangan dan Perindustrian. Kabinet ini dinilai berhasil disebabkan dapat meningkatkan devisa negara yang pada waktu itu dilatar belakangi terjadinya perang Korea yang berakibat barang-barang ekspor Indonesia mendapat pasaran yang baik di dunia, sehingga kemampuan pemerintah meningkat dalam hal mengendalikan inflasi dengan cara liberalisasi system impor, serta mengandalkan perbaikan-perbaikan yang substansial bagi kondisi ekonomi negara secara menyeluruh, bahkan menurut Yahya Muhaimin, cabinet Natsir merupakan kabinet yang paling jelas konsep-konsep ekonomi dan pembangunannya. Pada kabinet ini titik awal terbentuknya Biro Petancang Nasional (BPN) yang kenudian berkembang menjadi badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang sangat berperan dalam Pembangunan Indonesia.[20]

Jika dirunut pasca runtuhnya rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, paling tidak dikenal adanya 6 (enam) kabinet yang diawali oleh Kabinet Reformasi Pembangunan di bawah

---

[19] Remy Madinier, *Islam and Politics in Indonesia : The Masyumi Party between Democracy and Integralism*, (Singapore : National University of Singapore, 2015), h. 125.

[20] M Dzulfikriddin, *Natsir Dalam Sejarah Politik Indonesia : Peran dan Jasa Mohammad Natsir Dalam Dua Orde Indonesia*, (Bandung: Mizan pustaka, 2010). h. 69

kepemimpinan Presiden B.J Habibie, kemudian berganti dengan Kabinet Persatuan Nasional di bawah kepempinan Presiden Abdurahman Wahid (Gusdur), yang dilanjutkan oleh Kabinet Gotong Royong di bawah Kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, kemudian berlanjut ke Kebinet Indonesia Bersatu Jilid 1 (satu) di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, dan kemudian berlanjut pada jilid II setelah Susilo Bambang Yudhoyono memenangi kontestasi pilres, serta Kabinet Kerja di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo.[21] Postur peta jalan Zaken Kabinet tersebut dapat digambarkan dalam table di bawah ini:[22]

No	Nama Kabinet	Presiden	Independent/ profesional	politisi	jumlah	Presentase
1	Reformasi Pembangunan	BJ Habibie	27	9	36 orang	75%:25%
2	Persatuan Nasional	Abdurrahman Wahid	29	25	54 orang	53,7%:46,3%
3.	Gotong Royong	Megawati	17	15	32 orang	53,1%:46,9%
4	Indonesia Bersatu I	SBY	19	24	43 orang	44,2%:55,8%
5	Indonesia Bersatu II	SBY	25	26	51 0rang	49%:51%
6.	Kabinet Kerja	Joko Widodo	29	23	52 orang	55,8%:44,2%

Jika dicermati secara lebih mendalam 6 (enam) kabinet tersebut di atas nuansa "politik imbal jasa" masih tetap kental dan ini tentu sangat memprihatinkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di era governance 5.0 yang menghendaki

[21] Novendri M. Nggilu dan Fence M, Wantu, *Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi*, Jurnal Samudra Keadilan 15, No.1 (2020), h.133, https://doi.org/10.33059/jhsk.v15i1.1653

[22] Ibid, h.134

profesionalitas, kecepatan dan etika profesi yang dapat diandalkan. Hanya kabinetnya BJ Habibie yang sangat kental dengan Zaken Kabinet. Ini adalah bagus namun sayang umur kabinet ini hanya ibarat "seumur jagung".

Menurut pandangan penulis kabinet adalah sekelompok pejabat pemerintah yang ditunjuk oleh kepala negara atau kepala pemerintahan untuk membantu dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dengan demikian Kabinet adalah salah satu komponen penting dalam sistem pemerintahan sistem demokratis. Pandangan ini jika diletakkan dalam konteks kelembagaan, maka kabinet tidak lain dan tidak bukan adalah gabungan kementerian negara yang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam pembahasan terdahulu bahwa UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara urusan pemerintahan dikelompokkan menjadi tiga kluster. Dari klustering urusan pemerintahan tersebut menentukan apakah suatu urusan pemerintahan akan ditangani oleh ahlinya ataukah diserahkan mempergunakan langgam "politik imbal jasa" tentunya dapat dikaji secara ilmiah melalui pendekatan filosofis pengetahuan yang mencakup aspek epistemologis, ontologis dan aksiologis. Oleh sebab itu secara singkat dapat dipetakan beberapa urusan pemerintahan yang dapat di-Zaken Kabinet- kan, yaitu:

1. Kementerian Keuangan dan Ekonomi: Dibentuk oleh para ahli ekonomi, keuangan, dan kebijakan ekonomi untuk mengatur aspek-aspek ekonomi dan keuangan negara.
2. Kementerian Kesehatan: Dipimpin oleh profesional medis dan kesehatan yang berpengalaman untuk mengatur dan mengelola sistem perawatan kesehatan.
3. Kementerian Pendidikan dan Penelitian: Dikelola oleh akademisi dan ahli pendidikan untuk mengembangkan kebijakan pendidikan dan penelitian.

4. Kementerian Energi dan Lingkungan: Dibentuk oleh ilmuwan lingkungan dan ahli energi untuk mengurus isu-isu lingkungan dan keberlanjutan energi.
5. Kementerian Teknologi dan Inovasi: Dipimpin oleh pakar teknologi dan inovasi untuk mengembangkan kebijakan terkait teknologi, riset, dan inovasi.
6. Kementerian Infrastruktur dan Transportasi: Dikelola oleh ahli teknik sipil, transportasi, dan perencanaan kota untuk mengatur infrastruktur dan sistem transportasi.
7. Kementerian Hukum dan Keadilan: Dipimpin oleh para ahli hukum dan yurisprudensi untuk mengatur sistem hukum dan keadilan.
8. Kementerian Perdagangan dan Industri: Dibentuk oleh pakar perdagangan dan industri untuk mengelola kebijakan terkait perdagangan, investasi, dan pengembangan industri.
9. Kementerian Pekerjaan dan Sosial: Dikelola oleh ahli dalam bidang ketenagakerjaan, kesejahteraan sosial, dan kebijakan sosial.
10. Kementerian Pertanian dan Pangan: Dipimpin oleh ahli pertanian dan ketahanan pangan untuk mengelola kebijakan pertanian dan keamanan pangan.
11. Kementerian Komunikasi dan Teknologi Informasi: Dikelola oleh ahli dalam bidang teknologi informasi, komunikasi, dan media

Kementerian-kementerian yang sifatnya Zaken seperti ini tentu masih bisa dikembangkan lagi ke urusan pemerintahan yang lain sesuai dengan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan tersebut di atas dan berlandaskan pada UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dimana telah ditegaskan bahwa jumlah Kementerian

paling banyak 34 (tiga puluh empat) Kementerian, maka dapat disimpulkan bahwa peta zaken kabinet sistem presidensial multipartai dalam perspektif keahlian keilmuan atau *scientific approach/expertise approach* dapat dilaksanakan berdampingan dengan kepentingan partai politik koalisi di Indonesia dengan perbandingan minimal 32,35% (tiga puluh dua koma tiga puluh lima persen) disii oleh para ahli/professional dan selebihnya dapat diserahkan kepada partai politik pengusung presiden/ wakil presiden sebagai manifestasi "politik imbal jasa".

Prosentase minimal tersebut tentu masih bisa ditambah dan itu sangat tergantung dari persepsi presiden dalam mengkaji urusan pemerintahan dalam perspektif ilmu pengetahuan yang melandasinya. Dalam konteks Indonesia berdasarkan pada urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, prosentase minimal tersebut dapat bertambah jika dikaitkan dengan jenis urusan pemerintahan yang dimaksud oleh UU tersebut. Secara singkat dalam konteks UU tersebut, urusan pemerintahan yang dapat di konstruksikan sebagai Zaken Kabinet adalah urusan-urusan pemerintahan seperti: luar negeri, pertahananan, agama, hukum dan hak asasi manusia, keamanan Pendidikan, kebudayaan, Kesehatan, industri keuangan, pekerjaan umum, energi, transportasi, perkebunan, kehutanan peternakan, kelautan, pertanian, ilmu pengetahuan, teknologi, pertanahan, pariwisata, aparatur negara.

Daftar Pustaka

Buku :

Asshiddiqie Jimly, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Budiardjo Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2015.

Dzulfikriddin M, *Natsir Dalam Sejarah Politik Indonesia : Peran dan Jasa Mohammad Natsir Dalam Dua Orde Indonesia*, Bandung: Mizan pustaka, 2010.

Giddens Anthony, *The Third Way Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta: Gramedia, 1998

Handoyo B. Hestu, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.

Haris, S. *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2014.

Huntington P. Samuel, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1997.

Rauf Maswadi, dan kawan-kawan, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Remy Madinier, *Islam and Politics in Indonesia : The Masyumi Party between Democracy and Integralism*, Singapore : National University of Singapore, 2015.

Strong CF, 2008, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk- Bentuk Konstitusi di Dunia,* Bandung: Nusa Media, 2008.

Jurnal:

Nggilu Novendri M dan Fence M, Wantu, *Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitus*i, Jurnal Samudra Keadilan 15, No.1 (2020), h.133, https://doi.org/10.33059/jhsk.v15i1.1653

Reja Fahlevi dan Darul Huda Mustaqim, Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi Dalam Pembentukan Kabinet, *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 19 No. 2 April 2020, h.49, https://doi.org/10.21009/jimd.v19i02.14939

Suparto, S. (2021). Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai Di Indonesia. SASI, 27, No. 4, 2021, h. 529. https://doi.org/10.47268/sasi.v27i4.600

Tri Widyanta I Gst Agung Ngurah Gede dan Cokorda Dalem Dahana, Konsekuensi Yuridis Sistem Pemerintahan Presidensial Terhadap Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Menurut UUD 1945, Jurnal Kertha Negara, 8 No. 6 (2020), h. 28, https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/60711

Wijayanti Septi Nur dan Kelik Iswandi, Sinergitas Kabinet Presidensiil Multipartai pada Masa Pnedemi Covid-19 di Indonesia, Jurnal Konstitusi 18, No.2 (2021), https://doi.org/10.31078/jk1829

Internet:

https://kbbi.web.id/profesional

PENGARUH KOALISI PARTAI POLITIK TERHADAP PEMBENTUKAN KABINET PROFESIONAL (*ZAKEN KABINET*) DI INDONESIA

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Email: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

Abstrak

Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi ditandai oleh dua hal yakni penguatan sistem presidensil dan berkembangnya banyak partai (multipartai). Guna meminimalir dampak negatif kombinasi presidensil dan multi partai seperti potensi munculnya instabilitas pemerintahan akibat konflik eksekutif-legislatif, maka diadopsi kebijakan koalisi partai. Paper ini mengkaji dampak koalisi partai politik terhadap pembentukan kabinet profesional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil kajiannya menunjukkan bahwa selain koalisi partai belum sepenuhnya menjamin terciptanya pemerintahan yang stabil, koalisi juga menimbulkan efek negatif yaitu mendegradasi berbagai hak prerogatif presiden utamanya dalam membentuk susunan kabinet profesional (*zaken cabinet*) dan melahirkan pragmatisme politik. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya aturan main yang jelas mengenai pembentukan koalisi. Partai tidak diberi batasan dalam mencari mitra koalisi misalnya harus memiliki kedekatan visi-misi dan kesamaan program kebijakan. Akibatnya, pembentukan koalisi partai lebih didominasi oleh keinginan untuk memperoleh kekuasaan sebanyak-banyak dan dalam rangka meraup suara setinggi-tinggi dalam pemilu. Ke

depan, perlu dibentuk aturan untuk memastikan pembentukan koalisi tidak akan mengganggu upaya presiden menunjuk para menteri berdasarkan kapasitas, integritas dan pengalamannya, dan bukan semata-mata didasarkan pada pertimbangan politik sehingga dapat tercipta kabinet profesional.

Kata Kunci: Koalisi, Multipartai, Sistem Pemerintahan Presidensial, dan Kabinet Profesional.

Latar Belakang

Kehancuran rezim otoriter di akhir abad ke-20 telah melahirkan sistem politik baru yaitu munculnya fenomena perpaduan antara meningkatnya praktik pemilihan presiden secara langsung dan berkembangnya sistem multipartai yang terfragmentasi. Atas hal ini, Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J. Power menyebut, *Contemporary democracy is marked by two trends: the rise of directly elected presidents, and the increasing fragmentation of party systems*. (Demokrasi kontemporer ditandai oleh dua tren: berkembangnya praktik pemilihan presiden secara langsung, dan meningkatnya fragmentasi sistem kepartaian).[1] Akibatnya, peluang presiden untuk gagal memerintah secara mayoritas di lembaga legislatif juga meningkat. Hal ini menimbulkan ketakutan yang dengan jelas diidentifikasi oleh Juan Linz dan Scott Mainwaring bahwa presidensialisme minoritas akan rentan terhadap konflik dan kehancuran institusional.

Apa yang menjadi fenomena secara global tersebut, juga terjadi di Indonesia. Pasca reformasi, sistem politik di Indonesia dicirikan oleh dua hal yaitu meningkatnya komitmen atas penguatan sistem presidensial di satu sisi yang salah satunya ditandai oleh perubahan pemilihan presiden oleh

[1] Paul Chaisty, Nic Cheeseman, dan Timothy J. Power,. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, (New York: Oxford University Press:2018), h. 1

MPR ke pemilihan langsung oleh rakyat,[2] dan keinginan untuk memberikan kebebasan bagi warga negara dalam mendirikan partai politik. Dampaknya, perhelatan pemilu 5 tahunan selalu diikuti oleh banyak parpol (multipartai). Peserta pemilu pertama era reformasi tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik, pemilu 2004 sejumlah 24 partai politik, pemilu 2009 ada 38 partai politik (termasuk parpol lokal), peserta pemilu 2014 diikuti oleh 15 partai politik (termasuk parpol lokal), dan 16 parpol nasional dan 4 parpol lokal menjadi peserta pemilu 2019, serta akan terdapat 24 parpol nasional dan lokal yang akan mengikuti kompetisi pemilu 2024 yang akan datang.

Kebebasan bagi warga negara dalam mendirikan parpol tentu merupakan kabar yang menggembirakan karena hal ini mengindikasikan semakin baiknya proses berdemokrasi. Keberadaan parpol dalam negara demokrasi adalah mutlak sebagaimana tergambar dari pendapat para pakar, misalnya: Yves Meny and Andrew Knapp menyatakan, "*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*".[3] Richard S. Katz dan William Crotty berpendapat, parpol tak terelakkan. Tidak ada negara merdeka tanpa parpol. Tidak ada yang telah menunjukkan bagaimana pemerintah representatif bisa bekerja tanpa mereka. Parpol menciptakan ketertiban dari kekacauan bagi banyak pemilih.[4] Clinton Rossister menegaskan, *"no America without democracy, no democracy without politics, and no politics without parties*".[5] Russell J. Dalton berujar, "*parties are the primary institutions of*

[2] Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi, *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*. Sementara dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen berbunyi, *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

[3] Yves Meny and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition, (New York: Oxford University Press, 1998), h. 86

[4] Richard S. Katz dan William Crotty. *Handbook Partai Politik*. (Bandung: Nusa Media, 2014), h. 7

[5] Clinton Rossiter. *Parties and Politics in America*. Ithaca, (New York: Cornell University Press, 1960), h. 1

representative democracy;[6] dan Richards Katz menyimpulkan, "*modern democracy is party democracy*".[7]

Namun demikian, terlalu banyaknya jumlah parpol (multipartai ekstrem) ternyata tidak selamanya merupakan kabar gembira terutama bila hal ini eksis dalam sistem pemerintahan presidensil. Salah satu implikasi dari diadopsinya sistem multi partai adalah sulitnya – untuk tidak mengatakan mustahil – menciptakan/menghasilkan parpol pemenang mayoritas karena persebaran suara akan menyebar dalam banyak partai. Hasil pemilu pasca reformasi dari tahun 1999 sampai dengan pemilu 2019 menunjukkan tidak ada satu partai pun yang berhasil menjadi pemenang mayoritas kursi parlemen. Padahal, meskipun presiden memiliki legitimasi yang sama kuat seperti anggota legislatif karena sama-sama dipilih secara langsung dalam pemilu, tidak berarti presiden tidak membutuhkan dukungan parlemen. Dalam beberapa hal, kewenangan yang melekat pada presiden mensyaratkan adanya pertimbangan bahkan persetujuan dari parlemen.[8] Sehingga dapat dipastikan, dukungan minoritas dari parlemen akan menyebabkan tidak maksimalnya kinerja presiden bahkan hal ini dapat mempengaruhi stabilitas pemerintahan. Tidak heran bila hasil penelitian Mainwaring menyimpulkan bahwa mencipatakan stabilitas demokrasi presidensial yang berpadu dengan multi-partai adalah hal yang sangat sulit. Bahkan secara terang-terangan Jones meyakini bahwa sistem presidensial hampir pasti gagal bila tidak mampu secara konsisten meraih dukungan yang memadai dari legislatif.[9]

---

[6] Russell J. Dalton. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. (New Jersey: Chatham House Publisher, 1988), h. 143

[7] Richard S. Katz. *A Theory of Parties and Electoral System*. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980). h. 1

[8] Misalnya Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*. Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*.

[9] Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. Government

Salah satu cara untuk meminimalisir dampak negatif multipartai dalam sistem presidensial, dikembangkanlah kebijakan pembentukan koalisi sebagaimana lazim dipraktikkan dalam tradisi sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktik bernegara, koalisi adalah kebijakan yang relatif baru bahkan pada mulanya tidak dikenal dalam sistem presidensil, hal mana merupakan sesuatu yang lumrah dalam sistem parlementer. Karenanya, topik tentang koalisi dalam sistem presidensil pada mulanya sangat jarang menjadi objek penelitian para ahli. Tentang hal ini David Altman menyampaikan pendapat, bahwa:[10]

> *A vast number of alternative hypotheses of why and how coalitions are built have been put forward by a large number of scholars. However, they all share at least one characteristic: none have studied coalition-building under presidential regimes. The reasons for this are twofold. The first has already been pointed out: under presidential systems governments do not require parliamentary confidence, which means that coalitions are not institutionally necessary. The second reason appears to be the widespread belief that presidentialism is not conducive to political cooperation.*

Penjelasan tentang mengapa sangat jarang tentang kajian yang mempelajari pembentukan koalisi dalam rezim presidensial adalah karena dua hal. *Pertama,* dalam sistem presidensial, pemerintah tidak memerlukan dukungan parlemen, yang berarti koalisi tidak diperlukan secara kelembagaan. Hal ini dapat dipahami karena presiden memiliki legitimasi yang sama kuat berhadapan dengan parlemen sehingga keduanya tidak bisa saling menjatuhkan. Berbeda halnya dalam parlementarisme, di mana setiap pemerintah (eksekutif) harus mendapatkan dukungan mayoritas parlemen karena

Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, 2004). h. 566

[10] David Altman. The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, Vol 6. No.3. 1 July 2000. h. 261

legislatif dapat membubarkan pemerintahan jika diinginkan. Oleh karena itu, seorang perdana menteri dapat diganti kapan saja, dengan atau tanpa pemilu. Data yang disampaikan oleh Cheibub menunjukkan bahwa 163 dari 291 perdana menteri berhenti tanpa melalui proses pemilu antara tahun 1946 sampai dengan tahun 1995 di negara-negara yang tergabung dalam organisasi kerjasama ekonomi dan pembangunan (*Organization for Economic Cooperation and Development Countries*). Sebaliknya, dalam sistem presidensialisme, hal tersebut tidak bisa dilakukan. Seorang presiden akan tetap menjadi kepala pemerintahan bahkan ketika dia ditentang oleh mayoritas di kongres.[11] *Kedua,* adanya kepercayaan yang luas bahwa presidensialisme tidak kondusif untuk kerja sama politik (koalisi) karena salah satu sifat dari sistem presidensial adalah partai pemenang akan mengambil semua posisi jabatan dalam pemerintahan (*the winner takes all*). Atas dasar ini, Arturo Valenzuela menegaskan: aturan sistem presidensial sering menghasilkan tekanan yang merusak logika pembentukan koalisi.[12]

Namun dalam perkembangannya, pembentukan koalisi juga menjadi sesuatu yang lumrah diadopsi dalam sistem presidensial. Seperti perdana menteri minoritas dalam sistem parlementer, presiden minoritas telah mencoba mengurangi masalah konflik institusional dengan membangun koalisi dengan beberapa partai. Meskipun presiden minoritas tidak menghadapi ancaman kehilangan kepercayaan yang bisa berujung pada pemecatan seperti perdana menteri minoritas dalam sistem parlementer, mereka tetap menggunakan strategi koalisi. Data yang disampaikan oleh Chaisty dan Power menyebutkan, antara tahun 1974 sampai dengan tahun 2013,

[11] Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. *Op. Cit.*, h. 567

[12] Arturo Valenzuela. Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government, dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds). *The Failure of Presidential Democracy*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), h. 93

52 persen presiden minoritas yang memerintah dalam sistem politik demokrasi membentuk kabinet lebih dari satu partai.

Sebagai data pembanding, menurut José Antonio Cheibub, pembentukan koalisi memang lebih sering terjadi dalam sistem pemerintahan campuran (*mixed democracies*) dan dalam sistem parlementer (*parliamentary democracies*) daripada di negara demokrasi presidensial (*presidential democracies*). Namun, bukan berarti pemerintahan koalisi sama sekali tidak ada dalam demokrasi presidensial. Dalam situasi di mana pemerintah adalah minoritas, maka tingkat pembentukan koalisi di negara-negara demokrasi presidensial adalah sebesar 40%, 43% terjadi di negara parlementer, dan 70% untuk negara demokrasi campuran. Sedangkan dalam situasi pemerintah adalah mayoritas, koalisi relatif jarang terbentuk. Hanya terjadi pada 18% kasus di bawah presidensialisme, 11% dalam sistem parlementer, dan 34% di sistem campuran. Catatannya adalah, di semua kondisi (baik mayoritas atau minoritas), sistem campuran (*mixed systems*) memiliki kecenderungan terbesar terhadap pembentukan koalisi.[13] Dengan demikian, dalam sistem politik modern, presiden semakin bergantung pada koalisi multipartai.

Mengapa hal ini terjadi? Menurut Paul Chaisty dan Svitlana Chernykh, koalisi dalam Presidensialisme adalah respon strategis institusional oleh presiden minoritas terhadap tantangan dalam mendapatkan dukungan legislatif di parlemen yang multi partai.[14] Hal yang sama disampaikan oleh Paul Chaisty, Nic Cheeseman dan Timothy Power bahwa:[15]

---

[13] José Antonio Cheibub. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 2007), h. 77-78

[14] Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*. Vol 70, Issue 4, 2017. h. 2

[15] Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective, *Politics and International Relations*, Oxford University, Oxford, UK. 2012. h. 3

> *Coalitional presidentialism is a strategic response to the institutional dilemmas posed by the coexistence of a presidential executive with a fragmented multiparty legislature. In order to win support for the legislative agenda of the executive, presidents must behave much like prime ministers in the multiparty democracies of Western Europe: they must first assemble and then cultivate interparty coalitions on the floor of the assembly. The objective of the president is to foster the emergence of a legislative cartel which will reliably defend the preferences of the executive branch.*

Ada sedikit perbedaan mendasar antara pembentukan koalisi dalam sistem parlementer multi-partai dan dalam sistem presidensial multi-partai. Dalam rezim parlementer, kemungkinan sebuah parpol diundang/ ditawari untuk berpartisipasi dalam koalisi eksekutif sangat tinggi. Dalam rezim jenis ini, tidak ada partai dan individu yang dapat memimpin pemerintahan tanpa memperhatikan keseimbangan kekuatan di legislatif karena jika pemerintah kehilangan kepercayaan dari legislatif, perdana menteri dan pemerintahannya harus mengundurkan diri.

Sementara, di bawah rezim presidensial, ketentuan ini berubah menjadi:[16] *Pertama,* kecuali dalam keadaan terdapat gangguan terhadap rezim atau *impeachment*, presiden akan tetap memegang jabatannya sampai akhir periode karena relasi eksekutif dan parlemen aturannya adalah tidak bergantung pada kepercayaan bersama. Karena itu, pembentukan koalisi dalam sistem presidensial bukan merupakan sebuah keharusan. *Kedua*, Presiden hampir selalu memainkan peran sebagai penentu dalam pembentukan koalisi. Peran vital dan sentral presiden dalam pembentukan koalisi dikarenakan presiden memiliki legitimasi yang kuat melalui pemilihan langsung sehingga ia memiliki sejumlah hak prerogatif yang terlepas dari

[16] David Altman. *Op. Cit.*, h. 260

hasil negosiasi koalisi. Bahkan di bidang legislatif, adakalanya konstitusi memberikan kekuasaan untuk menunda dan/atau memveto terhadap undang-undang yang dihasilkan oleh kongres. Sangat sulit, jika bukan tidak mungkin, koalisi mana pun untuk memerintah tanpa dukungan presiden. Oleh karena itu, presiden sebagai mitra koalisi adalah aktor utama yang secara leluasa dapat menentukan siapa yang akan masuk atau harus keluar dari barisan koalisi.

Praktik presidensialisme di Indonesia yang berpadu dengan multipartai mau tidak mau juga meniscayakan diterapkannya kebijakan koalisi ini. Namun demikian, harapan agar dengan koalisi tercipta stabilitas pemerintahan nampaknya masih belum begitu berhasil maksimal. Sifat koalisi pemerintahan masih sangat cair dan kurang disiplin. Hal ini disinyalir karena bangunan koalisi yang ada sangat rapuh dan kurang solid disebabkan oleh model koalisi yang tidak programatik dan ideologis tetapi lebih bercorak koalisi pragmatis. Artinya, praktik koalisi yang berlangsung selama ini kebanyakan hanya soal bagi-bagi kekuasaan tanpa kejelasan visi dan misi bersama sehingga tidak mengherankan bila antar partai dalam satu bangunan koalisi kadangkala saling bertolak belakang dalam menyikapi sebuah isu publik. Bahkan, tidak jarang pula terjadi mitra koalisi berbelot dari barisan koalisi ketika hal itu dianggap lebih menguntungkan secara elektoral bagi partainya. Sehingga, yang terjadi bukan situasi pemerintahan yang kondusif, tetapi justru pemerintahan yang ribut dan tidak stabil.

Bukti belum stabilnya jalannya sistem presidensial dengan model koalisi di Indonesia khususnya di era reformasi, menurut Syamsuddin Haris dapat dilihat dari banyaknya penggunaan hak angket dan hak interpelasi. Celakanya, usulan kedua hak DPR tersebut bukan hanya diinisiasi oleh parpol oposisi, tetapi juga didukung oleh parpol mitra koalisi. Sejak era Presiden Abdurrahman Wahid hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono,

sekitar 16 (enam belas) usulan penggunaan hak interpelasi dan 9 (sembilan) usulan hak angket digulirkan oleh DPR.[17] Di era pemerintahan Jokowi, hak interpelasi dan hak angket juga terjadi seperti hak angket KPK dan usulan hak interpelasi atas pelantikan Komjen Pol Mochamad Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat dan interpelasi kenaikan BBM.

Selain itu, pembentukan koalisi partai ternyata berpengaruh terhadap hak prerogatif presiden – utamanya dalam penyusunan komposisi kabinet. Sebagaimana lazim diketahui bahwa karakteristik dasar kabinet dalam sistem presidesial adalah kabinet profesional. Namun faktanya, kementerian negara tidak sepenuhnya diisi oleh orang-orang profesional dalam arti memiliki kapabilitas, kemampuan dan integritas. Pengisian jabatan dalam kabinet sebagian besarnya justru sangat ditentukan oleh berbagai kekuatan politik yang bersaing di antara mitra koalisi presiden. Bahkan sebagian orang ditunjuk sebagai Menteri hanya karena yang bersangkutan adalah tim sukses di masing-masing partai koalisi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka paper ini akan mengkaji satu isu yang dirumuskan dalam rumusan masalah yakni bagaimana dampak atau pengaruh koalisi partai politik terhadap pembentukan kabinet profesional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Pembahasan

Secara historis, kajian tentang presidensialisme telah berkembang dalam 3 (tiga) tahap/ fase yaitu: Fase pertama didominasi oleh argumen klasik Linz tentang keunggulan

[17] Syamsuddin Haris, Dilema Presidensilisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 96

parlementerisme daripada presidensialisme, terutama untuk negara demokrasi muda yang belum teruji. Linz mengklaim bahwa legitimasi demokrasi yang bersaing di bawah presidensialisme (presiden dan legislatif yang dipilih secara terpisah) akan mengarah pada konflik yang berulang.[18] Gelombang pertama ini berlangsung hingga pertengahan 1990-an dan bahkan lebih. Namun, sebagian besar terbatas pada tahun-tahun awal periode tersebut. Dalam debat fase kedua, diwakili oleh pendapat Mainwaring yang menyatakan bahwa masalahnya bukanlah presidensialisme semata, melainkan 'kombinasi yang sulit' dari presidensialisme dengan sistem multipartai yang terfragmentasi.[19] Gelombang kedua studi presiden/ parlemen dimulai sekitar tahun 1992-1993. Pada fase ketiga, argumen 'kombinasi yang sulit' antara presidensialisme dan multipartai dibantah oleh para sarjana (terutama para sarjana muda Amerika Latin yang menyelesaikan disertasi doktoral di universitas-universitas AS dan Eropa antara tahun 1997 sampai dengan 2007) yang mengklaim bahwa presidensialisme dapat bekerja seperti parlementerisme: presiden mampu membangun koalisi multipartai yang stabil, bahkan dalam sistem kepartaian yang belum terinstitusionalisasi dengan baik sekalipun.[20] 'Gelombang ketiga' ini dimulai pada tahun 1995.

Karena itu, ketika para pakar demokrasi era 1980-an dan 1990-an menyatakan bahwa rezim presidensial multipartai ditakdirkan untuk runtuh, hari ini ada konsensus yang berkembang bahwa presidensialisme tetap dapat bekerja seperti parlementerisme, sebab dalam negara-negara presidensil sama-sama mampu membangun koalisi yang efektif dan stabil seperti rekan-rekan

---

[18] Juan Linz. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1. (1990).

[19] Scott Mainwaring. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, Vol 26, Issue 2. (1993).

[20] Daniel Chasquetti, Democracia, presidencialismo y partidos polıticos America Latina: evaluando la difıcil combinacion. sebagaimana dikutip oleh Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, *Op. Cit*., h. 4

mereka di rezim parlementer.[21] Dalam dekade belakang ini, literatur tentang desain kelembagaan dan demokratisasi telah mengambil beberapa arah baru. Seperti disampaikan oleh Robert Elgie bahwa perdebatan tentang presidensialisme telah banyak berubah sejak masa kritik klasik Linz. Diskusi telah bergerak jauh melampaui topik seputar perbandingan kelemahan dan kelebihan presidensialisme versus parlementerisme itu sendiri[22] menjadi beralih dan berfokus pada soal koalisi dalam presidensialisme karena sejak dimulainya gelombang ketiga demokratisasi, mayoritas presiden minoritas dan pemerintahan koalisi telah meluas seiring semakin meningkatnya fragmentasi partai. Selama periode ini, lebih dari separuh dari semua presiden minoritas dalam sistem politik demokrasi telah memerintah dengan kabinet multipartai.[23]

Ada dua alasan utama pembentukan koalisi pada sistem pemerintahan presidensial, yaitu: *Pertama*, dalam presidensialisme multipartai, partai politik umumnya tidak dapat memobilisasi suara yang diperlukan untuk mengamankan kursi kepresidenan. Mereka perlu membangun koalisi untuk memenangkan pemilihan.[24] Fragmentasi partai yang tinggi cenderung menghasilkan sejumlah partai menengah sehingga tidak mengherankan, partai pengusung kandidat presiden akan mencari dukungan dari partai lain untuk mengurangi jumlah kandidat yang bersaing. Kesepakatan semacam itu akan meningkatkan peluang keberhasilan partai tersebut menguasai kursi kepresidenan.

---

[21] Josep M. Colomer and Gabriel L. Negretto. Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?. *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1 (2005). h. 60–89

[22] Robert Elgie. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies? Sebagaimana dikutip oleh Timothy J. Power. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1. (2010). h.23

[23] Paul Chaisty & Timothy J. Power. Flying solo: Explaining Single-Party Cabinets Under Minority Presidentialism. *European Journal of Political Research*, Volume58, Issue 1. (2019). h. 163

[24] Andre´ Borges and Mathieu Turgeon. Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism, *Party Politics*, Vol 25, Issue 2, 2019. (2019). h. 2

Kedua, membangun koalisi mayoritas dalam demokrasi presidensial adalah penting karena banyak kebijakan-kebijakan yang membutuhkan dukungan parlemen untuk dapat terealisasi. Pembentukan koalisi akan meningkatkan kemampuan eksekutif memastikan seluruh programnya melalui legislatif dapat disetujui. Selain itu, karena presiden minoritas tidak bisa dijatuhkan oleh legislatif, hal ini berimplikasi pada kemungkinan: (a) terciptanya pemerintah yang terbelah atau jalan buntu; (b) krisis konstitusional relasi eksekutif-legislatif; (c) upaya *impeachment* yang bisa menjadi pengalaman traumatis, dan (d) ketidakstabilan rezim. Dengan demikian, tujuan yang kedua dari pembentukan koalisi adalah untuk menciptakan stabilitas pemerintahan.

Sejumlah studi dan praktik ketatanegaraan di beberapa negara menunjukkan bahwa kebijakan pembentukan koalisi dalam sistem presidensial menjadi instrumen yang efektif dalam menggapai tujuan-tujuan sebagaimana diterangkan di atas. Dalam sebuah studi tentang perilaku memilih di Kongres Brasil antara tahun 1989 sampai dengan tahun 1998, Amorim Neto menemukan bahwa memberi penghargaan kepada semua partai koalisi secara proporsional atas kursi kabinet/kementerian sesuai dengan kontribusi atau perolehan suara masing-masing parpol, secara signifikan telah meningkatkan peluang suksesnya pelaksanaan program legislatif presiden.[25]

Secara lebih rinci, manfaat yang akan diperoleh presiden minoritas dari pendistribusian kursi kabinet (koalisi) didokumentasikan dengan baik dalam penelitian tentang presidensialisme koalisi di Amerika Latin. *Pertama*, Presiden minoritas yang berbagi kursi kabinet dengan sekutu koalisi mereka menikmati tingkat dukungan legislatif yang lebih tinggi; *Kedua*, pembentukan koalisi meningkatkan kemungkinan

[25] Eric Magar and Juan Andre´s Moraes. Factions with Clout: Presidential Cabinet Coalition and Policy in the Uruguayan Parliament, *Party Politics*, Vol 18, Issue 3. (2012). h. 429-430.

bahwa beberapa proposal/agenda legislatif presiden akan disahkan menjadi hukum; *Ketiga*, mempercepat diambilnya dan diberlakukannya sebuah kebijakan presiden*; Keempat,* memperkuat "perisai legislatif" terhadap upaya *impeachment* atau pemakzulan; dan *Kelima*, kebijakan ini menambah daya tahan dan efektivitas pemerintah. Karena itu, tidak mengherankan jika survei lintas-regional terhadap anggota parlemen berkesimpulan bahwa pembagian kursi kabinet merupakan strategi manajemen koalisi yang paling banyak digunakan oleh presiden minoritas di berbagai konteks regional.[26]

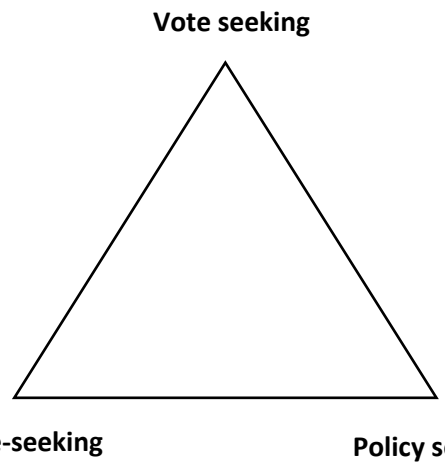
Memang, dalam pembentukan koalisi, instrumen yang digunakan oleh presiden sebagai daya tawar (*bargaining*) terhadap para mitra koalisi tidaklah tunggal tetapi beragam seperti pemberian proyek tertentu, sumbangan dana kampanye, atau bantuan lainnya. Praktik ini dikenal dengan "gentong babi" (*pork barrel*)/ bagi-bagi rejeki". Hal ini tentu memberi presiden cukup banyak kebebasan untuk menegosiasikan dukungan partai-partai tanpa memberi mereka kursi di meja kabinet. Tetapi *sharing* kekuasaan melalui pembagian kursi kabinet merupakan media utamanya sebagaimana tergambar dari hasil survei Paul Chaisty & Timothy J. Power yang menunjukkan bahwa, dari 338 legislator yang disurvei di sembilan negara, sekitar 49 persen menganggap kekuatan kabinet sebagai alat yang paling efektif dan lebih dari 70 persen sebagai salah satu dari dua yang paling efektif. Menggabungkan data yang tersedia di berbagai negara (Armenia, Benin, Brasil, Chili, Ekuador, Kenya, Malawi, Rusia dan Ukraina), lebih dari 40 persen responden menilai kekuatan kabinet sebagai sumber daya paling penting yang digunakan dalam pembangunan koalisi di tujuh dari kesembilan kasus. Ketika diajukan pertanyaan terbuka kepada anggota parlemen, Secara umum apa imbalan atau manfaat bagi partai atau politisi yang bergabung dengan koalisi kepresidenan? Diperoleh

[26] Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. *Op. Cit.*, h. 2.

jawaban bahwa 'posisi kabinet' adalah jawaban tunggal paling populer, yang dikutip secara spontan oleh 131 dari 355 orang yang diwawancarai (36,9 persen).[27]

Dari sisi motivasi, merujuk pada 3 (tiga) tipologi kepartaian yang disampaikan oleh Kaare Strom yaitu: (i) partai dengan tipe pencari suara (*vote-seeking*), (ii) tipe pencari kekuasaan (*office-seeking*), dan (iii) tipe partai berbasis kebijakan (*policy-seeking*), maka spirit/motivasi yang melandasi pembentukan koalisi tidak akan lepas dari pengaruh ketiga karakter tersebut.

Bagan Tipologi Perilaku Partai Politik[28]



Model partai pencari suara (*The Vote-Seeking Party*) pertama kali dikenalkan oleh Down sehingga model ini dikenal dengan *Downsian views*. Dalam model ini, partai tidak lebih dari sekedar *a "teams of men" seeking to maximize their electoral support for the purpose of controlling government. Thus Downsian parties are not only vote seekers but vote maximizers.*[29] Adapun tipe partai pencari jabatan (*The Office-Seeking Party*) yaitu tipe partai yang

[27] Paul Chaisty & Timothy J. Power. *Op. Cit.*, h. 166.

[28] Kaare Strom. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2 (May, 1990). h. 572

[29] *Ibid*. h. 566

berusaha untuk memaksimalkan, bukan suara mereka, tetapi kontrol mereka atas jabatan politik/ jabatan yang dipilih(*elected office*). Melalui sejumlah jabatan yang dikendalikannya, partai ini akan memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi lewat barter berbagai kebijakan politik. Sementara itu, partai pencari kebijakan (*The Policy-Seeking Party*) lebih berorientasi pada bagaimana memaksimalkan pengaruhnya terhadap pembentukan kebijakan-kebijakan publik.

Menurut Kaare Strom, ada beberapa kondisi yang dapat mendorong partai-partai berperilaku sebagai partai pencari suara, partai pemburu jabatan, atau partai yang berorientasi pada kebijakan. Beberapa kondisi dimaksud sebagaimana tabel di bawah ini:[30]

Condition	Model		
	Vote Seeking	**Office Seeking**	**Policy Seeking**
Public party finance	Large	Large	Large
Organizational form	Capital	Capital	Labor
	intensive	intensive	intensive
Intraparty democracy	Low	Low	High
Recruitment channels	Permeable	Permeable	Impermeable
Leadership accountability	Low	High or Low	High
Electoral competitiveness	High	Low	Low
Electoral system distortion	Low	High	High
Spatial dimensions	Many	Few	Few

[30] *Ibid.* h. 593

Number of parties	Few	Many	Many
Office benefit differential	High or low	High	Low
Policy influence differential	High or low	Low	High
Example	British Conservatives	Italian Christian Democrats	Finnish Social Democrats(?)

Merujuk pada tiga karakter perilaku partai di atas, maka harus diakui bahwa model koalisi yang berkembang di Indonesia pasca reformasi menunjukkan perilaku partai dalam meracik menu koalisi dipengaruhi oleh dua karakter:[31] Karakter pertama, upaya memburu jabatan (*office seeking*), di mana perilaku partai dalam membangun koalisi lebih didasarkan pada kehendak untuk memperbesar peluang dalam memperoleh posisi di kabinet-pemerintahan yang akan terbentuk. Sehingga akhirnya dalam memilih mitra koalisi, elite partai politik cenderung didorong oleh keinginan untuk memaksimalkan proses negoisasi dalam *power sharing*. Itulah sebabnya muncul manuver di internal partai untuk merapat pada kandidat yang potensial menang dalam pilpres.

Karakter kedua, modus pencari suara (*vote seeking*), di mana elite partai politik dalam membentuk koalisi lebih didasarkan pada upaya memenangkan pemilihan. Modus untuk menang itulah yang membuat partai membuka diri pada siapa saja yang ingin masuk (*catch all*), asal kemenangan dalam pilpres bisa diraih. Dalam logika *catch all* ini tidak ada alasan bagi partai untuk menolak sekutu yang ingin bergabung untuk mengalahkan kompetitor. Dalam konteks semacam ini, jarak ideologi bukan sesuatu yang penting. Yang paling penting adalah

[31] AA GN Ari Dwipayana, Multi Partai, Presidensialisme dan Efektifitas Pemerintahan, *Makalah*, disampaikan dalam seminar nasional dengan tema "Membedah Undang-Undang Partai Politik, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation.

memenangkan pertarungan. Itulah sebabnya, dalam logika *vote seeking* akan muncul paradoks dalam proses pembentukan koalisi, di mana partai-partai yang memiliki jarak ideologis yang lebar bisa bertemu.

Apa implikasinya pada jalannya pemerintahan? Koalisi yang terbentuk dengan dasar *office seeking* dan *vote seeking* pada dasarnya koalisi yang rapuh. Karena bagaimanapun, koalisi itu dibentuk oleh pertimbangan yang pragmatis-jangka pendek. Dalam perjalanan selanjutnya, logika *office seeker* selalu ditandai dengan upaya memaksimalkan daya guna posisi politik dalam kabinet untuk kepentingan ekonomi-politik elite partai. Begitupula, atas nama pencari suara (*vote seeking*), partai politik juga bisa bermanuver untuk meraih simpati publik dalam proses pemilu berikutnya. Dengan kata lain, koalisi akan melalui dua periode: periode bulan madu (1-2,5 tahun) dan periode berikutnya (2,5-5 tahun) akan ditandai dengan ketegangan-ketegangan dalam kabinet pemerintahan. Ketegangan itu bisa jadi muncul sebagai konsekuensi perebutan sumberdaya ekonomi-politik negara ataupun karena berbagai isu-isu dan agenda kebijakan yang berkaitan dan berimplikasi terhadap basis pendukung partai mitra koalisi.

Selain itu, koalisi yang dibangun hanya berdasar pertimbangan *vote seeking* akan membuat partai hanya hadir di tengah-tengah masyarakat pada saat momen-momen pemilihan, baik pemilu lokal maupun pemilu nasional. Dan dalam banyak hal, perilaku partai juga sangat dipengaruhi oleh logika pemilihan (elektoralis), seperti menjadi lebih berorientasi *catch all party* dibandingkan ideologis-kebijakan. Sedangkan, orientasi *office seeking* membuat perilaku partai lebih pragmatis-jangka pendek terutama dalam mengejar posisi-posisi strategis dalam pemerintahan. Kosekuensinya, partai-partai tidak bisa dibedakan satu dengan yang lainnya dari sisi orientasi kebijakannya.

Implikasi paling serius dari bagunan koalisi yang hanya semata-mata beroreintasi pada *vote seeking* dan *office seeking* adalah tergerusnya hak-hak prerogatif Presiden khususnya dalam menunjuk para menterinya berdasarkan kompetensi, keahlian, integritas dan pengalaman. Presiden akan dipaksa untuk mengikuti irama dan kemauan politik para mitra koalisinya yang sebagian besarnya tidak cocok dengan kebijakan, program dan visi-misi Presiden. Dalam kondisi yang seperti ini, cita-cita untuk membangun kabinet profesional (zaken kabinet) akan mustahil dapat diwujudkan. Padahal secara konstitusional dalam sistem presidensil, para menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan seorang menteri. Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan, *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*. Dengan demikian, yang bertanggung jawab adalah Presiden, bukan Menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidentil itu bersifat lebih profesional daripada politis.

Sebab itu, dalam menetapkan kriteria seseorang untuk diangkat menjadi menteri, presiden sudah selayaknya lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan selain persyaratan dukungan politis karena dalam sistem pemerintahan presidensil lebih menuntut kabinetnya sebagai *zaken-kabinet* daripada kabinet dalam sistim parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya. Dalam parlementarisme, menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada parlemen. Dengan demikian, syarat utama dan paling penting untuk duduk dalam kabinet adalah mendapatkan dukungan politik dari parlemen. Sekalipun dalam sistem parlementer kedudukan menteri bersifat sentral karena kinerja pemerintahan sepenuhnya berada di tangan para menteri yang dikomandani oleh seorang Perdana Menteri, pertimbangan politis dalam pengangkatan menteri lebih dominan daripada pertimbangan aspek profesionalisme.

Merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie, kebutuhan untuk membentuk kabinet yang profesional dalam sistem presidensil diperkuat oleh kenyataan bahwa menteri itu sendiri adalah pemimpin yang tertinggi dalam kegiatan pemerintahan di bidangnya masing-masing. Oleh karena dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden tergabung fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, maka tentunya Presiden dan Wakil Presiden tidak mungkin terlibat terlalu mendetil dalam urusan-urusan operasional pemerintahan sehari-hari. Bahkan, untuk kepentingan koordinasi, terbukti pula diperlukan adanya jabatan menteri senior, seperti para Menteri Koordinator. Artinya, untuk melakukan fungsi koordinasi teknis saja, Presiden dan Wakil Presiden sudah tidak dapat lagi terlalu diharapkan efektif. Oleh karena itu, jabatan menteri untuk masing-masing bidang pemerintahan tersebut memang seharusnya dipercayakan penuh kepada para menteri yang kompeten di bidangnya masing-masing.[32]

Bukti bahwa pembentukan kabinet tidak sepenuhnya berdasarkan pertimbangan pengalaman, kapasitas dan integritas adalah, dari 9 (Sembilan) menteri yang terlibat kasus korupsi sejak era pertama pemerintahan SBY hingga Era kedua pemerintahan Jokowi, 8 orang merupakan kader parpol dan 1 orang profesional walaupun sebenarnya juga memiliki kedekatan dengan partai tertentu. Fenomena ini menunjukkan kalau mereka dipilih sebagai menteri hanya sekedar menjadi "ATM" partai sehingga orientasi kerjanya tidak kepada kepentingan rakyat tetapi kepentingan kelompok dan pribadi.

[32] Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) h. 62-63

Tabel: Menteri Yang Terlibat Kasus Korupsi

No	Nama Menteri	Partai Politik/ Non-Partai Politik	Era Pemerintahan
1	Siti Fadillah	Non-Partai Politik	SBY
2	Andi Mallarangeng	Partai Demokrat	SBY
3	Suryadharma Ali	PPP	SBY
4	Jero Wacik	Partai Demokrat	SBY
5	Juliari Batubara	PDI-P	Jokowi
6	Idrus Marham	Partai Golkar	Jokowi
7	Imam Nahrawi	PKB	Jokowi
8	Edhy Prabowo	Partai Gerindra	Jokowi
9	Johnny G Plate	Partai NasDem	Jokowi

Kini, sudah saatnya bangunan koalisi dalam sistem presidensial di Indonesia untuk lebih dititik tekankan pada *policy seeking*. Dalam teori koalisi berbasis kebijakan (*policy seeking*) mengasumsikan bahwa koalisi hanya akan dibuat oleh dan antar partai-partai yang memiliki kesamaan atau kemiripan, atau paling tidak dekat satu sama lain, dalam ruang kebijakan. Partai yang secara ideologi dan garis kebijakan berbeda dan berjarak sebegitu jauh, tentu tidak akan menjadi bagian dari mitra koalisi. Keuntungan yang akan didapat dari corak koalisi berdasar pada kebijakan adalah segala keputusan negara akan pertama-tama mempertimbangkan kepentingan rakyat luas. Sementara pada koalisi pencari suara dan pemburu jabatan hanya akan berfikir kepentingan pribadi dan kelompok.

Memang, motivasi pembentukan koalisi yang berbasis pada kebijakan (*policy seeking*) biasanya hanya diposisikan sebagai pelengkap – bukan pengganti – motivasi pencari jabatan (*office seeking*) karena dalam teori koalisi yang berorientasi pada kebijakan biasanya mengasumsikan bahwa partai-partai juga mengejar jabatan karena jabatan dianggap sebagai prasyarat untuk mempengaruhi kebijakan. Bahkan, melalui jabatan pula,

keuntungan elektoral yaitu memaksimalkan perolehan suara (*vote seeking*) dalam pemilu dapat digapai oleh parpol. Artinya, menurut Budge dan Laver, motivasi untuk mendapatkan kedudukan (*office seeking*) dalam berbagai jabatan pemerintahan dapat dinilai sebagai tujuan itu sendiri atau bisa juga sebagai sarana untuk mempengaruhi kebijakan (*policy seeking*); dengan cara yang sama, keluaran kebijakan (*policy seeking*) dapat dinilai sebagai tujuan dalam diri mereka sendiri atau sebagai sarana untuk meningkatkan kesempatan memaksimalkan suara pada pemilihan berikutnya (*vote seeking*).[33] Hal yang sama disampaikan oleh Carol Mershon bahwa secara umum diasumsikan bahwa tidak ada partai yang, "sama sekali tidak tergerak oleh keinginan untuk memegang jabatan, sama seperti tidak ada yang sepenuhnya mengabaikan kebijakan atau masalah pemilihan".[34] Karena itu, Budge dan Laver menambahkan, membedakan antara keduanya sangat sulit karena, "jabatan dapat dicari baik sebagai tujuan itu sendiri maupun sebagai sarana untuk memenuhi tujuan kebijakan. Demikian pula, kebijakan dapat ditempuh baik sebagai tujuan itu sendiri maupun sebagai sarana untuk mencapai jabatan".[35]

Dengan demikian, sekalipun karakter partai dapat dibedakan ke dalam tiga kategori yaitu *vote seeking, office seeking,* dan *policy seeking,* namun ketiganya tidak dapat dipisahkan karena satu dengan lainnya saling berinteraksi. Partai yang berorientasi pada pemaksimalan suara dalam pemilu dan berhasil mewujudkannya, pada akhirnya akan mendapatkan posisi jabatan yang signifikan, dan pada gilirannya partai-partai

---

[33] Ian Budge and M. J. Laver, Coalition Theory, Govemment Policy and Party Policy, dalam M. J. Laver and Ian Budge (ed). *Party Policy and Government Coalitions*. (London: The Macmillan Press, 1992), h. 1

[34] Carol Mershon, The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. Sebagaimana dikutip oleh Matt Evans. Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation. *Politics & Policy*, Volume 46, No. 1. 2018, h. 3

[35] Ian Budge and Michael Laver. Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly.* Vol. 11, No. 4. (1986). h. 486

ini akan dapat mengontrol berbagai kebijakan negara. Namun demikian, presiden tetap perlu mengedepankan kesamaan ideologi atau kebijakan sebagai basis dalam pembentukan koalisi karena koalisi yang hanya didasarkan pada mencari jabatan dan memaksimalkan suara akan cenderung memposisikan jabatan dalam kabinet sebagai sesuatu yang intrinsik yaitu jabatan hanya untuk jabatan itu sendiri tanpa berfikir lebih jauh yaitu untuk kemanfaatan bangsa dan negara. Sementara koalisi yang lebih berorientasi pada kebijakan akan menjadikan serta memperlakukan jabatan dalam pemerintahan hanya sebatas sarana (nilai instrumental) yang harus digunakan semaksimal mungkin untuk tujuan mulia yaitu memengaruhi keluaran kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

Jika pendekatan yang berorientasi pada kesamaan arah kebijakan dan kesamaan ideologi ini yang dikedepankan, maka tentu Presiden sebagai penggagas koalisi pastilah tidak akan mengajak partai sebanyak-banyaknya untuk masuk dalam mitra koalisi. Untuk membangun koalisi yang ideologis, jumlah parpol dalam koalisi cukup memenuhi kebutuhan minimalis saja (*minimal winning coalition*) yaitu untuk menang dalam pemilu dan menang voting di parlemen. Sebab, setiap pembentukan koalisi yang terlalu gemuk justru akan memerlukan banyak jatah jabatan yang harus disediakan oleh presiden sementara pada saat yang bersamaan mungkin sebagian dari kelebihan mitra koaliasi tersebut tidak berkontribusi maksimal dalam mencapai tujuan dibentuknya koalisi. Riker menegaskan, ... *Any 'surplus' actors, would consume some of the spoils of office without having contributed to winning them*.[36] Dalam koalisi pencari kebijakan (*policy seeking*), presiden sudah seharusnya hanya memilih parpol-parpol yang memiliki jarak ideologis terkecil saja yang perlu diakomodir, selebihnya tentu tidak perlu.

[36] Ian Budge and M. J. Laver, Coalition Theory ...*Op. Cit.*, h. 2

Ada dua cara yang dapat ditawarkan untuk mewujudkan koalisi pemerintahan yang berorientasi pada kebijakan (*policy seeking*), yaitu: *Pertama*, ke depan pembentukan koalisi harus didasarkan pada "kontrak politik" di antara partai-partai yang berkoalisi sehingga masyarakat bisa menagih komitmen partai-partai di DPR dalam mendukung efektifitas sistem demokrasi presidensial. Koalisi perlu dilembagakan secara permanen dengan cara memperkuat ikatan koalisi melalui semacam kesepakatan yang bersifat notariat atau dituangkan dalam perjanjian legal dan diumumkan secara publik oleh KPU; dan *Kedua*, waktu pembentukan koalisi wajib dilakukan sebelum Pilpres, bukan setelah pilpres selesai. Peraturan perundang-undangan harus melarang adanya perubahan mitra koalisi pasca pelaksanaan Pilpres untuk menutup peluang munculnya praktik-praktik pragmatisme politik di mana koalisi hanya semata-mata soal bagi-bagi kekuasaan sebagaimana terjadi dalam pemilu 2019 di mana Partai Gerinda yang menjadi rival PDI-P dalam pemilu, tiba-tiba masuk sebagai bagian dari mitra koalisi.

Kesimpulan

Sebagaimana telah ditegaskan dalam pembahasan di atas bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, koalisi adalah wajib. Sementara pada sistem presidensial, hal itu bukan sebuah keharusan. Akan tetapi, sistem presidensil yang berpadu dengan sistem multipartai, ada kebutuhan untuk membangun koalisi demi terciptanya stabilitas pemerintahan. Yang harus dipahami adalah, stabilitas dan efektifitas jalannya pemerintahan presidensil hanya akan mungkin tercipta bila dasar pembentukan koalisi antar partai dilandasai oleh kesamaan ideologi dan preferensi kebijakan (*policy seeking*), bukan pada alasan semata-mata untuk meraih jabatan sebanyak-banyaknya (*office seeking*) atau dalam rangka mengumpulkan dukungan suara (*vote seeking*). Tanpa berorientasi pada kedekatan ideologi

dan program kerja, pembentukan koalisi tidak akan banyak memberikan faedah bagi tatakelola pemerintahan yang baik. Bahkan, hal ini bisa mempersubur praktik-praktif koruptif melalui bagi-bagi kekuasaan di antara partai peserta koalisi.

Selain itu, pentingnya koalisi berbasis ideologi adalah dalam rangka menghadirkan kabinet profesional (*zaken-kabinet).* Sebagaimana sudah menjadi pengetahuan umum bahwa, kedudukan menteri di dalam sistem presidensil dan parlemen memiliki karakteristik yang berbeda. Dalam parlementarisme, menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada parlemen. Dengan demikian, syarat utama dan paling penting untuk duduk dalam kabinet adalah mendapatkan dukungan politik dari parlemen. Sekalipun dalam sistem parlementer kedudukan menteri bersifat sentral karena kinerja pemerintahan sepenuhnya berada di tangan para menteri yang dikomandani oleh seorang Perdana Menteri, pertimbangan politis dalam pengangkatan menteri lebih dominan daripada pertimbangan aspek profesionalisme.

Sedangkan dalam sistem presidensil, para menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan seorang menteri. Dengan demikian, yang bertanggung jawab adalah Presiden, bukan Menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidensil itu bersifat lebih profesional daripada politis. Sebab itu, dalam menetapkan kriteria seseorang untuk diangkat menjadi menteri, presiden sudah selayaknya lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan selain persyaratan dukungan politis karena dalam sistem pemerintahan presidentil lebih menuntut kabinetnya sebagai *zaken-kabinet* daripada kabinet dalam sistim parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya.

Daftar Pustaka

Buku :

Clinton Rossiter. *Parties and Politics in America*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1960.

Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

José Antonio Cheibub. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007.

Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

M. J. Laver and Ian Budge (ed). *Party Policy and Government Coalitions*. London: The Macmillan Press, 1992.

Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Paul Chaisty, Nic Cheeseman, and Timothy J. Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, New York: Oxford University Press, 2018.

Richard S. Katz dan William Crotty. *Handbook Partai Politik*. Bandung: Nusa Media, 2014.

Richard S. Katz. *A Theory of Parties and Electoral System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980.

Russell J. Dalton. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: Chatham House Publisher, 1988.

Yves Meny and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition, New York: Oxford University Press, 1998.

Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal, dan Makalah :

Andre´ Borges and Mathieu Turgeon. Presidential Coattails in Coalitional Presidentialism, *Party Politics,* Vol 25, Issue 2, 2019.

David Altman. The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics,* Vol 6. No.3. 1 July 2000.

Eric Magar and Juan Andre´s Moraes. Factions with Clout: Presidential Cabinet Coalition and Policy in the Uruguayan Parliament, *Party Politics,* Vol 18, Issue 3. 2012.

GN Ari Dwipayana, Multi Partai, Presidensialisme dan Efektifitas Pemerintahan, *Makalah*, disampaikan dalam seminar nasional dengan tema "Membedah Undang-Undang Partai Politik, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation.

Ian Budge and Michael Laver. Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly.* Vol. 11, No. 4. 1986.

Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science,* Vol. 34, No. 4, 2004.

Josep M. Colomer and Gabriel L. Negretto. 'Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?'. *Government and Opposition,* Vol. 40, No. 1. 2005.

Juan Linz. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy,* Volume 1, Number 1. 1990.

Kaare Strom. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science.* Vol. 34, No. 2. 1990.

Matt Evans. Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation. *Politics & Policy*, Volume 46, No. 1. 2018.

Paul Chaisty & Timothy J. Power. Flying solo: Explaining Single-Party Cabinets Under Minority Presidentialism. *European Journal of Political Research*, Volume 58, Issue 1. 2019.

Paul Chaisty and Svitlana Chernykh. How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. *Political Research Quarterly*. Vol 70, Issue 4, 2017.

Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy Power, Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective, *Politics and International Relations*, Oxford University, Oxford, UK. 2012.

Scott Mainwaring. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies,* Vol 26, Issue 2. 1993.

Timothy J. Power. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1. 2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Dr. Radian Salman, S.H., LL.M.[1], Rosa Ristawati[2]

[1]Fakultas Hukum dan Program Studi Magister Sains Hukum dan Pembangunan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Airlangga

Email: radian.salman@fh.unair.ac.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email: rosa@fh.unair.ac.id

Abstrak

Amandemen UUD 1945 salah satunya menghasilkan penegasan dan penguatan sistem pemerintahan presidensial. Pengaturan mengenai sistem presidensial dalam UUD NRI 1945 hanya bersifat pokok sehingga rancang bangun sistem presidensial lebih lanjut ditentukan oleh pembentuk undang-undang, yaitu DPR, DPD dan Presiden. Pada sisi lain, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai peran dalam menafsirkan penguatan presidensialisme melalui pengujian undang-undang. Melalui kajian terhadap berbagai putusan Mahkamah Konstitusi ditemukan bahwa isu sistem pemilihan umum berupa ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan kekuasaan Presiden, merupakan isu yang relevan dengan isu sistem pemerintahan presidensial. Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam perkara demikian cenderung memposisikan diri sebagai *self-judicial* restraint dengan pertimbangan hal demikian sebagai kebijakan hukum terbuka.

Kata Kunci : Sistem Pemerintahan Presidensial, Open Legal Policy, Pemilihan Umum, Prerogatif

Latar Belakang

Salah satu kesepakatan dasar perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan dasar tersebut kemudian diwujudkan dalam perubahan UUD yang memperteguh karakteristik sistem presidensiil, yakni: menetapkan masa jabatan presiden yang tetap yang diikuti dengan pengaturan mengenai pemakzulan hanya atas alasan konstitusional (Pasal 7A dan Pasal 7B); pemilihan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A) sehingga Presiden tidak bertanggungjawab kepada majelis/ badan perwakilan (Pasal 3) ; Presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara (Bab III), menegaskan pemisahan kekuasaan yang setidaknya ditandai dengan penegasan kekuasaan membentuk undang-undang oleh DPR (Pasal 4 dan Pasal 20); kedudukan menteri diangkat dan diberhentikan Presiden (Pasal 16), lembaga kepenasehatan yang tidak terpisah sebagai kelembagaan negara sendiri, tetapi dibentuk oleh Presiden[1]. Pembentuk UUD juga mempertimbangkan pengalaman perjalanan ketatanegaraan dalam sistem pemerintahan parlementer yang tidak stabil bagi pemerintahan dan krisis politik[2], sebagai dasar untuk memperkuat sistem presidensial. Hal ini termasuk peristiwa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dalam masa jabatannya karena alasan yang cenderung politis, bukan alasan hukum dengan dasar putusan pengadilan.

---

[1] Dalam naskah amandemen UUD 1945, BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG, diberikan keterangan dihapus.

[2] Mengenai kesepakatan dasar perubahan UUD 1945, salah satu satunya adalah penguatan sistem Pemerintahan Presidensial. Pembentuk UUD menyatakan : "mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial dipandang lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia. Sebab, pada saat Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, praktik penyelenggaraan kehidupan bernegara tidak pernah stabil." . Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahuan 1945*, *Buku II*, *Sendi-Sendi/ Fundamental Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, h. 160, 548.

Penguatan sistem pemerintahan presidensiil melalui perubahan UUD 1945 bukan merupakan akhir dari desain sistem Presidensial Indonesia. Karena UUD 1945 mengatur hal yang pokok dan prinsip[3], maka tersedia kekuasaan dan kesempatan luas bagi DPR dan Presiden sebagai institusi politik pembentuk undang-undang untuk mengatur ketentuan lebih lanjut bangunan sistem pemerinatahan presidensial. Kekuasaan dan kesempatan yang luas identik sebagai pengaturan yang bersifat kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Dalam ruang lingkup isu presidensialisme, wujudnya antara lain undang-undang dibidang : pemilihan umum[4], kepartaian, kementerian dan kedudukan dan hubungan DPR, DPD dan Presiden.

Pada sisi lain, sejak pranata pengujian undang-undang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, menjadi salah satu bentuk *check and balances* terhadap pembentuk undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi mempunyai peran konstitusional yang sangat berpengaruh terhadap pembangunan hukum, termasuk dalam hal penegasan dan penguatan sistem presidensiil melalui pengujian undang-undang. Putusan tersebut merentang dari soal sistem pemilu yang meliputi isu konstitusional mengenai ambang batas pencalonan Presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan juga hal-hal yang berhubungan dengan kekuasaan Presiden, terutama dalam konteks hak prerogatif. Dalam kerangka yang lebih luas yang juga berhimpitan dengan konsep sistem pemerintahan presidensiil, putusan MK juga berhubungan dengan kekuasaan pembentukan undang-undang. Semua pertimbangan hukum

[3] Pitkin menyebut karakter pokok konstitusi adalah " lasting, inclusive, principled, and fundamental". Lihat *Hanna* F. *Pitkin*, **The I*dea of a Constitution*,** Journal of Legal Education, 37, 1987 h. 169.

[4] Setiap perhelatan pemilihan umum, UU Pemilu selalu diubah atau diganti, terakhir dengan UU No. 7 Tahun 2017.

(ratio decidendi) dalam putusan-putusan tersebut menunjukkan pandangan dan pendirian MK dalam isu penguatan sistem Presidensiil. Dengan posisinya yang *'decisive',* MK mempunyai peran dalam "menafsir" tentang apa sistem presidensiil dan bagaimana penguatan sistem presindensial tersebut seharusnya dilakukan melalui pelembagaan norma dalam undang-undang.

Maka kebutuhan untuk melakukan riset dalam rangka melakukan inventarisasi, analisa dan klasifikasi (klaster) putusan MK mengenai gagasan penguatan sistem presidensiil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akan dapat menakar apa saja yang telah dibangun oleh MK dalam narasi konstitusional mengenai penguatan sistem presidensiil dan bagaimana cita-cita hukum ke depan *(ius constituendum)* mengenai sistem pemerintahan tersebut dalam narasi konstitusional. Studi mengenai sistem presidensiil Indonesia yang beranjak dari teori dan evaluasi dalam ranah empirik dengan kacamata ilmu politik dapat dikatakan telah cukup banyak tersedia, seperti yang dilakukan oleh Haris[5], Hanan[6], Nurhasim[7], Yudha[8], Mietzner[9], Siregar[10], Ellis dan Samuel[11] dan juga studi presidensialisme dilihat dari sistem pemilu yang dilakukan Surbakti[12]. Demikian

---

[5] Syamsudin Haris, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Penerbit ANDI, 2014.

[6] Djayadi Hanan, **Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia**, PT. Mizan, Bandung:2014. Liha

[7] Moch. Nurhasim, Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran:Upaya Memperkuat SistemPresidensial Di Indonesia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014. Lihat pula Jayadi Hanan,", Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian, Makalah tidak diterbitkan.

[8] Hanta Yudha A.R., **Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi,** Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2010.

[9] Marcus Mietzner, Co**ercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia**, Contemporary Southeast Asia, Vol. 38, No. 2 (August 2016),

[10] Sarah Nuraini Siregar (Ed.), **Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia**, 2018.

[11] Andrew Ellis and Kirsti Samuels, **Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience : A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop**, International IDEA, 2010.

[12] Ramlan Surbakti, **Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif,** Kemitraan Patnership, Jakarta, 2011.

pula studi mengenai sistem presidensiil dalam konteks hukum dan konstitusi seperti yang dilakukan oleh Isra[13], Rahman[14] dan Ristawati[15]. Namun studi berbasis putusan dengan melakukan sistematisasi dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, belum banyak dilakukan. Dalam konteks pembangunan hukum berbasis putusan, riset ini berkarakter dari kasus-kasus *(court based approach)* menuju sistematisasi hukum mengenai isu penguatan sistem pemerintahan presidensiil. Namun dalam tulisan ini hanya fokus pada pemetaan putusan MK yang berkaitan dengan sistem presidensiil.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, masalah yang akan dikaji dalam artikel hasil penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa karakteristik sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945?
2. Bagaimana pandangan/ pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai sistem pemerintahan presidensial ?

Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil penelitian hukum *(legal research),* dengan menggunakan pendekatan konseptual *(conceptual approach)* pendekatan perundang-undangan *(statute approach),* pendekatan kasus *(case approach),* dan pendekatan historis *(historical approach)*[16]. Sebagai penelitian berbasis putusan, penelitian ini

---

[13] Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia**, Rajawali Press, Jakarta, 2010. Lihat pula Saldi Isra, **Sistem Pemerintahan Indonesia,** Rajawali Press, Jakarta, 2010.

[14] Aulia Aman Rahman, **Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Suatu Studi Tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi**, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

[15] Rosa Ristawati, Modelling Executive Powers in the Indonesian Constitution. A Comparative Study of Constitutions, Ph.D Dissertation Faculty of Law Maastricht University, 2017. https://www.semanticscholar.org/paper/Modelling-executive-powers-in-the-Indonesian-a-of-Ristawati/8674b4e2062973c55de1c19306f2fa5ba2957412.

[16] *Ibid*.

akan melakukan inventarisasi putusan dengan kriteria/ indikator berupa karakteristik sistem presidensial *(concept)*. Untuk menentukan suatu putusan mengandung isu mengenai sistem pemerintahan Presidensial, didasarkan pada dalil pemohon pengujian undang-undang yang menyebut atau menggunakan argumentasi presidensialisme. Selanjutnya dari inventarisasi, dilakukan pemetaaan dan analisis mengenai substansi pandangan/ pendapat MK mengenai sistem pemerintahan presidensial.

Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945

Sebelum menganalisa sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia menurut UUD 1945, perlu untuk dibahas konsep dasar mengenai sistem Pemerintahan. Dalam rezim demokrasi modern, terdapat tiga model sistem pemerintahan: sistem parlementer, sistem presidensiil, dan sistem campuran. Donald S. Lutz menyatakan bahwa dalam sistem parlementer, eksekutif dipimpin oleh perdana menteri yang merupakan bagian dari legislatif[17]. Dalam sistem presidensial, eksekutif dipilih secara secara langsung oleh rakyat dan bukan bagian dari legislatif. Dalam sebuah konstitusi presidensiil, presiden atau sebutan lain adalah kepala negara dan kepala pemerintahan dengan masa jabatan yang telah ditentukan. Sistem pemerintahan dapat pula ditentukan oleh hubungan para menteri di dalam eksekutif (kabinet). Kabinet presidensiil merupakan bentukan Presiden sehingga pola hubungannya adalah hierarkis, sementara dalam sistem parlementer, perdana menteri sebagai *chief executive* memiliki hubungan kolegial dengan para menteri di kabinet. Hal ini menunjukkan bahwa susunan kabinet dalam sistem presidensial lebih fleksibel yang sepenuhnya tergantung Presiden. Dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden dan dikenal sebagai kekuasaan presiden.

[17] Donald S. Lutz, **Principles of Constitutional Design**, Cambridge University Press, 2006, h.118

Cheibub menyebutkan tiga kekuasaan di mana Presiden mungkin memiliki dominasi dalam proses anggaran; kekuasaan untuk menginisiasi proses pembentukan undang-undang dalam hal anggaran negara, kekuasaan untuk mengubah usulan anggaran negara, dan pengeluaran negara dalam situasi di mana tidak diperoleh persetujuan untuk dalam proses pembentukan undang-undang terkait dengan anggaran negara[18]. Di beberapa konstitusi presidensial, Presiden diberikan beberapa kekuasaan legislatif termasuk veto serta hak eksklusif presiden untuk mengundangkan suatu undang-undang tertentu. Dalam konteks legislasi, Cheibub berpendapat bahwa Presiden, sebagai eksekutif, dapat mendominasi inisiatif legislasi di bidang pembuatan kebijakan yang paling penting karena Presiden memiliki hak eksklusif untuk menginisiasi proses pembuatan undang-undang yang menyangkut anggaran, pajak, dan administrasi publik[19]. Sistem presidensial menunjukkan pola hubungan yang berbeda dengan sistem parlementer. Sistem presidensial cenderung pada eksekutif yang mandiri *(non parliamentary executive)* melalui gagasan pemisahan dan pembagian kekuasaan. Gagasan pemisahan kekuasaan berorientasi ada kemandirian dan kebebasan, sedangkan pembagian kekuasaan berakar pada keseimbangan dan kontrol antara cabang kekuasaan.

Sistem Presidensiil berdiri pada tata kekuasaan berdasarkan prinsip pemisahan Kekuasaan sehingga *check and balance* adalah kunci menjaga presidensialisme efektif sekaligus akuntabel[20].

---

[18] Jose Antonio Cheibub, *Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies*, *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, accessed via www.juridicas.unam.mx , h. 10.

[19] Ibid. h. 118.

[20] Susan Rose Ackerman, **Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines**, 2011, *Faculty Scholarship Series*, Paper 4155, accessed online via www.digitlcommons.law.yale.edu/fss_papers/4155. Pasquino menyebut " *hyper-presidentialism, when the President of the Republic is also recognized as the leader of the parliamentary majority and cumulates the executive and legislative power.* Lihat Pasquino, G., **The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism: A West European Perspective**, in: Elgie, R. And Moestrup, S. (eds), **Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study**, London: Routledge, 2007, h. 24

Namun dominasi dan centrum kekuasaan yang pada Presiden dalam kualitasnya kepala negara *(nominal executive)* maupun sebagai kepala pemerintah *(real executive)*, dan kenyamanan dari kemungkinan pemakzulan, sistem presidensial dapat mempunyai potensi yang mengarah pada *hyper-presidentialism* atau bahkan rezim otoriter[21]. Ackerman menggambarkan hyper-presidentialisme sebagai "*Presidents who are challenged use the rhetoric of separation of powers to defend their actions and argue against the imposition of checks and balances by the other branches and institutions*"[22]. Meskipun terdapat argumentasi bahwa *dual* legitimasi antara Presiden dan Legislatif yang masing-masing dipilih oleh rakyat secara langsung, memiliki kekuasaan yang mandiri serta tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan yang lainnya, hal ini sering dianggap sebagai potensi besar terjadinya kebuntuan dalam sistem pemerintahan presidensiil. Namun potensi munculnya rezim yang otoriter tetap terbuka, karena kekuasaan eksekutif sebagian besar dipegang oleh satu institusi tunggal yaitu Presiden. Menurut Héctor Fix-Fierro dan Pedro Salazar-Ugarte terdapat dua mekanisme untuk menstabilkan dan mencegah sistem presidensial mengarah kepada rezim otoriter: 1. dengan memperkuat kemampuan presiden untuk mempengaruhi kerja legislatif (memperkuat eksekutif) dan, 2. dengan memperkuat kemampuan anggota legislatif untuk mempengaruhi ranah pemerintahan (meningkatkan kekuasaan parlemen)[23]. Selain itu, langkah alternatif untuk memperkuat Eksekutif adalah dengan memperkuat hak veto presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh legislatif; memberikan preferensi pada inisiasi proses legislatif oleh Presiden (semua pengajuan inisiasi tersebut harus disetujui ataupun ditolak dalam waktu yang terbatas); memberi Presiden lebih banyak

[21] Susan Rose Ackerman, Ibid.

[22] Ibid.

[23] Héctor Fix-Fierro, Pedro Salazar-Ugarte, **Presidentialism**, dalam: **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,** edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajo, Oxford University Press, 2012, h. 26.

kewenangan untuk mengeluarkan keputusan dengan kekuasaan legislatif, atau, pada akhirnya memberi kewenangan kepada presiden untuk mengajukan undang-undang. Di sisi lain, mekanisme untuk meningkatkan kekuasaan parlemen dapat dilakukan dengan meningkatkan keterlibatan legislatif dalam pengangkatan anggota kabinet, sehingga dapat memperkuat kewenangannya untuk membuat pemerintah bertanggung jawab; atau memperluas kewenangannya untuk membentuk kebijakan publik.

Berkebalikan dengan potensi terjadinya rezim otoriter atau *hyper-presidentialism,* kemungkinan presidensialisme yang lemah sangat terbuka terjadi karena problem sistem kepartaian, hubungan eksekutif dan legislastif dan sistem pemilu. Mainwaring menjelaskan bahwa presidensialisme multipartai kemungkinan menyebabkan kebuntuhan antara eksekutif dan legislatif dan sulitnya membangun koalisi antarpartai dalam demokrasi presidensial, sehingga berkonsekuensi merusak terhadap stabilitas demokrasi[24]. Sementara Juan Linz dari sudut pandang yang berbeda menjelaskan bahwa desain kelembagaan yang terpisah antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, menyebabkan antara satu dengan yang lainnya memiliki kemandirian bertindak yang bisa saja bertentangan antara satu dengan yang lainnya[25]. Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, serta masa jabatan yang bersifat tetap menjadi dasar klaim legitimasi presiden yang berhadapan dengan lembaga legislatif. Adanya *dual* legitimasi dengan masing-masing memiliki kekuasaan yang mandiri serta tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan yang lainnya, merupakan potensi besar terjadinya kebuntuan dalam sistem pemerintahan

[24] Scott Mainwaring, Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, Comparative Political Studies, Vol. 26 No. 2, Sage Publications, 1993, h. 198-225.

[25] Juan J. Linz (Juan José), The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990, The Johns Hopkins University Press, h. 53.

presidensiil. Hal demikian diakui pula oleh Cheibub bahwa kebuntuan sistem presidensiil disebabkan oleh kemungkinan presiden terpilih serta anggota legislatif yang menguasai mayoritas kursi di lembaga perwakilan rakyat berasal dari partai yang berbeda. Dalam situasi demikian, sistem presidensiil tidak memiliki prinsip-prinsip demokrasi yang dapat memecahkan atau mekanisme konstitusional, untuk menyelesaikan kebuntuan seperti membubarkan anggota parlemen dan segera menyelenggarakan pemilu untuk membentuk pemerintahan baru.[26] Maka gagasan untuk "memurnikan", "memperkuat" dan mengefektifkan sistem presidensiil atau membuat sistem presidensiil bekerja sebagaimana studi Cheibub, Hanan, Isra, Haris, Ellis dan Samuel, Meitzner, dan Siregar setidaknya mencakup lima isu atau indikator berikut[27]: sistem Pemilihan Umum, sistem Kepartaian, pembentukan dan pengelolaan kabinet, dan kekuasaan Presiden dalam sistem Presidensial.

Dalam konteks ketetanegaraan Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, Penjelasan yang merupakan bagian dari UUD 1945 menyebut terdapat tujuh Kunci pokok Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah : 1. Indonesia adalah Negara beradasarkan atas hukum; 2. Sistem Konstitusional; 3. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan rakyat ; 4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR; 5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; 6. Menteri Negara ialah pembantu presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; 7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Dalam amandemen UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk UUD menyepakati lima hal, salah satunya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

---

[26] José Antonio Cheibub, **Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies**, Yale University, h.277-283.

[27] Literatur tersebut dapat dilihat pada bagian kerangka teori dan tinjau kepustakaan.

Ramlan Surbakti dalam PAH III MPR menyatakan bahwa sistem presidensial dipilih untuk menciptakan pemerintahan yang stabil dan yang punya kapabilitas pemerintah[28]. Selanjutnya keputusan kesepakatan dasar oleh MPR menegaskan bahwa mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial dipandang lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia, karena pada saat penerapan sistem pemerintahan parlementer, praktik penyelenggaraan kehidupan bernegara tidak pernah stabil"[29]. Dengan kesepakatan dasar tersebut, desain sistem pemerintahan presidensial Indonesia adalah sebagai berikut :

Tabel 1. Karakteristik Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD NRI Tahun 1945

No.	Karakteristik	Pengaturan Dalam UUD NRI 1945
1	MPR tidak mengangkat dan memberhentikan Presiden, tetapi Presiden di pilih secara langsung oleh rakyat	Pasal 3
2	Sebagai konsekuensi Presiden dipilih secara langsung, maka pemberhentian Presiden dalam masa jabatan bukan karena alasan politik tertentuk oleh MPR, tetapi karena alasan berdasarkan konstitusi	Pasal 7A Pasal 7B
3	Masa Jabatan Presiden yang tetap.	Pasal 7
3	Presiden sebagai kepala Pemerintahan sekaligus kepala Negara	Pasal 4 ayat (1) Pasal 12 Pasal 14 ayat (1) dan (2) Pasal 15

[28] Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahuan 1945, Buku II, Sendi-Sendi/ Fundamental Negara , Ibid.*

[29] *Ibid*, 160

4	lembaga kepenasehatan yang tidak terpisah sebagai kelembagaan negara sendiri, tetapi dibentuk oleh Presiden.	Penghapusan BAB IV UUD 1945
5	Hubungan Presiden dan DPR	Pasal 5, 20, 21
6	kedudukan menteri diangkat dan diberhentikan Presiden,	Pasal 17

.Karakteristik sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI 1945 merupakan pengaturan yang yang pokok dan fundamental, sehingga rancang bangun sistem presidensial lebih lanjut ditentukan oleh kekuasaan pembentuk undang-undang, yaitu DPR, Presiden dan DPD dalam hal-hal tertentu. Dengan konteks demikian, aktor penentu bangunan presidensialisme Indonesia adalah pembentuk undang-undang, yang diwujudkan dalam berbagai undang-undang. Dalam hal ini dapat disebut misalnya undang-undang di bidang pemilihan umum, kementerian, kepartaian, hubungan Presiden dan DPR dan sebagainya.

Pendapat Mahkamah Konstitusi Mengenai Sistem Pemerintahan Presidensial

Pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD dipandang sebagai cerminan prinsip supremasi konstitusi dan konstitusionalisme[30]. Dari sudut pandang supremasi konstitusi, peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, sehingga harus terdapat mekanisme untuk menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang *(constitutionality of legislation).* Dalam perspektif konstitusionalisme, terkandung esensi pembatasan kekuasaan, yakni ketiadaaan mekanisme kontrol terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang dalam berpeluang pada

[30] Jutta Limbach, The Concept of Supremacy of the Constitution, The Modern Law Review, Volume 64, No. 1, January 2001, h.2.

penyalahgunaan kekuasaan sehingga membuka kemungkinan membuat undang-undang yang bertentangan dengan norma-norma konstitusi[31]. Terlebih pada undang-undang yang dibentuk berdasarkan kebijakan hukum terbuka *(open legal policy)* yang memberikan keluluasan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan materi muatannya.

Pengujian undang-undang oleh MK berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, merupakan aktivitas interpretasi dengan pertanyaan mendasar bagaimana konstitusi harus ditafsirkan? Dengan kata lain, pengujian undang-undang tidak sekedar menilai apakah bagian, pasal atau ayat dalam UU bertentangan dengan UUD atau tidak tetapi lebih dari itu pula ketika menerapkan kaidah-kaidah konstitusi atau undang-undang dasar, maka hakim harus pula memutuskan makna kaidah-kaidah tersebut. Oleh karena itu pengujian undang-undang berdimensi penafsiran atas undang-undang yang diuji (*statutory interpretation)* dan penafsiran atas konstitusi *(constitutional interpretation)* sebagai alat uji. Dalam dimensi kedua, karena uji konstitusionalitas undang-undang tidak hanya memberikan tafsir atas teks konstitusi, tetapi juga bagaimana tafsir konstitusi tersebut diterapkan dalam undang-undang yang diuji, maka uji konstitusionalitas undang-undang seringkali berada dalam dua aktivitas, yakni intepretasi dan konstruksi[32]. Maka dalam ajudikasi konstitusional, Justice **Hughes** menyatakan bahwa '*a constitution is without meaning until the judges pour meaning into its provisions'*.[33]

---

[31] Perihal esensi konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan, M. Laica Marzuki, menyatakan "Walaupun paham konstitusionalisme diturunkan *(derived)* dari konstitusi, dan dalam perkembangannya bahkan mendorong keberadaan *constitutional state* namun esensi konstitusionalisme mengagas pembatasan kekuasaan dalam negara. Lihat, M. Laica Marzuki, **Konstitusi dan Konstitusionalisme**, Jurnal Konstitusi Vol. 7 No. 4 Agustus 2010, h. 4.

[32] Randy E. Barnett, **Interpretation and Construction**, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 12-034, 34 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 65-72, 2011, h. 66.

[33] Ziyad Montana & Cyril Ramaphosa, **Constitutional Law: Analysis and Cases**, Oxford University Press, Oxford, 2002, h. 13.

Penelitian berbasis putusan Mahkamah Konstitusi dalam isu presidensialisme dimulai dengan melakukan inventarisasi putusan dengan kriteria karakteristik sistem pemerintahan presidensial sesuai dengan UUD NRI 1945, selanjutnya dilakukan kajian terhadap putusan dengan menemukan dalil atau argumen mengenai sistem presidensial baik dari Pemohon maupun dari keterangan Pemerintah dan DPR dalam berbagai pengujian undang-undang. Meskipun ditemukan berbagai putusan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial, MK telah merumuskan sistem pemerintahan presidensial, dengan karakteristik sebagai berikut :

> *"**Pertama**, lembaga perwakilan (assembly) adalah lembaga yang terpisah dari lembaga kepresidenan. **Kedua**, presiden dipilih oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu. Jadi, baik presiden maupun lembaga perwakilan sama-sama memperoleh legitimasinya langsung dari rakyat pemilih. Karena itu, presiden tidak dapat diberhentikan atau dipaksa berhenti dalam masa jabatannya oleh lembaga perwakilan (kecuali melalui impeachment karena adanya pelanggaran yang telah ditentukan). **Ketiga**, presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. **Keempat**, presiden memilih sendiri menteri-menteri atau anggota kabinetnya **Kelima**, presiden adalah satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif. **Keenam**, anggota lembaga perwakilan tidak boleh menjadi bagian dari pemerintahan atau sebaliknya. **Ketujuh**, presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan melainkan kepada konstitusi. **Kedelapan**, presiden tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. **Kesembilan**, kendatipun pada dasarnya berlaku prinsip supremasi konstitusi, dalam hal-hal tertentu, lembaga perwakilan memiliki kekuasaan lebih dibandingkan dengan dua cabang kekuasaan lainnya. **Kesepuluh**, presiden sebagai pemegang pucuk pimpinan kekuasaan eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya. **Kesebelas,** berbeda dari sistem parlementer di mana parlemen merupakan titik*

pusat dari segala aktivitas politik, dalam sistem presidensial hal semacam itu tidak dikenal." [34]

Adapun putusan MK yang relevan dengan isu sistem pemerintahan presidensial, disajikan dalam tabel berikut dengan mengutip isu pertimbangan MK yang secara spesifik menyebut atau relevan dengan sistem presidensial :

Tabel 2. Putusan MKRI Dalam Isu Sistem Pemerintahan Presidensial

Kategori Isu/Bidang dan Putusan	Pertimbangan MK
Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden[35] 1. No. 51-52-59/PUU-VI/2008 2. No. 44/PUU-XV/2017 3. No. 53/PUU-XV/2017 4. No. 59/PUU-XV/2017 5. No. 70/PUU-XV/2017 6. No. 71/PUU-XV/2017 7. No. 72/PUU-XV/2017 8. No. 49/PUU-XVI/2018 9. No. 50/PUU-XVI/2018 10. No. 54/PUU-XVI/2018 11. No. 58/PUU-XVI/2018 12. No. 92/PUU-XVI/2018 13. No. 74/PUUXVIII/2020 14. No. 66/PUU-XIX/2021 15. No. 52/PUU-XX/2022	**Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 :** *"Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (legal policy) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945".* **Putusan No. 53/PUU-XV/2017 :** *"Menurut Mahkamah, rumusan ketentuan Pasal 222 UU Pemilu adalah dilandasi oleh semangat demikian. Dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden*

[34] Putusan No. 53/PUU-XV/2017

[35] Putusan mengenai ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam undang-undang pemilihan umum merupakan pengujian yang paling sering dilakukan. Dalam tabel ini hanya disajikan putusan penting yang berkaitan langsung dengan argumentasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial.

dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik."

Putusan No. 52/PUU-XX/2022 :

"..setelah membaca semua putusan Mahkamah yang berkaitan dengan isu ambang batas pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik, pada pokoknya Mahkamah menyatakan syarat ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden adalah konstitusional, sedangkan berkenaan dengan besar atau kecilnya persentase presidential threshold merupakan kebijakan terbuka (open legal policy) dalam ranah pembentuk undang-undang. Pendirian Mahkamah tersebut berpijak pada perlunya penguatan sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD 1945 sehingga dapat efektif. Dalam pandangan Mahkamah, pemilu Presiden dan Wakil Presiden perlu dirancang untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan Presidensial, tidak hanya terkait legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, namun juga dalam hubungannya dengan institusi DPR sehingga akan mendorong efektivitas proses-proses politik di DPR

	menjadi mewujudkan pemerintahan yang lebih sederhana dan efisien dalam kerangka checks and balances secara proporsional".
Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Pemilihan Umum : Putusan No. 56/PUU-VI/2008	*" ..Keterangan Pemohon dalam persidangan tentang diperbolehkannya Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan seperti sistem pemilihan Presiden di Amerika Serikat menurut Mahkamah tidak serta merta dapat diberlakukan di Indonesia karena selain adanya perbedaan konstitusi dan karakter sistem Pemilu yang diterapkan di Indonesia juga ada aspek lain seperti perbedaan budaya politik baik para elit politik maupun masyarakatnya masing-masing."* *"..konstruksi yang dibangun dalam konstitusi, bahwa pengusulan Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik mencerminkan sistem politik yang dibangun mengacu pada sistem komunal/kolegial, bukan berlandaskan pada sistem individual (perseorangan)"*
Pemilihan Umum Serentak 1. No. 14/PUU-XI/2013 2. No. 55/PUU-XVIII/2020	**Putusan No. 14/PUU-XI/2013 :** *"Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi.*

	Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan denganbaik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisitaktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkankoalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politiksecara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial." **Putusan No. 55/PUU-XVIII/2020 :** *"Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dapat dikatakan inti atau substansi dari alasan-alasan tersebut lebih bertumpu pada upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahan yang disepakati dalam Perubahan UUD 1945. ....pilihan atau desain waktu penyelenggaraan pemilihan umum guna memilih anggota legislatif dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden menjadi titik krusial dalam rancang-bangun penguatan sistem pemerintahan presidensial."*

Kepartaian (Upaya Penyederhanan Partai Politik)[36] : 1. No. 22- 24/PUU-VI/2008. 2. No. 16/PUU-V/2007 3. No. 3/PUU-VII/2009 4. No. 52/PUU-X/2012 5. No. 53/PUU-XV/2017 6. No. 55/PUU-XVIII/2020	**Putusan No. 3/PUU-VII/2009 :** "*Melalui kebijakan PT ini, tampaknya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan ET yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu.* *"... dapat disimpulkan bahwa Lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai legal policy bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk ET maupun PT. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi."* **Putusan No. 55/PUU-XVIII/2020 :** *"Dalam batas penalaran yang wajar, dengan memperberat persyaratan yang harus dipenuhi partai politik untuk menjadi peserta Pemilu maka jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu akan makin terbatas.*

[36] Putusan mengenai penyederhaan partai politik dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial setidaknya meliputi Electoral Threshold (ET), Parliamentary Threshold (PT) , dan pengetatan persyaratan dan verifikasi (eligibility) sebagai partai politik peserta pemilihan umum. Dalam tabel ini ini disajikan dua kutipan putusan yakni ET, PT dan pemenuhan persyaratan.

	Dengan pengetatan persyaratan tersebut, jumlah partai politik akan makin mendukung bekerjanya sistem pemerintahan presidensial dicantumkan dalam UU Pemilu." sebagaimana yang dianut UUD 1945. Sebagai bagian dari upaya memenuhi desain memperketat jumlah partai politik dimaksud, salah satu upaya mendasar yang harus dilakukan oleh penyelenggara Pemilu adalah memastikan semua partai politik yang dinyatakan menjadi peserta Pemilu memenuhi semua persyaratan yang
Kementerian (Pembentukan Kabinet) : No. 79/PUU-IX/2011	"*Salah satu latar belakang terpenting dari keharusan konstitusional untuk membentuk Undang-Undang Kementerian Negara sebagaimana diatur di dalam Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dimaksudkan untuk membatasi agar dalam membentuk kementerian negara guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, Presiden melakukannya secara efektif dan efisien. Jabatan menteri dan kementerian tidak boleh diobral sebagai hadiah politik terhadap seseorang atau satu golongan, sekaligus tidak dapat sembarangan dibubarkan tanpa analisis yang mendalam bagi kepentingan negara dan bangsa seperti yang pernah terjadi di masa lalu…."* *" menurut Mahkamah posisi wakil menteri perlu segera disesuaikan kembali sebagai kewenangan eksklusif Presiden menurut putusan Mahkamah ini*"

Kekuasaan Presiden : 1. No. 107/PUU-XIII/2015 2. No. 22/PUU-XIII/2015 3. No. 36/PUU-XV/2017	**Putusan No. 107 107/PUU-XIII/2015 :** *"hak atau kekuasaan Presiden untuk memberi grasi berasal dari tradisi dalam sistem monarki Inggris dimana raja dianggap sebagai sumber keadilan sehingga kepadanya diberikan hak yang dikenal sebagai hak prerogatif eksekutif (executive prerogative) dalam bentuk hak untuk memberi pengampunan kepada warganya yang telah dijatuhi pidana. Ketika Amerika Serikat sebagai bekas jajahan Inggris mendeklarasikan kemerdekaannya dan menyusun konstitusinya secara tertulis, gagasan tentang hak prerogatif itu kemudian diadaptasi dalam sistem pemerintahannya yang kemudian dikenal sebagai sistem presidensial."* *"Ketika sistem presidensial kemudian diterima oleh banyak negara maka hak untuk memberikan pengampunan itu dianggap melekat kepada Presiden meskipun pengaturan dan pelaksanaannya sangat bervariasi di masing-masing negara;* *"hak untuk memberikan grasi adalah Hak Konstitusional Presiden yang secara umum disebut sebagai hak prerogatif yang atas kebaikan hatinya memberikan pengampunan kepada warganya maka tergantung pada Presiden untuk mengabulkan atau tidak mengabulkan"* **Putusan No. 22/PUU-XIII/2015 :** *"bahwa oleh karena itu "memperkuat sistem pemerintahan presidensial", yang merupakan salah satu kesepakatan penting fraksi-fraksi di MPR tatkala*

	hendak melakukan perubahan terhadap UUD 1945, haruslah diartikan sebagai maksud memperjelas sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia sehingga memenuhi ciri-ciri umum yangada dalam sistem pemerintahan presidensial, bukan menekankan pada gagasan memperkuat hak prerogatif presiden dalam pengertian sebagai hak absolut presiden yangtak dapat dikurangi." *"Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, permohonan para Pemohon yang mendalilkan campur tangan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri bertentangan dengan UUD 1945, dengan argumentasi bahwa hal itu tidak sesuai dengan hakikat hak prerogatif Presiden dalam sistem presidensial, harus dinyatakan ditolak."* **Putusan No. 36/PUU-XV/2017** *Walaupun pada awalnya berasal, dikenal, dan dipraktikkan dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris, dalam perkembangannya pranata pengawasan secara substansial sebagaimana hak angket juga lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, pengaturan hak angket mula-mula ditetapkan pada masa berlakunya sistem pemerintahan parlementer. Namun dalam perkembangannya, setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial, eksistensi hak angket tetap dipertahankan."*

Berdasarkan tabel dan uraian mengenai pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, dapat dianalisa beberapa hal sebagai berikut :

Pertama, tafsir mengenai rancang bangun sistem pemerintahan presidensial secara bebas didalilkan baik oleh Pemohon atau Pemerintah dan DPR dalam keterangan pada pengujian undang-undang. Artinya gagasan mempertegas, meneguhkan dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial merupakan argumentasi yang terbuka, dinamis bahkan bersifat teoritik dan komparatif[37]. Pada sisi lain, meskipun MK juga menggali sumber-sumber teoretik dan doctrinal, tafsir MK juga merujuk konteks sejarah, kondisi sosial politik dikaitkan dengan pilihan menganut sistem pemerintahan presidensial dengan konteks UUD NRI 1945. Hal ini misalnya dapat ditemukan dalam pertimbangan MK dalam putusan No. 53/PUU-XV/2017 yang menyatakan :

> *"Benar bahwa terdapat negara yang menerapkan sistem Presidensial dalam sistem pemerintahannya dan sekaligus menganut prinsip multipartai dalam sistem kepartaiannya, namun praktik demikian tidak menjamin efektivitas pemerintahan, lebih-lebih dalam masyarakat yang budaya demokrasinya sedang dalam "tahap menjadi" (in the stage of becoming). Lazimnya, faktor pengalaman sejarah dan kondisi sosial-politik empirik memiliki pengaruh signifikan terhadap diambilnya pilihan sistem ketatanegaraan suatu bangsa yang kemudian dituangkan ke dalam Konstitusinya. Dalam konteks Indonesia, bagi MPR, dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pilihan untuk membatasi jumlah partai politik secara konstitusional sesungguhnya dapat saja dilakukan selama berlangsungnya proses perubahan terhadap UUD 1945 (1999-2002)."*[38]

[37] Dalam berbagai perkara pengujian undang-undang mengenai ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan wakil Presiden, permohon dan pihak pemerintah/DPR mendalilkan aspek-aspek teori dan perbandingan sistem pemeirntahan presidensial di beberapa negara.

[38] Lihat putusan pada 3.14 angka 4.

Kedua, ruang lingkup sistem pemerintahan presidensial dalam putusan MK meliputi : sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, pengangkatan dan pemberhentian menteri dan kekuasan presiden, baik sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara. termasuk hak angket parlemen terhadap presiden. Sistem pemilihan umum dan isu penyederhanaan jumlah partai politik merupakan perkara yang paling banyak diuji, khususnya dikaitkan dengan ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Frekuensi yang berulang dalam pengujian undang-udang dalam dua isu mengenai ambang batas ini wajar terjadi karena pengaturan mengenai pemilhan selalu dalam UUD NRI 1945 hanya bersifat pokok, yakni asas dalam pemilu dan metode pengisisn jabatan melalui pemilihan umum untuk untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUD NRI 1945, Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (5)), selebihnya ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. (Pasal 22E ayat (6). Dengan kontek yang demikian, rancang bangun sistem pemerintahan presidensial sepenuhnya merupakan arena pilihan pembentuk undang-undang, yang mana hal demikian dipengaruhi oleh kepentingan politik pembentuk undang-undang[39].

Ketiga, karakteristik sistem pemerintahan presidensial adalah mengenai kekuasaan presiden. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen merupakan centrum kekuasaan dalam tata kelola negara, dalam sistem presidensial, dinamika kekuasaan tersebar dalam berbagai kelembagaan utama (main organ) dalam skema pemisahan kekuasaan. Namun

[39] Terhadap wacana kenaikan ambang batas parlemen menjadi 5 persen, Partai Amanat Nasional (PAN) secara tegas menolak. Wakil Sekretaris Jenderal PAN Saleh Partaonan Daulay curiga, wacana kenaikan ambang batas parlemen hanya untuk menguntungkan kepentingan kelompok tertentu. Lihat Kompas, *Pro Kontra Parpol soal Wacana Ambang Batas Parlemen Jadi 5 Persen*. [https://nasional.kompas.com/read/2020/01/15/07184191/pro-kontra-parpol-soal-wacana-ambang-batas-parlemen-jadi-5-persen]

demikian, sistem pemerintahan presidensial memberikan penekanan pula pada kedudukan Pesiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Putusan MK mengenai hal ini relatif sedikt dibanding mengenai isu presidensialisme yang dihubungkan dengan sistem pemilu dan kepartaian. Isu mengenai kekuasaan presiden ini berkaitan dengan hak eksklusif presiden atau dikenal dengan hak prerogatif.

Keempat, terhadap desain penguatan sistem presidensial yang dibuat oleh pembentuk undang-undang, MK cenderung menerapkan *judicial self restraint*, yaitu MK menyatakan berbagai desain sistem presidensial merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka bagi pembentuk undang-undang. Hal ini sejak awal disampaikan MK pada Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 yang menyatakan :

> *"Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya,* ***jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang.*** *Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan* ***presidential threshold dan pemisahan jadwal Pemilu*** *dalam perkara a quo, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah."*

Respon MK yang demikian menunjukkan sikap MK dalam kategori *deparmentalism* (departementalisme) yakni menempatkan cabang-cabang kekuasaan sebagai institusi yang sederajat sekaligus masing-masing mempunyai wewenang untuk melakukan interpretasi terhadap konstitusi. **Whitthington** mendefinisikan

Deparmentalisme sebagai "*each branch, or department, of government has an equal authority to interpret the Constitution in the context of conducting its duties" and "is supreme within its own interpretive sphere."*[40] Dengan departmentalism, MK pada dasarnya memberikan apresiasi terhadap pemaknaan peneguhan dan penguatan sistem pemerintahan Presidensial dengan membuat rambu berupa : tidak melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi mempunyai peran dalam menentukan banguna sistem presidensial melalui pengujian undang-undang. Dalam hal ini pengujian undang-undang yang relevan dengan isu presidensialisme adalah sistem pemilihan umum berupa ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden, waktu pemungutan suara pemilihan umum, pendirian dan penyederhanaan partai politik, mengenai kementerian negara dan kekuasaan Presiden (kepala pemerintahan dan kepala negara. Meskipun MK mempunyai peran dalam menentukan corak sistem presidensial, putusan-putusan MK mencerminkan posisi cenderung sebagai self-judicial restraint dengan pertimbangan hal demikian sebagai kebijakan hukum terbuka. Dengan kata lain, MK tidak keluar dari jalur memperkuat sistem pemerintahan presidensial sebagai kesepakatan dasar pembentuk UUD tetapi MK menyerahkan kepada pembentuk UU dengan kriteria bahwa kebijakan hukum terbuka tersebut melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945.

[40] Keith E. Whittington, **Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses, *Op.cit*** h. 782. Konsep departmentalisme disebut dalam berbagai pengertian, misalnya "coordinate review", "policentric constitutionalism,"atau "constitutional dialogue".

Daftar Pustaka

A.R, Hanta Yudha., Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2010.

Ackerman, Susan Rose., Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines, 2011,

Barnett, Randy E., Interpretation and Construction, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 12-034, 34 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 65-72, 2011,

Cheibub, Jose Antonio. Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies, *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, accessed via www.juridicas.unam.mx , h. 10.

Cheibub, José Antonio., Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies, Yale University.

Ellis, Andrew and Kirsti Samuels, Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience : A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop, International IDEA, 2010.

Fix-Fierro, Héctor, Pedro Salazar-Ugarte., Presidentialism, dalam: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajo, Oxford University Press, 2012.

G. Pasquino., The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism: A West European Perspective, in: Elgie, R. And Moestrup, S. (eds), Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study, London: Routledge, 2007.

Hanan, Djayadi,, Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian, Makalah tidak diterbitkan.

Hanan, Djayadi., Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia, PT. Mizan, Bandung:2014.

Haris, Syamsudin., Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia, Penerbit ANDI, 2014.

Isra, Saldi., Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 2010.

Isra, Saldi., Sistem Pemerintahan Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 2010.

Kompas, *Pro Kontra Parpol soal Wacana Ambang Batas Parlemen Jadi 5 Persen*. [https://nasional.kompas.com/read/2020/01/15/07184191/pro-kontra-parpol-soal-wacana-ambang-batas-parlemen-jadi-5-persen]

Limbach, Jutta., The Concept of Supremacy of the Constitution, The Modern Law Review, Volume 64, No. 1, January 2001.

Linz, Juan J., The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990, The Johns Hopkins University Press.

Lutz, Donald S., Principles of Constitutional Design, Cambridge University Press, 2006.

Mainwaring Scott., Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, Comparative Political Studies, Vol. 26 No. 2, Sage Publications, 1993.

Marzuki, M. Laica., Konstitusi dan Konstitusionalisme, Jurnal Konstitusi Vol. 7 No. 4 Agustus 2010.

Mietzner, Marcus., Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia, Contemporary Southeast Asia, Vol. 38, No. 2 (August 2016),

Montana, Ziyad and Cyril Ramaphosa., Constitutional Law: Analysis and Cases, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Nurhasim, ,Moch.., Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran:Upaya Memperkuat SistemPresidensial Di Indonesia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014.

Pitkin, Hanna F. Pitkin., The idea of a Constitution, Journal of Legal Education , 37 , 1987.

Rahman, Aulia Aman., Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Suatu Studi Tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Ristawati, Rosa., Modelling Executive Powers in the Indonesian Constitution. A Comparative Study of Constitutions, Ph.D Dissertation Faculty of Law Maastricht University, 2017. https://www.semanticscholar.org/paper/Modelling-executive-powers-in-the-Indonesian-a-of-Ristawati/8674b4e2062973c55de1c19306f2fa5ba2957412.

Siregar, Sarah Nuraini Siregar., Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018.

Surbakti, Ramlan., Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan Patnership, Jakarta, 2011.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahuan 1945, Buku II, Sendi-Sendi/ Fundamental Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

NERACA SPOIL SISTEM DAN MERIT SISTEM DALAM MERANCANG KABINET PRESIDENSIAL YANG BERKEADILAN

Dri Utari Christina Rachmawati, S.H., M.H.[1], Rosa Ristawati[2]

[1]Fakultas Hukum Universitas Airlangga,
Dharmawangsa Dalam Selatan Surabaya
Email: dri.utari@fh.unair.ac.id

[2]Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Email: rosa@fh.unair.ac.id

Abstrak

Pilihan sistem pemerintahan, memposisikan Menteri sebagai bagian penting dalam menjaga posisi kepala pemerintahan dalam sebuah negara. Sistem presidensial, harusnya tidak berbanding lurus dengan kekhawatiran pemakzulan Presiden bila pemerintah hanya didukung oleh partai minoritas. Sebaliknya sistem parlementer, akan selalu dibayangi dengan mosi tidak percaya, bila para Menteri tidak mampu 'menyenangkan' partai mayoritas di parlemen. Begitu strategis-nya peran Menteri, sehingga posisi pembantu Presiden dan/atau Perdana Menteri ini 'memikat' bukan hanya bagi birokrat, namun juga politisi. Permasalahan yang akan dibahas dalam artikel ini, *pertama*, peran partai politik dalam menjaga ekuivalensi kedaulatan rakyat (*popular sovereignity*) dan kekuasaan mayoritas (*majority rule*) dalam sebuah pemerintahan. *Kedua, quo vadis* pengangkatan Menteri dalam sistem presidensial. Artikel ini disimpulkan melalui penelitian hukum, dengan menggunakan 3 pendekatan yaitu: *statute approach, conceptual approach* dan *case approach*. Analisis pertama menunjukkan bahwa pemerintahan

yang demokratis, hendaknya mendasarkan atas kedaulatan rakyat dan kekuasaan mayoritas yang disalurkan melalui peran partai politik dalam sebuah kontestasi pemilihan umum yang berkeadilan. Kajian kedua menyatakan bahwa pengangkatan Menteri dalam sistem presidensial, merupakan hak prerogatif terbatas Presiden. Spoil sistem dan merit sistem akan selalu berkelindan dalam praktek pemilihan Menteri pasca pemilihan umum Presiden usai. Adalah sebuah keniscayaan bila kita harus mampu menyeimbangkan antara keduanya, sebagai upaya mewujudkan Kabinet yang proporsional terbuka untuk kompetensi dan kontestasi, bagi politisi dan/atau birokrat.

Kata kunci: Menteri, birokrat, politisi, spoil sistem, merit sistem

Abstract

The choice of government system positions the Minister as an important part in maintaining the position of head of government in a country. Presidential system, should not be directly proportional to the fear of impeachment of the President if the government is only supported by a minority party. On the other hand, a parliamentary system will always be overshadowed by a vote of no confidence if the ministers are unable to 'please' the majority parties in parliament. The role of the minister is so strategic that the position of assistant to the President and/or Prime Minister is 'attractive' not only to bureaucrats, but also to politicians. The problems discussed in this article are, first, the role of political parties in maintaining the equality of popular sovereignty and majority rule in a government. Second, quo vadis appointment of Ministers in a presidential system. This article was concluded through legal research, using three approaches, namely: statute approach, conceptual approach and case approach. The first analysis shows that democratic government should be based on popular sovereignty and majority power which is channeled through the role of political parties in a fair general election contestation. And the second study states that the appointment of Ministers in a

presidential system is the limited prerogative of the President. Spoil systems and merit systems will always be intertwined in the practice of selecting ministers after the presidential general election is over. It is necessary that we must be able to balance between both systems, as an effort to create a proportional Kabinet that is open to competence and contestation for politicians and/or bureaucrats.

Keywords: Minister, bureaucrat, politician, spoil system and merit system

Latar Belakang

Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) bukan termasuk pasal yang banyak berubah dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) di awal tahun 1999. Bab V Kemeterian Negara masih tetap menyatakan bahwa Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh para Menteri yang akan membidangi urusan tertentu dan memiliki kewenangan untuk menentukan para Menteri tersebut. Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 adalah pasal baru yang memberikan kewenangan pada legislator dan/atau eksekutif untuk membentuk Undang-Undang yang mengatur tentang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian.

Pasal 17 UUD NRI 1945 tidak memberikan ketentuan khusus yang mengikat tentang mekanisme pengangkatan dan bidang kementerian yang akan dipimpin Menteri tersebut, sehingga setiap Presiden bisa menerjemahkan ketentuan ini sesuai dengan keinginannya, atau bahkan kepentingannya. Sejarah membuktikan, pengisian jabatan Menteri dimasa awal kemerdekaan, masa demokrasi terpimpin, masa orde baru, sampai pada masa reformasi yang bersandar pada sistem presidential dan/atau parlementer, tidak banyak mengalami perubahan, yaitu sangat autentik dengan 'hasrat politik" Presiden dan/atau Perdana Menteri.

Usulan membentuk Undang-Undang Kementerian secara mengejutkan diajukan oleh 24 anggota legislatif di Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tanggal 22 Juni 2005, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Presiden SBY). Naskah akademis Rancangan Undang-Undang Kementerian Negara, menuliskan bahwa jumlah kementerian dan golongan selalu berubah, hal ini disebabkan pembentukan kementerian tanpa melibatkan peran lembaga perwakilan. Kementerian Negara Portofolio sering diubah, dan bahkan dibubarkan hanya untuk kepentingan Presiden.[1]

Alih-alih membenahi sistem rekruitmen Menteri, Undang-Undang 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) sama sekali tidak memberikan jalan keluar tentang proses tersebut diatas. Beralaskan hak prerogatif Presiden, maka Presiden dapat menentukan siapa-pun, dengan hanya memenuhi syarat umum dari Pasal 22 ayat (2) dan Pasal 23 UU 39/2008. Bahkan Pasal 10 UU 39/2008 memberikan kewenangan tambahan pada Presiden untuk mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu, dengan syarat memiliki beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Kewenangan yang pada akhirnya sering dimohonkan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), membuat jumlah Kabinet masa Presiden SBY dan Presiden Joko Widodo (Presiden JKW) semakin 'tambun', dan nampak merupakan upaya bagi-bagi jabatan di kalangan partai politik (parpol) pendukung Presiden.

Keterlibatan politisi, birokat, teknokrat, dan bahkan militer selalu menarik untuk dicermati dalam susunan kabinet. Sejarah juga mencatat, bahwa Indonesia pada masa sistem pemerintahan parlementer, dengan Perdana Menteri Ir. Juanda pernah membentuk Zaken Kabinet (Kabinet Karya). Walaupun sebelumnya di tanggal 25 Maret 1957, Presiden Soekarno

[1] Dokumen Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara, h. 11.

menunjuk Soewirjo untuk membentuk kabinet baru yang diisi oleh para ahli yang berasal non partai politik. Upaya tersebut gagal dan setelahnya Presiden Soekarno memanggil Perdana Menteri Demisioner kala itu yakni Ali Sastroamijoyo untuk meminta pendapat mengenai formatur pemimpin dan yang mengisi kabinet Darurat Ekstraparlementer ini, pada akhirnya ditunjuklah Ir. Djuanda sebagai Perdana Menteri Zaken Kabinet.[2]

Zaken Kabinet tersebut di atas bukannya tanpa melibatkan sama sekali unsur parpol, namun dalam pembentukannya tidak diusung oleh parpol. Beberapa Menteri dalam Zaken Kabinet memang memiliki afiliasi dengan parpol, namun mereka bukanlah anggota aktif dari parpol yang bersangkutan.[3] Hanta Yuda menyatakan bila Zaken Kabinet patut dipertimbangkan sebab jauh dari konflik kepentingan, walaupun sama sekali tidak meninggalkan orang-orang parpol, namun setidaknya Menteri dari parpol tersebut memiliki kompetensi. Kekhawatiran terbesar bila Kabinet hanya berisi para politisi parpol, maka akan ada dualisme kepentingan, Menteri sebagai pejabat publik wajib bertugas melayani publik secara netral, disisi lain tetap harus memperhatikan parpol asalnya.[4]

Namun menjadi perdebatan, bagaimana mekanisme demokratisasi yang melibatkan unsur rakyat dan parpol dalam sebuah pemilu, mampu menghasilkan susunan kabinet, yang tidak hanya sekedar berisi para politisi yang menang dalam kontestasi, namun juga dimungkinkan diisi dengan birokrat yang paham seluk-beluk pemerintahan dan juga teknokrat yang ahli dalam bidang kementerian.

Artikel ini mencoba fokus pada hal-hal yang sebelumnya belum pernah dinarasikan, yaitu mencoba memotret peran

---

[2] Aman, F. P., "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Masa Kabinet Djuanda 1957-1959", *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 10 (1), 2013, h. 84.

[3] *Ibid*, h. 80.

[4] Hanta Yuda A. R., *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, h. 35.

parpol dalam mendesain Kabinet yang kompeten. Pasca perubahan UUD 1945, parpol memiliki peran yang kalau tidak bisa disebut utama bagi setiap calon yang akan berkontestasi. Bagaimana menyeimbangkan *popular sovereignity* dan *majority rule* hasil dari pemilu untuk duduk dalam pemerintahan. Parpol seringkali dilabeli terlalu ambisius untuk menempatkan wakil-wakilnya dalam sebuah Kabinet, walaupun hal tersebut merupakan hal wajar bila merujuk pada hasil pemilu. Catatan-catatan kritis tentang pengangkatan Menteri di Indonesia yang notabene menggunakan sistem presidensial juga sudah sering dibahas dan bahkan dipertanyakan dalam *judicial review*. Artikel ini berupaya menjawabnya dengan tetap melibatkan model *political appointee* tanpa meninggalkan *technical expertise* calon-calon Menteri.

Perumusan Masalah

Mendasarkan pada pendahuluan yang telah dituliskan di atas, maka artikel ini akan membahas 2 (dua) isu hukum, yaitu:

1. Peran partai politik menjaga ekuivalensi kedaulatan rakyat (*popular sovereignity*) dan kekuasaan mayoritas (*majority rule*) dalam sebuah pemerintahan.
2. *Quo vadis* pengangkatan Menteri dalam sistem presidensial.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah tipe penelitian hukum, sebagaimana dipahami bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan,[5] sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan. Morris L. Cohen menyatakan bahwa penelitian hukum adalah proses menemukan hukum yang mengatur kegiatan atau tindakan dalam kehidupan

[5] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 26.

masyarakat.[6] Peter Mahmud Marzuki menerangkan jika penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Sebagai upaya mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai masalah yang akan dibahas, mendasarkan pada pemikiran Marzuki, maka pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).[7] Bagian akhir artikel juga berupaya merumuskan rekomendasi yang operasional dan diberikan sebagai solusi atas permasalahan hukum yang ada dalam rumusan masalah.

Tanggung Jawab Partai Politik Membersamai Pemerintahan yang Berpegang Pada Kedaulatan Rakyat dan Kekuasaan Mayoritas

Parpol menjadi sangat berperan dalam setiap kontestasi politik pasca perubahan UUD 1945. Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 mencantumkan parpol sebagai 'kendaraan politik' bagi peserta kontestasi politik di level nasional dan sekaligus di daerah, begitu pula yang ingin menduduki posisi eksekutif dan atau legislatif. Hal ini sebenarnya sejalan dengan Pasal 28 UUD NRI 1945, yang memberikan hak bagi warga negaranya untuk berserikat dan berkumpul dalam sebuah organisasi, salah satunya adalah parpol. Artinya ada tanggungjawab konstitusional bagi parpol, bukan hanya sekedar sebagai 'kendaraan politik' namun juga turut serta mewujudkan pemilu yang salah satu cirinya adalah bercorak keadilan.

Demokrasi dalam sebuah negara setidaknya melibatkan dua hal pokok, yang *pertama* pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan demokrasi dan *kedua* yaitu parpol sebagai alat pemilu. Syamsuddin Haris, mengutip pendapat Robert A. Dahl,

[6] *Ibid*, h. 57.
[7] *Ibid*, h. 35.

menyatakan bahwa pemilu adalah merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern.[8] Sementara Samuel P. Huntington menerangkan demokrasi adalah suatu sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilu yang adil, jujur, dan berkala. Berdasarkan argumen Huntington tersebut, maka Syamsuddin Haris menerangkan jika pemilu tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan keabsahan pemerintahannya saat berkuasa, namun lebih fokus sebagai sarana bagi rakyat untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kehidupan berbangsa.[9]

Sigit Pamungkas menyatakan bahwa fungsi pemilu secara prinsip menyatakan adanya hubungan secara vertikal antara rakyat dan pemerintah baik secara *bottom-up* dan *top-down*.[10] Secara *bottom-up* fungsinya adalah sebagai*:* rekruitmen politisi; membentuk pemerintahan; sarana pembatasan pemerintah, secara *top-down:* legitimasi kekuasaan; sirkulasi & penguatan elit; menyediakan perwakilan; pendidikan politik.[11] Secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017), Pasal 1 angka 1 menerangkan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

---

[8] Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, Jakarta, 1998, h. 7.

[9] *Ibid*.

[10] Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, Yogyakarta, 2009, h. 4.

[11] *Ibid*, h. 5-6.

Bahwa pemilu sangat penting bukan hanya bagi pemerintah yang akan diganti dan menggantikannya, sekaligus juga masyarakat mendudukkan wakil-wakil yang dianggap mampu menyampaikan aspirasinya, baik dalam jajaran eksekutif atau legislatif. Berbeda dengan pendapat Dahl dan Huntington, Nur Hidayat Sardini memaknai demokrasi adalah awal dan pemilu adalah 'jalan keluar'-nya. Secara rinci Hidayat membaginya menjadi dua hal yaitu pemilu sebagai prosedur formal demokrasi dan pemilu sebagai instrumen transformasi demokrasi.

Pemilu sebagai prosedur formal demokrasi sebab pemilu adalah kehendak mutlak bangsa Indonesia setelah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi dengan tujuan membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memiliki dukungan sebesar-besarnya dari rakyat (*legitimate*).[12] Dalam diskursus ilmu politik, pemilu adalah cara yang sah untuk berebut kekuasaan. Pemilu merupakan ujian bagi mereka yang sedang berkuasa (*incumbent*), pemilu merupakan eksekusi bagi penguasa yang dinilai rakyatnya tidak memuaskan. Bagi yang ingin menjadi penguasa, pemilu merupakan sarana untuk memperoleh mandat rakyat.[13]

Pemilu sebagai instrumen transformasi demokrasi sebab pemilu juga menentukan arah perjalanan pembangunan nasional, sehingga amanat di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dapat terus dijaga keberlangsungannya.[14] Pemilu memberi peluang yang sangat besar bagi terwujudnya kepemimpinan nasional sebagaimana yang diharapkan, mengingat dalam pemilu semua orang dapat memilih calon yang diinginkan, yang mula-mula diseleksi secara administratif oleh lembaga penyelenggara pemilu, berikutnya visi, misi, dan program kandidat yang ditawarkan dinilai oleh rakyat pemilih, dan pada

[12] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2011, h. 177.
[13] *Ibid*., h. 177-178.
[14] *Ibid*., h. 297.

akhirnya pemenang dari kompetensi pemilu adalah yang terbaik dari setiap pemilihan yang telah ditetapkan.[15]

Partai politik sebagai instrumen dalam demokrasi secara harafiah diartikan Giovanni Sartori sebagai suatu kelompok politik yang mengikuti pemilu dan, melalui kontestasi itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.[16] Artinya parpol pemenang kompetisi pemilu akan menggunaan kesempatan untuk mendudukkan perwakilannya dalam jabatan-jabatan hasil pemilu. Nur Hidayat Sardini mengelompokkan parpol sebagai salah satu dari aktor-aktor pemilu, bahkan digolongkan sebagai aktor utama pemilu. Parpol menjadi pelaku dominan dalam pemilu legislatif maupun eksekutif sebab untuk pemilu anggota DPR dan DPRD semua calon diajukan oleh parpol peserta pemilu,[17] begitu juga dengan pasangan capres dan wapres harus diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol.

Pandangan Sartori dan Hidayat di atas juga sejalan dengan pendapat Miriam Budiardjo[18] dan tertera dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (UU 2/2008). Terdapat simbiosis mutualisme antara demokrasi, partai politik, pemilu dan jabatan-jabatan politik. Begitu signifikan parpol untuk demokrasi dan pelaksanaan pemilu, maka orang-orang partai, harusnya juga memiliki kualitas yang layak untuk dicalonkan dalam kontestasi dan duduk pada sebuah jabatan publik. Parpol tidak hanya sekedar mengumpulkan masa, mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan selanjutnya ikut kontestasi pemilu, namun harus memberikan jaminan anggotanya adalah seseorang yang memiliki kualifikasi dan kualitas baik.

---

[15] *Ibid*., h. 297-298.

[16] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, h. 404-405.

[17] Nur Hidayat Sardini, *Op.Cit*., h. 44.

[18] Fungsi parpol yang berdasarkan pendapat Miriam Budiardjo ada 4 hal yaitu: (i) sarana komunikasi politik; (ii) sarana sosialisasi politik; (iii) sarana rekruitmen politik; (iv) sarana pengatur konflik. Lihat Miriam Budiardjo, *Op.Cit*., h. 163-164.

Terkait dengan upaya menempatkan para politisi parpol dalam susunan kabinet, merupakan hal yang sudah biasa. Istilah kabinet sendiri dikenal dalam system ketatanegaraan Inggris, Stephen Buckley menyatakan bahwa istilah kabinet telah ada bahkan sebelum tahun 1688, dideskripsikan sebagai kelompok berjumlah kecil sekaligus elit yang berhimpun di pengadilan dan kerajaan. Setelahnya kelompok ini diminta Raja William untuk terlibat dalam pemerintahan di kerajaan, serta menjadi perantara antara Raja dan Parlemen dalam upaya berperang dengan Perancis.[19]

Di Amerika, kabinet secara simultan dimulai pada masa pemerintahan George Washington di tahun 1791. Wakil Presiden, dan beberapa Menteri (Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Pertahanan), dan Ketua Mahkamah Agung akan saling berdiskusi untuk membahas dan menyelesaikan permasalahan yang ada selama Presiden tidak ada di tempat. Di tahun-tahun berikutnya, agenda pertemuan ini selalu dilakukan dan James Madison menyebut kelompok diskusi tersebut sebagai kabinet Presiden yang yang bertugas memberi nasehat perihal urusan dalam negeri, begitu juga luar negeri.[20]

Kedua negara di atas, juga sama berlaku di Indonesia dimana Presiden juga memerlukan orang-orang yang dianggap selain dekat, juga mampu mendukungnya dalam menjalankan roda pemerintahan. Berikut akan diterangkan secara singkat, rangkuman Miftah Thoha tentang komposisi parpol dalam kabinet, sejak masa kemerdekaan sampai dengan menjelang masa rerofmasi (1998).[21] Pertama adalah masa 1945 s/d 1949, di tahun 1945 adalah kabinet presidensial pertama yang belum mencerminkan perwakilan politisi. Sementara Kabinet Sjahrir

[19] Stephen Buckley, *The Prime Minister and Kabinet*, Edinburg University Press, Edinburg, 2006, h. 27.

[20] George C. Edwards III dan Stephen J. Waine, *Presidential Leadership Politics and Policy Making*, Worth Publishers, New York, 1999, h. 185.

[21] Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, h. 116-134.

I – Kabinet Hatta di tahun 1945-1949, sudah mencerminkan beberapa orang dari parpol yang mendasarkan pada koalisi, dan selebihnya memilih menjadi oposisi. Pada masa pemberlakuan UUD 1945, baik masa sistem parlementer dan/atau sistem presidensial, keduanya memberikan kesempatan pada Menteri dari parpol untuk mendukung pemerintahan.

Masa Republik Indonesia Serikat atau Kontirusi Republik Indonesia Serikat di tahun 1949-1950, yaitu Kabinet Susanto s/d Kabinet Halim. Sebagaimana model sistem parlementer dan serikat, maka parpol yang 'bertahan' di negara federal, juga mampu bertahan di negara bagian. Selain itu parpol bisa menjadi bagian atau sebaliknya menjadi koalisi pemerintahan, yang artinya tidak menjadi anggota kabinet. Masa Kabinet Parlementer Liberal atau Undang-Undang Dasar Sementara di tahun 1950-1959, yaitu Kabinet Moh. Natsir s/d Kabinet Djuanda. Masa Kabinet Moh. Natsir s/d Ali Sastroamodjojo menunjukkan peran parpol yang semakin besar untuk menciptakan tatanan demokrasi yang liberal. Baru dalam Kabinet Djuanda tidak lagi mengutamakan anggota kabinet asal partai dan mulai memasukkan unsur militer dalam kabinet (contohnya Menteri Kesehatan, Menteri Negara Urusan Stabilitas Ekonomi dan Menteri Pelayaran).

Kabinet Presidensial s/d Demokrasi terpimpin yang kembali memberlakukan UUD 1945 di tahun 1959-1966, dengan dua kabinet bernama Kabinet Kerja dan Kabinet Dwikora. Pemerintahan Presiden Soekarno kali ini sebagai kepala pemerintahan yang memimpin kabinet dan tidak bertanggungjawab pada DPR. Menteri adalah pembantu Presiden dan bertanggungjawab pada Presiden, susunan kabinet bukan hanya dari parpol dan sekali lagi memberi banyak kesempatan dari unsur militer untuk duduk di dalam kabinet, sehingga peran parpol tidak lagi menonjol. Presiden Soekarno juga mengusulkan penyederhanaan parpol menjadi kekuatan politik 'nasakom', sehingga parpol hanya menjadi pengikut dan pembenar aspirasi politik Presiden,

namun kabinet setiap tahun tidak satbil karena selalu berubah (terjadi *reshuffle*).

Berikutnya adalah masa Kabinet Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto sejak tahun 1967-1998 dengan nama Kabinet Ampera – Kabinet Pembangunan. Orde ini berciri 3 (tiga) komponen yaitu pimpinan oleh Presiden, pembantu pimpinan oleh Presidium dan anggota kabinet dijabat oleh Menteri. Politik di era Orde Baru yang merupakan transisi dari pemerintahan Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto hanya melibatkan 2 (dua) parpol yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), serta 1 (satu) Golongan Karya (Golkar).

Menjadi catatan, kabinet dalam masa Presiden Soeharto ini hanya melibatkan para teknokrat (cendekiawan) yang bisa disebut kalangan profesional di bidang tertentu untuk menjabat sebagai Menteri di kabinet. Menjadi aneh saat Golkar tidak mau disebut sebagai parpol, namun selalu ikut dan menang (mayoritas tunggal) dalam kontestasi pemilu, sehingga memiliki hak untuk menentukan anggota kabinet 'hanya' dengan para teknokrat dan militer, namun minim (atau bahkan) nihil sama sekali dari PDI dan PPP. Artinya peran parpol sama sekali tidak ada dalam pemerintahan, Presiden berargumen hal ini untuk menstabilkan pembangunan bangsa dan negara, dan 'program' ini berlaku sampai dengan masa pemerintahan Soeharto berakhir di tahun 1998 karena mengundurkan diri akibat instabilitas politik.

Masa reformasi diawali yang diawali dengan Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurahman Wahid dan kemudian digantikan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, ketiga-nya masih tetap melibatkan milter dan berbagai parpol dalam susunan kabinet. Mulai banyaknya parpol yang duduk sebagai Menteri disebabkan kebebasan mendirikan parpol sudah mulai diterapkan pasca berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto, namun Golkar tetap eksis dan menjadi salah satu parpol besar sampai saat ini.

Politik ketatanegaraan (lebih) menarik untuk dianalisis sejak masa pemerintahan Presiden SBY. Analisis *pertama*, militer sudah mulai 'kembali ke barak' dengan dihapusnya Dwifungsi ABRI, sehingga militer dan/atau polisi tidak boleh menjadi anggota kabinet, sebab merupakan ranah *civilian* (non militer). Ketentuan ini diatur oleh Ketetapan MPR VII/MPR/2000 tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam Pasal 5 dan Pasal 10 menuliskan bahwa kedua institusi tersebut akan selalu menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan politik negara (*civilian*), bersikap netral dalam kehidupan politik (baik pasif ataupun pasif), dan tidak menempati jabatan sipil kecuali mengundurkan diri atau pensiun dari dinasnya.

Analisis *kedua*, pemberlakuan *presidential threshold* ala Indonesia[22] yang pada akhirnya, membuat parpol nampak atau mau-tidak mau harus berkoalisi untuk menyusun strategi pemenangan dalam kontestasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), serta berharap pemerintahan hasil pemenangan pemilunya tetap stabil. Banyak kajian menerangkan bahwa upaya purifikasi presidensial perlu didukung dengan pemilu Presiden dan Wapres (pilpres) secara langsung.

Ball dan Peters, menyatakan salah satu ciri sistem presidensiil mensyaratkan Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*).[23] Saldi Isra juga menyatakan, pilpres secara langsung selain sebagai salah

[22] *Presidential threshold* mulai digagas oleh Pemerintah tanggal 28 Januari 2003 pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dalam Surat Presiden RI No: R.02/PU/I/2003 tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sejak awal rancangan *presidential threshold* ini dimaksudkan bagi parpol yang mendapatkan legitimasi dari rakyat minimal 20% dalam pemilu secara kumulatif nasional akan memiliki keistimewaan untuk melakukan seleksi awal bagi pencalonan presiden. Ketentuan gabungan parpol dalam mencalonkan presiden ini sekaligus dianggap sebagai upaya menuju penyederhanaan parpol. Lihat Penjelasan atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

[23] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 51.

satu mekanisme purifikasi sistem presidensiil di Indonesia, juga membuktikan adanya mandat langsung (*direct mandat*) dan dukungan riil rakyat atas Presiden terpilih, sehingga tercipta perimbangan *checks and balances* antara Presiden dengan DPR yang notabene juga mendapat mandat langsung dari rakyat.[24]

Ketentuan *presidential threshold* sejak awal diberlakukan, sudah menerapkan angka yang cukup tinggi bagi parpol yang ingin mengajukan capres dan cawapres, yaitu 15% kursi di DPR atau 20% suara sah nasional, dan setelahnya meningkat menjadi 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional.[25] Pada akhirnya ketentuan ini justru menguntungkan parpol besar, sebagaimana disampaikan oleh Jamal Wiwoho. Parpol besar atau dominasi gabungan parpol besar ingin selalu eksis dalam pilpres dan secara pragmatis mencegah parpol kecil 'gurem' dan/atau gabungan parpol gurem yang mungkin saja menimbulkan minoritas Presiden yang akan membuat pemerintahan menjadi *insecure* (merasa tidak stabil dan aman sampai periode yang ditentukan).[26]

Analisis *ketiga*, tidak berubahnya *presidential threshold* ala Indonesia, selain memang beritikad baik hanya bagi parpol besar, ada juga anggapan bahwa kualitas politisi parpol menurun. Rekruitmen parpol pada akhirnya bukan lagi untuk mendukung proses demokrasi yang *just and fair*, namun lebih kepada melanggengkan kekuasaan yang telah ada, dan pada akhirnya tidak memberi manfaat bagi rakyat secara umum, tapi sebaliknya memberi manfaat bagi mereka sendiri dan juga

---

[24] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 64.

[25] Walaupun selalu diuji melalui permohonan *judicial review* di MK, namun *presidential threshold* ala Indonesia ini tetap berlaku (sampai dengan persiapan pilpres tahun 2024). Sejak awal mula diatur dalam: *pertama*, Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU 23/2003); *kedua*, dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU 42/2008), dan *ketiga* dalam rumusan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU 7/2017).

[26] Jamal Wiwoho, "Presidential threshold: ya atau tidak?, http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/presidential-threshold-ya-atau-tidak, diakses tanggal 5 April 2014.

kelompok-kelompoknya saja (politik kartel). Parpol hanya diisi oleh orang-orang yang mampu mendatangkan keutungan bagi parpol tersebut, dan salah satu mekanismenya bisa jadi melalui politik dinasti. Berikut akan digambarkan perbandingan parpol pendukung dan/atau parpol lawan yang bisa atau diberi kesempatan untuk menjadi anggota kabinet.

Tabel 1. Perbandingan Partai Pendukung Dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Serta Jumlah Menteri di Kabinet

2004-2009: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono & Muhammad Jusuf Kalla				
2009-2014: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono				
No	**Partai Politik**	**Prosentase Hasil Pemilu**	**Jumlah Menteri**	**Keterangan**
1	Demokrat	28,85%	6	1) Tidak semua parpol pendukung Presiden SBY, mendapatkan 'jatah Menteri' 2) Golkar, yang semula bukan parpol pendukung (calon ke-3), diberi 'jatah Menteri' 3) Mulai ada wakil menteri: non parpol, teknorat, professional, birokrat, akademisi dan ada dari 1 parpol yakni Gerindra 4) PDIP tetap bersikukuh menjadi oposisi
2	PKS	7,88%	4	
3	PAN	6,01%	3	
4	PPP	5,32%	2	
5	PKB	4,94%	2	
6	Golkar	14,45%	2	
7	PDIP	14,03%	**X**	
2014-2019: Presiden Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla				
No	**Partai Politik**	**Prosentase Hasil Pemilu**	**Jumlah Menteri**	**Keterangan**
1	PDIP	18,95%	4	1) PKPI parpol pendukung Presiden JKW yang tidak

2	PKB	9,04%	3	karena jumlah prosentase suara sangat kecil (0,91%) 2) Golkar dan PPP yang semula mendukung Probowo Subianto, mendapat 'jatah Menteri' dan Wamen - Bisa jadi sebagai 'pengaman' posisi Presiden di DPR (sama dengan Golkar di masa Presiden SBY) 3) Wamen diisi sedikit orang dan berasal dari non parpol dan profesional 4) Gerindra, Demokrat, PAN, PKS dan PBB memilih menjadi parpol oposisi
3	Nasdem	6,72%	3	
4	Hanura	5,62%	2	
5	PKPI	0,91%	-	
8	Golkar	14,75%	3	
6	PPP	6,53%	1	
7	Gerindra	11,81%	**X**	
9	Demokrat	10,19%	**X**	
10	PAN	7,59%	**X**	
11	PKS	6,79%	**X**	
12	PBB	1,46%	**X**	
2019-2024: Presiden Joko Widodo dan K.H.Ma'ruf Amin				
No	**Partai Politik**	**Prosentase Hasil Pemilu**	**Jumlah Menteri**	**Keterangan**
1	PDIP	19,33%	4	1) Tidak semua parpol pendukung Presiden mendapat 'jatah Menteri' 2) Gerindra dan PAN yang semula merupakan lawan dalam pilpres, berhasil ditarik menjadi koalisi dalam kabinet dan mendapat 'jatah Menteri' - Prabowo Subianto sebagai Menteri Pertahanan dan
2	Golkar	12,31%	4	
3	PKB	9,69%	3	
4	Nasdem	9,05%	3	
5	PPP	4,52%	1	
6	Perindo	2,07%	-	

9	PSI	1,85%	-	dan Sandiaga Uno sebagai Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif - PAN mendapat jatah Menteri setelah *reshuffle* 3) Wamen diisi politisi dan non parpol - PSI: 1 Wamen (Raja Juli pengganti Surya Tjandra) - Perindo: 1 Wamen - PBB: 1 Wamen 4) Demokrat dan PKS tetap bersikukuh menjadi parpol oposisi
6	Hanura	1,54%	-	
10	PBB	0,79%	-	
7	PKPI	0,22%	-	
11	Gerindra	12,57%	2	
12	PAN	6,84%	(1)	
13	Berkarya	2,09%		
14	Demokrat	7,77%	**-X**	
15	PKS	8,21%	**X**	

Parpol adalah 'kendaraan utama' dalam proses pemilu yang demokratis, namun justru pada masa pemerintahan Presiden SBY dan Presiden JKW, pemerintahan yang tetap kukuh menggunakan mekanisme *presidential threshold* ala Indonesia untuk purifikasi sistem presidensial, justru terjebak pada: *pertama,* pergeseran bandul *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Bahwa mekanisme pilpres harusnya tidak mendasarkan pada perolehan suara dalam pemilu legislatif, hal ini tentu saja berbanding lurus dengan model sistem parlementer. Akan ada upaya 'mengkerdilkan' eksekutif, apabila pemerintahan hanya mendapatkan dukungan suara yang minoritas baik dalam pilpres ataupun sesudahnya oleh anggota DPR.

Kedua, menguatnya peran parpol besar sebagai penentu koalisi: mengingkari koalisi idologis dan sikap permisif. Tidak dipungkiri parpol besar yang memperoleh suara dari pemilu legilatif, memiliki posisi penawaran yang lebih tinggi dari parpol dengan perolehan rendah. Bahkan pasca pilpres, parpol lawan yang sebelumnya berseteru, karena satu kepentingan yaitu mendapatkan porsi kekuasaan, walaupun 'sedikit' mampu menggadaikan peran oposisi yang sebenarnya sesuatu yang

wajar dalam sebuah pemerintahan demokratis.

Moch Edward Trias Pahlevi, mendasarkan pada karya Pramoedya Ananta Toer (novel Arok Dedes dan Arus Balik) menyimpulkan perilaku penguasa Jawa dalam memerintah. Kisah Tunggul Ametung, Ken Arok dan Arya Teja dianalisis Pramoedya sebagai gambaran politisi dalam menjalankan kekuasaan politiknya sejak Orde Baru sampai pasca reformasi. Setidaknya ada 2 (dua) hal yang bisa menjadi cerminan, yaitu meninggalkan kawan-kawannya sendiri (walau setia), atau menjalin kerjasama dengan pihak lawan dan memberinya kedudukan, dengan tujuan tetap menjaga kekuasaannya tetap aman. Membagi kedudukan dan kekuasaan, baik bagi kawan atau bahkan lawan politik, adalah upaya menjaga stabilitas politik.[27] Atau bisa jadi ini merupakan strategi seorang pemimpin untuk mengamankan periodesasi jabatannya, yang notabene semuanya merupakan representasi suku Jawa?

Ketiga, melemahnya hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan Menteri, sehingga nampak berada pada rasa takut pada baying-bayang mosi tidak percaya dari DPR. Ini tentu saja mengingkari makna presidensial murni itu sendiri, hal yang menjadi gagasan dan tujuan dalam perubahan UUD 1945. Hak prerogatif Pasal 17 UUD NRI 1945 memang memberikan kewenangan mutlak pada seorang Presiden yang memperoleh legitimasi dalam pilpres untuk menentukan susunan Menteri dalam kabinetnya. Presiden tidak perlu takut atas *impeachment* atau bahkan pemakzulan bila mengangkat orang-orang yang yang mayoritas bukan dari parpol. Sistem presidensial yang mapan tidak akan (kembali) mengkhianati Presidennya hanya dengan mosi tidak percaya, namun lebih mendasarkan pada terjadinya tindak pidana sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7B ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945.

[27] Moch Edward Trias Pahlevi, *Konsepsi Politik Jawa Dan Realita Politik Kontemporer Indonesia*, https://kisp-id.org/08/2019/tulisan/konsepsi-politik-jawa-dan-realita-politik-kontemporer-indonesia/, diakses tanggal 4 September 2023.

Quo Vadis Pengangkatan Menteri Dalam Sistem Presidensial Yang Berkeadilan

Kajian dalam sub bab di atas setidaknya menimbulkan pertanyaan, bagaimana konsep adil, proporsional dalam menempatkan *the right man on the right place* dalam sebuah kabinet. Proporsionalitas juga bisa diasumsikan sebagai sebagai bagi-bagi jabatan dalam membentuk sebuah kabinet yang solid dan secara harafiah mewujudkan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam paragraph ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. Ihwal lain juga menempatkan makna prerogatif dengan tidak meninggalkan konsep saling *checks and balances* dalam mengangkat Menteri. Menjawab pertanyaan di atas, perlu memahami konsepsi dan karakter hak prerogatif yang secara historis berasal dari *Royal Prerogative* Raja Inggris dengan konsep absolut monarki parlementer. Sementara di negara republik presidensial, hak ini juga sudah diakomodir dengan lebih mengedepankan dasar konstitusionalnya. Konteks negara hukum modern telah menempatkan hak prerogatif bukan lagi sebagai hak yang absolut, namun memiliki batasan konstitusional dengan mekanisme *check and balances*.

Hak prerogatif merupakan terminologi hukum yang tidak pernah mendapatkan satu kesepakatan antara para Sarjana yang mendalami hukum tata negara. Secara etimologis, Bagir Manan menuliskan hak prerogatif berasal dari bahasa latin, yaitu *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara); *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara); dan *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).[28] Secara umum ketiganya menunjukkan adanya sebuah prioritas bagi seseorang untuk berpendapat atau melakukan suatu perbuatan, dibandingkan orang lain.

[28] Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

Konsep prioritas pada umumnya akan diberikan dan dimiliki oleh seseorang yang memiliki kedudukan lebih di banding yang lain, sejalan dengan pandangan Jean Bodin dan Thomas Hobbes yang sama-sama menempatkan kedaulatan tertinggi pada seorang Raja.[29] Pandangan Sarjana abad pertengahan di atas menggunakan istilah *summa potestas* atau *plenitudo potestis* yang bisa diartikan sebagai sebagai wewenang tertinggi dari sebuah kesatuan politik.[30]

Bahwa kekuasaan merupakan salah satu konsep dalam ilmu politik, yang terkait hak prerogatif juga dapat dikaitkan dengan konsep kelembagaan. Ramlan Surbakti menyatakan bahwa kekuasaan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar tidak hanya berpikir, namun sekaligus berperilaku sesuai dengan kehendak orang yang mempengaruhi.[31] Hal ini juga seturut dengan pandangan Robert Dahl yang pada awalnya mengatakan kekuasaan adalah sebuah paksaan, namun pada akhirnya menginterpretasikannya sebagai sebuah pengaruh.[32]

Hak prerogatif yang dimiliki penguasa ini dapat dijustifikasi sebagai bagian dari kekuasaan yang mampu direpresentasikan oleh ketiga lembaga negara utama dalam sebuah negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudial.[33] Pengangkatan Menteri di Indonesia, merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden sebagai pimpinan eksekutif, yang tentu saja juga mendasarkan pada konsep dan konteks sistem presidensial.

---

[29] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1982, h. 109.

[30] *Ibid*, h. 107.

[31] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2010, h. 7.

[32] Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, h. 67.

[33] *Blacks Law Dictionary* menyatakan *prerogative rights* sebagai "*An exclusive or peculiar privilege. The special power, privilege, immunity, or advantage vested in an official person, either generally, or in respect to the things of his office, or in an official body, as a court or legislature*". Lihat *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, West Publishing CO., 1990, *Op.Cit.*, h. 1182.

Kepustakaan Inggris menyatakan hak prerogatif berdasarkan pendapat John Locke,[34] William Blackstone[35] dan A.V. Dicey,[36] dan pada akhirnya dapat ditarik beberapa indikator yaitu: *pertama* menyatakan prerogatif selalu dilakukan oleh lembaga eksekutif, yang dalam hal ini bisa direpresentasikan oleh Raja/Ratu atau Menteri. *Kedua*, prerogatif tidak selalu disertai dengan hukum (*ius atau law*) atau bahkan melanggar hukum dan undang-undang yang secara formal dibentuk oleh legislatif (*lex atau laws*), dan pada awalnya merujuk dari *common law* yang berkembang di Inggris. *Ketiga*, dinyatakan bila prerogatif ini dilakukan tanpa batas atau absolut. *Keempat*, walaupun tidak berdasarkan hukum formal yang berlaku dan cenderung tanpa batas, namun prerogatif bertujuan untuk kesejahteraan rakyat atau warga negara dari negara tersebut.

Kajian hak prerogatif di republik Amerika bisa dirujuk dari pendapat Almon Leroy Way, Jr., yang menyatakan bahwa *prerogative power* di Amerika tidak sebesar dengan pendapat yang diberikan oleh John Locke. Leroy menyatakan "*American theorists, in general, do not perceive the presidential prerogative under the U.S. Constitution to be as broad or sweeping as the royal prerogative claimed under the English/British Constitution of the 1600s and 1700s".*[37] Sementara Richard M. Pious[38] secara umum menerangkan hak prerogatif bisa berasal dari Konstitusi ataupun bukan.

---

[34] John Locke, "*Second Treatise of Government*", https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a_3.pdf, Chapter 14, h. 53 dan 55, dikunjungi pada tanggal 16 Januari 2023.

[35] Michael A. Genovese, *The Roots and Development of Executive Prerogative in the United States*, Paper Presentation at the 2009 annual meeting of the American Political Science Association, Canada, h. 10.

[36] A. V. Dicey, *An Introduction To The Study of The Law of The Constitution*, The Macmillan Press LTD, London, 1973, h. 424-425.

[37] Almon Leroy Way, Jr., "*How America Goes To War: The President, American Law, & U.S. Military Intervention Into Foreign Conflicts*", http://www.proconservative.net/waramericap3g.shtml, dikunjungi pada tanggal 10 Oktober 2012.

[38] Richard M. Pious, *American Politics And Government*, Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc., USA, 1986, h. 351.

Sebagai seorang pemimpin tertinggi eksekutif, Presiden (dalam konteks republik) yang bisa dipersamakan dengan seorang Raja (dalam konteks monarki) yang memiliki hak 'khusus' dibandingkan pihak-pihak lain. Dalam lingkup teori pemisahan kekuasaan, maka hak prerogatif tersebut juga dibatasi, baik oleh legislatif ataupun oleh yudisial, pembatasan tersebut berbanding lurus dengan upaya menghindari kesewenang-wenangan dari seorang pemimpin eksekutif dalam suatu negara.

Louis Fisher[39] tidak secara tersurat menuliskan bentuk peraturan apa yang menjadi dasar hak prerogatif, namun setidaknya terdapat 2 (dua) hal bisa dijadikan rujukan. Fisher menyatakan bahwa "*.....the executive for illegal and unconstitutional conduct*", rumusan ini menunjukkan bahwa dalam bertindak, Presiden harus mendasarkan pada *lex* atau *laws* (undang-undang) dan konstitusi (*constitution*). Lebih lanjut "*In exercising the prerogative, the President recognizes that he is not acting under the law*", *law* yang secara etimologis diartikan sebagai "*ius*" atau hukum.

Bagaimana bila prakarsa Presiden tersebut justru menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya? John Locke menyatakan bahwa di Inggris tidak ada pemeriksaan kedua, bila ada permasalahan maka masyarakat yang mengeluh, mereka hanya bisa melakukan "permohonan ke surga", namun bagi *the American framers*, mereka memeriksanya berdasarkan Konstitusi.[40]

Preamble US Constitution juga patut menjadi acuan Presiden Amerika dalam melakukan hak prerogatif yang secara alamiah tidak mendasarkan pada undang-undang dan/atau Konstitusi, sebagaimana dinyatakan dalam "*We the People of the United States, in Order* to*.....promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America*." Rincian tersebut

[39] Louis Fisher, *The Law of The Executive Branch – Presidential Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher I), Oxford University Press, New York, 2014, h. 73.

[40] Louis Fisher, *The Unitary Executive And Inherent Executive Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher II), *Journal of Constitutional Law*, Feb 2010, Vol. 12:2, h. 571.

menunjukkan bahwa masyarakat Amerika yang dalam hal ini dipimpin oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (lihat *Article* II *section* 1 US Constitution), memperjuangkan kemaslahatan umum bukan sebaliknya. Hal-hal ideal yang ingin dicapai dalam Pembukaan tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam pasal-pasal Konstitusinya, hal ini juga seturut dengan praktek ketatanegaraan di Indonesia.

Mendasarkan kajian Richard M. Pious dan Louis Fisher, maka merujuk 4 (empat) indikator *Royal Prerogatif* Inggris di atas, disimpulkan: *pertama*, prerogatif di Amerika selalu berada pada Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan (sebagai konsekuensi sistem pemerintahan presidensial); *kedua*, prerogatif mendasarkan pada undang-undang, konstitusi dan/atau bahkan hukum; *ketiga*, prerogatif adalah tindakan Presiden yang terbatas; *keempat*, prerogatif bertujuan untuk kemaslahatan masyarakatnya, bukan sebaliknya.

Menganalisis masing-masing definisi hak prerogatif di Inggris dan Amerika, maka karakter hak prerogatif adalah: *pertama*, aktor hak prerogatif adalah eksekutif tertinggi dalam sebuah negara; *kedua*, dasar pemberlakuan hak prerogatif berasal dari berbagai sumber, yaitu *law*, *laws* dan/atau *constitution*; dan *ketiga*, tujuan dilakukannya hak prerogatif adalah untuk kemaslahatan rakyat.

Ketiga karakter hak prerogatif ini, bila diterapkan dalam kerangka pengangkatan Menteri di Indonesia, maka *karakter pertama*, Presiden adalah kepala pemerintahan di Indonesia yang memiliki hak konstitusional untuk membentuk kabinet dan menempatkan kandidat Menteri sesuai dengan kompetensinya. *Karakter kedua*, sumber hukum[41] pengangkatan Menteri

[41] Terkait sumber hukum ini, memang ada perbedaan. Kepustakaan Inggris menyatakan hak prerogatif dari berbagai sumber, bahkan adakalanya sama sekali tidak mendasarkan atas hukum (*ius* atau *law*) dan cenderung berlawanan dengan undang-undang yang secara formal dibentuk oleh legislatif (*lex* atau *laws*). Sejarah menyebutkan jika hak ini secara asali merujuk *common law* yang berkembang di Inggris. Sementara di Amerika,

adalah Pasal 17 UUD NRI 1945 dan UU 2/2008. Walaupun diatur dalam legislasi, namun eksistensi awal hak prerogatif ini bisa dikategorikan sebagai hak orisinal, yang bersifat *inherent* atas pemimpin sebuah negara dan secara teori adalah hak yang muncul seiring dengan terciptanya manusia oleh Allah.[42] Dworkin setuju dengan pemahaman ini, bahwa hak tidak diciptakan oleh hukum, namun hak yang memaksa munculnya hukum. Artinya hak tetap ada selama manusia tersebut masih hidup atau eksis. Oleh sebab itu 'nilai' diperlukan sebagai dasar perumusan hukum tersebut.[43]

Nilai-nilai keadilan-lah yang seharusnya nampak dalam implementasi hak prerogatif Presiden saat mengangkat Menteri-nya, walaupun awalnya hanya diakomodir melalui prinsip-prinsip hukum (*law*), namun dimasa kontemporer lebih diakomodir lebih rigid baik oleh konstitusi dan/atau undang-undang. Oleh sebab itu eksistensi hak prerogatif yang asalnya adalah hak orisinil, pada saat diatur secara lebih rigid dalam satu dokumen, maka terjadi pergeseran dan disebut sebagai hak derivatif, yaitu hak-hak prerogatif yang merupakan bentukan hukum[44] (dalam hal ini adalah *laws*).[45]

Karakter *ketiga*, yaitu tujuan dilakukannya hak prerogatif. Kepustakaan Inggris dan Amerika secara prinsip menyatakan bahwa hak prerogatif adalah tindakan pemerintah yang bertujuan untuk kemaslahatan rakyat. *Royal Prerogative* walaupun tidak berdasarkan hukum formal yang berlaku dan cenderung tanpa batas, namun bertujuan untuk kesejahteraan rakyat atau warga negara dari negara tersebut. Sementara *Presidential power* sejak awal penciptaannya dalam Konstitusi juga bercita-cita untuk kemaslahatan masyarakatnya, bukan sebaliknya.

---

meletakkan sumber hak prerogatif pada undang-undang (*laws*), konstitusi (*Constitution*) dan/atau bahkan hukum (*law*).

[42] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II) Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 159.

[43] *Ibid*, h. 154-155.

[44] *Ibid*, h. 159 dan h. 162.

[45] Ditambahkan oleh penulis.

Artinya pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin ketersediaan hak dan kebaikan serta kesejahteraan rakyatnya. Demikian juga Paragraph ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, secara eksplisit menuliskan tentang tujuan dibentuknya pemerintahan yang dalam hal ini dirancang dalam sebuah kabinet. Berbagai sumber hak prerogatif tersebut sekaligus mengkonfirmasi bahwa hak tersebut sudah tidak bersifat absolut lagi. Walaupun secara hakikat hak tersebut adalah untuk kebaikan rakyat, namun sebagai pelaksanaan teori pemisahan kekuasaan (*separation de pouvoir*) dan *checks and balances* di masa kontemporer, maka hak tersebut dapat dibatasi dan diawasi oleh lembaga negara lainnya.

Van Vollenhoven[46] dan Franz Magnis-Suseno[47] menyatakan bahwa tugas pemerintah dalam pelaksanaanya memiliki fungsi yang paling luas dibandingkan dengan legislatif dan yudisial. Tanggung jawab pemerintah memberikan kewenangan padanya untuk mengambil tindakan hukum dan/atau bahkan berlawanan yang pada hakikatnya untuk kesejahteraan rakyatnya. Pada akhirnya absolutisme hak prerogatif oleh pemerintah harusnya sejalan dengan hakikat tujuan pemerintah dan bernegara itu sendiri, yaitu keadilan dan kemaslahatan rakyat. Begitu juga dengan pengangkatan Menteri, hendaknya mampu menjaga 'langgam' spoil sistem dan merit sistem, yang artinya tidak saja memberi kesempatan pada para politisi saja, namun juga para birokrat yang memang mampu di bidangnya, begitu juga kalangan non politisi, antara lain teknokrat dan akademisi juga harus diberi kesempatan duduk sebagai Menteri karena kompetensinya.

Norma kewenangan Presiden atas hak prerogatif telah beberapa kali di*judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK), antara lain terkait pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Kepolisian RI dalam Putusan Mahkamah Agung No. 08 P/HUM/2001 dan

[46] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Kuliah-Kuliah Ilmu Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ind.Hill.Co., Jakarta, 2003, h. 167.

[47] Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, h. 316 – 317.

Putusan MK Nomor 22/PUU-XIII/2015. MA menyatakan kekuasaan Presiden Abdurrahman Wahid dalam mengangkat Kapolri yang mendasarkan pada Pasal 10 UUD NRI 1945 tidak dapat disebut sebagai hak prerogatif Presiden lagi. Sementara MK menolak permohonan dengan *ratio decidendi*: *pertama,* persetujuan DPR atas pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri bukan merupakan penyimpangan dari sistem presidensial, justru merupakan mekanisme *checks and balances*; *kedua*, proses pemilihan yang melibatkan persetujuan DPR tersebut merupakan perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Putusan MK ini layak diberi penekanan atas praktek hak prerogatif dimana menurut pandangan Bagir Manan dan Saldi Isra, kekuasaan Presiden wajib diatur dalam hukum yang tertinggi yaitu UUD NRI 1945 dan memang patut mendapat pengawasan (kontrol). Era modern menempatkan bidang pertahanan dan keamanan berada di bawah 'kekuasaan' eksekutif yang notabene dipimpin oleh sipil, sebagaimana disampaikan oleh Samuel P. Huntington yang merefleksikan supremasi sipil atas militer, tetapi masih dalam batas yang wajar (*objective civilian control*).[48] Model pengawasan inilah yang sebaiknya dinarasikan sebagai frasa 'pertimbangan' bukan 'persetujuan', sehingga prosentase kewenangan Presiden tetap lebih besar dibanding kewenangan DPR. Bahwa *merit system* dalam melaksanakan *objective civilian control* harus berbanding lurus dengan mencegah *political appointee* atas kedudukan Panglima TNI dan Kapolri yang rawan dengan politisasi.

Pengangkatan Menteri juga sarat dengan teori dan praktek hak prerogatif dalam pelaksanaannya. UU 39/2008 juga beberapa kali diajukan *judicial review* ke MK, diantaranya adalah Putusan MK Nomor 79/PUU-IX/2011. MK dalam amar putusannya menyatakan tidak membatalkan keberadaan Pasal

[48] Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional Tidak Berbisnis Dan Tidak Berpolitik [Perjalanan Advokasi RUU TNI], Imparsial, Koalisi Keselamatan Masyarakat Sipil*, LSPP, Jakarta, 2005, h. 8.

10 UU 39/2008, hanya menghapus penjelasannya saja sebab tidak sesuai dengan hukum kepegawaian atau peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan dan birokrasi.

Dalam pengangkatan Menteri, hal yang patut menjadi catatan adalah: analisis dari data tabel 1 dan faktas sejarah di atas, menunjukkan bahwa: *pertama*, antara teori pengangkatan Menteri dengan praktek-nya, sangat tidak konsisten. Bahwa teori merit sistem tidak bisa begitu saja diterapkan dalam pengangkatan seorang Menteri. Hal mana berbanding terbalik dengan penerapan teori merit sistem bagi kualitas sistem pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang baik, menurut Davis sebagaimana dirujuk oleh Adi Suryanto merupakan salah satu praktek dari sistem merit pada saat merekrut para pejabat. *Smashed the in efficiency* (ketidakefisienan) yang merupakan salah satu masalah dalam sistem administrasi, yang pada akhirnya berujung pada tindak pidana korupsi dan nepotisme, setidaknya diharapkan dapat teratasi. Lebih lanjut dinyatakan oleh Prasojo, Ismail dan Stancetik, reformasi kepegawaian melalui merit sistem, berupaya meningkatkan kualitas birokrasi suatu negara dan memberi 'garansi' tata kelola pemerintahan menjadi profesional.[49]

Tidak heran jika merit sistem ini banyak dikaitkan dengan mekanisme politik. Fabian Tract sebagaimana dikutip oleh Davis mengungkapkan bahwa jabatan administrator tidak seharusnya dihubungkan dengan kepentingan politik.[50] Sejarah di Amerika telah menunjukkan bahwa praktek *spoil system* dilakukan dalam manajemen pegawai pemerintah (*Federal Civil Service*). Pemerintah, dalam hal ini Presiden terpilih dalam pemilu memberikan *reward* kepada pegawai karena mereka telah mendukung sang calon Presiden dalam kampanye politiknya.[51]

---

[49] Adi Suryanto dan Mariman Darto, Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik Di Lembaga Administrasi Negara, *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 16(3) (2020) : 401-422, h. 402

[50] *Ibid*, h. 404.

[51] *Ibid*, h. 405.

Para pegawai tersebut direkrut tanpa melihat kualitasnya, sehingga berdampak buruk pada efisiensi dan efektivitas pemerintah Amerika, pada saat melakukan pelayanan publik pada rakyatnya.[52] Walaupun tidak sama persis, namun hal ini bisa dianalogikan dalam sistem pengangkatan Menteri, yang hanya bersifat balas jasa, atas dukungan awal kepada calon Presiden yang sedang berkontestasi.

Analisis *kedua*, model rekruitmen Menteri dengan alasan balas budi juga merupakan efek buruk praktek *presidential threshold* (ala Indonesia) yang secara *mutatis mutandis* memberlakukan perlunya dukungan antar parpol sehingga bisa mengajukan calon Presidennya dengan memenuhi prosentase 20% jumlah kursi di DPR atau 25% memperoleh suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR dalam periode sebelumnya. Hal ini juga merupakan efek dari presidensial multi partai yang merupakan ciri dari negara Indonesia. Salah satu strategi yang disampaikan pada saat mekanisme *presidential threshold* ini diberlakukan, salah satunya adalah tentang bagaimana mekanisme mengakomodir multi partai yang ikut dalam berkontestasi politik. Status parpol yang lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum, belum merupakan jaminan bagi parpol untuk dapat mengajukan calon presidennya secara mandiri. Pada akhirnya aka nada transaksi (politik) atau secara halus negosiasi antara parpol dengan prosentase perolehan terbanyak pada pemilu sebelumnya, dengan parpol yang akan diajak bergabung dalam mengajukan calon Presiden dan atau Wakil Presiden.

Analisis *ketiga*, perlu menemukan konsep keadilan dalam 'menyeimbangkan' antara realitas perolehan suara dalam pemilu dengan komposisi Menteri dalam Kabinet. Bahwasannya pilihan multipartai oleh negara, tidak dipungkiri mengakibatkan relasi antara politik, politisi, birokrat dan birokrasi dalam sistem pemerintahan. Pemerintahan akan selalu melibatkan

[52] *Ibid.*

pejabat politik (hasil dari pemilu) dan pejabat karir (bagian dari birokrasi), hal yang juga nampak dalam pengangkatan Menteri. Relasi antara administrasi sebagai wujud kerja pemerintah akan berkelindan dengan politik, yang merupakan salah satu 'pintu masuk' dalam ranah pemerintahan.

Woodrow Wilson dalam kajiannya menyatakan pemerintah memiliki fungsi politik sekaligus fungsi administrasi. Pemerintah (negara) mewujudkan keinginannya dengan membuat berbagai kebijakan, yang dihasilkan dari fungsi (mesin) politiknya. Hasil kebijakan yang merupakan 'kesepakatan' politik tersebut dilaksanakan sebagai fungsi-fungsi politik. Secara garis besar kekuasaan politik mempengaruhi kekuasaan dalam membuat kebijakan, selanjutnya kebijakan yang telah dibuat tersebut dijalankan dengan kekuasaan administrasi negara.[53]

Kesimpulan

Analisis pertama menunjukkan bahwa pemerintahan yang demokratis, hendaknya mendasarkan atas kedaulatan rakyat dan kekuasaan mayoritas yang disalurkan melalui peran partai politik dalam sebuah kontestasi pemilihan umum yang berkeadilan. Parpol dalam prakteknya tentu saja harus mampu mencari anggota yang kompeten dan memiliki rasa keadilan dalam berpolitik, hal ini tentu saja berbanding kurus dengan mekanisme rekruitmen yang harusnya mengakomodir asas *just and fair*. Oleh sebab itu Undang-Undang Parpol selayaknya direvisi dengan memberikan aturan rekruitmen anggota parpol dengan indikator yang lebih mengakomodir bukan saja kemampuan berpolitik, namun juga kompetensi di bidang dimana anggota tersebut akan ditempatkan dalam jabatan politik.

[53] Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 245.

Kajian kedua menyatakan bahwa pengangkatan Menteri dalam sistem presidensial, merupakan hak prerogatif terbatas Presiden. Spoil sistem dan merit sistem akan selalu berkelindan dalam praktek pemilihan Menteri pasca pemilihan umum Presiden usai. Praktek menunjukkan, kedaulatan rakyat mayoritas yang diperoleh parpol dalam pemilu, tentu saja patut diakomodir dengan pengangkatan Menteri yang berafiliasi dengan parpol tersebut. Oleh sebab itu model rekruitmen yang ideal diperlukan untuk menjaga '*stock*' parpol atas anggota yang memiliki kompetensi untuk memnduduki jabatan politis. Spoil sistem dan merit sistem hendaknya ditata secara detil dan proporsional dalam struktur cabinet, sehingga nantinya aka nada jabatan Menteri, yang memang diperlukan dari seorang politisi, seorang birokrat, seorang professional (teknokrat), atau bahkan seorang akademisi. Semua tentu saja memerlukan peta proses yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Daftar Pustaka

Buku :

Beckley, Stephen. *The Prime Minister and Kabinet*, Edinburg, Edinburg University Press 2006.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Dicey, A. V. *An Introduction To The Study of The Law of The Constitution*, London: The Macmillan Press LTD, 1973.

Dictionary with Pronunciations. *Black's Law,* West Publishing CO., 1990.

Edwards III, George C. dan Stephen J. Waine. *Presidential Leadership Politics and Policy Making*, New York: Worth Publishers, 1999.

Fisher, Louis. *The Law of The Executive Branch – Presidential Power*, New York: Oxford University Press, 2014.

Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

Haris, Syamsuddin. *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, 1998.

Imparsial, Tim. *Menuju TNI Profesional Tidak Berbisnis Dan Tidak Berpolitik [Perjalanan Advokasi RUU TNI], Imparsial, Koalisi Keselamatan Masyarakat Sipil*, Jakarta: LSPP, 2005.

Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Binacipta, 1982.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.

M. Pious, Richard. *American Politics And Government*, USA: Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc., 1986.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

....., *Pengantar Ilmu Hukum,* Jakarta: Prenada Media Group, 2015.

Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2009.

Sardini, Nur Hidayat. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2010.

Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia, 1988.

Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.

Wahjono, Padmo. *Ilmu Negara,* Kuliah-Kuliah Ilmu Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: Ind. Hill.Co., 2003.

Widodo, Joko. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* Surabaya: Penerbit Insan Cendekia, 2001.

Yuda A.R., Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Jurnal :

Chandranegaraa, Ibnu Sina dan Syaiful Bakhriab. "Designing Presidentialism Cabinet Under a Multiparty System in Indonesia", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. www.ijicc.net Volume 15, Issue 2, 2021.

F. P., Aman. "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Masa Kabinet Djuanda 1957-1959", *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial,* 10 (1), 2013.

Fisher, Louis. "The Unitary Executive And Inherent Executive Power", *Journal of Constitutional Law,* Feb 2010, Vol. 12:2.

Fahlevi, Reja dan Darul Huda Mustaqim. "Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif", *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi,* Vol. 19 No. 2 April 2020.

Suryanto, Adi dan Mariman Darto. "Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik Di Lembaga Administrasi Negara", *Jurnal Borneo Administrator,* Volume 16(3) (2020).

Yanto, Andri. dan Harry Setya Nugraha, "Redesain Pengisian Menteri Dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *PROGRESIF: Jurnal Hukum,* volume XV/No.2/Desember 2021.

Prosiding dan Makalah :

A. Genovese, Michael. "The Roots and Development of Executive Prerogative in the United States", *Paper Presentation at the 2009 annual meeting of the American Political Science Association*, Canada, 2009.

Manan, Bagir. "Kekuasaan Prerogatif", *Makalah yang dipublikasikan di Bandung*, Bandung, 20 Agustus 1998.

Dokumen Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara, 2005.

Internet :

Dirgantara, Adhyasta. *Caleg Artis Jalan Instan Partai Dulang Suara, Kaderisasi Dipertanyakan*, https://nasional.kompas.com/read/2023/05/17/09525751/caleg-artis-jalan-instan-partai-dulang-suara-kaderisasi-dipertanyakan

Leroy Way, Jr., Almon. *How America Goes To War: The President, American Law, & U.S. Military Intervention Into Foreign Conflicts*, http://www.proconservative.net/waramericap3g.shtml

Locke, John. *Second Treatise of Government*, https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a_3.pdf

Pahlevi, Moch Edward. *Konsepsi Politik Jawa Dan Realita Politik Kontemporer Indonesia*, https://kisp-id.org/08/2019/tulisan/konsepsi-politik-jawa-dan-realita-politik-kontemporer-indonesia/

Wiwoho, Jamal. *Presidential threshold: ya atau tidak?*, http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/presidential-threshold-ya-atau-tidak

DESAIN PEMILIHAN ANGGOTA KABINET, "TITIPAN PARTAI ATAU PROFESIONAL"

Kristian, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya
Email: kristiandayak2@gmail.com

Abstrak

Sistem Pemerintahan merupakan suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan demi mencapai kemajuan dari suatu negara. Sistem yang dianut mempengaruhi putaran roda penyelenggaraan negara. Secara umum sistem pemerintahan yang berkembang di dunia adalah Presidensiil dan Parlementer. Indonesia pada saat ini merupakan negara yang masih menganut sistem pemerintahan Presidensiil yang pada hakikatnya menempatkan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Istilah *Presidensiil Power* dalam Sistem Presidensiil menempatkan posisi presiden sebagai bagian yang memiliki pengaruh kuat dan memiliki kekuasaan yang luas dalam menjalankan tugas pemerintahan. Dengan dukungan atau tanpa dukungan dari parlemen di legislatif seorang Presiden tetap mampu melaksanakan visi-misi dan program yang sudah dia rancang pada saat mencalonkan diri termasuk dalam hal penyusunan kabinet yang akan mendukung dan melaksanakan programnya merupakan hak prerogatifnya. Namun dengan dukungan parlemen, kebijakan dan kekuasaan yang dibuat oleh presiden akan semakin kuat. Sejak Negara Indonesia menetapkan sistem pemerintahannya

sebagai sistem pemerintahan yang presidensiil, hak penuh dalam pemilihan dan pengangkatan anggota kabinet (Menteri/ Pembantu Presiden) adalah wewenang dari seorang Presiden. Tetapi hak penuh yang dimaksud idealnya diimbangi dengan memperhatikan rekomendasi dan pertimbangan dari berbagai hal seperti kualitas, kompetensi, kapasistas dan memahami kondisi rakyat supaya calon menteri lebih memahami kebutuhan dari pemimpin dan rakyat Indonesia.

Kata Kunci: Desain Pemilihan, Anggota Kabinet, Titipan Partai atau Profesional.

Abstract

The system of Government is a whole order consisting of various components that work interdependent and influence in achieving the objectives and functions of government to achieve the advancement of a country. The adopted system affects the round of state maintenance wheels. In general, the government system that develops in the world is the presidency and parliamentary. Indonesia's own country is currently said to be the state of the presidential system of government which in fact puts the president as head of State as well as head of government. The term presidential Power in the presidential system puts the position of the President as a part that has a strong influence and has extensive power in carrying out governmental duties. With the support or without the support of the Parliament in the legislature of a president still able to implement Visi-misi and programs that he has designed at the time of the election included in the preparation of cabinet that will support and implement The program is the prerogative. But with the support of Parliament, the policies and powers made by the president will be increasingly stronger. Since the Indonesian State established its government system as a presidential system, the full right to the drafting and appointment of cabinet members ((Minister / Assistant off the President)) is the authority of the President. But the full rights referred is ideally balanced by paying attention to the recommendations and considerations of various

elements quality, competency, capacity that the candidate raised better understand the needs of the Indonesian leader and people.

Keywords: Design Selection, Cabinet Members, Entrusted by the Party or Profesional.

Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) terkait erat dengan perubahan struktur dan fungsi dari lembaga negara di Indonesia, seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, maupun dalam kekuasaan yudikatif. Perubahan tersebut sebagai perwujudan dari *checks and balances* antara tiga jenis kekuasaan negara. Sebelum amandemen ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (TAP MPR/VI/MPR/1973 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara). Sejak digulirkannya Amandemen ketiga UUD 1945, kedudukan MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang memiliki kedudukan sama seperti lembaga negara lain yang ada di Indonesia sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (2) Amandemen ketiga UUD 1945.

Lembaga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Undang-Undang maupun peraturan lainnya berkedudukan sebagai lembaga negara yang tidak lagi terkotak-kotak dalam bingkai lembaga tertinggi atau lembaga tinggi seperti pada saat sebelum reformasi meletus pada tahun 1998. Sebagai contoh presiden yang dulu sebagai lembaga tinggi negara saat ini kedudukannya menjadi lembaga negara. Kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, sebagai simbol negara dan sebagai orang nomor satu di negara pasti membutuhkan dukungan dari berbagai pihak agar visi dan misi pada saat pencalonan dapat terwujud. Selain dukungan politik di parlemen

presiden juga memerlukan dukungan dari para pembantu yang siap secara penuh sesuai bidang dan kapasitas masing-masing dalam mensupport penuh segala pekerjaan presiden.

Istilah pembantu presiden disematkan kepada orang-orang penting yang berada dalam lingkar kekuasaan presiden seperti para menteri, kepala badan/lembaga. Ketepatan dalam penentuan komposisi kabinet menjadi tolok ukur keberhasilan sebuah pemerintahan, unsur yang mengisi juga menjadi pertimbangan yang tidak bisa dinafikan apakah dari kalangan profesional atau titipan partai politik yang dianggap layak untuk mengisi posisis tersebut. Pos-pos menteri selama ini diisi oleh dua unsur yakni professional dan partai politik, hal itu dianggap karena kedua unsur tesebut dinilai paling tepat. Kalangan professional dinilai karena keahlian dan kemampuannya sedangkan kalangan partai dianggap sebagai adanya kesepakatan antara partai pengusung atau partai pendukung calon presiden sehingga dipastikan mendapat jatah dalam komposisi anggota kabinet.

Negara Indonesia sebagai mana tertuang dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Selanjutnya disingkat UUDNRI 1945) adalah negara hukum. Negara Hukum saat ini ditandai dengan adanya hak Perogatif. Prerogatif berasal dari bahasa latin prerogative (pertama kali dipilih), praerogativus (ditanyakan sebelum yang lain diminta), praerogare (diminta sebelum meminta yang lain) .[1] Hak prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan prerogatif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak diartikan sebagai wewenang untuk melakukan sesuatu, Sementara itu prerogatif didefinisikan sebagai hak istimewa oleh presiden. Sehubungan dengan peraturan perundang-undangan di luar kewenangan badan perwakilan.[2] Menurut Blacks Law Dictionary, prerogatif

[1] Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, (Makalah: yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998).

[2] Kamus Besar Bahasa Indonesia Online,http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index. Php.

diartikan sebagai: "sebuah keistimewaan eksklusif atau hak istimewa (*previleg*) yang khas. Berupa kekuatan khusus, hak istimewa, kekebalan, atau keuntungan yang berada di tangan orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan hal-hal berkaitan kantornya, atau badan resmi, sebagai pengadilan atau legislatif. Hak prerogatif dianggap sebagai kekuasaan atau kehendak yang memiliki sifat diskresi, dan yang tertinggi (diatas) dan tidak terkendali oleh kehendak lain. Dimana dikhususkan bagi keunggulan raja (atau ratu) yang lebih dari dan di atas semua orang lain, merupakan hak dan martabatnya yang agung.[3]

Contoh hak prerogatif presiden adalah mengangkat jajaran menteri yang akan membantu presiden melaksanakan program kerja dan visi misi sang kepala negara. Berdasarkan Pasal 17 UUDNRI 1945 yang kemudian juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Selanjutnya disingkat UU Kementerian). Pengertian menteri berdasarkan Pasal 1 ayat 2 Menteri negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin kementerian. Pengangkatan menteri terdapat dalam Pasal 22 dan Pasal 23 UU Kementerian. Pasal 22 ayat (1) Menteri diangkat oleh Presiden. (2) Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi peryaratan: a. warga negara Indonesia; b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. setia kepada pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita- cita proklamasi kemerdekaan; d. sehat jasmani dan rohani; e. memiliki integritas yang baik dan; f. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

---

[3] Mei Susanto , *Memahami Istilah Hak Prerogatif Presiden* (*Pengertian dan Karakter Hak Prerogatif*) Https://Meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hak-prerogatif-presiden pengertian-dan- karakter-hak-prerogatif/

Pengisian pos-pos kementerian yang diisi oleh berbagai latar belakang yang ditunjuk dan diangkat langsung oleh presiden tentu saja dengan tahapan prosedur serta pertimbangan yang matang dari sang presiden. Para menteri yang dipilih pasti karena memiliki kompetensi intelektual dan kompetensi sosial artinya memiliki kemampuan yang tepat serta hubungan kemasyarakatan yang baik. Artikel ini ditulis dengan harapan ada desain baru dari presiden terpilih pada tahun 2024 dalam memilih para menterinya agar mampu mewujudkan seluruh visi misi sang presiden.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana tersebut diatas, rumusan masalah yang penulis tuangkan dalam artikel ini adalah :

1. Bagaimanakah pola pemilihan anggota kabinet presidensiil selama ini di Indonesia?
2. Bagaimanakah desain pemilihan anggota kabinet yang ideal?

Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan.

Adapun metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu ;

1. Pendekatan Perundang-Undangan *(Statute Approach)*

   Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan menelaah

Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dan seterusnya.

2. Pendekatan Konseptual *(Conceptual Approach)*

   Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pebngertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.[4]

Pola Pemilihan Anggota Kabinet Presidensiil Selama Ini di Indonesia

Undang- Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hadir dengan sebuah semangat untuk memberikan kemudahan bagi presiden dalam menyusun kabinetnya. Tidak hanya itu, undang-undang tersebut juga hadir dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang *excellent*. Untuk itu pemilihan anggota kabinet yang selama ini dilakukana oleh presiden terpilih tentu berkehendak mencari orang yang tepat, memenuhi syarat, dianggap mumpuni di pos menteri yang ditempatkan sehingga visi misi presiden bisa diterjemahkan dan dilaksanakan dalam program nyata.

Pemilihan anggota kabinet selama ini berasal dari berbagai kalangan seperti kader partai dan profesional. Pola semacam itu yang sejak era reformasi begitu popular, kalangan dari kader partai dianggap sebagai "jatah" mereka sebagai partai yang mengusung

[4] Zainal Asikin dan Amiruddin, 2020, *Pengantar Metode Penelitian Hukum : Edisi Revisi*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, hal. 167

dan mendukung, serta dari kalangan professional yang kompeten dan kemampuan sesuai dengan kementerian yang dipimpinnya. Hal semacam ini berlangsung terus bertahun-tahun dengan berbagai kinerja dan capaian yang dinilai langsung oleh presiden.

Menurut Mahfud MD menyatakan bahwa: "Dalam menyusun kabinet misalnya, SBY seperti tersandera oleh partai politik (parpol). Sebagian besar kursi kabinet dibagi berdasarkan kehendak parpol pendukung, sehingga proses *fit and proper test* dalam memilih calon menteri pada akhirnya tak terealisasi. Itu terjadi karena dia tak bisa mengelak dari desakan parpol-parpol pendukung yang menyodorkan kadernya untuk masuk kabinet.[5] Bahkan di periode kedua pemerintahannya (2009-2014) jumlah wakil parpol dikabinet menjadi yang paling dominan.

Dominasi kader partai politik dalam persentase jumlah anggota kabinet setiap era pemerintahan selalu terlihat dalam setiap komposisinya. Presiden seolah tersandera untuk tunduk dan patuh pada partai yang mengusung dan mendukungnya. Setiap partai pengusung dan pendukung meminta jatah kadernya untuk mengisi pos kementerian. Hal itu mengakibatkan pengisian pos kementerian yang diisi oleh kalangan dari profesional kalah dibanding dari partai politik.

Desain Pemilihan Anggota Kabinet yang Ideal

Untuk dapat diangkat menjadi menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan:

1. warga negara Indonesia;
2. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita- cita proklamasi kemerdekaan;
4. sehat jasmani dan rohani;

[5] Moh. Mahfud MD, 2009, Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 353.

5. memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan
6. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Hal ini menentukan bahwa untuk dapat diangkat sebagai seorang menteri seseorang hanya cukup memenuhi keenam syarat tersebut. Sementara untuk mendapatkan kabinet yang berkualitas, profesional, berintegritas serta kabinet presidensial yang efektif, tidaklah cukup hanya mengacu pada keenam syarat tersebut. Penulis berupaya mengusulkan ide dalam pengisian jabatan menteri, mulai dari persyaratan, larangan rangkap jabatan, serta penambahan ketentuan baru terkait mekanisme pengisian jabatan menteri.

Seorang menteri yang dianggap kompeten harus "memiliki kapabilitas, integritas dan akseptabilitas" hal ini dimaksudkan agar menteri yang dipilih oleh presiden adalah menteri yang memiliki kompetensi dan kemampuan diatas rata-rata. Sehingga bisa dengan cepat dan tanggap dalam mengeksekusi keinginan dan visi misi presiden. Penguasan ilmu dan keahlian seorang calon menteri dianggap sebagai salah satu faktor penting selain komptensi sosial dan lain sebagainya.

Syarat lain yang perlu ditegaskan bagi seorang calon meneteri adalah Mempunyai keahlian tertentu di bidang pemerintahan negara, Memiliki kemampuan pemahaman tentang administrasi negara serta Mutatis mutandis dari syarat presiden yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penambahan syarat "mempunyai keahlian tertentu di bidang pemerintahan negara" dimaksudkan untuk menambah kualifikasi kompetensi terhadap calon menteri agar presiden dalam memilih menterinya turut mempertimbangkan keahlian yang dimiliki oleh calon menteri, sehingga terdapat penekanan yang cukup terhadap kompetensi dalam bidang tugas kementerian.

Syarat seorang calon menteri yakni "memiliki kemampuan pemahaman tentang administrasi negara" bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya seorang menteri juga harus memiliki pemahaman tentang administrasi negara. Hal ini agar peran menteri sebagai pemimpin didalam kementeriannya mampu memahami urusan-urusan yang sifatnya administrasi birokrasi. adapun syarat "mutatis mutandis dari syarat presiden yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan" maksudnya agar presiden turut memberikan kriteria dalam menetapkan syarat kualifikasi didalam format penyusunan kabinet bentukannya tentang apa saja yang menjadi kebutuhan dalam membantu pekerjaa seorang presiden dibidang.

Undang-Undang kementerian disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efesien, yang menitik beratkan pada peningkatan dan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai oleh APBN/ APBD. Bahkan diharapkan seorang menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Semua itu dalam rangka meningkatkan seorang menteri yang memiliki jiwa profesionalisme serta pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya secara bertanggung jawab.

Setiap anggota kabinet yang berasal dari kalangan partai seyogyanya berkomitmen menjadi seorang negarawan yang bekerja membantu presiden untuk kepentingan bangsa dan negara, sehingga sangat pantas jika seorang yang dipilih oleh presiden sebagai menterinya harus mampu menanggalkan segala atribut kepengurusan partai yang melekat pada dirinya sehingga tidak ada yang rangkap jabatan utama di partainya jika sudah menajabat sebagai menteri.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

(selanjutnya disebutb UU Partai Politik) menyebutkan bahwa keuangan partai politik bersumber dari: (a) iuran anggota, (b) sumbangan yang sah menurut hukum, dan (c) bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja negara/anggaran dan pendapatan daerah. Pasal ini memberikan peluang bagi seorang menteri untuk rangkap jabatan karena sumber penghasilan seorang menteri memang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) karean sumber penghasilan berasal dari sumber yang berbeda, sebagai contoh beberapa menteri pada era Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo pun rangkap jabatan sebagai ketua umum partai politik. Meskipun pada pasal 23 hurup C UU Partai Politik memang dapat dilihat menempatkan pimpinan partai politik sebagai jabatan yang dilarang untuk dirangkap oleh seorang menteri.

Larangan rangkap jabatan bagi para menteri juga telah diatur didalam Pasal 23 UU Kementerian. Pasal itu menyebutkan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
2. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta, atau
3. pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Hal ini merujuk pada kebutuhan pengaturan terkait mekanisme perekrutan menteri yang tertuang dalam sebuah peraturan perundang- undangan yang bersifat procedural. Maka pada konteks ini hendaknya dapat disisipkan atau ditambahkan ketentuan yang mengatur hal tersebut. Ketentuan ini bisa dibentuk dalam bagian tersendiri, maupun ditambahkan pasal tersendiri dalam bagian pengangkatan. Aspek-aspek yang juga harus termuat di dalam pengaturan adalah, pertama, presiden

harus membentuk panitia seleksi calon menteri yang terdiri atas unsur pemerintah, praktisi, akademisi, dan anggota masyarakat maupun unsur-unsur lain yang diperlukan. Kemudian panitia seleksi mempunyai tugas:

1. Mengumumkan daftar nama calon menteri yang diusulkan presiden untuk mendapatkan tanggapan masyarakat;
2. Melakukan seleksi administrasi calon menteri dalam jangka waktu 5 hari kerja;
3. Mengumumkan daftar nama calon yang lolos seleksi administrasi untuk mendapatkan tanggapan masyarakat;
4. Melakukan seleksi kualitas dan integritas calon menteri dalam jangka waktu 5 hari kerja terhitung sejak tanggal seleksi administrasi berakhir;
5. Menentukan dan menyampaikan nama calon menteri sebanyak 34 orang kepada presiden, untuk ditetapkan sebagai menteri dalam kabinetnya.
6. Presiden menetapkan pengangkatan calon menteri terpilih paling lambat 4 (empat) hari kerja terhitung sejak berakhirnya proses seleksi.

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia seleksi bekerja secara terbuka dengan memperhatikan partisipasi masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar peran civil society dipertimbangkan dalam proses pengisian jabatan menteri. Dalam proses ini juga tentunya tidak boleh memakan waktu yang lama, sebab kebutuhan pengisian jabatan menteri harus sesegera mungkin harus dilaksanakan, karena itu harus terdapat prinsip speedy trial (uji cepat) dalam mekanisme ini.

Untuk itu, diperlukan gagasan yang bersifat solutif dan konstruktif mengenai desain baru dalam pengisian jabatan menteri. Gagasan tersebut meliputi penambahan persyaratan untuk dapat diangkat menjadi menteri, penegasan larangan rangkap jabatan, serta pengangkatan harus terlebih dahulu melewati tahap uji kelayakan dan kepatutan.

Kesimpulan

Rangkap jabatan sebenarnya tidak akan tejadi jika seorang menteri sudah memiliki jiwa negarawan dengan melepas jabatannya di partai politik setelah terpilih menjadi menteri, ada dugaan dari penulis penyebab mereka tidak bersedia melepas jabatan dipartai politik karena posisi menteri rawan di *reshuffle* sedangkan jabatan di partai tidak mudah untuk digeser, dugaan kedua karena dengan menjadi rangkap jabatan maka posisi tawar mereka dimata presiden lebih kuat. Pemikiran larangan menteri yang rangkap jabatan ini berdiri pada kebutuhan untuk menciptakan kabinet presidensial yang efektif dan bebas intervensi pihak manapun termasuk partai politik dalam rangka meningkatkan profesionalisme pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya serta lebih bertanggungjawab.

Daftar Pustaka

Buku :

Asikin, Zainal, dan Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum : Edisi Revisi,* PT. Raja Grafindo Persada, Depok,2020

Manan, Bagir, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah: yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

Susanto, Mei, *Memahami Istilah Hak Prerogatif Presiden* (*Pengertian dan Karakter Hak Prerogatif*) Https://Meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hak- prerogatif-presiden pengertian-dan-karakter-hak-prerogatif/.

MD, Moh. Mahfud, Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

TANPA ADANYA PARTAI DOMINAN, PEMBENTUKAN KABINET PRESIDENSIAL TETAP BERCIRIKAN HASIL KOMPROMI DENGAN PARTAI PENDUKUNG

M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D.
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
Email: mhdhusnu@law.uir.ac.id

Abstrak

Sejak diadakannya pemilihan presiden secara langsung dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet selalu merupakan hasil kompromi presiden dengan partai koalisi yang mempunyai perwakilan di parlemen. Pilihan sistem kepartaian multi partai menyuburkan praktek pembentukan kabinet semacam itu. Banyak kajian yang menyatakan bahwa sistem presidensial tak sesuai dalam sebuah negara yang menganut sistem banyak partai. Masalah kajian adalah mengapa praktek pembentukan kabinet dalam sistem multi partai tidak menganut system presidensial; apakah sistem multi partai di Indonesia memungkinkan terciptanya sistem dwi partai untuk mendukung sistem presidensial? Analisis normatif atas konstitusi disertai kajian atas hubungan eksekutif dan legislatif, disertai praktek pembentukan kabinet (4 kali), menyatakan bahwa kombinasi ke dua sistem ini, menyatakan bahwa sistem presidensial dilaksanakan di Indonesia berbeda dengan di sejumlah negara berpresidensial, karena kekhasan Indonesia yang sangat beragam, sehingga memberikan ciri tersendiri. Hal ini disebabkan, pertama yaitu adanya ketentuan konstitusi tentang keharusan adanya kerjasama pemerintah dan parlemen. Kedua, hasil pemilihan umum yang tidak pernah

berhasil melahirkan sebuah partai mayoritas atau presiden terpilih tidak berasal dari partai dominan. Pembentukan kabinet di masa depan (2024) akan selalu bercirikan sistem berparlemen, dimana presiden akan selalu mempertimbangkan partai-partai yang ada di parlemen demi melancarkan pelaksanaan program pemerintah. Menurut Konstitusi, parlemen mempunyai kekuasaan mengawasi, memberikan persetujuan atau menolak suatu program usulan pemerintah.

Kata kunci: sistem presidensial, multi partai, praktek parlementer.

Abstract

Since the 2004 presidential election, cabinet formation has always paid attention to parties in parliament, specifically supporting parties in the process of acheiving victory. This practice must be carried out because the president does not come from the winning party and every general election does not succeed in creating a majority party. Many studies state that a presidential system is not suitable if held together with a multy party system. The problem of the study is why in Indonesia, the practice of forming a cabinet in a multy party system does not fully follow the presidential system; Does the party system in Indonesia make it possible to produce two dominant parties that support a presidential system? Normative analysis of the regulation of relations between the presidential and parliamentary institutions accompanied by the practice of forming a cabinet 4 times states that the combination of a presidential system and multy party system has not been succesfully implementation a full and purely according to the presidential system. This is because, firstly, the constitution requires cooperation between the government and parliament and in some circumstances government decisions must obtain parliamentary approval. Secondly, all general election results have not succeeded in realizing the existence of a dominant party or the elected president always does not come from the dominant party. Future cabinet formation (2014) will always have parliamentary characteristics, where the president will consider

the parties in parliament, by negotiating, in order to obtain support for the smooth running of government programs. According to the constitution, parliament has the power to supervise, approve or reject a proposed government program.

Keywords: presidential system, multy parties system, parliamentary practices

Latar Belakang

Amandemen terhadap konstitusi 1945, mengikuti sejumlah kesepakatan dasar yaitu tidak mengubah Pembukaan, mempertahankan bentuk negara NKRI, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, Penjelasan UUD yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal, melakukan perubahan dengan cara adendum. Berkenaan dengan kesepakatan dasar mempertahankan sistem pemerintahan Presidensial, bila dirunut ke belakang maka akan dijumpai sejumlah alasan diperlukannya refomasi konstitusi. Diantara 5 (lima) point dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD, antara lain yang berkenaan dengana sisitem presidensial yang berbunyi bahwa UUD memberikan kekuasaan yang sangata besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem ini disebut sebagai sistem *executive heavy* (dominan eksekutif), presiden memegang kekuasaan dominan yaitu menjalankan pemerintahan *(chief executive)* yang dilengkapi dengan hak prerogatif (memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi *(checks and balances)* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan otoriter.[1]

[1] MPR, 2011, *UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, hlm. 10. Lihat juga Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, hlm. 37-38.

Dasar pemikiran berkenaan dengan demokrasi, perlunya perubahan konstitusi dikarenakan infrastruktur politik yang dibentuk antara lain partai politik dan organisasi kemasyarakatan kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat befungsi sebagaimanaa mestinya. Untuk itu tujuan perubahan dirumuskan dalam frasa menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.

Undang-undang yang mengatur kepartaian, yang merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy)*.menganut sistem berpartai jamak, dimana kebebasan mendirikan partai politik serta mengikuti pemilihan umum tidak membatasi jumlah partai. Namun bila dilihat dari materi yang mengaturnya arahnya menuju jumlah partai yang semakin sederhana yaitu melalui semakin beratnya : persyaratan pendirian partai, persyaratan mengikuti pemilu, persyaratan jumlah suara untuk dihitung kursinya dalam parlemen atau *parliamentary threshold*. Jumlah partai yang berhasil duduk di parlemen adalah 19 partai, (Pemilu 1999), 16 partai (pemilu 2004), 9 partai (Pemilu 2009), 10 partai (Pemilu 2014) dan 9 partai (pemilu 2019). [2].

Yang menarik dari praktek presidensialisme sejak era reformasi, adalah keharusan adanya koalisi ketika kompetisi dalam pemilihan presiden, dan kemudian ketika pembentukan kabinet dengan mempertimbangkan dukungan partai yang ada di parlemen. Artinya dukungan partai untuk presiden diharapkan terjadi pula dukungan parlemen atas kebijakan presiden dalam rangka penyelenggaraan pembangunan.

Hubungan antara presiden dan parlemen, memang telah dirumuskan dalam konstitusi, dimana keduanya diharuskan

[2] Firdaus, 2015, *Constitutional Enginering, Desain Stabilitas, Pemerintahan Demorasi, Sistem Kepartaian*, Yrama Widya, Bandung, hlm. 344.

untuk bekerja sama dan saling mendukung.[3] Hal ini antara lain adanya ketentuan keharusan memberikan persetujuan atas sebuah undang-undang, parlemen mempunyai tugas pengawasan atas kerja presiden, parlemen memberikan persetujuan atas jabatan-jabatan tertentu, parlemen berkuasa untuk ikut menetapkan APBN, parlemen mempunyai hak bertanya, hak penyelidikan, dan lain-lain. Baik sistem parlemen maupun sistem presidensial, terdapat relasi yang sama dalam kaitan relasi ini. Perbedaan intinya adalah masalah pertanggungan jawab, dimana presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen, serta presiden tidak punya kuasa untuk membubarkan parlemen karenanya parlemen tidak punya kewenangan untuk menjatuhkan presiden ataupun menteri. Menteri-menteri tidak boleh rangkap jabatan dengan anggota parlemen, sedangkan dalam sistem parlementer, menteri-menteri harus diambil dari anggota parlemen,

Banyak sarjana yang menulis bahwa Indonesia mempraktekkan sistem presidensialisme yang setengah hati, atau Indonesia telah gagal mengamalkan sistem presidensialisme, seperti yang digemakan oleh sejumlah pakar. Syamsudin Haris, lewat hasil disertasinya yang kemudian membukukannya, dengan judul Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia, memberikan pandangan bahwa amalan sistem multi partai tidak dapat disatukan dengan amalan sistem presidensial, karena praktek-praktek sistem parlemen mau tak mau diserap.[4] Hal yang serupa juga dikemukakan oleh Hanta Yuda, yang hasil penelitiannya telah dibukakan dengan judul Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi. Ia memberikan rekomendasi agar sistem presidensial ini berjalan

[3] Ridwan, 2015, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum PengawasanDdewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah*, Jurnal konstitusi, Mahkamah konstitusi RI, No.2, Volume 12, Hlm.309.

[4] Haris, 2014, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. Iv.*

efektif maka sistem multi partai harus dihentikan dengan melahirkan sistem dwi partai.[5]

Hal serupa dikemukakan oleh Firdaus. Ia menyatakan bahwa sistem dwi partai efektif memberi peluang terjadinya kebuntuan atau polarisasi serta stabilitas dapat diperkecil sehingga pemecahannya lebih dapat dikontrol. Kecilnya peluang bagi partai kecil untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dengan sendirinya memperkecil peluang terjadinya presiden minoritas di DPR.[6]

Paper ini diharapkan untuk memberikan analisa tentang perkiraan pembentukan kabinet dalam sistem presidensial hasil Pemilu 2024, apakah akan mengikuti pola-pola sebelumnya yang penuh nuansa parlementer ataukan lebih meneguhkan sistem presidensial, dan bagaimana amalan nasib sistem multi partai di masa depan, adakah peluang untuk lebih disempurnakan ? Seperti diketahui, peserta pemilu 2024 sekarang ini adalah 19 partai nasional (diluar partai lokal Aceh), Hal ini lebih banyak 3 partai, dibandingkan Pemilu 2019 yang hanya berjumlah 16 Partai.

Rumusan Masalah

Dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam paper ini adalah:

1. Apakah pembentukan kabinet dalam sistem presidensial hasil pemilu 2024, masih mengikuti pola pembentukan kabinet sebelumnya yang diwarnai dengan praktek parlementer?
2. Apakah model presidensial Indonesia, dalam pembentukan kabinet hasil pemilu 2024, dapat dijadikan model tersendiri (model khusus) yang tidak mengikuti pola umum yang berlaku?

---

[5] Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, *Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia, Jakarta, hlm. 267.

[6] Firdaus, op.cit, Hlm. 395.

Metode Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan historis, yuridis normatif serta komparatif. Telaah atas data sekunder substansi (studi atas dokumen) berupa amalan-amalan pembentukan kabinet dalam sistem presidensial seperti yang terjadi pada Tahun 2004, Tahun 2009, Tahun 2014, Tahun 2009 dengan sistem multi partai, dalam keadaan tidak lahirnya kekuatan partai politik mayoritas. Analisa didasarkan pada teori trias politika dan perkembangan prakteknya tentang tentang relasi eksekutif dan parlemen, baik dalam model parlementer ataupun presidensial.

Tehnik pengumpulan data yaitu melalui studi dokumen atau kepustakaan terhadap data-data primer, sekunder ataupun tersier.

Perkembangan Relasi Eksekutif (Presiden) dengan Legislatif (Parlemen).

Sesungguhnya amalan teori trias politika yang memisahkan antara 3 cabang kekuasaan secara kaku (rigid), telah banyak mengalami perubahan. Namun dalam amalannya baik oleh sebuah negara bersistem parlementer ataupun berpresidensial, teori ini mengalami penyesuaian mengikuti situasi dan kondisi masing-masing negara, Amerika Serikat memperlihatkan diri bahwa walaupun bersistem presidensial, namun Senat (sebagai bagian dari Congres) ikut serta dalam menyetujui setiap perjanjian international, pengangkatan hakim agung dan dutaa besar. Ikut serta Presiden dalam pembuatan undang-undang pun tak terhindarkan, ketika Presiden Roosvelt mengajukan sebuah RUU yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat Hakim Agung tambahan dalam hal terdapat hakim agung yang telah berumur 70 tahun tidak mengundurkaan diri. Sayang rancangan ini ditentang oleh Senat, sehingga usulan

presiden gagal adanya.[7] Pembaharuan atas prinsip keterpisahan antara 3 pilar kekuasaan, dilakukan dengan prinsip *checks and balances,*prinsip pengawasan dan keseimbangan. Prinsip pembaharuan ini dapat digambarkan sebagai berikut.

Presiden diberi wewenang untuk memveto RUU yang telah diterima Congress akan tetapi Congress pun dapat melawan veto itu asal didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 suara dari kedua majelis. Mahkamah Agung dapat menguji undang-undang, namun sebaliknya Hakim Agung yang telah diangkat oleh eksekutif untuk masa seumur hidup dapat dihentikan oleh Congres bilamana melakukan perbuatan kriminal. Presiden pun dapat di-*impeach* oleh congress. Presiden dapat mengadakan perjanjian international namun baru sah untuk dijalankan bilamana congress memberikan persetujuan. Jabatan dutaa besar atau hakim agung, yang merupakan kewenangan Presiden, tetap diperlukan pesetujuaan senat. Inilah beberapa prinsip dalam membangun relasi ekskutif dengan legislatif (parlemen). Walaupun dalam prakteknya sistem presidensial bersamaan dipraktekkan dengan sistem dwi partai, namun kinerja masing-masing lembaga tetap konsisten dengan fungsi masing-masing, walaupun presiden mempunyai kesamaan partai dengan mayoritas congress atau sebaliknya. Kebebasan presiden dalam membentuk kabinet, merupakan kekuatan besar presiden, karena ia dipilih oleh rakyat dan partainya dominan di parlemen.[8]

Konstitusi Indonesia, memaksa presiden harus memperhatikan dan mempertimbangkan kekuatan partai di parlemen, bukan sekedar melakukan musyawarah tentang program dan kebijakana negara, namun juga bagaimana cara agar musyawarah itu juga tercapai dengan cara memperoleh dukungan partai dengan jalan memberikan posisi dalam kabinet.

---

[7] Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Hlm. 279
[8] Ibid , hlm. 284

Secara normatif, relasi presiden dan parlemen seperti dirumuskan dalam pasal-pasal konstitusi sebagai berikut: Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan dengan negara lain, dengan persetujuan DPR, Presiden mengangkat duta dan menerima duta harus mempertimbangkan DPR, Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan mempertimbangkan DPR, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, dimana obyek fungsi tadi adalah Presiden, Presiden berhak menetapkan PERPPU dan harus mendapatkaan persetujuan DPR pada persidangaan berikutnya,

Relasi relasi Presiden dan parlemen di Indonesia, dapat dijelaskan khusus ketika sistem presidensial diberlakukan, yaitu sejak 5 Juli 1959, ketika Indonesia memberlakukan UUD NRI Tahun 1945. Walaupun dinyatakan bahwa sistem Presidensial ini adalah hybrid atau mixed system, karena Presiden dapat dimakzulkan oleh MPR, namun sistem presidensial lebih dominan. Masa 1959-1967 dalam pembentukan kabinet, Presiden selalu mempertimbangkan kekuatan partai politik di parlemen dimana tujuannya adalah memastikan bahwa anggota-anggota yang diangkat Presiden adalah mereka yang loyal pada konsepsi Presiden yang bernama Manifesto Politik (Manipol).[9] Hal ini agar presiden memperoleh dukungan yang maksimal. Perlu dicatat bahwa parlemen (baik DPR ataupun MPR) tidak hanya diisi oleh partai politik, namun juga dari golongan fungsional (militer, buruh, guru, wartawan, petani, ulama) dan utusan daerah. Ketika orde baru terbentuk, presiden dengan dukungan militer, birokrat dan kekuatan massa Golongan Karya yang dijadikan mesin politik dalam memenangkan pemilu, pembentukan

[9] Chaidir, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi Kita*, JurnalKonstitusi, Program Pascasarjana UIR, Vol. 1, No. 1, Januaria 2007, hlm. 61.

kabinet sangat mendahulukan tehnokrasi atau kompetensi, dengan sangat sedikit mempertimbangkan kekuatan politik di parlemen. Hal ini sangat dimungkinkan karena semua kekuatan politik yang ada, baik 2 parpol, Golkar, militer, birokrasi, dapat dikendalikan secara ketat. Dengan demikian, presidensial yang berlaku dapat dinilai sebagai puncak kejayaan sistem presidensial dalam naungan UUD NRI tahun 1945.

Tentu saja sangatlah sederhana bila keadaaan ini disimpulkan sebagai berhasilnya sistem presidensial bersamaan dengan sistem dwi partai. Watak otoriter orde baru berhasil memaksakan 9 partai untuk difusikan menjadi PPP (fusi 4 partai Islam) dan PDIP (fusi 5 partai) dan memaksakan pemilihan umum secara rutin dan dikondisikan untuk menangnya kekuatan Orde Baru, Golkar. Disamping itu MPR pun telah didisain untuk tetap dominannya kekuatan Orde Baru, melalui pengangkatan pada utusan daerah dan utusan golongan.

Oleh karena itu, model presidensial masa Orde Baru, tentu saja tidak bisa dibandingkan dengan masa reformasi, ketika partai politik bebas dibentuk, dan pemilihan umum tidak lagi dikuasasi dan direkayasa rezim birokrasi. Karenanya haluan politik mempertegas sistem presidensial dan sekaligus mempersilahkan kebebasan pembentukan partai politik yang multi partai, menjadikan tidak mungkinnya merekayasa satu kekuatan partai politik menjadi partai mayoritas/dominan.

Keadaaan ini mau telah membuahkan hasil sistem yang baru: yaitu berpresidensial dan berparlemen sekaligus, khususnya ketika membentuk kekuatan di pemerintahan dengan selalu melihat kekuatan di parlemen[10]. Frasa dengan selalu melihat kekuatan di parlemen, antara lain dilakukan dengan jalan menarik partai politik yang ada di parlemen, untuk ikut serta mengisi posisi di kabinet. Hal ini untuk

[10] Ridlwan, Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum pengawasan DPR terhadap Pemerintah, Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 2, Jakarta Juni 2015, hlm. 307.

menjelaskan mengapa setiap pembentukan kabinet, sejak selesainya pemilihan presiden Tahun 2004, 2009, 2014 sampai dengan Tahun 2019, presiden selalu berusaha agar partai-partai yang ada di parlemen, diminta (atau terpaksa bersedia) untuk mengisi posisi di kabinet.

Walaupun kekuatan pemerintah dapat memperoleh dukungan dari kekuatan partai di parlemen, namun dalam banyak momen, parlemen tetap saja bersikap kritis dan konsisten menjaga fungsi DPR yang utama yaitu sebagai pengawas dan penyeimbang. Namun banyak pulayang menilai, bahwa fungsi DPR untuk sejumlah momen, telah menjadi sebagai tukang stempel semata atas sejumlah kebijakan Presiden, termasuk dalam penyusunan dan pemberian persetujuan atas sebuah undang-undang.

Koalisi Sementara dan Permanen

Amalan koalisi yang dapat dirujuk adalah ketika sistem parlementer dilaksanakan pada masa 1945-1959. Ternyata kabinet terlalu mudah untuk bubar, karena konsensus sukar didapat dan masing-masing partai anggota koalisi mempertahankan pendapatnya sendiri-sendiri. Ketika Soekarno melakukan kudeta dengan membentuk Kabinet Juanda, 1957, kabinet dibentuk tanpa memperhatikan suara resmi partai, dan kabinet berjalan sampai 5 Juli 1959, Namun setelah kudeta Soekarno terhadap konstituante, dengan pembentukan kabinet Presidensial, berdasarkan UUD 1945, maka keberadaan kekuatan partai di kabinet tetap dipertahankan, dengan sebuah kondisi kekuatan partai telah dapat dijinakkan oleh Presiden. Tanpa koalisi, Presiden telah menjadi kekuatan politik yang dominan, disamping kekuatan politik PKI dan militer.

Masa Orde Baru, seperti tadi telah diuraikan, Presiden tidak memerlukan koalisi dengan partai-partai, mengingat kekuatan yang begitu besar dari Presiden, yang didukung militer, birokrasi,

dan kekuatan massa yang diwakili oleh Golkar, Bahkan Golkar sebagai pemenang pemilihan umum, sejak 1971, bukanlah kekuatan politik yang menguasai, tetapi justru menjadi kekuatan politik yang dikuasai sang penguasa, yaitu Presiden dan militer. Kekuatan militer menjadi sangat dominan karena konsep dwi fungsi (yaitu kekuatan pertahanan keamanan dan kekuasaan sosial politik).diterima sebagai doktri orde baru.

Masalah koalisi antar partai mulai menjadi masalah sejak masa Orde Reformasi, khususnya ketika Pemilihan Presiden Tahun 1999, oleh MPR. Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarno Puteri, terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, dan pembentukan kabinet disusun dengan mempertimbangkan kekuatan partai politik di DPR dan MPR.[11] Ketika MPR memecat Abdurrahman Wahid dan melantik Megawati Soekarno Puteri, sebagai Presiden maka pembentukan kabinet tetap dengan memperhatikan dukungan parlemen. Pemilihan presiden secara langsung, Tahun 2004 dan seterusnya, masalah koalisi pendukung calon presiden (untuk eksekutif) dan kekuatan partai politik di parlemen (legislatif), melahirkan praktek baru pembentukan kabinet, yang mengikuti sebagian dari ciri-ciri pembentukan kabinet dalam sistem berparlemen. Hal ini disebabkan cukup banyak posisi kabinet yang diisi oleh kaum profesional, tehnokratis yang non partisan.

Namun sayangnya, koalisi yang terbentuk tidak mempunyai ikatan yang kokoh, hanya berlaku untuk koalisi tingkat pusat, sedangkan untuk peringkat provinsi ataupun kabupaten dan kota, koalisi sangat mudah berubah-ubah. Keadaan ini mau tidak mau, sangat diwarnai dengan semangat pragmatisme dan kontraktual.[12]

---

[11] Nur, *Rekonstruksi Kewenangan MPR ssebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat di Indonesia*,Jurnal Majelis, Edisi 5, Mei 2019, Jakarta, hlm. 33

[12] Abadi, Mahkamah Konstitusi dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan oleh Partai Bbesar, Jurnal mahkamah, Pekanbaru, Vol 5 No. 1, April 2013, hlm. 3

Dibandingkan dengan model koalisi di Malaysia, misalnya, Barisan Nasional merupakan koalisi permanen beberapa partai politik, yang berbasis kaum Melayu, Cina dan India, serta partai lokal lainnya. Ketika pemilihan umum, mereka maju dengan bendera koalisi, yaitu Barisan Nasional, Koalisi ini berlaku untuk peringkat nasional sampai ke peringkat negeri (negara bagian). Koalisi selain Barisan Nasional, seperti Pakatan Rakyat, tidaklah seketat BN. Namun dalam menentukan wakil-wakilnya dalam tiap Pemilihan Umum, mereka selalu mengadakan musyawarah. Tidak setiap distrik, setiap partai siap maju untuk mengajukan calonnya pada pilihan raya. Malaysia menganut sistem multi partai, dimana tidak ada yang namanya partai nasional. Persyaratan pendirian partai dan keikutsertaan dalam pemilihan umum relatif mudah apalagi bila dibandingkan dengan model pendirian partai di Indonesia dan seleksi menjadi peserta pemilihan umum.

Sistem kepartaian di Malaysia, sampai tahun 2018, selalu melahirkan partai politik dominan yaitu BN sebagai koalisi banyak partai dengan UMNO sebagai tulang punggungnya. Selepas tahun itu, dominasi BN tumbang dan digantikan oleh koalisi yang relatif bebas, dan tetap dapat bertahan karena adanya kesadaran akan perlunya kabinet yang relatif permanen.

Penyederhanan: Partai atau Fraksi

Bagi negeri yang amat beragam dan sangat heterogen, model sistem multi partai merupakan pilihan yang layak diteruskan. Hal ini karena melihat sejarah kepartaian Indodnesia yang secara alamiah memang dicatat sangat plural dan jamak. Sejak dibolehkannya pendirian partai politik di masa penjajahan Belanda, kemudian berlanjut ketika Indonesia merdeka. Kebebasan dan iklim kebhinekaan itu, dipaksa disederhanakan di era Soekarno (1959-1966) dan kemudian dipaksakan menjadi sistem dwi partai oleh rezim yang sangat kuat dan otoriter, Seharto

(1973-1998). Ketika era reformasi, rezim otoriter pun berakhir, udara kebebasan pun bermula dan tiada suatu kekuatanpun yang dapat mengeremnya. Kesadaran akan ruwetnya banyak partai dalam pengambilan keputusan ternyata menjadi kesadaran bersama. Hal ini menggiring adanya kesamaan cara yaitu melalui penyederhanaan jumlah partai untuk duduk di parlemen. Penggunaan instrumen *parliamentary threshold* 4 (empat) %. Mekanisme penyederhanaan ini ternyata hanya mampu menyederhanakan partai parlemen maksimal menjadi 9 partai, itupun dengan catatan bahwa terdapat suara pemilih yang tidak terwakili di parlemen mencapai 13.594.842 pemilih atau 9.70 %. Ini hasil pemilihan umum legislatif Tahun 2019.

Dengan demikian, dari hasil pemilihan umum 4 x selama ini, dan dengan besaran PT 4 %, maksimal hanya mampu mengantar 9 partai politik di parlemen dan hal ini berarti ada 9 fraksi. Dalam diskusi menjelang penentuan angka PT 4 % memang terdapat usul agar PT itu naik menjadi 5 %, 7 % ataupun 10 %.

Bila usulan ini disimulasikan berdasarkan hasil pemilihan umum Tahun 2019, maka gambarannya adalah :

Tabel 1. Simulasi Penggunan PT Atas Hasil Pemilu 2019

PT	PARTAI DI PARLEMEN	SUARA	PARTAI NON PARLEMEN	SUARA
4 %	9	126.376.418 = 90.30 %	7	13.594.842 = 9.70 %
5 %	8	120.053.271 =85.78 %	8	19.917.989 = 14.22 %
7 %	7	110.480.648 = 78.94 %	9	29.490.612 = 21.06
10 %	3	61.878.589 = 44.22 %	13	78.092.671 = 55.78 %

Dari tabel di atas, maka akan terlihat bahwa penyederhanaan partai di parlemen, secara demokrastis, hanya bisa dicapai, bilamana dipergunakan instrumen PT sebesar 10 % yang akan menempatkan hanya 3 partai politik saja, yaitu PDIP, Gerindra dan Golkar. Mereka ini hanya mewakili 44,22 % pemilih sedangkan 55.78 % pemilih tidak mempunyai wakil-wakilnya di parlemen. Tentu saja hal ini merupakan kontradiksi demokrasi, minoritas mewakili mayoritas.

Dalam hal mempergunakan PT sebesar 7 %, maka penyederhanaan partai akan menghasilkan hanya 7 partai saja, yang mewakili jumlah suara pemilih 110.480.648 (78.94 %), dan dengan demikian membiarkan suara yang musnah sebesar 21.06 % atau sebesar 29.490.612 tak mempunyai wakil- di parlemen.

Dari penggunaan instrumen PT nampaknya tidak berhasil secara signifikan untuk mengurangi jumlah partai, atau kalau boleh juga disebut sebagai kegagalan. Tentu saja perlu dipikirkan alternatif lain, yaitu penggunaan instrumen lain, seperti yang pernah dialami dunia partai politik masa lalu. Pada masa awal orde baru, penyederhanaan jumlah partai mempgunakan mekanisme pembentukan fraksi, dimana 4 partai islam di dorong untuk bersatu dalam wadah satu fraksi (Fraksi Persatuan Pembangunan), sedang 5 partai lainnya untuk menjadi satu fraksi (Fraksi Demokrasi Indonesia). Berhasilnya pembentukan fraksi yang kemudian hanya ada 3 fraksi (hasil pemilhan umum) ditambah 1 fraksi dari pengangkatan (Fraksi ABRI). Ekperimen ini dalam banyak hal cukup berhasil walaupun dalam bayang-bayang pengawasan kuat dari rezim Orde Baru. Kelanjutan dari fraksi ini, kemudian meningkat setelah Orde Baru berhasil memaksa adanya fusi sehingga 4 partai islam menjadi PPP dan 5 partai lainnya menjadi PDI.

Dalam awal reformasi hasil pemilihan umum 1999, menghasilkan 19 partai di parlemen, dan tidak setiap partai boleh membentuk fraksi. Hal ini disebabkan adanya syarat pembentukan fraksi, dimana satu fraksi sekurang-kurangnya

didukung oleh 10 orang, maka sejumlah partai kecil dipaksa bergabung dengan fraksi partai lainnya. Sayang eksperimen ini, kemudian berubah menjadi instrumen PT.

Menurut hemat penulis, penyederhanaan partai melalui mekanisme *fractie threshold* (ambang batas pembentukan fraksi), dapat ditempuh, dalam rangka penyederhanaan pengambilan keputusan melalui mekanisme musyawarah, disamping sebagai mekanisme merawat kebersamaan dan saling memahami. Pembentukan satu fraksi dapat saja dengan minimal didukung oleh 100 anggota. Bila dilihat dari simulasi pada tabel 1, maka diperkirakan akan ada sekitar 5 fraksi. Suatu jumlah yang cukup moderat, satu tahap dari tahapan yang panjang, dalam kerangka penyederhanaan jumlah partai di masa depan. Praktek penyederhanaan melalui fraksi pernah dijalankan yaitu pada 1971-1973, sebagai hasil dari pemilihan umu 1971, yang kemudian pemaksaan diharuskannya 4 partai Islam bergabung hanya dalam 1 fraksi yaitu Fraksi Persatuan Pembangunan, dan 5 partai lainnya menjadi Fraksi Demokrasi Indonesia. Setelah pemilihan umum 1999, tejadi juga penyederhanaan fraksi, walau secara agak longgar. Hal ini karena fraksi adanya persyaratan bahwa fraksi hanya bisa dibentuk oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota. Waktu itu terlalu banyak partai kecil yang kursinya dibawah 10 kursi. Sebagai contoh Partai Keadilan hanya memperoleh 7 kursi, dan bergabung dengan Partai Amanah Nasional, dengan nama Fraksi Reformasi. [13]

Beberapa sarjana yang mengemukakan bahwa dari 39 negara bersistem presidensial, mayoritas sisitem kepartaian adalah dwi partai, seperti halnya yang dipraktekkan di Amerika Serikat. Peter G.J. Pulzer menyatakan bahwa sistem dwi partai hanya dapat dijalankan dalam hal negara tersebut dapat memenuhi 3 syarat yaitu komposisi masyarakat yang homogen

[13] Satriawan, Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, dan Pembentukan UU, Jurnal Konstitusi, jakarta, Vol 16, No. 3, September 2019, hlm. 561.

(*social homogeneity),* adanya konsensus kuat dalam masyaakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik *(political consensus)* dan adanya kontinuitassejarah (*historical continuity*) [14] Gagasan dwi partai pernah dikemukakan dan pernah dicoba di Indonesia, pada sekitar tahun 1968, namun akhirnya dihentikan karena adanya penentangan dari partai-partai. Terjadinya penentangan karena begitu heterogennya bangsa Indonesia, sehingga prinsip bernegarapun mengakuinya, yaitu Bhineka Tunggal Ika. Namun ketika Soeharto berkuasa yang didukung oleh kekuatan militer serta masyarakat sipil lainnya, dengan tangan besi,berhasil memaksa 4 partai Islam bergabung menjadi PPP, sedang 5 partai lainnya menjadi PDI. Inilah penyederhanaan yang berhasil dalam iklim otoriter dan bukan dalam iklim demokrasi, dimana kebebasan itu dapat diperoleh.

Pembentukan Kabinet Ke Depan

Hasil pemilu Tahun 2024, mustahil akan melahirkan satu partai yang dominan, yang mencapai suara diatas 50 % dari jumlah kursi parlemen (575 kursi). Oleh karena itu, pembentukan kabinet di masa depan itu, sudah pasti akan mempertimbangkan partai yang telah mendukungnya dalam pemilihan presiden, bahkan akan memperluas dukungannya dengan menerima partai di putaran ke 2. Bahkan sesudah terpilih pun, bila dirasa perlu, presiden akan menerima partai lain untuk mendukungnya di kabinet. Apakah semua posisi kabinet menjadi jatah khusus buat partai pendukung ? Berdasarkan pengalaman selama ini, presiden paling tidak memberi partai setengah dari jumlah kursi kabinet, dan selebihnya diberikan kepada kaum non partai (tehnokrat, profesional atau lainnya). Bahkan dalam praktek, posisi selain menteri yang dipergunakan untuk merawat dukungan pada presiden juga pada posisi wakil menteri, komisaris BUMN, staf ahli, atau lainnya.

[14] Budiardjo, op.cit., hlm. 417.

Praktek pembentukan kabinet Presidensial, tetapi merupakan kompromi presiden dengan partai-partai yang ketika pemilihan presiden mendukungnya, baik pada putaran ke 1 ataupun bertambah di putaran ke 2, adalah tak terhindarkan, mengingat diperlukannya dukungan dari parlemen atas segala kebijakan, baik dalam bentuk pembentukan Undang-Undang, penyusunan APBN, ataupun pengawasan reguler dari parlemen atas jajaran eksekutif. Apalagi Presiden yang terpilih bukanlah berasal dari partai yang dominan, dan harap dicatat bahwa partai yang dominan belum pernah ada dalam era reformasi ini. Tidak ada satu partaipun yang berhasil mencapai kursi di parlemen lebih dari 50 %. Bandingkan dengan hasil pemilihan umum untuk parlemen ataupun untuk Presiden di Turki, dimana Partai Keadilan Pembangunan merupakan partai dominan dan mendukung Presiden Recep Tayeb Erdogan.

Kesimpulan

Dari uraian yang telah disampaikan di atas, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Adanya paradigma baru dari perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPRRI pada Tahun 1999, 2000, 2001 dan Tahun 2002, dimana arah hukumnya adalah mempertegas paham sistem presidensial sekaligus mempertegas ketentuan yang berkaitan dengan demokrasi seperti hak untuk berpendapat, berkumpul dan berassiasi. Hal ini menandakan bahwa sistem kepartaian yang dianut adalah sistem banyak partai dan bukan dwi partai.
2. Pengaturan kepartaian dalam bentuk undang-undang memang menuju jumlah partai yang sederhana tanpa membatasi jumlah partai yang boleh didirikan dan jumlah partai yang boleh mengikuti pemilihan umum. Pengaturan pembatasan itu mempergunakan pemberatan dalam persyaratan untuk mendapatkan status badan hukum partai, peserta pemilihan umum serta didterapkannya

ambang batas masuk parlemen. Hal ini menjadikan jumlah partai semakin sederhana yaitu sekitar 9 serta tidak berhasil menciptakan adanya satu partai yang dominan di parlemen. Dengan instrumen penyederhanaan yang ada, maka menjadi mustahil menciptakan sistem 2 partai seperti yang banyak fikehendaki dalam sistem presidensial.

3. Sejarah kepartaian di Indonesia hanya berhasil menciptakan jumlah partai sederhana bilamana yang berkuasa mempunyai kekuatan politik yang luar biasa (otoriter) seperti terjadi pada era 1960-1967 dan era 1973-1988. Hanya di era Soeharto, melalui tangan besinya, jumlah partai dapat difusikan menjadi 2 partai dan 1 Golongan Karya. Oleh karena itu, di era reformasi, tidaklah mungkin melahirkan sistem dwi partai itu, kecuali dengan cara-cara non demokratis. Praktek dwi partai di sejumlah negara besistem presidensial, yang umumnya negara yang homogen, tidaklah mungkin diterapkan di Indonsia yang berkarakter heterogen (bhineka dan plural).
4. Dengan demikian, pembentukan kabinet oleh presiden terpilih, mau tidak mau harus dilakukan bersama partai-partai pendukungnya, karena dalam sistem pemilu langsung oleh rakyat serta syarat calon presiden yang hanya dapat diusung oleh sejumlah partai politik, mengharuskan presiden untuk mengikut sertakan partai politik pendukungnya serta partai politik lainnya yang bersedia mendukungnya, dimana hal ini merupakan karakter sistem berparlemen. Adanya pemilihan presiden sampai putaran ke 2, juga membuka peluang masuknya partai politik tambahan untuk masuk dalam partai pendukung.
5. Presiden mempunyai hak prerogatif dalam pembentukan kabinet, namun tidak sepenuhnya. Hak ini bisa dipergunakan untuk memilih anggota kabinet yang berasal dari teknokrat, akademisi, profesional atau warga masyarakat lainnya. Untuk beberapa posisi lainnya Presiden harus mempertimbangkan partai-partai yang ada di parlemen.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Abadi, M. Husnu dan M. Foad Sakdan, *Mahkamah Konstitusi dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan oleh Partai Besar,* Jurnal Mahkamah, Vo. 5 No. 1, Pekanbaru, 2013.

Chaidir, Ellydar, *Konsepsi dan Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi Kita*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No, 1, Pekanbaru, 2007.

Fatmawati, *Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun 41, No. 4 Oktober 2011

Muchtarrija, M dan AG Ayu Ketut RH dan Agus Tiwanto, *Inefektifitas Pengaturan Presdiential Threshold dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol 24, No. 4, Yogyakarta, Oktober 2017.

Nur, Efa Rodiah, *Rekonstruksi Kewenangan MPR sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Jurnal Majelis, Edisi 5 Mei 2019,

Pane, Thorkis, *Kemungkinan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-undang sebagai Obyek Pengujian Mahkamah Konstitusi,* Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun 41, No. 3, Jakarta, Juli 2011

Ridlwan, Zulkarnain, *Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah,* Vol. 12, Nomor 2, Jakarta, 2015

Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam, *Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Jakarta, Vol. 16, No. 3, 2019.

Suparto, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak Antara Apresiasi dan Pelanggaran Kode Etik,* Journal of Law UNES, Vol. 1 Issue 2, Desember 2016.

Wicaksono, Dian Agung, *Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, Nomor 1, Jakarta, 2013.

Buku :

Asshiddiqie, Jimly , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konpres, Jakarta, Jilid 2, 2006.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008.

Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia, Geliat Volksraad hingga DPD, menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Alfabeta, Bandung, 2010

file paper jurnal/kumpulan paper

Firdaus, *Constitutional Engineering, Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian,* Yrama Widya, Bandung, 2015

Haris, Syamsuddin, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia,* Andi Offset, Yogyakarta, 2014,

Yudha, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi,* Gramedia, Jakarta, 2010

KARAKTERISTIK KOALISI SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA (STUDI PENERAPAN SISTEM PRESIDENSIAL 1999-2019)

Dr. M.Iwan Satriawan[1], Dian Fericha[2], Prof. Rudy[3]

[1]Fakultas Hukum Universitas Lampung
Email: i_santri@yahoo.co.id

[2]Fakultas Hukum UIN SATU Tulungagung
[3]Fakultas Hukum Universitas Lampung

Abstrak

Reformasi 1998 telah membawa dampak dalam sistem presidensial multi partai di Indonesia. Hal ini tidak hanya pada perubahan hukum dengan amandemen UUD 1945, namun juga karakteristik koalisi kepartaiannya. Munculnya koalisi ini karena sistem pemilu yang proporsional terbuka dan longgarnya ideologi pemilih dan partai politik. Sehingga menyebabkan dalam setiap pelaksanaan pemilu selama awal reformasi yaitu tahun 1999 sampai terakhir tahun 2019 tidak ada satu pun ditemukannya partai pengusung presiden terpilih yang menguasai mayoritas di parlemen. Dampaknya adalah presiden terpilih harus melakukan koalisi dengan banyak partai diparlemen untuk mendapatkan dukungan kebijakannya. Koalisi yang sarat dengan kepentingan ini selain mampu menstabilkan dan memperlancar kebijakan dan kerja pemerintahan, namun acapkali koalisi juga dijadikan untuk pemerataan jabatan maupun kewenangan antar partai politik di koalisi tersebut. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui karakteristik koalisi sistem presidensial di Indonesia dan memberikan solusi agar kedepan sistem presidensial kuat

tanpa harus dengan melakukan koalisi dengan banyak partai politik. Hasil dari kajian ini akan menganalisa karakteristik koalisi dalam sistem presidensial di Indonesia yang cenderung menggunakan koalisi kepentingan yang seharusnya menerapkan koalisi ideologis, sehingga tulisan ini akan menawarkan aturan koalisi tetap untuk adanya penyederhanaan partai politik agar demokrasi di Indonesia lebih ideal dalam menerapkan sistem presidensialnya.
Kata Kunci: Koalisi, Sistem Presidensial, Partai Politik

Abstract

The 1998 reforms had an impact on the multi-party presidential system in Indonesia. This is not only in changing the law with amendments to the Constitution 1945, but also the characteristics of the party coalition. The emergence of this coalition was because of an open proportional electoral system and loose ideology of voters and parties politics. So that causes in every implementation of the election during the beginning of reform, namely in 1999 until finally in 2019 there was none no discovery of the party carrying the elected president who controls the majority in parliament. The impact is that the elected president must form a coalition with many parties in parliament to gain support for their policies. the coalition loaded with these interests in addition to being able to stabilize and expand policies and government work, but often coalitions are also used for equal distribution of positions and authority between political parties in the coalition. The purpose of this paper is to determine the characteristics of system coalition's presidential system in Indonesia and provide solutions for the future of the presidential system strong without having to form a coalition with many political parties. The results of this study will analyze the characteristics of coalitions in the presidential system in Indonesia which tends to use interest coalitions which should implement ideological coalitions, so this paper will offer permanent coalition rules for simplifying political parties so that democracy in Indonesia is more ideal in implementing its presidential system.
Keywords: Coalition, Presidential System, Political Parties

Latar Belakang

Sejak awal didirikannya negara Indonesia, para *Founding People* telah merumuskan bahwa sistem pemerintahan yang akan dianut bukanlah sistem parlementer juga bukan sistem monarkhi konstitutional melainkan menggunakan sistem presidensiil yang dicirikan dengan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang dibantu oleh seorang wakil presiden dalam menjalankan kewajibannya.[1]

Namun pernyataan tersebut diatas akan kontradiktif apabila kita cermati lebih mendalam terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang tidak secara tegas menyebutkan sistem pemerintahan negara Indonesia apakah presidensil ataukah parlementer. Sebagaimana dikemukakan oleh Sulardi bahwa sistem pemerintahan Indonesia yang dihasilkan oleh para *Founding People* dapat disebut dengan sistem pemerintahan serba tanggung: pemusatan kekuasaan tidak, parlementer juga tidak, presidensial juga bukan.[2]

Fenomena ini berdampak pada banyak perubahan sistem pemerintahan di awal-awal kemerdekaan tanpa terlebih dahulu mengubah UUD 1945. Seperti munculnya maklumat Wakil Presiden No.X tentang pendirian partai politik yang berlanjut pada tanggal 14 November 1945, pemerintah mengeluarkan maklumat Pemerintah tentang Susunan Kabinet II yang dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun I No.2 halaman 9 yang menyebutkan bahwa keperluan pembaruan kabinet telah lama dirasakan, akan tetapi disebabkan beberapa kondisi yang berkembang kesempatan tersebut baru dapat dilaksanakan pada tanggal 14 November 1945. Pada pembaruan kabinet, paragraf ketiga Diktum Maklumat 14 November 1945 menyatakan bahwa yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet

---

[1] Pasal 4 ayat (2) UUD 1945

[2] Sulardi, *Presiden Kolegial:Sistem Ketatanegaraan Indonesia Masa Depan*, (Malang:UMM Press,2000,)hlm.7

baru tersebut adalah peletakkan tanggung jawab ada di tangan menteri dengan Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri dan ditambah dengan 13 porto-folio menteri.[3] Realita tersebut menunjukkan bahwa Indonesia pernah mempraktikkan sistem parlementer tanpa harus mengubah atau melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Bahkan pasca Orde Lama dan munculnya Orde Baru dibawah pemerintahan Presiden Soeharto tetap menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak memiliki kejelasan. Disatu sisi menggunakan sistem kepartaian sederhana dengan hanya ada satu partai mayoritas dan dua partai minoritas,[4] namun pemilihan presiden dalam 6 (enam) kali pelaksanaan pemilu selalu dilakukan melalui MPR bukan langsung dipilih oleh rakyat sebanyak 5 (lima) kali yaitu tahun 1972, 1977, 1982, 1992 dan 1997.[5] Fenomena ini berlanjut pada pemilu 1999 pasca runtuhnya orde baru dengan terpilihnya K.H Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden juga dipilih melalui MPR.[6]

Baru pada tahun 2004, ketika amandemen ke-4 UUD 1945 telah berakhir dengan munculnya pasal 6A yang menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat" telah mengubah sistem pemerintahan menjadi semakin menunjukkan kejelasan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial. Sebagiamana

---

[3] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*,cet.ke-2,(Jakarta:Rajawali Press,2018),h.92 baca juga dalam Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta:Aksara Baru, 1983),h.28-31

[4] Keluarnya UU No.3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar telah memaksa partai-partai politik untuk melakukan fusi partai politik ke dalam dua golongan yaitu golongan Islam (NU, Perti, PSII dan Parmusi) membentuk PPP dan golongan nasionalis (PNI, parkindo, Murba dan IPKI) membentuk PDI lihat dalam Ali Syafaat, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta:Rajawali Press,2011),h.211-212

[5] Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

[6] K.H Abdurrahman Wahid atau Gus dur terpilih menjadi presiden RI ke-4 setelah didukung oleh poros tengah dalam pemilihan presiden melawan Megawati yang didukung oleh PDI-P pada tanggal 20 Oktober 1999 dengan perolehan suara sebanyak 373 suara. Lihat dalam Greg Barton, *Biografi Gus Dur*, Cet.Ke-1, (Jakarta:Kompas Gramedia,2020),h.1-3

dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial dengan ciri-ciri sebagai berikut: (a) presiden adalah kepala pemerintahan;(b) ada kepastian masa jabatan presiden yaitu lima tahun; (c) presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; (d) Presiden tidak dapat membubarkan DPR.[7]

Namun disatu sisi pasal 6A UUD 1945 semangatnya ingin memperkuat sistem presidensial akan tetapi disisi lain pasal 6A ayat (2) justru mencerminkan wajah parlementer karena pasangan calon presiden dan wakil presiden harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dimana akhirnya pasal ini diturunkan dalam bentuk UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden khususnya pasal 5 ayat (4) yang berbunyi sebagai berikut:

> *" Pasangan calon presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR".*[8]

Fakta-fakta tersebut semakin menunjukkan bahwa obsesi untuk memurnikan dan memperkuat sistem presidensial semakin tidak terpenuhi dan tidak jelas. Sistem saling mengawasi secara seimbang (*checks and balances*) antara eksekutif dan legislatif tidak dapat terpenuhi karena presiden tidak mempunyai hak veto sebagaimana presiden Amerika Serikat.[9] Hal ini ditambah dengan sistem kepartaian yang multipartai ekstrem justru akan membuat presiden terpilih semakin terpenjara karena struktur politik yang fragmentatif di parlemen. Dampaknya sistem

---

[7] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Negara*, (Bandung:Mandar Maju, 2000),h.54, lihat juga pasal 7C UUD 1945

[8] Dalam perkembangannya bunyi Pasal ini mengalami perubahan sesuai dengan perubahan dari UU tentang Pilpres yaitu UU No.42 Tahun 2008 dan terakhir yaitu melalui UU No.7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang.

[9] Baca dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945,

demokrasi presidensial cenderung dipraktekkan dengan cita rasa parlementer[10] atau dalam bahasa lain disebut oleh Hanta Yudha sebagia presidensialisme setengah hati.[11]

Sehingga praktik bagi-bagi jabatan politik baik menteri maupun wakil menteri hingga komisaris diberbagai BUMN dan jabatan publik lainnya menjadi sesuatu yang jamak dilakukan mulai dari Presiden Wahid hingga Jokowi kepada gabungan partai-partai politik pendukung presiden terpilih. Kondisi ini terpaksa dilakukan dengan membentuk koalisi gemuk (*over size coalition*) agar tercipta stabilitas politik di parlemen. Karena partai yang tidak bergabung atau bukan pendukung presiden terpilih dapat membentuk poros oposisi di parlemen. Sebagaimana yang terjadi pada periode awal Jokowi-Jusuf Kalla menjadi Presiden dan Wakil Presiden, dimana pada saat itu presiden terpilih hanya didukung minoritas partai politik diparlemen. Dampaknya adalah semua partai pendukung Jokowi-Jusuf Kalla diparlemen atau disebut juga dengan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) kalah telak dengan Koalisi Merah Putih (KMP) di parlemen. Mulai dari penetapan UU MD3, penetapan tatip DPR, pemilihan pimpinan DPR, pemilihan pimpinan komisi dan alat kelengkapan DPR, penetapan UU pilkada lewat DPRD dan pemilihan pimpinan MPR semua dimenangkan oleh KMP di bawah komando Gerindra dan Golkar.[12]

Baru setelah Presiden Jokowi membuka kran bagi-bagi jabatan dengan beberapa parpol di KMP seperti menteri agama diserahkan ke PPP, Menteri koordinator bidang kemaritiman dan perindustrian diberikan ke Golkar, menteri PANRB diberikan ke PAN komposisi diparlemen berubah tidak lagi dikuasai oleh KMP namun telah bergeser dikuasai oleh KIH.

---

[10] Syamsudin Haris, Sistem Presidensial Indonesia dalam *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, (Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan AIPI), 2018,h.3

[11] Hanta Yudha, *Presidensialisme Setengah Hati dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta:Gramedia),2010

[12] Efriza, *Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Penelitian Politik Vol.16 No.1 Juni 2019,h.9, https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/772 ***Satu penulis**

Maka sejatinya pelaksanaan pemilu serentak 2019 diharapkan akan dapat menghapus berbagai stigma bahwa Presiden terpilih akan selalu terpenjara oleh kepentingan partai politik diparlemen. Karena pelaksanaan pemilu serentak antara pilpres dan pileg diharapkan munculnya efek ekor jas (*coattil effect*) bagi partai politik pengusung presiden. Hal ini disebabkan penerapan *Presidential Threshold* (PT) sebagai batasan partai politik untuk dapat mendudukan kadernya di parlemen tidak begitu berpengaruh terhadap komposisi partai politik di parlemen.

Dampaknya adalah belum terlembaganya partai politik pada akhirnya juga membuat koalisi merupakan jalan terbaik. Dan lagi-lagi presiden terpilih akan terpenjara oleh keinginan partai politik pendukung dan dampak lain dari penerapan koalisi adalah munculnya oligarkhi partai politik tidak hanya diparlemen namun juga di eksekutif.

Perumusan Masalah

Bentuk-bentuk koalisi dalam praktiknya ada koalisi idiologis, koalisi kepentingan dan koalisi kebijakan. Bagaimanakah praktik koalisi yang sudah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1999 hingga 2019?

Sistem Pemilu dan Penguatan Sistem Presidensial

Penerapan sistem pemilu selain akan berpengaruh pada sistem kepartaian yang dipergunakan juga akan memberi dampak pada penerapan sistem pemerintahannya. Karena tipe pemerintahan suatu bangsa akan dipengaruhi oleh pola kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif diorgansir.[13] Apakah akan berbentuk presidensial, parlementer atau campuran. Disebut dengan sistem presidensial jika presiden dipilih baik

[13] Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta:Total Media, 2008),h.87

secara langsung oleh rakyat maupun oleh *electoral system* sebagaimana yang dipraktikkan oleh Amerika Serikat. Sedangkan disebut dengan parlementer jika kepala negara dan kepala pemerintahan dipisah. Kepala negara dijabat turun menurun karena dipegang oleh raja, kaisar atau sultan. Sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh perdana menteri yang dipilih oleh badan legislatif dimana proses pemilihannya dapat melibatkan semua anggota parlemen atau dipilih dari partai mayoritas di parlemen.[14] Sebagaimana dipraktikkan di sebagian besar negara-negara Eropa dan beberapa negara-negara Asia Timur dan Asia Barat. Sedangkan disebut dengan sistem campuran adalah apabila presiden sama-sama dipilih oleh rakyat, namun dia hanya berfungsi nominal atau hanya sebagai kepala negara. Sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh perdana menteri yang dipilih oleh presiden namun bertanggung jawab kepada parlemen sebagaimana yang terjadi di Perancis.[15]

Maka penerapan sistem multi partai yang dikombinasikan dengan presidensial akan menimbulkan komplikasi terhadap sulitnya membangun koalisi interpartai. Hal ini disebabkan kebijakan yang telah dibuat oleh presiden dapat berpotensi akan berseberangan dengan kepentingan partai politik. Fenomena ini disebabkan presiden yang terpilih belum tentu dapat diterima oleh anggota legislatif yang juga dipilih oleh rakyat.[16]

Jalan keluar menghadapi buntunya hubungan antara presiden terpilih dengan parlemen adalah dengan membentuk koalisi antar partai politik. Atau dalam bahasa lain, presiden harus mampu membuka komunikasi politik yang baik dengan

---

[14] Thomas O. Sargentich, *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, American University Internasional Law Review, Vol.8 No.2.1992/1993, hlm.579-580, https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr ***Satu Penulis**

[15] Firdaus, *Constitutional Engineering* (Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian), (Bandung: Yrama Widya, 2015), h.238-239

[16] Asrinaldi A, *Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Vol.10 No.2 Desember 2013, h.65, https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/435 ***Satu Penulis**

partai-partai politik di parlemen.[17] Namun koalisi partai politik dalam sistem presidensial tidak akan sekuat dengan koalisi partai politik dalam sistem parlementer. Ada tiga faktor yang menyebabkan rapuhnya koalisi partai politik dalam sistem presidensial. Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah, sehingga kemungkinan akan munculnya presiden terpilih dengan dukungan minoritas di parlemen cukup besar. Kedua, tidak nampaknya komitmen antara individu untuk mendukung kesepakatan yang telah dirundingkan menjadi problematika tersendiri. Perluasan portofolio kabinet tidak dapat selalu diartikan sebagai dukungan untuk presiden terpilih yang berbeda dengan sistem parlementer. Dan yang ketiga adalah adanya jarak antara partai politik dengan pemerintah. Hal ini disebabkan partai politik pendukung mempunyai kepentingan untuk pemilu kedepan, sehingga jangan sampai kesalahan kebijakan pemerintah berimbas pada masa depan partai politik pendukung.[18] Karena sejatinya sosiologis partai politik ada pada dua hal yaitu: (1) ideologi dan (2) kepentingan yang diarahkan untuk mendapatkan kekuasaan. Tanpa kedua elemen ini maka partai politik tidak akan dapat mengidentifikasi dirinya dihadapan para pendukungnya.[19]

Berdasarkan tiga hal tersebut diatas, maka perubahan sistem pemilu yang awalnya terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden menjadi serentak dalam satu waktu pada tahun 2019 telah menjadi tantangan tersendiri dalam mewujudkan sistem multipartai sederhana dan sistem pemerintahan presidensial

---

[17] Hal ini selalu dilakukan oleh Presiden SBY sejak pertama kali dilantik pada tahun 2004 dengan melakukan komunikasi politik kepada adik Megawati yaitu Guruh Sukarnoputra dan setelah dilantik untuk periode kedua tahun 2009 selalu berkomunikasi dengan partai-partai politik pendukungnya dalam bentuk rapat konsultasi untuk meredakan berbagai ketegangan dan meloloskan berbagai kebijakan.baca dalam Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*,(Bandung:Mizan,2014),h.170-185

[18] Lili Romli, *Sistem Presidensial Indonesia* (Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan), (Malang:Setara Press,2019),h.40

[19] Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta:Thafamedia,2016), h.35

yang efektif khususnya di Indonesia. Format pemilu serentak antara pilpres dan pileg juga telah dipraktikkan di banyak negara seperti Amerika Serikat dan sejumlah negara di benua Amerika Latin juga Philipina. Pemilu serentak diharapkan akan memunculkan efek ekor jas (*cottail effect*) dimana kandidat presiden akan memberikan pengaruh pada keterpilihan partai politik dalam pemilu legislatif.[20] Sehingga praktik koalisi tidak harus gemuk namun dapat lebih ramping atau sederhana.

Karakterisitik Koalisi Sistem Presidensial di Indonesia

Terkait dengan pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif yang dapat dibedakan antara penerapan sistem presidensial dan parlementer. Maka ada tiga kategori hubungan eksekutif dan legislatif yaitu (1) legislatif lebih dominan dibandingkan eksekutif; (2) eksekutif lebih dominan dibandingkan legislatif; (3) eksekutif dan legislatif seimbang.[21]

Kondisi pertama, dimana legislatif lebih dominan daripada eksekutif akan muncul jika presiden terpilih dari partai minoritas, maka pilihan terbaik bagi presiden adalah mendistribusikan jabatan menteri kepada partai-partai politik demi untuk mengumpulkan dukungan dari parlemen. Pembentukan koalisi telah terbukti dapat mengurangi kebuntuan-kebuntuan dalam pemerintahan dan menjadikan roda pemerintahan berjalan dengan tenang tanpa gangguan.[22] Hal ini sebagaimana telah dilakukan oleh pemerintahan era Megawati pada tahun 2002-2004[23], SBY pada tahun 2004-2009[24]

---

[20] Ridho Imawan Hanafi, Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial:Catatan Awal dalam *Pemilu Serentak 2019* (Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial), ed. Ridho Imawan Hanafi, (Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020),h.5

[21] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government forms and performance in Thirty-Six Countries*, (Yale University Press New Haven and London, 1999),h.40

[22] Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan* (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara), (Jakarta:Rajawali Press,2017),h.186

[23] Adapun komposisi menteri era megawati adalah sebagai berikut: 4 kursi TNI, Golkar 4 kursi, PDI-P 5 kursi, PBB 1 kursi, PPP 2 kursi, PKB batu Tulis 4 kursi dan PAN 2 kursi

[24] Komposisi menteri Era SBY-JK periode adalah sebagai berikut: Golkar 5, PPP 3, Demokrat 4, PAN 2, PKB 1, PKS 3, PBB 2, Non partai politik 20

dan 2009-2014[25], Jokowi 2014-2019[26] dan 2019-2024[27]. Fenomena ini semakin menunjukkan bahwa demi meraih dan mempertahankan kekuasaan, seseorang akan rela dan tega mengorbankan prinsip-prinsip etika dan moralitas.[28] Maka adanya adigium tidak ada lawan dan kawan yang abadi dalam politik melainkan yang abadi adalah kepentingan itu sendiri menjadi sangat relevan.[29]

Disisi lain hal ini semakin menunjukkan bahwa sistem multipartai di Indonesia dan sistem dwi partai di Amerika Serikat sebagaiman di kemukakan oleh Nurliah Nurdin sangat berbeda. Realita ini jika dilihat terkait dengan respon masing-masing partai politik terkait relasi kekuasaan eksekutif dan legislatifnya. Pada sistem multipartai di Indonesia, tidak ditemukan oposisi yang solid di parlemen, sementara di Amerika Serikat salah satu partai politik yang tidak duduk dalam kekuasaan akan otomatis menjadi oposisi.[30]

Berikutnya adalah jika eksekutif lebih dominan terhadap legislatif. Hal ini terjadi pada saat Orde Baru berkuasa dengan hanya ada satu partai mayoritas yaitu Golkar melawan dua partai medioker yaitu PPP dan PDI yang walaupun suara kedua partai tersebut digabung tetap tidak dapat mengalahkan suara Golkar yang

---

[25] Komposisi menteri era SBY-Budiono adalah sebagai berikut:Demokrat 8, PAN 5, PKS 4, Golkar 2, PKB 2, PPP 2, non parpol 24

[26] Format kabinet Jokowi periode pertama adalah sebagai berikut:PDI-P 3, PKB 3, Nasdem 3, PPP 1, Hanura 1, Non parpol 23

[27] Format kabinet Jokowi periode kedua adalah sebagai berikut: PDI-P 5, Gokar 4, Gerindra 3, PKB 4, PAN 1, Nasdem 3, PPP 1 dan non partai 18

[28] Menyadari bahwa tidak mudah menjalankan politik pemerintahan dengan sedikit kekuatan diparlemen, maka pemerintahan jokowi periode pertama mengabaikan koalisi ramping tanpa syarat yang digembar-gemborkan pada saat kampanye pilpres 2014. Maka memanfaatkan konflik di PPP, jokowi menyediakan kursi menteri agama kepada Romahurmuzy jika bersedia pindah dari oposisi ke koalisi pemerintahan. Baca dalam Efriza, *Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Penelitian Politik, vol.16 No.1 Juni 2019,h.9, https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/772 ***Satu Penulis**

[29] Lili Romli, *Pengaruh Koalisi dalam Faksionalisasi dan Konflik Internal Partai Politik Era Reformasi* dalam Faksi dan Konflik Internal Partai Politik di Indonesia Era Reformasi ed.Aisah Putri Budiarti,(Jakarta:Yayasan Obor Indonesia,2018),h.166

[30] Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*, (Jakarta:MIPI,2012),h.41

selalu meraih suara atau kursi diparlemen diatas 51% dari pemilu ke pemilu. Dampaknya adalah lembaga legislatif hanya sebagai lembaga stempel kemauan dari eksekutif, karena meskipun ada Golkar, namun keberadaannya hanyalah partai tunggangan dari eksekutif untuk selalu mempertahankan kekuasaannya.

Dan yang terakhir adalah jika eksekutif dan legislatif relatif berimbang. Hal ini akan terwujud jika pemerintahan efektif. Sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda, pemerintahan efektif adalah pemerintahan yang dapat menjalankan roda kekuasaannya dengan terbangunnya hubungan yang konstruktif antara presiden disatu sisi dengan DPR RI disisi yang lain diatas prinsip saling mengawasi secara berimbang (*check and balance*)[31].

Model hubungan antara eksekutif dan legislatif mengalami dinamikanya sendiri tergantung pola komunikasi antara presiden terpilih dengan parlemen yang pada umumnya diwujudkan dalam koalisi partai politik. Namun koalisi partai politik tersebut pada akhirnya justru mempunyai kecenderungan mengarah kepada oligarkhi dan menciptakan relasi kartel politik yaitu suatu hubungan saling memberi dan menerima (*take and give*) demi keuntungan bersama antar elit politik baik di eksekutif maupun legislatif. Fenomena ini berakibat pada lemahnya fungsi kontrol parlemen terhadap kinerja pemerintahan atau disebut oleh O'Donniel sebagai "*delegative democracy*" yang diartikan sebagai pelemahan mekanisme *checks and balances* di tengah kehidupan demokrasi.[32]

Hal ini diperkuat dengan pengertian politik oleh Miriam Budiardjo yang mengartikan politik sebagai distribusi nilai-nilai.[33] Faktanya, nilai yang ada dalam politik itu langka dan selalu

---

[31] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*,(Jakarta:Rajawali Press,2008)h.292

[32] O'Donell.G, Delegative Democracy dalam Larry Diamond dan M.F.Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*.(Baltimore and London:Jhon Hopkins University Press,1996),h.150

[33] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik* .cet.ke-3, (Jakarta:Gramedia, 2013),h.13-14

menjadi rebutan.[34] Dan salah satu nilai yang selalu diperebutkan tersebut adalah kekuasaan yang sejatinya menjadi tujuan utama dibentuknya partai politik. Hal ini ditambah bahwa partai-partai politik mempunyai kecenderungan bergerak dari model partai kader menuju partai massa (*the mass party*).[35]

Maka hal ini berimplikasi pada koalisi yang dibentuk tentunya akan lebih berorientasi pada nilai kekuasaan yang harus diperoleh dan dipertahankan dengan usaha seminimal mungkin dengan biaya biaya semurah mungkin. Dan tidak ada cara yang lebih efektif untuk memperoleh itu semua kecuali bersama-sama memperjuangkan kekuasaan tersebut melalui mekanisme koalisi partai politik.[36] Meskipun akhirnya akan berdampak pada melemahnya daya kritis partai politik terhadap kebijakan pemerintah. Karena koalisi yang dibangun merupakan koalisi kepentingan yaitu berupa bagi-bagi jabatan politik bukan koalisi ideologi maupun kebijakan. Sehingga lagi-lagi rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi akan ditinggalkan dan diabaikan kepentingannya. Realita ini sudah diramalkan oleh Robert Michels dalam bukunya *Political Party* bahwa pemerintahan elite atau oligarki tidak dapat dihindari sebagai hukum dalam setiap organisasi sebagai bagian kebutuhan taktis dan teknisnya. Semua organisasi yang kompleks , terlepas dari seberapa demokratisnya ketika dimulai, akhirnya akan berkembang menjadi oligarki karena akan dipimpin oleh mereka-mereka atau kelompoknya baik dengan cara dipilih maupun tidak.[37]

---

[34] Untuk pemilu 2019 hanya disediakan 575 kursi. Sedangkan jumlah caleg sebanyak 7968 yang terbagi ke dalam 80 Dapil dan 16 partai politik dalam https://news.okezone.com/read/2018/09/20/606/1953370/kpu-tetapkan-7-968-caleg-dpr-ri-peserta-pemilu-2019

[35] Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Poltik (Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik)*,(Jakarta:Rajawali Press, 2011),h.56

[36] Asrinaldi A, *Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik,Vol.10 No.2 Desember 2013,h.70, https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/435 ***Satu Penulis**

[37] Robert Michles dalam Jimly Asshiddiqie, *Oligarki dan Totalitarianisme Baru*, (Depok:LP3ES,2022)h.7

Menghadapi fenomena seperti tersebut diatas, maka penguatan masyarakat (*civil society*) sebagai salah satu pilar demokrasi perlu ditingkatkan. Karena ketika 4 (empat) pilar utama demokrasi yiatu eksekutif, yudikatif, legislatif dan pers lemah,[38] maka rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi di negara harus diperkuat dengan cara rakyat harus ditingkatkan kualitas pendidikannya.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia tidak secara jelas menganut apakah sistem presidensial ataukah parlementer. Hal ini disebabkan banyaknya partai politik yang ikut dalam konstelasi pemilu menyebabkan tidak munculnya satu partai politik pendukung presiden terpilih yang mayoritas diparlemen. Fenomena ini memaksa presiden terpilih untuk membuka komunikasi seluas-luasnya dengan partai-partai politik di parlemen untuk mengurangi ketegangan dan memuluskan berbagai kebijakan. Pola komunikasi ini dikemas dalam bentuk koalisi partai politik yang dalam praktinya di Indonesia merupakan koalisi kepentingan bukan koalisi ideologi maupun kebijakan.

Koalisi kepentingan sangat rentan untuk bubar ditengah jalan apabila ada kepentingan partai koalisi yang tidak diakomodir oleh presiden terpilih. Munculnya koalisi berbasis kepentingan disebabkan peran partai-partai politik di Indonesia yang masih lemah, lemah secara ideologi dan lemah secara ekonomi. Selain itu partai-partai politik di Indonesia bukan partai kader melainkan partai lindungan (*patronage party*) yang dicirikan memiliki

[38] Fenomena di Indonesia sejak tahun 2009, banyak ketua umum partai politik yang juga raja media seperti Surya Paloh yang merupakan ketua Umum Nasdem namun juga pemilik Metro TV, Abu Rizal Bakri pernah menjabat sebagai ketua Umum Golkar dan juga pemilik beberpa stasiun TV seperti ANTV dan TV One, Harry Tanoe ketua umum Perindo yang juga pemilik MNC Grup yang terdiri dari MNCTV dan RCTI.Ketiga stasiun TV tersebut diragukan netralitas pemberitaannya.

organisasi kendor dan tujuannya hanya untuk memenangkan pemilu sehingga aktivitasnya hanya ketika mendekati pelaksanaan pemilu. Sehingga partai politik untuk tetap dapat bertahan harus melakukan koalisi dengan pemerintah dengan tujuan untuk mendapatkan akses baik pendanaan maupun kebijakan yang ujungnya untuk menaikkan citra positif partai politik di masyarakat sehingga elektabilitasnya naik.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Asrinaldi, *Koalisi Model Parlementer dan Dampaknya pada Penguatan Kelembagaan Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Vol.10.No.2 Desember 2013, https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/435

Efriza, *Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Penelitian Politik, Vol.16 No.1 Juni 2019 https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/772

Thomas O.Sargentich, *The Presidential and Parliamentary Models of National Government*, American University Internasional Law Review,Vol.8,Issue 2.1992-1993, https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr

Buku :

Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government forms and performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London :Yale University Press, 1999

Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta:Thafa Media, 2016

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Negara*, Bandung:Mandar Maju, 2000

Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia* (Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia), Bandung: Mizan, 2014

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2008

Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan* (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara), Jakarta: Rajawali Press, 2017

Firdaus, *Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian*, Bandung: Yrama Widya, 2015

Greg Barton, *Biografi Gus Dur*, Cet.Ke-1, Jakarta: Gramedia, 2020

Jimly Asshiddiqie, *Oligarki dan Totalitarianisme Baru*, Depok: LP3ES, 2022

Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1999

Larry Diamond dan M.F.Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: Jhon Hopkins University Press, 1996

Lili Romli, *Sistem Presidensial Indonesia* (Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan), Malang: Setara Press, 2019

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik* .cet.ke-3, Jakarta: Gramedia, 2013

Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Poltik (Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik)*, Jakarta: Rajawali Press, 2011

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, 2008

Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*, Jakarta: MIPI, 2012

Sulardi, *Presiden Kolegial:Sistem Ketatanegaraan Indonesia Masa Depan*, Malang:UMM Press,2000

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi,* Jakarta:Rajawali Press,2009

_____, Sistem Pemerintahan Indonesia(Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial), Jakarta:Rajawali Press, 2018

Syamsudin Haris, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta:Andi Offset, 2014

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta:Aksara Baru, 1983

Prosiding :

Lili Romli, Pengaruh Koalisi dalam Faksionalisasi dan Konflik Internal Partai Politik Era Reformasi dalam *Faksi dan Konflik Internal Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*, ed. Aisah Putri Budiarti, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018

Ridho Imawan Hanafi, Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial:Catatan Awal dalam *Pemilu Serentak 2019* (Sistem Kepartaian, dan Pengutan Sistem Presidensial), ed. Ridho Imawan Hanafi, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020

Ridho Imawan Hanafi, Partai Politik dan Pemilu Serentak 2019 (Kandidasi dan Koalisi), Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021

Sarah Nuraini Siregar, *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI),2018