

# JENTERA

JURNAL HUKUM

Volume 3, No. 2 Desember 2020

**Pertanggungjawaban Fungsi  
Representasi Anggota Dewan  
Perwakilan Rakyat**

Anita Nuraeni Putri

**Implikasi Sistem Satu Atap  
terhadap Pembentukan Legislasi  
Bidang Hukum dan Peradilan**

Dian Rositawati

**Pembatasan Kewenangan  
Penerbitan Perppu oleh Lembaga  
Peradilan: Perbandingan Indonesia  
dan Kolombia**

Mulki Shader

**Menyoal Pengaturan Pidana dan  
Pemidanaan dalam Rancangan  
Undang-Undang Penghapusan  
Kekerasan Seksual**

Nur Ansar, Muhammad Adhar Nasir,  
Moh. Ali Rahangiar, Rizki Zakaria

**Kesesuaian Afirmasi Perempuan  
dalam Pemilu Serentak**

Usep Hasan Sadikin



SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA

---

# JENTERA

JURNAL HUKUM

---

Volume 3, No. 2 Desember 2020

**EDITORIAL TEAM**

**EDITOR-IN-CHIEF**

Bivitri Susanti

**REVIEWERS**

Yunus Husein  
Arief T. Surowidjojo  
Fritz Siregar  
Dian Rosita

**SECTION EDITORS**

Erni Setyowati  
Anugerah Rizki Akbari  
Muhammad Faiz Aziz  
Fajri Nursyamsi

**COPY EDITORS/PROOFREADER**

Lovina

**MANAGING EDITOR**

Farli Elnumeri  
Sri Bayuningsih Praptadina

**LAYOUT EDITOR**

Muhammad Asmuni  
Ardi Yunanto

**ADMINISTRATOR/IT SUPPORT**

Triawan Mardiasa

**ALAMAT REDAKSI**

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera  
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-16,  
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Jakarta Selatan 12980  
Telp. (021) 83701809 Faks. (021) 83701810  
E-mail: [jurnal@jentera.ac.id](mailto:jurnal@jentera.ac.id)  
<http://jurnal.jentera.ac.id>

# Daftar Isi

---

Pengantar Redaksi	ii
<b>Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat</b> Anita Nuraeni Putri	291
<b>Implikasi Sistem Satu Atap terhadap Pembentukan Legislasi Bidang Hukum dan Peradilan</b> Dian Rositawati	316
<b>Pembatasan Kewenangan Penerbitan Perppu oleh Lembaga Peradilan: Perbandingan Indonesia dan Kolombia</b> Mulki Shader	340
<b>Menyoal Pengaturan Pidana dan Pemidanaan dalam Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual</b> Nur Ansar, Muhammad Adhar Nasir, Moh. Ali Rahangiar, Rizki Zakaria	355
<b>Kesesuaian Afirmasi Perempuan dalam Pemilu Serentak</b> Usep Hasan Sadikin	374

# Pengantar Redaksi

Salam redaksi,

STH Indonesia Jentera kembali menerbitkan jurnal dalam rangka melakukan publikasi ilmiah sebagai pembelajaran di bidang pembaharuan hukum. Jurnal ini bertujuan memberikan informasi dan wawasan seputar hukum pada khalayak umum. Jurnal Jentera edisi kali ini mengangkat beberapa isu hukum yang menarik diantaranya mengenai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota dewan perwakilan rakyat, implikasi sistem satu atap terhadap pembentukan legilasi bidang hukum dan peradilan, pembatasan kewenangan penerbitan Perppu oleh lembaga peradilan perbandingan Indonesia dan Kolombia, dan kesesuaian afirmasi perempuan dalam pemilu serentak.

Edisi kali ini dimulai dengan tulisan dari mahasiswa STH Indonesia Jentera, Anita Nuraeni Putri. Tulisan ini menelaah kembali model pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR, termasuk dalam pengambilan keputusan guna menguatkan fungsi representasi dan melindungi kepentingan publik. Fungsi representasi tersebut diatur khusus dalam Tatib DPR. Anita menjelaskan bahwa meskipun Tatib DPR mewajibkan anggota DPR untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya yang disampaikan setiap masa reses dan masa sidang, tetapi pelaksanaannya masih sedikit dijalankan. Selain itu, pada pengambilan keputusan dalam rancangan undang-undang diserahkan pada pendapat mini fraksi. Hal ini dianggap berpotensi menghilangkan fungsi representasi anggota DPR. Terhadap permasalahan tersebut, Anita merekomendasikan: a)Perbaikan pengaturan fungsi representasi, dengan merinci pertanggungjawaban fungsi representasi dalam Tatib DPR dan melibatkan masyarakat dan pihak terkait dalam proses pembentukan undang-undang; dan b)Desain mekanisme pengambilan keputusan didasarkan atas perorangan atau one person one vote, bukan berdasarkan kendali penuh partai politik melalui pendapat mini fraksi.

Berikutnya adalah tulisan dari peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Dian Rositawati. Tulisan ini membahas mengenai implikasi sistem satu atap terhadap pembentukan legislasi bidang hukum dan peradilan. Dian menyatakan bahwa pasca penerapan satu atap, bukan berarti Pemerintah tidak lagi bertanggung jawab pada jalannya

proses penegakan hukum, termasuk yang terjadi di pengadilan. Sebagai pembuat legislasi dan kebijakan, merupakan kewajiban Pemerintah untuk melembagakan sistem informasi dan data penegakan hukum dan peradilan yang membantu pemerintah dalam penyusunan legislasi dan evaluasi kebijakan hukum yang berjalan di negara ini. Di sisi lain, upaya untuk mendorong MA mengisi kekosongan hukum dengan menggunakan berbagai PERMA, dalam waktu jangka panjang akan semakin memperbesar kekuasaan MA. Dengan sistem satu atap yang memiliki celah dalam mekanisme akuntabilitas, penguatan kekuasaan lembaga kehakiman tanpa pengawasan yang cukup akan memperburuk situasi dalam jangka panjang. Oleh karenanya, peran Komisi Yudisial, DPR dan pemerintah menjadi penting dalam konteks pengawasan internal dan akuntabilitas sistem satu atap.

Setelah membahas implikasi sistem satu atap terhadap pembentukan legislasi, tulisan selanjutnya mengajak kita membahas mengenai pembatasan kewenangan penerbitan Perppu oleh lembaga peradilan dengan perbandingan Indonesia dan Kolombia. Tulisan Mulki Shader, pengajar STH Indonesia Jentera, difokuskan pada pengkajian bagaimana lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi RI dapat meningkatkan pengawasan terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan penerbitan Perppu di masa mendatang. Hasil kajian menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi RI dapat mengadopsi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Kolombia terhadap peraturan serupa Perppu yang menekankan pengujian pada tiga aspek, yakni menilai apakah telah terjadi kegentingan atau kedaruratan yang nyata, menilai apakah substansi yang diatur telah proporsional terhadap kegentingan atau kedaruratan yang dihadapi, dan apakah terhadap praktik perpanjangan masa berlaku Perppu yang tidak semestinya. Selain itu, desain pengaturan kewenangan serupa Perppu dalam Konstitusi Kolombia 1991 juga dapat diadopsi untuk mengurangi ruang ketidakpastian hukum dan pengujian yang menyeluruh terhadap Perppu.

Isu selanjutnya ialah mengenai pengaturan pidana dan pemidanaan dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS), yang ditulis oleh Nur Ansar, Muhammad Ad'har Nasir, Moh. Ali Rahangiar dan Rizki Zakaria, mahasiswa STH Indonesia Jentera. Dalam diskursus pembentukan RUU PKS ditemukan tiga pandangan yakni yang mendukung untuk disahkan, menolak dengan alasan bertentangan dengan nilai-nilai ketimuran dan agama serta pandangan yang menekankan agar RUU tersebut diatur ulang, khususnya untuk delik dan sanksinya. Selain itu, beberapa bentuk kekerasan seksual tidak memiliki justifikasi yang kuat untuk dikriminalisasi, seperti pelecehan seksual non-fisik atau verbal seperti bersiul atau kedipan mata. Lebih lanjut, penetapan ancaman hukum dalam RUU PKS juga sulit dilihat proporsionalitasnya. Oleh karenanya, perlu dikaji kembali delik serta justifikasi atas ancaman hukuman yang ditetapkan dalam sembilan jenis kekerasan seksual yang dipidana.

Terakhir adalah pembahasan mengenai kesesuaian afirmasi perempuan dalam pemilu serentak, yang ditulis oleh Usep Hasan Sadikin, mahasiswa STH Indonesia Jentera sekaligus peneliti Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Usep menyatakan bahwa bentuk afirmasi yang sesuai dalam pemilu serentak untuk menghasilkan perempuan DPR minimal 30% sekaligus pemerintahan presidensial multipartai moderat adalah proposional tertutup dengan zipper system keterpilihan 2:1 melalui surat suara yang menyatukan pemilu DPR dengan pemilu presiden. Lain halnya jika sistem pemilu proposional terbuka yang digunakan,

maka bentuk afirmasi yang digunakan adalah zipper system pencalonan selang-seling gender (perempuan-lelaki-perempuan atau lelaki-perempuan-lelaki) dan caleg perempuan ada di nomor urut 1 di 30% dapil.

STH Indonesia Jentera mengucapkan terima kasih kepada para penulis yang telah mengirimkan tulisannya. Kami juga berterima kasih kepada penelaah (reviewer) yang telah membantu dalam penerbitan Jurnal Jentera edisi kali ini. Semoga Jurnal Jentera ini berguna bagi pembaruan hukum di Indonesia.

Selamat membaca dan sampai jumpa di Jurnal Jentera edisi berikutnya!

# Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

**Anita Nuraeni Putri**

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

E-mail: anitanuraeni0@gmail.com

## **Abstract**

*During 2019-2020, there were many problematic laws. One thing that is in the spotlight is decision making based on the opinions of factions, not those of the individuals. So that the public does not see the views of every member of the DPR. In several cases, it was recorded that DPR members had different opinions from the factions, but had 'relented' because the factions had decided to have this view. This became a question because it seemed as if DPR members were "powerless" within the faction. In fact, the public has the right to hold members of the DPR accountable individually because they have been elected individually, not choosing a political party, as a risk to Indonesia's open proportional electoral system. The public also did not have access to the closed meetings to make decisions who were taken by the factions, thus arousing public suspicion about what happened in the decision making - which later became the opinions of mini factions - at the meeting. The faction design itself is of particular concern, because it is in a party system and political culture in Indonesia are still elitist, thus influencing decisions about a problem in the deliberation of the bill.*

*Keywords: Representation Function, Accountability of DPR Members, Decision Making Mechanism.*

## Latar Belakang Masalah

Sepanjang 2019, banyak produk legislasi yang menyita perhatian publik. Salah satunya adalah Revisi Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang dibuat dan disahkan tanpa sepengetahuan masyarakat luas.<sup>1</sup> Satu hal yang menjadi sorotan adalah mengenai pengambilan keputusan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) serta Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR), pengambilan keputusan didasarkan atas pendapat mini fraksi, bukan perorangan anggota DPR. Oleh sebab itu, masyarakat tidak mengetahui pandangan setiap anggota DPR secara personal.

Dalam beberapa kasus, tercatat anggota DPR yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksi, namun terpaksa 'mengalah' karena fraksi telah memutus berpandangan demikian.<sup>2</sup> Hal ini menjadi pertanyaan karena seolah anggota DPR 'tidak berdaya' dalam fraksi. Padahal, masyarakat memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban anggota DPR secara individual karena telah dipilih secara perorangan, bukan partai politik, sebagai konsekuensi sistem pemilihan proporsional terbuka yang dianut Indonesia. Oleh sebab itu, relevan bagi masyarakat untuk menuntut pertanggungjawaban fungsi representasi perwakilannya.

Mengenai pembentukan Revisi UU KPK, Anggota DPR Fraksi Partai Gerindra Martin Hutabarat mengungkapkan keprihatinan terhadap revisi undang-undang ini. Menurutnya, tidak boleh lagi ada upaya untuk mempreteli kewenangan KPK, sebab ia berasal dari reformasi.<sup>3</sup> Anggota DPR lainnya, Al Muzzammil Yusuf dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera juga menilai bahwa semestinya undang-undang ini menjadi inisiatif pemerintah, terlebih di tengah perbedaan cara pandang yang luar biasa bedanya dari berbagai fraksi dan di tengah ketidakpercayaan publik kepada DPR.<sup>4</sup> Selain itu, Anggota DPR Fraksi Partai Demokrat Jefri Riwu Kowe juga menyayangkan adanya revisi undang-undang ini karena seolah dipaksakan dan bisa menjadi preseden yang buruk.<sup>5</sup> Namun, meski terdapat penolakan dari beberapa

1 Fitria Chusna Farisa dan Diamanty Meiliana (Ed), "DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat, *Nasional.kompas.com*, 15 Oktober 2019, diakses pada 10 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/16145261/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat>.

2 Dalam kasus Revisi UU KPK, terdapat perbedaan antara anggota DPR dan fraksi. Begitu pula dalam kasus Revisi UU SDA. Terdapat penolakan dari beberapa anggota DPR, tetapi revisi undang-undang tetap disahkan dengan alasan fraksi sudah menyetujui itu. Putusan Mahkamah Konstitusi 008/PUU-III/2005, *pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Ps. 7, Ps. 9 ayat (1), Ps. 11 ayat (3), Ps. 40 (4), Ps. 49, Ps. 6 ayat (2) dan ayat (3), Ps. 8 ayat (1) dan ayat (2), Ps. 29 ayat (3), Ps. 38, dan Ps. 39*, pemohon: Suyanto, 19 Juli 2005, hlm. 484

3 Rakhmat Nur Hakim, "Fraksi Kompak Revisi UU KPK, tetapi Begini Faktanya..." *Nasional.kompas.com*, 18 September 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/08131291/fraksi-kompak-revisi-uu-kpk-tetapi-begini-faktanya?page=all>.

4 Id.

5 Abi Sarwanto, "Beda Pandangan Fraksi di Badan Legislasi Soal Revisi UU KPK," *Cnnindonesia.com*, 7 Oktober 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151006211340-32-83268/beda-pandangan-fraksi-di-badan-legislasi-soal-revisi-uu-kpk>

anggota DPR, pada akhirnya dinyatakan bahwa tidak ada satu fraksi pun yang menolak pengesahan Revisi UU KPK.<sup>6</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, masyarakat tidak memiliki akses terhadap mekanisme pengambilan keputusan—yang selanjutnya menjadi pendapat mini fraksi—dalam rapat tertutup, sehingga menimbulkan kecurigaan publik tentang apa yang terjadi di dalamnya. Selain itu, penting untuk melihat lebih jauh mengenai desain fraksi yang ada saat ini, sebab mekanisme pengambilan keputusan yang bergantung pada pendapat mini fraksi belum mencerminkan fungsi representasi anggota DPR. Ketertutupan rapat saat proses pengambilan keputusan di dalam fraksi juga memberi peluang ketidakberdayaan anggota DPR karena berhadapan dengan fraksi dan partai politik. Sementara di beberapa negara lain, sebagai perbandingan, dikenal mekanisme *one person one vote* sebagai mekanisme pengambilan keputusan.

Dari permasalahan yang terjadi di atas, penting untuk menelaah kembali model pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR, termasuk dalam pengambilan keputusan guna menguatkan fungsi representasi dan melindungi kepentingan publik. Tujuannya, agar parlemen dapat menjalankan praktik berdemokrasi yang sesungguhnya, bukan dengan rekayasa elitis, melainkan sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis permasalahan pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif,<sup>7</sup> dengan tipologi penelitian hukum normatif.<sup>8</sup> Untuk mendukung penelitian, dikumpulkan bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui bahan penelitian hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), UU MD3, Tatib DPR, dan peraturan terkait lainnya. Sementara bahan hukum sekunder diperoleh dari hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal hukum, media, risalah rapat anggota DPR, maupun risalah pembentukan undang-undang.

Adapun teknik pengumpulan data kualitatif ini dilakukan melalui penelusuran literatur dan wawancara. Wawancara dilakukan terhadap beberapa pihak yang terkait dengan penelitian. Pertama, anggota DPR untuk mewawancarai praktik pengambilan keputusan yang berkembang dalam rapat-rapat DPR dan bagaimana dinamika di dalamnya, serta pelaksanaan fungsi representasi yang sudah dilakukan oleh anggota DPR. Kedua, wawancara dilakukan kepada peneliti utama DPR dan peneliti PSHK untuk memperkaya hasil temuan penelitian.

6 Rakhmat Nur Hakim, “Fraksi Kompak Revisi UU KPK, tetapi Begini Faktanya...,” *Nasional.kompas.com*, 18 September 2019, diakses pada 23 Januari 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/08131291/fraksi-kompak-revisi-uu-kpk-tetapi-begini-faktanya?page=all>.

7 Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang berkaitan dengan teks, dalam John W Creswell, *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 245.

8 Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 43.

## Pembahasan

### Fungsi Representasi

Pengaturan mengenai fungsi representasi tidak diatur secara tertulis dalam konstitusi. Namun, keberadaannya sebagai fungsi yang melekat pada DPR sejatinya merupakan hal yang sangat esensial dalam sebuah lembaga perwakilan. Hal itu juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang menjelaskan bahwa fungsi paling pokok dari sebuah lembaga perwakilan adalah fungsi representasi, sehingga lembaga perwakilan tanpa representasi tidaklah bermakna.<sup>9</sup> Pasal 20A UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>10</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai fungsi representasi kemudian dituangkan dalam UU MD3 dan Tatib DPR sebagai landasan hukum bagi DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya.<sup>11</sup> Di dalamnya dijelaskan bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.<sup>12</sup> Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.<sup>13</sup>

Untuk mendukung fungsi representasi tersebut, anggota DPR juga diberi kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya yang disampaikan pada setiap masa reses dan masa sidang melalui perjuangan politik yang menyangkut aspirasi pemilihnya.<sup>14</sup> Adapun pelaksanaan kunjungan kerja dilakukan untuk menyerap aspirasi, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada masyarakat di daerah pemilihan anggota DPR.<sup>15</sup>

9 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 39.

10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 20A.

11 Pembentukan Undang-Undang tentang MD3 dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip *check and balances*, prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, serta untuk meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sementara tata tertib, merujuk pada pernyataan Lowi dan Ginsberg bahwa selain struktur kelembagaan dewan, aturan tata tertib juga sangat mempengaruhi kinerja pertanggungjawaban lembaga perwakilan rakyat. Pertimbangan dewan dalam usul-usul legislatif dipengaruhi oleh seperangkat aturan yang mempengaruhi nasib setiap rancangan undang-undang dan penentuan distribusi kekuasaan dalam dewan. Aturan-aturan itu berhubungan dengan proses deliberasi (konsultasi), kalender, debat, *floor amendment*, dan *votes*. dalam Efriza, *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 108.

12 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan, Ps. 69 ayat (1) dan ayat (2) dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 4 ayat (2).

13 Id.

14 Id., Ps. 81 huruf k.

15 Berdasarkan Pasal 238 ayat (2) dan Pasal 239 Tatib DPR, Kunjungan kerja itu meliputi: (1) kunjungan kerja ke daerah pemilihan pada masa reses. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri sebanyak empat atau lima kali dalam satu tahun sidang; (2) kunjungan kerja ke daerah pemilihan pada masa reses atau pada masa sidang. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri, satu kali dalam satu tahun dengan waktu paling lama lima hari; (3) kunjungan kerja ke daerah pemilihan di luar masa reses dan di luar sidang DPR. Kunjungan kerja ini dilakukan ke daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan luar negeri, paling sedikit satu kali setiap dua bulan atau enam kali dalam satu tahun dengan waktu paling lama tiga hari.

Hasil dari kunjungan kerja itu dapat dijadikan bahan dan disampaikan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan rapat paripurna DPR,<sup>16</sup> serta dilaporkan secara tertulis oleh anggota DPR kepada fraksinya masing-masing.<sup>17</sup>

Dalam pertanggungjawaban kerja ini, anggota DPR dapat menyampaikan hasil kinerjanya, baik dalam keberhasilan mempengaruhi kebijakan maupun kinerja lainnya kepada masyarakat. Akan tetapi, berdasarkan laporan penelitian Stephen Sherlock mengenai struktur dan cara kerja DPR, dinyatakan bahwa masa reses justru seringkali digunakan oleh anggota DPR untuk melakukan kesepakatan-kesepakatan bisnis dengan cara memberikan janji bahwa ia akan mempengaruhi ataupun memberikan perlindungan politis.<sup>18</sup> Penelitian Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) turut mengungkapkan bahwa dialog antara anggota DPR dengan konstituen tidak berjalan dengan efektif dan tidak banyak yang ditindaklanjuti.<sup>19</sup> Selain itu, tidak semua anggota DPR dan fraksi secara lembaga membuat laporan pertanggungjawaban dan menjalankan fungsi representasinya dengan baik.

Dalam hal partisipasi, masyarakat juga dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses legislasi kepada DPR.<sup>20</sup> Meski begitu, beberapa legislasi tetap dibahas secara tertutup dan tanpa melibatkan masyarakat, misalnya dalam pembentukan UU PSDN dan Revisi UU KPK. UU PSDN hanya dibentuk dalam waktu 39 hari, yakni 19 Agustus sampai dengan 26 September 2019. Dalam membentuk undang-undang ini, DPR mengadakan 16 kali rapat, tetapi 10 dari 16 rapatnya dilakukan secara tertutup.<sup>21</sup> Sementara Revisi UU KPK, dibuat hanya dalam waktu 14 hari tanpa adanya proses pelibatan masyarakat.<sup>22</sup> Kedua undang-undang ini juga tercatat mendapat dukungan penuh dari seluruh fraksi.

16 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 238 ayat (3).

17 Dalam melakukan kunjungan kerja, anggota DPR membuat rencana dan mengajukan anggaran kegiatan kunjungan kerja daerah pemilihan terlebih dahulu kepada Fraksi yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga untuk ditindaklanjuti. Anggota DPR juga berhak untuk mendapatkan dukungan administrasi keuangan dan pendampingan yang ditentukan oleh anggota DPR dalam melaksanakan kunjungan kerja. Hasil kunjungan kerja juga dapat disampaikan sebagai usulan dan perjuangan program pembangunan daerah pemilihan dalam rapat paripurna DPR. Laporan tersebut dapat ditindaklanjuti dengan penyampaian usulan program kegiatan kepada rapat paripurna DPR dan komisi terkait. Usulan program dapat digabungkan dengan usulan anggota DPR lainnya dari daerah pemilihan yang sama. Adapun pertanggungjawaban atas pelaksanaan kunjungan kerja dilakukan berdasarkan surat perintah perjalanan dinas dengan tanda bukti penerimaan biaya perjalanan dinas atau secara lumsum atas nama yang bersangkutan. Pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran kunjungan kerja ke daerah pemilihan dilakukan sesuai dengan peraturan DPR mengenai pertanggungjawaban pengelolaan anggaran. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 239 ayat (9), Ps. 239 ayat (10), Ps. 239 ayat (11), dan Ps. 239 ayat (12), serta Pasal 240 ayat (1) dan ayat (2))

18 Stephen Sherlock, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi, A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*, (Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003), hlm. 24-25 dalam Bivitri Susanti et. al., *Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003*, (Jakarta: PSHK, 2004), hlm. 9.

19 Formappi (Forum Masyarakat Peduli Parlemen), Majalah "Awasi Parlemen," edisi Juni 2002.

20 Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses penyusunan dan penetapan program legislasi nasional, penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN, pengawasan pelaksanaan undang-undang, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Pimpinan alat kelengkapan yang telah menerima masukan secara lisan dan/atau tertulis kemudian menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 243 dan Ps. 246).

21 Dpr.go.id, "Rekam Jejak RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara," *Dpr.go.id*, diakses pada 30 Januari 2020, <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/44>

22 Dpr.go.id, "Rekam Jejak RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

Padahal, pembentukan undang-undang merupakan salah satu cara rakyat mengatur dirinya sendiri, sehingga semestinya tidak dapat menegasikan kehendak rakyat.<sup>23</sup> Hal itu sesuai dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa aspek paling penting dari demokrasi adalah partisipasi publik. Dalam negara demokrasi manapun, meski sudah ada DPR yang mewakili publik, partisipasi langsung masyarakat juga sangat penting. Oleh karenanya, tetap ada pranata referendum, inisiatif rakyat, *public hearing*, *anquette*, dan lain-lain. Mekanisme konstitusi tidak semata mengikuti ketentuan UUD 1945, atau hanya kehendak badan perwakilan, melainkan juga kehendak publik dan etika konstitusi.<sup>24</sup> Hal demikian juga sejalan dengan teori demokrasi liberatif yang digagas oleh Jurgen Habermas, bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau dengan diskursus publik:

“Dalam demokrasi deliberatif, negara tidak lagi menentukan hukum dan kebijakan-kebijakan politik lainnya dalam ruang tertutup (*splendid isolation*), tetapi masyarakat dapat memberikan kontribusinya dalam pembentukan setiap kebijakan politik dan hukum. Partisipasi demikian dapat melalui media atau organisasi-organisasi tertentu.”<sup>25</sup>

Meskipun fungsi representasi sudah diatur sedemikian rupa dalam Tatib DPR, tetapi implementasi fungsi representasi atau pertanggungjawaban anggota DPR tidak dirinci lebih jauh dalam Tatib DPR. Tidak ada juga monitoring dan model pertanggungjawaban yang baku bagi setiap anggota DPR untuk menjalankan kewajiban ini. Oleh sebab itu, masyarakat tidak mengetahui secara utuh mengenai tindakan yang sudah dilakukan anggota DPR, termasuk argumentasi yang diperjuangkan anggota DPR dalam rapat-rapat tertutup yang tidak bisa diakses publik. Selain itu, tidak ada satu pengaturan pun yang secara spesifik membahas sanksi yang dapat dikenakan kepada anggota DPR apabila tidak melaksanakan kunjungan kerja, pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat, dan/atau laporan hasil kunjungan kerja yang telah dilakukan. Oleh sebab itu, pengaturan mengenai hal ini harus diatur dengan jelas agar anggota DPR betul-betul menerapkan kerangka representasi dalam setiap tugasnya.<sup>26</sup>

---

Pemberantasan Korupsi,” *Dpr.go.id*, diakses pada 30 Januari 2020, <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88>

23 Kurnia Ramadhana dan Agil Oktaryal, “Laporan Penelitian Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi Menelitik Pengesahan Revisi Undang-Undang KPK”, Jakarta, 7 Juli 2020.

24 Id.

25 Moh. Asy’ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif Jurgen Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia”, *Ushuluna Jurnal Ilmu Ushuluddin Universitas Islam Negeri Jakarta* (2020), diakses pada 28 Agustus 2020, doi: 10.15408/ushuluna.v2i2.15180, hlm, 24-25.

26 Apabila melihat lebih detail, anggota DPR diberi kewajiban untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. Lalu, Pasal 319 Tatib DPR menyebutkan bahwa anggota DPR yang tidak melaksanakan kewajiban akan dikenai sanksi oleh Mahkamah Kehormatan Dewan. Sanksi itu dapat berupa sanksi ringan dengan teguran lisan atau teguran tertulis, sanksi sedang dengan pemindahan keanggotaan pada alat kelengkapan DPR atau pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR, atau sanksi berat dengan pemberhentian sementara paling singkat tiga bulan atau pemberhentian tetap sebagai anggota DPR. Akan tetapi, sanksi ini tidak pernah dijumpai oleh anggota DPR yang tidak melaksanakan fungsi representasinya, sehingga pengaturan mengenai hal ini harus diatur dengan jelas agar anggota DPR betul-betul menerapkan kerangka representasi dalam setiap tugasnya.

## Mekanisme Pengambilan Keputusan

Berdasarkan Tatib DPR, pengambilan keputusan dalam setiap rapat atau sidang DPR dilakukan apabila memenuhi kuorum,<sup>27</sup> yakni dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.<sup>28</sup> Pengambilan keputusan ini pada dasarnya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat.<sup>29</sup> Namun, apabila cara pengambilan keputusan tersebut tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.<sup>30</sup> Keputusan ini diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain.<sup>31</sup> Setiap keputusan rapat DPR, baik berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak bersifat mengikat bagi semua pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan.<sup>32</sup>

Dalam pembahasan rancangan undang-undang (RUU), pengambilan keputusan dilakukan setelah melalui proses tahapan pembicaraan tingkat satu.<sup>33</sup> Hasil pembicaraan tingkat satu kemudian dilanjutkan pada pembicaraan tingkat dua untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat satu;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR;
- c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.<sup>34</sup>

Apabila dalam pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi tidak dapat mencapai musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.<sup>35</sup> Apabila RUU telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili

27 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 308 ayat (1).

28 Apabila tidak memenuhi kuorum, rapat ditunda paling banyak dua kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 jam. Akan tetapi, apabila setelah dua kali penundaan kuorum belum juga terpenuhi, cara penyelesaiannya diserahkan kepada pimpinan DPR (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 162 ayat (2), Ps. 316 ayat (1)).

29 Pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dilakukan setelah kepada anggota rapat yang hadir diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat serta saran yang kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh rapat sebagai sumbangan pendapat dan pemikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan. Untuk dapat mengambil keputusan tersebut, ketua rapat menyiapkan rancangan keputusan yang mencerminkan pendapat dalam rapat. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 308 ayat (2), Ps. 309 ayat (1), dan Ps. 309 ayat (2)).

30 Id., Ps. 308 ayat (3).

31 Id., Ps. 311.

32 Id., Ps. 317.

33 Pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat satu dilakukan dengan acara: pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, badan legislasi, panitia khusus (Pansus), atau badan anggaran; laporan panitia kerja; pembacaan naskah rancangan undang-undang; pendapat akhir mini sebagai sikap akhir fraksi, Presiden, dan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD; penandatanganan naskah rancangan undang-undang; dan pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat dua. (Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Ps. 163).

34 Id., Ps. 164 ayat (1).

35 Id., Ps. 164 ayat (2).

oleh menteri, selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.<sup>36</sup> Akan tetapi, apabila RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.<sup>37</sup>

Dalam praktiknya, mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak jarang sekali dipraktikkan meski terdapat penolakan dari beberapa anggota DPR atau fraksi. Dalam Revisi UU KPK dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) saja, pengesahan tetap dilakukan karena tidak ada satu fraksi pun yang menolak meskipun terdapat penolakan dan keberatan dari beberapa anggota. Hal serupa juga terjadi pada pembentukan Revisi Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU Minerba), padahal Fraksi Demokrat secara terang menolak.<sup>38</sup> RUU tetap diloloskan dengan alasan mayoritas fraksi setuju.

## Pelaksanaan Fungsi Representasi Anggota DPR

Berikut merupakan bentuk-bentuk pelaksanaan pertanggungjawaban fungsi representasi yang telah dilaporkan oleh DPR, baik secara fraksi maupun individual anggota DPR.

### 1. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)

Laporan pertanggungjawaban F-PKB dituangkan dalam buku yang berjudul *Menjadi Politisi Bumi: Laporan Kinerja Tahunan FPKB DPR RI 2009-2010*.<sup>39</sup> Laporan ini merupakan laporan kinerja tahunan F-PKB yang menjelaskan tentang *platform* dan garis-garis besar perjuangan fraksi, kerja unggulan F-PKB di tahun pertama 2009/2010, pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, serta fungsi representasi. Dalam fungsi legislasi, F-PKB melaporkan telah mengusulkan 57 RUU dengan 34 di antaranya disepakati masuk dalam daftar program legislasi nasional. Di dalamnya termasuk RUU 'hijau' atau yang memiliki perspektif lingkungan hidup sebagai bagian dari komitmen PKB sebagai *green party*.

Dalam pelaksanaan fungsi representasi, F-PKB mengadakan audiensi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang merasa dirugikan akibat kebijakan pemerintah serta melakukan reses anggota DPR ke daerah pemilihannya masing-masing. Melalui audiensi dan kegiatan reses itulah, F-PKB bertemu dengan pemilihnya dan berdialog untuk mengetahui aspirasi yang dibutuhkan terkait pelaksanaan program-program pembangunan, termasuk memberikan evaluasi atas kinerja yang sudah dicapai oleh parlementer.

36 Id., Ps. 164 ayat (4).

37 Id., Ps. 164 ayat (3).

38 Haris Prabowo, "DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak", *Tirto.id*, 12 Mei 2020, diakses pada 16 Juni 2020, <https://tirto.id/frK1>

39 Zainul Munasichin et.al., *Menjadi Politisi Bumi: Laporan Kinerja Tahunan FPKB DPR RI 2009-2010*, (Jakarta: Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, 2010).

## 2. Laporan Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Basuki Tjahaja Purnama

Basuki Tjahaja Purnama atau yang disapa akrab Ahok ini merupakan anggota Komisi II DPR periode 2009-2014 yang berasal dari fraksi Partai Golongan Karya (Golkar). Dalam pertanggungjawabannya sebagai anggota DPR, Ahok menulis perjalanannya dalam sebuah laporan yang berjudul: “Catatan dan Refleksi Ahok: Satu Tahun Ber-DPR.” Gaya tulisan Ahok dalam menulis laporan seperti sebuah catatan dalam perjalanan dengan bahasa yang sederhana dan mudah dimengerti. Dalam laporan juga disebutkan bahwa masyarakat dan konstituen dapat mengirimkan dukungan, saran, dan informasi kepada Ahok melalui sms 0811944728, email [btp@ahok.org](mailto:btp@ahok.org), atau facebook [basukitp@hotmail.com](https://www.facebook.com/basukitp@hotmail.com).

Di awal catatan, Ahok menegaskan bahwa agenda dan komitmen politik utamanya adalah mendorong munculnya pemimpin-pemimpin yang BTP (Bersih, Transparan, dan Profesional). Ahok juga dengan detail membahas anggaran yang telah digunakan dan situasi apa yang terjadi saat itu. Dalam catatan yang berjudul: “Rincian Uang Kunjungan Kerja Anggota DPR”, Ahok menginformasikan rincian anggaran yang diterima sebagai berikut:

---

Uang harian	Rp. 300.000,00	Total Rp. 1.020.000,00/hari tersebut belum termasuk tiket pesawat Garuda Indonesia dan hotel standar <i>deluxe</i> sebesar Rp. 770.000,00/malam. <sup>40</sup>
Uang representasi	Rp. 200.000,00	
Uang transport lokal	Rp. 520.000,00	

---

Dalam laporan ini, Ahok menulis 40 catatan selama menjabat sebagai anggota DPR yang berisi kritikan, laporan singkat kunjungan kerja dan reses, informasi biaya perjalanan, catatan harian mengenai situasi DPR saat itu, proses berlegislasi di DPR, proses menyaring aspirasi masyarakat, termasuk keresahan yang dirasakan selama menjadi anggota DPR. Meskipun sederhana, laporan Ahok ini memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai situasi yang terjadi di DPR dan masyarakat bisa mengetahui pula kinerja yang telah dilakukan Ahok selama menjadi anggota DPR.

## 3. Praktik Fungsi Representasi Anggota DPR 2004-2009: Lena Maryana Mukti

Lena Maryana Mukti merupakan anggota DPR Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) periode 2004-2009. Sebagai anggota DPR yang mewakili masyarakat, ia

40 Sistem perhitungan tiket dan hotel adalah lump-sum. Artinya, apabila seorang anggota DPR mengubah atau mengganti tiketnya dari kelas bisnis ke kelas ekonomi maupun pesawat lain yang lebih murah, maka sisa uangnya menjadi milik anggota. Begitu pula dengan hotel, sisa uang akan jadi milik anggota DPR apabila terdapat potongan harga atau beralih ke hotel yang lebih murah. Namun terdapat catatan, perjalanan di luar kunjungan kerja dan reses ke daerah tidak mendapatkan uang perjalanan ini. Anggota DPR berhak melakukan kunjungan kerja ke daerah pemilihan di luar reses sebanyak enam kali per tahun, dihitung maksimum tiga hari dan di akhir pekan dengan dasar perhitungan yang sama seperti kunjungan kerja.

menjalankan fungsi representasinya dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam legislasi, ia aktif mengawal dan mengusulkan undang-undang yang berasal dari DPR sebagai undang-undang inisiatif. Selain itu, ia turut mengawal undang-undang yang menjadi kepentingan publik. Misalnya dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS), ia aktif melakukan lobi-lobi kepada anggota DPR yang masih belum bisa menerima RUU ini. Ia juga menyampaikan pandangan dan urgensi terkait perlunya pengesahan RUU PKS dalam rapat paripurna. Ia memanfaatkan momen rapat paripurna ini karena dihadiri oleh seluruh anggota DPR dari berbagai fraksi dan komisi, sehingga mereka dapat mendengarkan urgensi RUU PKS untuk disahkan.<sup>41</sup>

Terkait fungsi anggaran, ia ikut terlibat aktif dalam pembahasan anggaran. Sementara dalam pengawasan, ia juga aktif dalam menyampaikan pandangan dan kritik kepada mitra kerja komisi. Sebagai aktivis perempuan, Lena Maryana dalam setiap pandangannya selalu mengingatkan kebijakan-kebijakan yang berperspektif gender, termasuk ketika seleksi jabatan. Ketika seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), ia selalu memperjuangkan representasi perempuan sebanyak 30%. Di periode 2004-2009, ia bersama rekan anggota DPR lainnya berhasil mendudukkan tiga perempuan dari tujuh anggota KPU dan tiga perempuan dari lima anggota Bawaslu.<sup>42</sup>

Berkaitan dengan laporan pertanggungjawaban, tidak ada kewajiban secara khusus yang diberikan oleh F-PPP kepada anggotanya untuk membuat laporan pertanggungjawaban kinerja selama satu periode.<sup>43</sup> Dalam wawancara, ia menyampaikan perihal rapat pendapat mini fraksi. Ia menerangkan bahwa pendapat mini fraksi dilakukan melalui proses pembahasan dan perdebatan di internal fraksi sebelum disampaikan dalam sidang di DPR. Bahkan untuk beberapa keputusan-keputusan yang krusial dilakukan konsinyering terhadap rancangan undang-undang terkait. Anggota Pansus yang terlibat diundang oleh fraksi untuk menyampaikan pandangan. Setelah itu, fraksi akan 'menggodog' dan akhirnya menjadi pandangan akhir fraksi. Oleh karena itu, menurutnya apabila sudah menjadi pendapat mini fraksi berarti hal itu sudah disetujui oleh seluruh anggota DPR, termasuk anggota tertentu yang berbeda pendapat. Ia menambahkan bahwa apabila sudah menjadi keputusan partai, itu artinya sudah menjadi keputusan yang harus ditaati.<sup>44</sup>

Menurut Lena Maryana, saat ini fungsi fraksi sudah sesuai dengan undang-undang yang ada. Namun dalam praktiknya, fraksi harus mendisiplinkan anggota DPR agar betul-betul melaksanakan tugas dan fungsinya dalam legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Harus ada pendisiplinan karena menurutnya terdapat banyak anggota parlemen yang juga malas, tidak mengikuti rapat, tidak ikut dalam pengambilan keputusan, tidak vokal dalam

41 Wawancara dengan Lena Maryana Mukti, Anggota DPR F-PPP periode 2004-2009, melalui telepon Whatsapp pada 24 Juli 2020.

42 Id.

43 Hal itu dikarenakan Sekretariat Jendral DPR sudah mewajibkan anggota DPR untuk membuat laporan, terutama ketika reses. Namun, terdapat mekanisme lainnya yang dilakukan di internal fraksi, seperti rapat-rapat. Cara lainnya adalah dengan menyampaikan pernyataan pers terkait pembahasan undang-undang maupun pelaksanaan fungsi pengawasan kepada media. Selain itu, F-PPP juga menginformasikan di media sendiri yakni melalui fanpage facebook, instagram, dan blog.

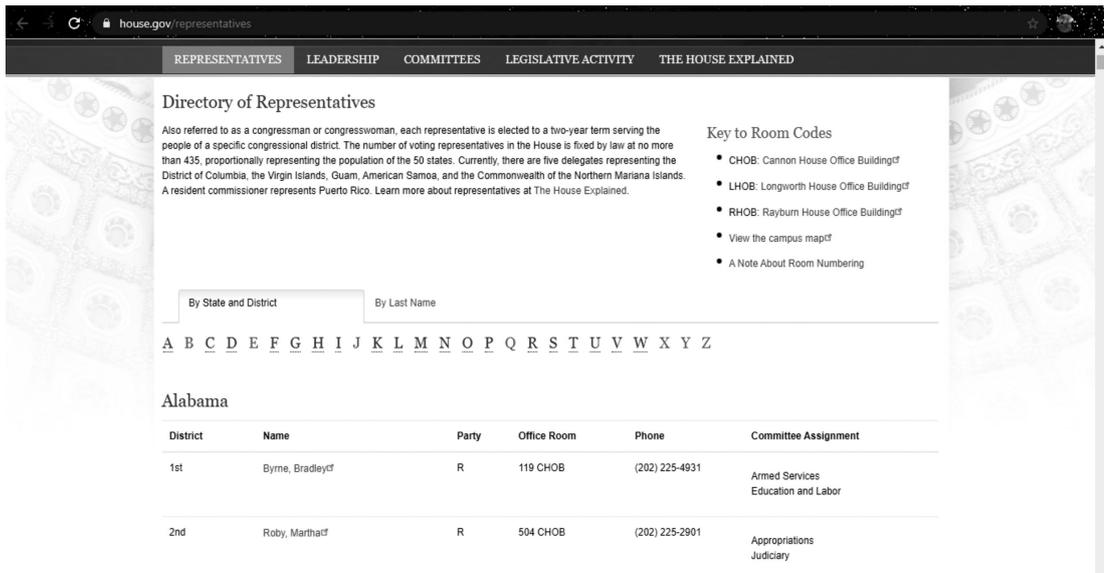
44 Id.

menyuarakan aspirasi masyarakat, dan tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, di situlah peran fraksi dibutuhkan untuk mendisiplinkan anggotanya agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik.<sup>45</sup>

### Praktik Pelaksanaan Fungsi Representasi di Negara Lain

Dalam melaksanakan fungsi representasinya, anggota parlemen di negara lain memiliki berbagai upaya agar hubungan dengan konstituen tetap terjalin. Hal itu dilakukan melalui laporan kinerja dan situasi DPR yang diinformasikan melalui *website*, sosial media, dan juga kantor pelayanan konstituen. Di Amerika Serikat, anggota terpilih atau *representative* dapat diakses dengan mudah melalui situs parlemen yaitu [www.house.gov/representatives](http://www.house.gov/representatives). Di laman ini, masyarakat dapat mencari anggota DPR yang dikehendaki. Nama-nama anggota DPR tersebut juga telah diurutkan sesuai abjad, baik berdasarkan negara bagian dan distrik atau nama akhir seperti di bawah ini.

Gambar 1. Situs Pencarian Anggota Parlemen Amerika Serikat



Setiap anggota parlemen Amerika Serikat masing-masing memiliki *website* tentang informasi diri dan pelayanan konstituen. Hal itu bisa dilihat dari salah satu anggota Congress, Mike Rogers perwakilan Distrik Alabama. Dari *website* itu, terdapat beberapa menu seperti beranda, identitas diri, pelayanan konstituen, isu-isu dan legislasi (*issues and legislation*), media, serta kontak yang dapat dihubungi.<sup>46</sup> Terdapat pula agenda *meeting request* untuk

45 Id.

46 Mengenai identitas diri, Mike Rogers menuliskan tentang biografi berupa nama, riwayat generasi, agama, status, nilai-nilai pribadi, partai politik, jabatan, pendidikan, serta visi untuk membangun daerah. Dalam menu pelayanan konstituen, ia juga menuliskan bahwa kantornya menyediakan sejumlah layanan untuk konstituen dan informasi lebih lanjut mengenai cara meminta bantuan untuk itu, dapat diakses melalui Mike Rogers, "About Mike", House.gov,

bertemu atau undangan ke suatu acara, serta *Mornings with Mike* yaitu ‘mampir’ ke kantor untuk meminum kopi dan bercakap-cakap dengannya maupun staf.<sup>47</sup> Sementara dalam menu *issues and legislation*, Mike Rogers menjelaskan pentingnya proses pembentukan dan monitoring legislasi sebagai salah satu fungsi yang dijalankan Congress. Di laman itu, ia juga memberikan informasi dan *link* mengenai *floor schedule*, bagaimana undang-undang dibentuk, proses legislasi, pencarian undang-undang, serta rekam jejak *voting* yang sudah dilakukan Mike Rogers.<sup>48</sup>

Di Inggris, anggota parlemen dapat diakses melalui situs resmi parlemen, yakni [www.parliament.uk/](http://www.parliament.uk/). Dalam menu *Find MPs and Lords*, masyarakat dapat mencari anggota yang dikehendaki melalui kolom pencarian dengan mencantumkan nama, kode pos, atau lokasi, dan partai politiknya. Pencarian juga dapat dilakukan melalui penelusuran anggota parlemen di bawah kolom pencarian, seperti di bawah ini.

The screenshot shows the 'Find MPs' search interface. At the top, there is a search bar labeled 'Name, postcode or location' and a dropdown menu for 'Party' set to 'All'. A 'Search' button is located to the right. Below the search bar, there is a link for 'Show more options'. The results section shows 'Total results 650 (page 1 of 33)' and a pagination control with numbers 1, 2, 3, 4, and 11. The results are displayed in a grid of six MP profiles, each with a photo, name, party affiliation, and constituency.

Name	Party	Constituency
Ms Diane Abbott	Labour	Hackney North and Stoke Newington
Debbie Abrahams	Labour	Oldham East and Saddleworth
Nigel Adams	Conservative	Selby and Ainsty
Bim Afolami	Conservative	Hitchin and Harpenden
Adam Afriyie		
Imran Ahmad Khan		

Gambar 2. Situs Pencarian Anggota Parlemen Inggris

Ketika sudah menemukan anggota parlemen yang dikehendaki, masyarakat tinggal mengklik nama tersebut, contohnya: MPs MS Diana Abbott. MPs MS Diana Abbott merupakan anggota House of Commons yang berasal dari Partai Buruh. Dalam situsnya, ia menampilkan mengenai informasi kontak, *parliamentary career*, *voting record*, *early day motions*, *spoken contributions*, *written questions*, suara dalam pemilihan umum (pemilu)

diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/about/>

47 Mike Rogers, “Mornings with Mike”, House.gov, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/>

48 Mike Rogers, “Issues and Legislation”, House.gov, diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/legislation/>

sebelumnya, dan *official portrait*. Situs ini bisa dibilang sangat baik karena masyarakat dapat menghubunginya melalui kontak yang ia cantumkan, seperti: telepon 020-7219-4426, email [diane.abbott.office@parliament.uk](mailto:diane.abbott.office@parliament.uk), *website* pribadi <http://www.dianeabbott.org.uk>, dan twitter <https://twitter.com/HackneyAbbott>. Selain itu, masyarakat juga bisa mengetahui dan melihat pandangan-pandangan yang diutarakan dalam proses perdebatan, rekam jejak *voting* yang ia putuskan, dukungan terhadap petisi-petisi terkait gerakan tertentu, serta meninjau pertanyaan-pertanyaan tertulis yang diajukan oleh MPs MS Diana Abbott.<sup>49</sup>

## Praktik Pengambilan Keputusan di Negara Lain

Pengambilan keputusan dalam parlemen di beberapa negara dilakukan melalui berbagai metode untuk mendapatkan suara akhir terhadap suatu permasalahan atau undang-undang. Di Indonesia, pengambilan keputusan dilakukan utamanya dengan musyawarah untuk mufakat melalui pandangan mini fraksi. Sementara Inggris dan Amerika Serikat, pengambilan keputusan dilakukan dengan menggunakan sistem *voting*. Berikut merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang dilakukan di Inggris dan Amerika Serikat.

### 1. Inggris

Inggris merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Kekuasaan legislatif dalam sistem ketatanegaraan Inggris berada di tangan parlemen yang terdiri atas House of Commons dan House of Lords.<sup>50</sup> Gabungan kedua kamar itu dalam struktur parlemen Inggris disebut *parliament* (parlemen).<sup>51</sup> Berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan, pengambilan keputusan di parlemen Inggris dilakukan berdasarkan sistem *voting* atau yang dikenal dengan sebutan *division*. Para anggota parlemen mendaftarkan suara mereka untuk memilih atau menolak suatu isu ke dalam dua sisi yang berbeda dalam area debat. Hal itu

49 Diana Abbott, "Contact Ms Diane Abbott", [Members.parliament.uk](https://members.parliament.uk/member/172/contact), diakses pada 9 Agustus 2020, <https://members.parliament.uk/member/172/contact>

50 Berdasarkan keanggotaan, House of Commons dipilih melalui pemilihan yang demokratis, sementara House of Lords diangkat berdasarkan keturunan. House of commons berisikan 650 anggota parlemen yang dipilih oleh masyarakat Inggris untuk mewakili kepentingan mereka di House of Commons. Anggota parlemen dapat mempertimbangkan dan mengusulkan undang-undang, serta meneliti dengan cermat kebijakan pemerintah dengan mengajukan pertanyaan kepada menteri tentang isu-isu terkini, baik di Majelis Umum maupun di Komite. Sementara House of Lords merupakan kamar kedua dalam parlemen Inggris, kamar ini bersifat independen dan melengkapi pekerjaan dari House of Commons. The Lords juga bertugas untuk membentuk undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan Inggris. House of Lords berwenang untuk menunda diundangkannya sebuah undang-undang, mengkritik dan meminta penjelasan pemerintah tentang kebijakan pemerintah, dapat diangkat menjadi menteri, serta menjadi pengadilan banding terakhir bagi semua kasus, baik pidana maupun perdata. Anggota House of Lords diorganisasikan dalam basis partai dengan cara yang hampir sama dengan House of Commons tetapi dengan perbedaan penting, yakni Anggota House of Lords tidak mewakili konstituen dan kebanyakan bukan merupakan anggota partai politik. Informasi ini diakses di Parlemen UK, "House of Commons", [Parliament.uk](https://www.parliament.uk/business/commons/), diakses pada 19 Juli 2020, <https://www.parliament.uk/business/commons/> dan Parlemen UK, "Work of The House of Lords", [Parliament.uk](https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/), diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/>

51 Parlemen memeriksa apa yang dilakukan pemerintah, membuat undang-undang, memegang kekuasaan untuk menetapkan pajak dan memperdebatkan masalah-masalah yang terjadi saat itu. House of Commons dan House of Lords masing-masing memainkan peran penting dalam parlemen. Dapat diakses melalui: Parlemen UK, "About Parliament", [Parliament.uk](https://www.parliament.uk/about/), Diakses 17 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/>

dikenal dengan sebutan *dividing the house*, sementara area yang bersangkutan disebut *division lobbies*.

Saat *voting* diadakan di House of Commons, *the Speaker* akan mengumumkan *division* dengan menyebutkan: "*division, clear the lobbies*". Para anggota parlemen kemudian akan melakukan *voting* terhadap isu terkait yang sedang dibahas dengan memberikan suara "*Aye*" atau "*No*". Suara mereka selanjutnya akan dicatat oleh panitera. Sementara di House of Lords, setiap anggota House of Lords dapat menguji pendapat the House (*test the opinion of the House*) dengan memberikan beberapa pertanyaan. Ketika ini terjadi, *the Lord Speaker* mengumumkan *division* dan anggota kemudian memilih "*Content*" atau "*Not Content*" untuk menentukan hasilnya.<sup>52</sup>

Berikut merupakan hal-hal yang terkait dengan pengambilan keputusan melalui *voting* di parlemen Inggris.

### 1. **Voting di House**

Ketika *voting* diadakan, *the Speaker* di House of Commons ataupun di House of Lords, meminta para anggota untuk menyatakan apakah mereka setuju atau tidak. *The Speaker* kemudian akan menilai apakah ada hasil yang jelas. Apabila hal itu tidak dapat ditentukan, *the Speaker* akan melakukan *division* dengan mengumumkan "*clear the lobbies*" di the Commons atau "*clear the bar*" di the Lords.<sup>53</sup>

### 2. **Division Bells**

Anggota tidak harus berpartisipasi dalam debat untuk dapat memilih. Ia bisa saja pergi atau diam di dalam kawasan parlemen. Untuk memberitahukan kepada para anggota yang sedang berada di tempat lain dalam kawasan parlemen, terdapat *division bells* yang terletak di seluruh kawasan parlemen dan sekitarnya untuk mengumumkan dan menampilkan bahwa *division* sedang berlangsung. *Division bells* di House of Commons berbeda dengan *House of Lords*. Ketika *division bells* berbunyi, para anggota memiliki waktu delapan menit untuk memilih sebelum pintu ke *division lobby* terkunci.<sup>54</sup>

### 3. **Division lobbies**

Selama *division*, anggota terbagi ke dalam dua area yang terpisah. Ini disebut dengan lobi "*Aye*" dan "*No*" di House of Commons, sementara "*Content*" atau "*Not Content*" di House of Lords. Setelah mereka memilih, nama mereka akan dicatat oleh panitera dan dihitung oleh *teller*. Setelah lobi kosong, *the Speaker* akan mengumumkan hasil *division* atau pemilihan yang telah dilakukan. Seluruh proses ini menyita waktu sekitar 15 menit.<sup>55</sup>

52 Parlemen UK, "Votes", *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://votes.parliament.uk/>

53 Parlemen UK, "Divisions", *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>

54 Parlemen UK, "Divisions", *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>

55 Id.

#### 4. Tied Votes

Apabila terjadi perolehan suara ketat (meskipun sangat tidak biasa), *the Speaker* di House of Commons memiliki *casting vote* yang dapat memberikan suaranya sesuai dengan apa yang dilakukan dalam keadaan yang sama di masa lalu. Namun jika memungkinkan, masalah ini harus tetap terbuka untuk terus berdiskusi dan tidak ada keputusan akhir yang harus dibuat dengan pemilihan suara. Sementara di House of Lords, *the Lord Speaker* tidak memiliki hak suara. Apabila terjadi *tied votes*, hal itu diatasi sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan (disebut *standing orders*).<sup>56</sup>

## 2. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan presidensiil. *Constitution of United State* membagi pemerintahan federal menjadi tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Kekuasaan legislatif di Amerika Serikat berada di tangan Parlemen (Congress) yang terdiri dari Senate dan House of Representative.<sup>57</sup> Kekuasaan legislatif tersebut dijalankan dengan sistem dua kamar (*bikameral*).<sup>58</sup> Fungsi utama parlemen di Amerika Serikat adalah membentuk undang-undang.<sup>59</sup> Adapun dalam pengambilan keputusannya, mekanisme dilakukan berdasarkan *voting*. Di Senate, sebagaimana Article I Section 3 paragraf ke-4 Konstitusi, Wakil Presiden Amerika Serikat menjadi Presiden Senate, tetapi ia tidak memiliki hak untuk *voting* kecuali *voting* berjalan dengan seimbang. Wakil Presiden sebagai Presiden Senate diperbolehkan melakukan *voting* untuk memecah hasil yang seimbang.

Tahap pengambilan keputusan ini merupakan bagian dari tahapan pembentukan undang-undang di Amerika Serikat.<sup>60</sup> Berikut alur atau tahapan pembentukan undang-

56 Id.

57 Berdasarkan Constitution of United State, Art. I Section 2 and Art. I Section 3, House of Representative berisi anggota yang dipilih setiap dua tahun pada tahun genap oleh rakyat di seluruh negara bagian, sementara Senate berisikan dua orang Senator dari setiap negara bagian yang dipilih oleh pemilih nya untuk masa jabatan enam tahun dan setiap Senator memiliki satu suara.

58 Constitution of United State, Art. I Section 1.

59 Adapun tugas dan wewenang House of Representative berdasarkan konstitusi Amerika Serikatyakni: menyusun dan membuat rancangan peraturan perundang-undangan, mengusulkan dan menyusun pajak tahunan untuk meningkatkan pendapatan negara, mengajukan *impeachment* pejabat publik yang bermasalah, serta memilih presiden jika calon presiden tidak mendapat suara terbanyak dalam *electrical college vote*. Sementara tugas dan wewenang Senate yakni memeriksa dan membahas rancangan undang-undang yang dibuat oleh House of Representative, memutuskan bersalah atau tidaknya pejabat publik yang diimpeach oleh House of Representative, memutuskan atau menolak kabinet yang diusulkan Presiden, memutuskan pemilihan Mahkamah Agung dan pejabat federal lainnya, menerima atau menolak suatu perjanjian internasional. memutuskan dan mengadili *impeachment* yang diajukan oleh House of Representative, menerima atau menolak hasil rancangan pajak dan anggaran yang dibuat oleh House of Representative bersama pemerintah untuk diajukan pada sidang Congress.

60 Berdasarkan Article 1 Section 7 angka 2 Konstitusi Amerika Serikat, setiap undang-undang harus mendapat persetujuan dari kedua kamar dalam kongres yakni Senate dan House of Representative. Sebelum menjadi undang-undang, harus diajukan terlebih dahulu kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Jika disepakati, undang-undang tersebut akan ditandatangani. Namun apabila tidak disepakati, Presiden akan mengembalikannya kepada Senate dan House dengan memberikan alasan-alasan penolakan (*objection*).

undang di Amerika Serikat.<sup>61</sup>

### 1. Pengajuan undang-undang

Dalam hal ini, rancangan undang-undang di Congress bisa diajukan oleh House of Representatives atau Senate. Warga juga bisa menghubungi para anggota parlemen untuk mengusulkan ide terhadap kebijakan yang hendak dibuat oleh Congress. Di House of Representatives, rancangan diletakkan dalam kotak kayu box yang biasa disebut “*the hopper*”.

### 2. Rancangan undang-undang dibawa ke komite

Untuk menindaklanjuti rancangan yang diajukan, House of Representatives atau Senate bertemu dalam kelompok kecil untuk melakukan penelitian, berdiskusi, dan membuat perubahan terhadap rancangan undang-undang. Mereka melakukan *voting* untuk menerima (*accept*) atau menolak (*reject*) terhadap rancangan undang-undang sebelum dikirimkan kepada House of Representatives atau Senate untuk didebatkan atau kepada subkomite untuk dikaji lebih dalam.

### 3. Perdebatan dan pengambilan keputusan

Dalam tahapan ini, setiap anggota parlemen di House of Representatives atau Senate dapat berdebat terhadap rancangan dan perubahan-perubahan yang diajukan atau revisi terkait rancangan undang-undang yang sedang dibahas sebelum dilakukan *voting*. Apabila mayoritas anggota memilih untuk meloloskan rancangan, maka kemudian rancangan diserahkan kepada kamar lainnya untuk dilakukan proses yang serupa yakni pembentukan komite, debat, dan *voting* terhadap rancangan undang-undang yang diajukan. Dalam hal ini, apabila rancangan undang-undang berasal dari Senate, maka usulan rancangan undang-undang itu akan dikirimkan kepada House of Representatives untuk dibahas dan selanjutnya disetujui. Namun apabila belum dapat disetujui, rancangan undang-undang akan dikembalikan lagi kepada Senate. Kedua kamar harus menyetujui versi rancangan undang-undang yang sama dan final untuk selanjutnya diserahkan kepada Presiden. Adapun House of Representative dalam mengambil keputusan dilakukan melalui sistem *voting* elektronik, sementara pengambilan keputusan di Senate dilakukan melalui *votes by voice* untuk menyatakan “iya” terhadap persetujuan atau “tidak” terhadap penolakan. Rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh kedua kamar selanjutnya dikirimkan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.<sup>62</sup>

61 Senate Gov, “How a Bill Becomes Law”, *Carper.Senate.gov*, diakses pada 20 Juni 2016, <https://www.carper.senate.gov/public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law>

62 Rancangan itu dikirimkan oleh pihak yang mengusulkan kepada Sekretaris White House yang selanjutnya akan memberikan tanda terima bahwa hal itu sudah cukup dan dianggap rancangan undang-undang tersebut telah dipresentasikan di depan Presiden. Salinan dari rancangan undang-undang itu akan dikirimkan kepada departemen-departemen pemerintahan yang terkait agar dapat memberikan pertimbangan. Apabila Presiden menyetujui rancangan undang-undang tersebut, maka rancangan undang-undang akan menjadi undang-undang. Namun, Presiden juga memiliki hak veto terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan. Apabila Presiden menggunakan hak vetonya, maka rancangan undang-undang terkait akan dikembalikan kepada pihak pengusul dengan disertai alasan maupun pertimbangan agar rancangan undang-undang tersebut dibahas kembali. Akan tetapi, apabila 2/3 dari anggota parlemen menolak veto tersebut, rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh parlemen akan tetap diundangkan dalam *the*

Oleh karena mekanisme pengambilan keputusan di Amerika Serikat dilakukan berdasarkan *one person one vote* atau *voting*, setiap anggota parlemen dapat memilih secara independen tanpa terikat oleh keputusan partainya. Hal itu salah satunya dapat terlihat dalam pengesahan rancangan undang-undang mengenai paket bantuan pandemi senilai \$3 triliun. Undang-undang ini diusung oleh Partai Demokrat dan ditentang oleh Partai Republik.<sup>63</sup> Partai Republik menolak dengan alasan rancangan undang-undang ini memuat poin-poin di luar konteks aturan. Anggota Komite Alokasi DPR Tom Cole dari Oklahoma juga menyatakan bahwa rancangan undang-undang ini prematur karena dibuat secara tertutup tanpa masukan Partai Republik sama sekali.<sup>64</sup> Namun, meskipun partai sudah memberikan sikap terkait rancangan undang-undang tersebut, anggota parlemen tetap secara bebas memutuskan pilihan untuk mendukung atau menolak rancangan undang-undang berdasarkan pertimbangannya sendiri.

Dalam kasus ini, terdapat satu anggota yang berasal dari Partai Republik memutuskan bergabung dengan Partai Demokrat untuk mendukung rancangan undang-undang, sementara 14 anggota Partai Demokrat memilih untuk menentang partai mereka sendiri. Peter T. King yang merupakan representasi New York adalah satu dari anggota Partai Republik yang mendukung Partai Demokrat. Sementara Kendra Horn yang merupakan Partai Demokrat dari Oklahoma, dia mendukung bagian dari paket bantuan pandemi tersebut, tetapi tidak dapat mendukungnya dalam bentuk saat ini.<sup>65</sup> The Congressional Progressive Caucus juga berhenti mendorong anggota-anggotanya untuk menentang rancangan undang-undang tersebut, bahkan setelah salah satu pemimpinnya yakni Pramila Jayapal yang merupakan representatif Washington mengumumkan untuk memilih 'tidak' (menolak). Ia hanya ingin menghargai setiap keputusan yang akan diambil oleh anggota lainnya meskipun di saat yang sama ia frustrasi terhadap proses dan muatan yang diatur.<sup>66</sup>

## **Analisis Pertanggungjawaban Fungsi Representasi dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Anggota DPR**

Kinerja legislasi DPR sepanjang 2019-2020 selalu mendapat sorotan publik. Beberapa produk legislasi dianggap bermasalah karena disahkan tanpa sepengetahuan masyarakat luas, dibahas secara cepat, tertutup, dan tanpa melibatkan masyarakat. Hal itu bisa dilihat dalam proses pembentukan Revisi UU KPK, UU PSDN, dan UU Minerba. Terkait UU Minerba, undang-undang ini menuai banyak protes dan perdebatan, baik dari segi muatan maupun proses pembentukan. Namun, DPR tetap melanjutkan pembahasan dan bahkan mengesahkannya di tengah situasi darurat pandemi, setelah sebelumnya pembahasan rancangan undang-undang

*state of large* untuk diberi nomor undang-undang dan diberlakukan.

63 Jacob Pramuk, "House Democrats pass \$3 trillion coronavirus relief package", *Cnbc.com*, 15 Mei 2020, diakses pada 17 Juli 2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/15/coronavirus-updates-house-passes-3-trillion-relief-package.html>

64 Emily Cochrane, "House Passes \$3 Trillion Aid Bill Over Republican Opposition", *Nytimes.com*, 15 Mei 2020, diakses pada 15 Juli 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/15/us/politics/house-simulus-vote.html>

65 Id.

66 Id.

ini sempat ditunda pada 23 September 2019 sebagai respon unjuk rasa mahasiswa secara besar-besaran di berbagai wilayah tanah air.<sup>67</sup>

Masyarakat juga tidak memiliki akses terhadap argumentasi para wakilnya karena pengambilan keputusan ini didasarkan atas pendapat mini fraksi yang tidak memuat argumentasi pribadi para anggota DPR dan dilakukan secara tertutup. Padahal, anggota DPR dan masyarakat memiliki hubungan mewakili dan diwakili sebagaimana konsep perwakilan. Menurut Jimly Asshiddiqie, sejatinya wakil memiliki tanggung jawab secara individual sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat terhadap yang diwakili, dalam rangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berdaulat.<sup>68</sup> Oleh karena itu, anggota DPR memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kinerja kepada masyarakat, termasuk argumentasi yang ia perjuangkan dalam rapat-rapat tertutup. Namun, implementasi ini tidak dijalankan sepenuhnya oleh anggota DPR. Dalam penelitian “Penguatan Manajemen Fraksi” bahkan disebutkan bahwa keberadaan fungsi representasi terabaikan sama sekali, sehingga dibutuhkan peran fraksi yang lebih aktif. Selain itu, fungsi representasi tidak terkonsepkan secara jelas dan tidak juga dirancang dengan baik, sehingga akibatnya bisa diduga tidak bisa diimplementasikan dengan baik pula.<sup>69</sup>

Satu hal lainnya yang menjadi sorotan adalah mengenai pengambilan keputusan di DPR. Berdasarkan UU MD3 dan Tatib DPR, pengambilan keputusan utamanya dihitung berdasarkan fraksi. Dalam beberapa kasus, seperti Revisi UU KPK, terdapat anggota DPR yang memiliki pendapat berbeda dengan fraksi, namun menjadi tidak berdaya karena fraksi telah memutus berpandangan demikian. Hal serupa dapat terlihat dalam pembentukan Undang-Undang tentang Sumber Daya Air. RUU ini tetap disahkan karena semua fraksi menyetujui, walaupun terdapat interupsi dan penolakan dari beberapa anggota DPR, seperti:

- a. Prof. Dr. Astrid S. Susanto yang memberikan catatan kecil (*minderheidsnota*).
- b. Mutammimul Ulla, S.H. dan Cecep Rukmana dan Dra. Hj. Nurdiati Akmal tetap menginginkan sosialisasi terlebih dahulu, dicatat sebagai *minderheidsnota*.
- c. TB. Soenmandjaja SD dan Ir. Husni Amri Siregar mengusulkan *voting*.
- d. Ismawan DS memberikan *minderheidsnota* tidak setuju untuk ditetapkan sekarang.
- e. Drs. Zulkifli Halim, M.Si. mengkritik tidak adanya keseimbangan pembahasan

67 Adapun usulan revisi Undang-Undang tentang Minerba ini sudah muncul sejak 2014, tetapi tidak pernah selesai dibahas di tahun-tahun berikutnya. Pada 23 September 2019, undang-undang ini sempat ditunda sebagai respon unjuk rasa mahasiswa secara besar-besaran di berbagai wilayah tanah air. Akan tetapi, pembahasan hanya dihentikan sementara dan tetap berlanjut beberapa hari setelahnya. Pada 17 Desember 2019, rancangan undang-undang ini justru disepakati DPR untuk masuk dalam prolegnas 2020-2021. Pada 2 April 2020, Panitia Kerja Revisi Undang-Undang tentang Minerba menyelesaikan pembahasan 938 daftar inventarisasi masalah. Selanjutnya pada 11 Mei 2020, Komisi Energi DPR menyetujui Revisi Undang-Undang tentang Minerba ini dan kemudian disahkan sehari setelahnya. Informasi ini dapat diakses di Haris Prabowo, “DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak”, *Tirto.id*, 12 Mei 2020, diakses pada 16 Juni 2020, <https://tirto.id/frK1>

68 Efriza, *supranote 11*, hlm. 21-22

69 Riris Katrina, Partogi Nainggolan, dan Steven Tweedie, *Manajemen Penguatan Fraksi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR dan PROPER, 2008).

pada tingkat satu dan tingkat dua. Menurutnya, apabila tidak ada persamaan pendapat, tidak ada alasan untuk takut pada *voting*.<sup>70</sup>

Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam proses pembentukan undang-undang berujung pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sedikitnya, terdapat empat putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan permasalahan pengambilan keputusan dalam pengesahan undang-undang di DPR. Hal itu terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003,<sup>71</sup> 001/PUU-I/2003,<sup>72</sup> 008/PUU-III/2005,<sup>73</sup> serta 27/PUU-VII/2009.<sup>74</sup> Keempatnya sama-sama mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilakukan berdasarkan suara terbanyak atau *voting*, karena terdapat beberapa anggota DPR yang berpendirian tidak setuju, yang mana sudah memenuhi ketentuan untuk melaksanakan *voting*.<sup>75</sup>

- 70 Putusan Mahkamah Konstitusi 008/PUU-III/2005, *pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Ps. 7, Ps. 9 ayat (1), Ps. 11 ayat (3), Ps. 40 (4), Ps. 49, Ps. 6 ayat (2) dan ayat (3), Ps. 8 ayat (1) dan ayat (2), Ps. 29 ayat (3), Ps. 38, dan Ps. 39*, pemohon: Suyanto, 19 Juli 2005, hlm. 484
- 71 Dalam Putusan No. 002/PUU-I/2003, pemohon mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilakukan dengan *voting* dan bukan melalui musyawarah untuk mufakat. Hal itu dikarenakan dalam Rapat Paripurna persetujuan rancangan undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tersebut, terdapat 12 anggota DPR yang berpendirian tidak setuju terhadap keberadaan rancangan undang-undang ini. Akan tetapi, Pimpinan Rapat tetap memaksakan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tersebut yang mengakibatkan beberapa anggota DPR *walk out*. Padahal, Pasal 193 Peraturan Tata Tertib DPR menentukan bahwa keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat yang lain. Dalam hal ini, Mahkamah berpendapat bahwa pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah untuk membuktikan dalil permohonannya, sehingga pengujian formil ini ditolak.
- 72 Dalam Putusan No. 001/PUU-I/2003, pemohon juga mendalilkan bahwa telah terjadi penyimpangan prosedur persetujuan rancangan undang-undang tentang Ketenagalistrikan, rapat paripurna pengambilan keputusan persetujuan terhadap rancangan undang-undang ini juga tidak memenuhi kuorum, serta pengambilan keputusan yang seharusnya dilakukan berdasarkan *voting*. Oleh karena prosedur persetujuan rancangan undang-undang cacat hukum secara formil, pemohon mendalilkan bahwa seharusnya dinyatakan batal demi hukum. Berkaitan dengan hal itu, Mahkamah berpendapat bahwa masih belum ada tolak ukur yang jelas tentang prosedur pembentukan undang-undang. Selain itu, dengan didasarkan pada Risalah Sidang Paripurna tanggal 23 Oktober 2001 yang mengesahkan Rancangan Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi undang-undang, keterangan tertulis DPR maupun keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan, pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah sehingga pengujian formil ini ditolak.
- 73 Dalam putusan No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005, pemohon juga mendalilkan bahwa pengambilan keputusan seharusnya dilaksanakan melalui *voting*, bukan musyawarah untuk mufakat dikarenakan terdapat 7 anggota DPR yang menyatakan keberatan dan penolakan terhadap rancangan undang-undang tentang Sumber Daya Air. Fakta lainnya, terdapat tujuh fraksi yang menyetujui, satu fraksi yang meminta penundaan pengesahan karena diperlukan sosialisasi terlebih dahulu, dan satu fraksi lainnya yang menyarankan perlu adanya pemikiran yang cermat untuk menyetujui rancangan undang-undang tersebut karena masih ada faktor politis yang menghambatnya. Namun, setelah melalui berbagai pertimbangan, Mahkamah berpendapat bahwa proses pembentukan undang-undang telah sesuai dengan prosedur dan tidak ditemukan adanya unsur-unsur yang bertentangan dengan UUD 1945.
- 74 Dalam Putusan No. 27/PUU-VII/2009, pemohon mendalilkan bahwa pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum dan pengambilan keputusan, adanya penolakan dari fraksi dan sejumlah anggota parlemen, serta pembahasan undang-undang yang melanggar prinsip keterbukaan. Menurut pemohon, proses Revisi Undang-Undang Mahkamah Agung mendapat sorotan dan kritikan banyak pihak terkait dengan proses pembahasan yang diduga melanggar sejumlah ketentuan perundang-undangan. Pembahasan juga dinilai tertutup dan tidak partisipatif. Sedangkan di tahap paripurna, secara formil terdapat dua hal yang dinilai melanggar ketentuan tentang proses pembentukan undang-undang.
- 75 Permasalahan lainnya yakni adanya penyimpangan prosedur persetujuan RUU, tidak kuorum, adanya penolakan dari fraksi, serta pembahasan undang-undang yang melanggar prinsip keterbukaan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009, Ahli Syamsuddin Haris berpendapat bahwa penetapan dan pengesahan RUU tersebut harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip pokok dalam keterwakilan (*representativeness*), yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran.<sup>76</sup> Menanggapi hal itu, Mahkamah berpendapat bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan undang-undang ini. Pembentuk undang-undang perlu memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan tata cara pembentukan undang-undang. Hal itu dimaksudkan agar tercipta tata hukum yang benar berdasarkan UUD 1945 dan temuan-temuan tersebut tidak menutup kemungkinan untuk diterapkan dalam pengujian formil pembentukan undang-undang pada perkara-perkara yang akan datang.<sup>77</sup>

Kasus-kasus yang terjadi di atas memberikan catatan mengenai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR serta peran dan pengaruh fraksi dalam pembentukan undang-undang. Anggota DPR Fraksi Gerakan Indonesia Raya (F-Gerindra) Rahayu Saraswati Djojohadikusumo selaku anggota DPR periode 2014-2019, dalam pemberitaan di media menyampaikan bahwa keputusan dalam lembaga legislatif ditentukan oleh tiga pihak, yakni ketua partai, ketua-sekretaris fraksi, dan ketua kelompok fraksi. Ketiga pihak itulah yang harus dijadikan sasaran lobi apabila seseorang ingin melobi dan mempengaruhi hasil pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam DPR.<sup>78</sup>

Rahayu Saraswati menerangkan bahwa dalam proses lobi, biasanya seseorang akan memulai lobinya kepada pimpinan fraksi yang terdiri dari ketua dan sekretaris fraksi. Setelah itu, lobi dilanjutkan kepada ketua kelompok fraksi sebagai orang yang mewakili kebijakan partai dalam pengambilan keputusan di komisi maupun badan legislasi. Namun meski begitu, semua keputusan pada akhirnya akan dikembalikan kepada ketua partai. Menurutnya, fraksi di DPR merupakan perpanjangan tangan dari partai, sehingga fraksi tidak mungkin menyetujui sesuatu tanpa persetujuan pimpinan partai dan tidak mungkin pula melawan partai yang telah menyediakan kendaraan politik untuk duduk di DPR. Pada umumnya, anggota DPR menurut Rahayu Saraswati akan selalu mengikuti keinginan partai karena bisa mendapat sanksi jika memiliki sikap yang berseberangan. Oleh sebab itu, tidak lagi mengherankan menurutnya apabila terdapat anggota DPR terpilih yang cenderung patuh dan diam saat menghadapi fenomena apapun.<sup>79</sup>

Pernyataan tersebut memberikan gambaran bahwa peran fraksi dan partai politik mempunyai andil yang sangat besar dalam pengambilan keputusan. Anggota DPR seolah tidak mempunyai pilihan untuk mengikuti arahan atau kemauan dari fraksi dan partai politik. Padahal, tidak dapat dipungkiri bahwa akan selalu terjadi perbedaan pendapat di tengah DPR dalam menilai suatu isu, terlebih dengan adanya 575 anggota di dalamnya. Oleh sebab

76 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009, *pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, pemohon: Asfinawati, dkk, 30 Desember 2009, hlm. 32

77 Id., hlm. 94.

78 Vincent Fabian Thomas, "Anggota DPR Akui Keputusan Partai Sering Intervensi Perwakilannya", *Tirto.id*, 10 April 2019, diakses pada 25 Februari 2020, <https://tirto.id/anggota-dpr-akui-keputusan-partai-sering-intervensi-perwakilannya-d1F4>

79 Id.

itu, pendapat setiap anggota tidak serta merta harus dipaksakan menjadi satu suara dalam naungan fraksi. Sebagai wakil rakyat, ia tidak hanya merepresentasikan diri sebagai bagian dari partai politik, tetapi juga mewakili suara rakyat yang mempercayakan dirinya untuk duduk di parlemen dengan harapan membawa perubahan yang baik bagi wilayahnya.

Pandangan mini fraksi sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang didasarkan atas musyawarah untuk mufakat harus dievaluasi kembali. Hal itu karena dapat mengikis fungsi representasi anggota DPR yang mempunyai tanggung jawab untuk mewakili suara daerah yang telah memilihnya. Terlebih, pengambilan suara dalam fraksi untuk diputuskan menjadi pandangan mini fraksi dilakukan secara tertutup, sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui pandangan masing-masing setiap anggota secara keseluruhan.<sup>80</sup> Pengambilan keputusan melalui cara ini juga menghilangkan esensi hak berpendapat dan berdebat dalam DPR untuk memperoleh hasil terbaik bagi masyarakat. Padahal secara *representation in ideas*, wakil rakyat harus benar-benar memperjuangkan kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili hingga berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.<sup>81</sup>

Mesti ada upaya untuk mengembalikan esensi lembaga perwakilan, demokrasi, dan fungsi representasi anggota DPR khususnya *representation in ideas*. Salah satu caranya adalah dengan mengubah mekanisme pengambilan keputusan bukan berdasarkan kendali penuh partai politik melalui pandangan mini fraksi, melainkan perorangan anggota DPR atau *one person one vote* sebagai pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR. Selain itu, pengaturan fungsi representasi menurut Peneliti DPR Partogi Nainggolan juga mesti terus diperbaiki dengan merinci kewajiban dan sanksi pelaksanaan fungsi representasi, serta peningkatan partisipasi publik. Sanksi ini dapat berupa pengurangan penganggaran, baik dari dana komunikasi atau dana daerah atau sanksi lainnya yang dapat memaksa anggota DPR menjalankan fungsi representasi.<sup>82</sup>

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Kinerja legislasi DPR selalu mendapat sorotan publik. Beberapa produk legislasi dianggap bermasalah karena disahkan tanpa sepengetahuan masyarakat luas, dibahas secara cepat, tertutup, dan tanpa melibatkan masyarakat. Selain itu, proses dan mekanisme pengambilan keputusan juga menjadi sorotan karena dianggap belum mencerminkan fungsi representasi

80 Peneliti Utama DPR Partogi Nainggolan menyatakan bahwa mekanisme pendapat mini fraksi harus dilaksanakan secara terbuka serta tidak lagi meniadakan pendapat-pendapat pribadi para anggota DPR. Hal terpenting adalah suara anggota DPR tersebut harus mewakili kepentingan konstituen dan masyarakat yang diperjuangkan, termasuk suara rakyat di luar apabila terjadi demonstrasi. Harus ada proses dialog, berdebat, dan memutuskan berdasarkan pertimbangan bersama. Itulah inti dari demokrasi, sehingga pendapat yang nantinya diambil betul-betul merupakan suara keseluruhan anggota, bukan instruksi partai. Diambil dari wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

81 Id.

82 Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

anggota DPR. Meski tidak diatur secara rigid dalam konstitusi, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa fungsi representasi merupakan fungsi paling pokok dalam sebuah lembaga perwakilan. Dalam Tatib DPR diatur bahwa untuk mendukung fungsi representasi tersebut, anggota DPR diberi kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya yang disampaikan setiap masa reses dan masa sidang. Namun, meski sedemikian rupa sudah diatur, pelaksanaannya masih sedikit dijalankan oleh anggota DPR dan fraksi. Implementasi fungsi representasi atau pertanggungjawaban anggota DPR juga tidak dirinci lebih jauh dalam Tatib DPR.

Berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam rancangan undang-undang, hal itu utamanya diserahkan kepada pendapat mini fraksi. Mekanisme itulah yang dianggap berpotensi menghilangkan fungsi representasi anggota DPR, karena bisa saja suara anggota DPR yang didasarkan atas aspirasi konstituennya bertentangan dengan apa yang dikehendaki fraksi. Di beberapa negara lain, meski terdapat pengelompokan anggota sejenis fraksi, mekanisme pengambilan keputusan dalam pembahasan rancangan undang-undang tetap diserahkan kepada masing-masing anggota melalui mekanisme *one person one vote* atau *voting* sebagai pelaksanaan demokrasi sesungguhnya.

Desain fraksi yang saat ini masih elitis, ditambah dengan mekanisme pengambilan keputusan yang didasarkan pada pendapat mini fraksi, berpotensi pada hilangnya fungsi representasi anggota DPR untuk memperjuangkan isu yang berkaitan dengan aspirasi masyarakatnya. Oleh karena itu, model pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR dalam pengambilan keputusan menjadi hal yang penting untuk ditelaah kembali dalam rangka menguatkan fungsi representasi dan melindungi kepentingan publik.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan fungsi representasi dan mekanisme pengambilan keputusan, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal berikut:

- a. Perbaiki pengaturan mengenai fungsi representasi.
  - Tatib DPR merinci bentuk pertanggungjawaban fungsi representasi dengan mewajibkan setiap anggota untuk menginformasikan kontak yang dapat dihubungi, membuat dan mengelola situs atau media sosial untuk berkomunikasi dengan masyarakat, mewajibkan anggota DPR dan fraksi untuk membuat laporan pertanggungjawaban kinerja dan kunjungan, serta memberikan sanksi administratif kepada anggota yang tidak melaksanakan fungsi representasi.
  - Melibatkan masyarakat dan pihak terkait dalam proses pembentukan undang-undang, mendengarkan dan mengelola aspirasi masyarakat terkait suatu isu atau keluhan, serta melakukan komunikasi yang aktif dan efektif dengan konstituen dan pemerintah daerah melalui telekomunikasi, rumah aspirasi, maupun kunjungan kerja dan reses. Tidak hanya menampung aspirasi, anggota DPR tersebut juga menanggapi dan melaporkan perkembangan terkait isu yang ditanyakan atau minta diperjuangkan.
- b. Desain mekanisme pengambilan keputusan didasarkan atas perorangan atau *one person one vote*, bukan berdasarkan kendali penuh partai politik melalui pendapat

mini fraksi. Hal itu dilakukan dalam upaya mengembalikan esensi lembaga perwakilan, demokrasi, dan pertanggungjawaban fungsi representasi anggota DPR yang sesungguhnya, khususnya *representation in ideas*.

## Referensi

### Buku dan Jurnal Hukum

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Bivitri Susanti, Binziad Kadafi, Erni Setyowati, Eryanto Nugroho, Hadi Herdiansyah, Herni Sri Nurbayanti, Reny Rawasita Pasaribu, Rival Gulam Ahmad, dan Ronald Rofiandri. *Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003*. Jakarta: PSHK, 2004.
- Creswell, John W. *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Efriza. *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.
- Forum Masyarakat Peduli Parlemen. Majalah "Awasi Parlemen." Edisi Juni 2002.
- Muthhar, Moh. Asy'ari. "Membaca Demokrasi Deliberatif Jurgan Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia". Ushuluna Jurnal Ilmu Ushuluddin Universitas Islam Negeri Jakarta (2020). Diakses pada 28 Agustus 2020, doi: 10.15408/ushuluna.v2i2.15180,
- Sherlock, Stephen. *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi, A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*. Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981.
- Katrina, Riris. Partogi Nainggolan, dan Steven Tweedie. *Manajemen Penguatan Fraksi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR dan PROPER, 2008.

### Laporan dan Keterangan

- Keterangan Ahli Bagir Manan dalam Perkara No. 79/PUU-XVII/2020 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, pada April 2020.
- Ramadhana, Kurnia dan Agil Oktaryal. "Laporan Penelitian Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi Menelidik Pengesahan Revisi Undang-Undang KPK". Jakarta, 7 Juli 2020.
- Purnama, Basuki Tjahaja. *Catatan dan Refleksi Ahok: Satu Tahun Ber-DPR*. Jakarta: Ahok, 2011).
- Zainul Munasichin, Hasanuddin Wahid, Ahsanul Minan, Siti Mukaromah, P. Dedi Setyawan. *Menjadi Politisi Bumi: Laporan Kinerja Tahunan FPKB DPR RI 2009-2010*. Jakarta: Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, 2010.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Sumber Daya Air.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
- Constitution of United States

### Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003. *Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi*. Pemohon: Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, dkk. 15 Desember 2004.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001/PUU-I/2003. *Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan*. Pemohon: Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, dkk. 1 Desember 2004.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 008/PUU-III/2005. *Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Ps. 7, Ps. 9 ayat (1), Ps. 11 ayat (3), Ps. 40 (4), Ps. 49, Ps. 6 ayat (2) dan ayat (3), Ps. 8 ayat (1) dan ayat (2), Ps. 29 ayat (3), Ps. 38, dan Ps. 39*. Pemohon: Suyanto. 19 Juli 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009. *Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*. Pemohon: Asfinawati, dkk. 30 Desember 2009.

#### Situs Parlemen

DPR. "Rekam Jejak RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi." *Dpr.go.id*. Diakses pada 30 Januari 2020, <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88>  
 -----  
 "Rekam Jejak RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara." *Dpr.go.id*. Diakses pada 30 Januari 2020. <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/44>  
 Parlemen UK. "About Parliament". *Parliament.uk*. Diakses 17 Juni 2020. <https://www.parliament.uk/about/>  
 -----  
 "House of Commons". *Parliament.uk*. Diakses pada 19 Juli 2020. <https://www.parliament.uk/business/commons/>  
 -----  
 "Work of The House of Lords". *Parliament.uk*. Diakses pada 5 Juni 2020. <https://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/>  
 -----  
 "Votes". *Parliament.uk*, diakses pada 5 Juni 2020, <https://votes.parliament.uk/>  
 -----  
 "Divisions". *Parliament.uk*. Diakses pada 5 Juni 2020. <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>  
 Senate Gov. "How a Bill Becomes Law". *Carper.senate.gov*. Diakses pada 20 Juni 2016. <https://www.carper.Senate.gov/public/index.cfm/how-a-bill-becomes-a-law>

#### Situs Anggota Parlemen

Rogers, Mike. "About Mike". *House.gov*. Diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/about/>  
 -----  
 "Mornings with Mike". *House.gov*. Diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/>  
 -----  
 "Issues and Legislation". *House.gov*. Diakses pada 9 Agustus 2020, <https://mikerogers.house.gov/legislation/>  
 Abbott, Diana. "Contact Ms Diane Abbott". *Members.parliament.uk*. Diakses pada 9 Agustus 2020. <https://members.parliament.uk/member/172/contact>

#### Situs dan Media

Cochrane, Emily. "House Passes \$3 Trillion Aid Bill Over Republican Opposition". *Nytimes.com*, 15 Mei 2020. Diakses pada 15 Juli 2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/15/us/politics/house-simulus-vote.html>  
 Fitriya Chusna Farisa dan Diamanty Meiliana (Ed), "DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat, *Nasional.kompas.com*, 15 Oktober 2019, diakses pada 10 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/16145261/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat>.  
 Nur Hakim, Rakhmat. "Fraksi Kompak Revisi UU KPK, tetapi Begini Faktanya...." *Nasional.kompas.com*, 18 September 2019. Diakses pada 23 Januari 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/08131291/fraksi-kompak-revisi-uu-kpk-tetapi-begini-faktanya?page=all>.  
 Prabowo, Haris. "DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak". *Tirto.id*, 12 Mei 2020. Diakses pada 16 Juni 2020. <https://tirto.id/frK1>  
 Pramuk, Jacob. "House Democrats pass \$3 trillion coronavirus relief package". *Cnbc.com*, 15 Mei 2020. Diakses pada 17 Juli 2020. <https://www.cnbc.com/2020/05/15/coronavirus-updates-house-passes-3-trillion-relief-package.html>  
 Sarwanto, Abi. "Beda Pandangan Fraksi di Badan Legislasi Soal Revisi UU KPK." *Cnnindonesia.com*, 7 Oktober 2019. Diakses pada 23 Januari 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151006211340-32-83268/beda-pandangan-fraksi-di-badan-legislasi-soal-revisi-uu-kpk>  
 Thomas, Vincent Fabian. "Anggota DPR Akui Keputusan Partai Sering Intervensi Perwakilannya." *Tirto.id*, 10 April 2019. Diakses pada 25 Februari 2020, <https://tirto.id/anggota-dpr-akui-keputusan-partai-sering-intervensi-perwakilannya-dlF4>

#### Wawancara

Wawancara dengan Lena Maryana Mukti, Anggota DPR F-PPP periode 2004-2009, melalui telepon Whatsapp pada 24 Juli 2020.  
 Wawancara dengan Partogi Nainggolan, Peneliti Utama Badan Keahlian DPR, melalui aplikasi daring Zoom pada 29 Juli 2020.

# Implikasi Sistem Satu Atap terhadap Pembentukan Legislasi Bidang Hukum dan Peradilan

**Dian Rositawati**

Pengajar STHI Jentera, Peneliti LeIP

E-mail: dian.rosita@gmail.com

## Abstrak

Dari berbagai problematika yang masih dihadapi oleh pengadilan pasca satu atap, salah satu masalah yang kerap terabaikan dalam berbagai studi dan kritisi mengenai sistem satu atap, adalah isu legislasi khususnya terkait dengan peradilan itu sendiri. Pasca satu atap di satu sisi MA semakin giat mengeluarkan berbagai peraturan internal untuk memperlancar pelaksanaan tugasnya. Sementara di sisi lain Pemerintah dan DPR terlihat lambat merespon berbagai kebutuhan legislasi hukum, baik yang terkait langsung dengan pengadilan maupun yang tidak. Hal ini juga yang menjadi alasan MA mengeluarkan berbagai peraturan internal, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan: Bagaimana sistem *checks and balances* melihat menguatnya peran pengadilan dalam pembuatan legislasi? Bagaimana pengadilan merepresentasikan kepentingannya dalam penyusunan legislasi? Bagaimana dampak sistem satu atap terhadap penyusunan legislasi bidang huku dan peradilan? Tulisan ini bermaksud untuk menelusuri jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

**Kata kunci:** Mahkamah Agung, legislasi, *checks and balances*, perundangan

## 1. Pendahuluan

Pada 1999 sistem peradilan Indonesia mengalami perubahan signifikan dengan dipindahkannya kewenangan administrasi peradilan, dari tangan Pemerintah ke tangan Mahkamah Agung (MA), yang kemudian disebut sebagai “sistem satu atap”. Terminologi *satu atap* merefleksikan integrasi antara kewenangan mengadili dan kewenangan administrasi peradilan ke tangan lembaga peradilan, dalam hal ini MA. Tujuan awal dari sistem satu atap yang dimandatkan sejak 1999, sebagaimana disebutkan dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan berbagai UU bidang peradilan, adalah untuk mewujudkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dari intervensi eksekutif.<sup>1</sup> Proses pemindahan kewenangan ini berlangsung hingga tahun 2004 dan pada tahun tersebut sistem satu atap dinyatakan efektif berlaku.<sup>2</sup>

Pasca pemindahan kewenangan administrasi peradilan dari tangan Pemerintah ke MA, yang bersamaan dengan dimulainya berbagai program reformasi hukum dan peradilan, MA dan pengadilan-pengadilan di bawahnya mengalami berbagai perubahan. Beberapa kemajuan pasca satu atap antara lain ditunjukkan dengan keterbukaan pengadilan yang semakin meningkat, tersedianya berbagai informasi pengadilan yang dapat diakses secara elektronik, kemudahan mengakses putusan pengadilan melalui laman direktori putusan, perbaikan fasilitas pengadilan, serta modernisasi informasi dan teknologi dalam proses penanganan perkara.<sup>3</sup> Namun demikian berbagai permasalahan mendasar tetap membayangi pengadilan hingga kini. Kualitas putusan pengadilan masih terus dipertanyakan, korupsi dan suap yang melibatkan hakim dan staf pengadilan masih terjadi, para pihak masih tetap mengeluhkan lamanya waktu untuk mendapatkan putusan pengadilan.

Dari berbagai problematika yang masih dihadapi oleh pengadilan pasca satu atap, salah satu permasalahan yang kerap terabaikan dalam berbagai studi dan kritisi mengenai sistem satu atap dan kekuasaan kehakiman, adalah isu legislasi. Pasca satu atap di satu sisi MA semakin giat mengeluarkan berbagai peraturan internal untuk memperlancar pelaksanaan tugasnya. Sementara di sisi lain Pemerintah terlihat lambat merespon berbagai kebutuhan legislasi hukum, baik yang terkait langsung dengan pengadilan maupun yang tidak. Hal ini juga yang menjadi alasan MA mengeluarkan berbagai peraturan internal, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum. Sebagaimana disebutkan dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Mahkamah Agung, bahwa MA memiliki kewenangan untuk mengatur lebih lanjut bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila ada hal yang belum cukup diatur dalam UU.<sup>4</sup> Namun dari hari ke hari jumlah peraturan yang disusun oleh MA semakin banyak dan meliputi berbagai aspek. Di tahun 2016 misalnya MA mengeluarkan 14 (empat belas) PERMA, 7 (tujuh) di tahun 2015, dan 5 (lima) di tahun 2013.<sup>5</sup> Ini belum termasuk berbagai

1 UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

2 Pasal 42 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

3 Dian Rositawati, “Judicial Governance in Indonesia, Judicial Independence Under the One Roof System”, disertasi pada Universitas Tilburg, Tilburg, Desember, 2019.

4 Pasal 27 Undang-undang No.14 Tahun 1970, Pasal 79 Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

5 Mahkamah Agung RI, Laporan Tahunan Tahun 2016, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2017.

Surat Edaran atau Surat Keputusan yang terkadang juga menjangkau kepentingan di luar MA. Apakah faktor-faktor yang mendorong MA menyusun berbagai peraturan ini? Sejauh mana batas kewenangan MA dalam menyusun berbagai aturan tersebut?

Perubahan legislasi terkait status hakim hingga kini belum terselesaikan, padahal hakim telah dinyatakan bukan lagi sebagai pegawai negeri sipil sejak amandemen empat UU bidang peradilan di tahun 2009. Sejauh mana MA memiliki kewenangan mengatur organisasi dan personilnya sendiri? Aspek-aspek apa sajakah dalam organisasi yang dapat diatur oleh MA, dan aspek-aspek apa yang memerlukan pengaturan yang lebih tinggi? Selain itu, legislasi yang mendorong pembentukan pengadilan khusus misalnya duplikasi pengadilan tipikor di seluruh provinsi, atau pembentukan mekanisme khusus lainnya, kerap tidak memikirkan konsekuensi dukungan anggaran atau kebijakan yang diperlukan bagi pengadilan agar dapat berfungsi efektif. Apakah ini semata-mata kelalaian pembuat legislasi? Apakah ada faktor lain yang menyebabkan Pemerintah atau DPR abai atau tidak mendapatkan informasi yang cukup tentang kebutuhan pengadilan?

Kekosongan legislasi di berbagai sektor juga menyebabkan pengadilan berupaya mengambil sikap aktif untuk menjembatani situasi ini. Contoh dalam kasus ini adalah penyusunan PERMA Gugatan Sederhana No. 2 Tahun 2015 yang disempurnakan di tahun 2019 yang dibuat untuk menjembatani stagnasi reformasi legislasi di bidang hukum acara perdata dengan kebutuhan masyarakat terhadap percepatan penanganan perkara perdata. PERMA Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Denda No. 2 Tahun 2012 juga disusun dengan tujuan mengatur batasan tindak pidana ringan dan memperbarui ketentuan denda yang tak pernah dimutakhirkan oleh Pemerintah sejak tahun 1960.

Meskipun kajian mengenai peraturan MA telah banyak dilakukan, tetapi pada umumnya melihat dari sisi fungsi/manfaat, keberlakuan, dan daya ikat peraturan tersebut dalam tata urutan perundangan.<sup>6</sup> Belum ditemukan kajian yang berupaya melihat eksekusi dari praktik meluasnya kewenangan pengaturan oleh MA dan bagaimana keterkaitannya dengan sistem satu atap. Sistem satu atap menempatkan kekuasaan kehakiman dalam posisi yang lebih otonom dalam konstalasi ketatanegaraan di mata kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Pada masa lalu, kepentingan kekuasaan kehakiman dalam proses pembentukan legislasi terwakili oleh Pemerintah melalui departemen kehakiman. Keberlakuan satu atap memunculkan beberapa pertanyaan: Bagaimana sistem *checks and balances* melihat menguatnya peran pengadilan dalam pembuatan legislasi? Bagaimana pengadilan merepresentasikan kepentingannya dalam penyusunan legislasi? Bagaimana dampak sistem satu atap terhadap penyusunan legislasi bidang hukum dan peradilan?

Tulisan ini bermaksud menelusuri jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas. Temuan yang dipresentasikan dalam tulisan ini merupakan bagian dari penelitian disertasi penulis yang berjudul "*Judicial Governannce in Indonesia, Judicial Independence Under the One*

6 Lihat antara lain: M. Nur Sholikhin, "Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)," *Jurnal RechtsVinding*, BPHN, 2017; Mohammad Kamil Ardiansyah, "Pembaruan Hukum oleh Mahkamah Agung dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 14, Nomor 2, Juli 2020.

*Roof System*". Disertasi ini memaparkan hasil evaluasi atas sistem satu atap dari perspektif independensi peradilan dan manajemen organisasi. Tulisan dalam artikel ini hanya mengambil fokus pada salah satu aspek, yaitu dampak sistem satu atap terhadap pembentukan hukum dan legislasi terkait peradilan. Sistematika penulisan artikel ini mengikuti alur sebagai berikut: paparan pendahuluan dan permasalahan, penjelasan tentang metode penelitian, konteks satu atap dan peradilan Indonesia, kerangka teoritis, temuan penelitian, serta kesimpulan.

## 2. Metode Penelitian

Temuan yang dipresentasikan dalam tulisan ini merupakan bagian dari penelitian yang lebih komprehensif mengenai keberlakuan dari sistem satu atap dan dampaknya ditinjau dari teori independensi peradilan dan manajemen organisasi yang dilakukan penulis dari tahun 2015-2019.<sup>7</sup> Penelitian dilakukan menggunakan metode yuridis-empiris untuk melihat bagaimana kerangka hukum mengatur organisasi satu atap serta bagaimana pelaksanaan dan implikasinya dalam praktik. Penelusuran dokumen dan kerangka hukum dilakukan untuk mendapatkan pemahaman mengenai dasar hukum, pengaturan dan perubahan organisasi peradilan. Penelusuran dokumen dan kerangka hukum juga membantu dalam memetakan konteks sejarah dan latar belakang diperkenalkannya sistem satu atap. Sedangkan pengetahuan mengenai praktik dan keberlakuan satu atap didapatkan melalui wawancara kepada para aktor kunci di pengadilan, pemerintah, dan DPR. Para narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini meliputi hakim, hakim agung, staf pengadilan, dan pimpinan Mahkamah Agung, pejabat pemerintah, anggota atau mantan anggota DPR, serta peneliti dan akademisi hukum dan peradilan.

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif yang lebih mengutamakan pada kedalaman informasi dibandingkan dengan upaya generalisasi informasi. Perspektif kualitatif lebih memperhatikan pemilihan unit penyelidikan, daripada representasi statistik.<sup>8</sup> Pendekatan kualitatif ini mewarnai proses pemilihan sampel, yang lebih fokus pada para informan kunci yang memang memiliki pengetahuan dan pengalaman karena terlibat langsung atau turut serta dalam pengambilan keputusan terkait organisasi peradilan. Pemilihan informan yang tepat dan memiliki pengetahuan yang mendalam adalah salah satu faktor kunci penentu keberhasilan penelitian ini. Kvale menjelaskan bahwa wawancara kualitatif adalah alat yang berguna bagi peneliti untuk memahami dunia dari perspektif subyektif, untuk mengungkap makna pengalaman seseorang, dan untuk mengungkapkan dunia menurut pendapat mereka sebelum kemudian dijelaskan secara ilmiah, dengan mendengarkan apa yang orang lain ceritakan tentang dunia mereka dan bagaimana mereka mengekspresikan pendapat mereka dengan kata-kata mereka sendiri.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini,

7 Dian Rositawati, "Judicial Governance in Indonesia, Judicial Independence Under the One Roof System", disertasi pada Universitas Tilburg, Tilburg, Desember, 2019.

8 Erns von Kardoff, "Qualitative Evaluation Research", in *A Companion to Qualitative Research*, ed. Uwe Flick dkk., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004, hlm. 140.

9 Steinar Kvale, *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Thousand Oaks, CA: Sage

wawancara digunakan sebagai cara untuk memahami organisasi peradilan dari perspektif internal serta dari pihak-pihak yang berinteraksi dengan pengadilan. Wawancara juga merupakan alat untuk menindaklanjuti dan menyelidiki masalah-masalah yang telah teridentifikasi dalam dokumen dan analisis data. Mengingat pengetahuan atau rujukan yang tersedia mengenai sistem satu atap pada tingkat praktis relatif jarang ditemukan, maka pengumpulan informasi melalui wawancara merupakan metode yang paling tepat untuk memahami implementasi sistem satu atap.

Penulis diuntungkan dengan posisi dan pengalaman sebagai peneliti di bidang peradilan selama lebih dari dua puluh tahun. Pengalaman penulis di bidang reformasi peradilan memberikan kemudahan bagi penulis untuk menentukan dan mengakses informan yang tepat yang dapat memberikan informasi yang akurat. Posisi dan pengalaman penulis berinteraksi dengan anggota organisasi peradilan juga memudahkan penulis membangun *raport* dan membuat para informan merasa nyaman untuk berbagi informasi. Namun demikian dalam penelitian kualitatif, kritik mengenai subjektivitas sering kali muncul karena temuan terlalu bergantung pada peneliti untuk menentukan apa yang penting dan signifikan, dan pada hubungan yang erat antara peneliti dan informan.<sup>10</sup> Upaya mencapai objektivitas dan menghindari bias dalam penelitian kualitatif, dapat dicapai dengan memastikan bahwa informasi yang diperoleh dapat diandalkan, faktual, dapat dikonfirmasi, dan dapat diperiksa ulang.<sup>11</sup> Untuk meminimalkan bias dari pengalaman pribadi peneliti dan memastikan validitas temuan, penelitian ini menerapkan berbagai strategi antara lain pencatatan dan transkripsi kata demi kata wawancara (*verbatim*) untuk memastikan interpretasi data konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan. Peneliti juga menerapkan metode triangulasi informasi dengan menggunakan tiga sumber data dan informasi berupa dokumen, data statistik dan wawancara, untuk mendukung dan mengkonfirmasi suatu temuan.

### 3. Sekilas tentang Sistem Peradilan Satu Atap dengan Kewenangan Mengatur pada MA

Reformasi peradilan di banyak negara umumnya didorong oleh setidaknya dua faktor: pertama, sebagai upaya untuk memperkuat independensi dan profesionalisme, dan kedua, tuntutan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas untuk merespon arus perkara yang tinggi.<sup>12</sup> Peradilan di Indonesia di masa sebelum Reformasi 1998 dinilai memiliki reputasi yang buruk dalam hal independensi dan profesionalisme.<sup>13</sup> Isu korupsi dan kolusi di pengadilan, lambatnya proses memeriksa dan memutus perkara, serta campur tangan

Publications, 1996, hlm. 64–6.

10 Kvale, 1996, hlm. 405

11 Steinar Kvale, "Ten Standard Objections to Qualitative Research Interviews," *Journal of Phenomenological Psychology* 25, 1994, 147–73, hlm.152.

12 Lawrence B. Mohr, "Organization, Decision and Court," *Law & Society Review* 10, 1976, 621–42; Hector Fix-Fierro, *Courts, Justice and Efficiency: A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2003.

13 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan*, Cetakan kedua, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2004, hlm. 1.

Pemerintah kepada hakim dan lembaga peradilan, merupakan persoalan utama yang dihadapi pengadilan di era Orde Baru. Salah satu faktor utama yang diklaim menjadi akar permasalahan di pengadilan di masa Orde Baru adalah hegemoni Pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman melalui kewenangan pengelolaan organisasi dan administrasi peradilan. Melalui kewenangan tersebut, Pemerintah mengatur anggaran pengadilan, karir hakim, pengawasan hakim, dan aspek-aspek organisasi lainnya sedemikian rupa, sehingga menciptakan penundukan hakim dan pengadilan terhadap Pemerintah.

Fondasi sistem satu atap dan reformasi hukum secara umum dimunculkan untuk pertama kalinya melalui Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang menyatakan:

“... Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif pada proses peradilan. penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapkan pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah.”

Pemerintah kemudian membentuk Tim Terpadu yang terdiri dari para ahli hukum untuk mempersiapkan pemisahan kewenangan administrasi peradilan dari eksekutif.<sup>14</sup> Tim Terpadu merekomendasikan bahwa untuk menerapkan sistem satu atap perlu dilakukan langkah-langkah. Langkah pertama adalah melakukan perubahan atas berbagai UU yaitu UU No. 19 Tahun 1964 tentang Pokok-pokok Peradilan, UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Langkah kedua adalah mengubah dan menata kembali Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lama 5 tahun; dan ketiga, memperkenalkan Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan pengawasan terhadap hakim, sebagai mekanisme *checks and balances* Mahkamah Agung dalam sistem satu atap.

Dua bulan setelah diajukan oleh Presiden Habibie pada Juni 1999, draft amandemen UU Kekuasaan Kehakiman disahkan dalam rapat paripurna DPR sebagai UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang tersebut hanya mengatur dua hal, salah satunya adalah penyerahan kekuasaan administrasi peradilan dari tangan pemerintah kepada MA. Undang-undang tersebut memperkenalkan secara resmi sistem satu atap ke dalam sistem hukum Indonesia.

14 Tim Terpadu dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Keppres No. 42 tahun 1999. Keanggotaan Tim Terpadu terdiri dari para ahli hukum ternama, pengacara terbaik, para professor hukum dan para hakim agung di masa itu yaitu: Hartarto, Yahya Harahap, Romly Atmasasmita, Sapta Nirwandar, Ali Boediarto, Erman Rajagukguk, Paulus Effendi Lotulung, Ismail Suni, Harun Al-Rasyid, Jimly Asshiddiqie, Satjipto Rahardjo, Bagir Manan, Sofian Effendi, Neken Tarigan, Syamsuhadi Irsyad, Adnan Buyung Nasution, and Oka Mahendra (yang kemudian digantikan oleh Nataabaya).

Proses pemindahan kewenangan dan organisasi dilakukan dengan cara yang paling sederhana yang oleh Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan masa itu disebut sebagai “bedol desa”, istilah dalam bahasa Jawa yang sering digunakan untuk menyebut proses ‘*cut and paste*’. Menggunakan mekanisme ini semua unit organisasi di bawah Direktorat Jenderal Administrasi Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara (Dirjen Badilumtun) di lingkungan Departemen Kehakiman (sekarang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), dipindahkan ke MA. Dengan pengalihan ini, seluruh aset dan personel di direktorat juga dialihkan ke MA. Proses ini diikuti juga dengan peralihan unit-unit terkait pada Departemen Agama dan Departemen Pertahanan. Dalam model transisi ini, seluruh struktur dan tata kerja direktorat akan dipertahankan, sampai Mahkamah Agung membentuk struktur dan proses kerja baru. Proses peralihan ini berlangsung hingga tahun 2004 dan penyerahan kewenangan dinyatakan selesai dan sistem satu atap dinyatakan efektif.

Penerapan sistem satu atap membawa perubahan pada UU Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2004 dengan memperluas peran Sekretariat Mahkamah Agung untuk mengkoordinasikan dan mengelola tugas-tugas yang berkaitan dengan administrasi pengadilan. Selanjutnya, undang-undang tersebut juga memperluas komposisi pimpinan MA untuk mencakup urusan non-yudisial, dengan menambahkan posisi wakil ketua bidang non-yudisial. Organisasi MA yang tadinya sederhana, menjadi jauh lebih kompleks dengan tambahan fungsi manajemen organisasi, administrasi, keuangan, pengawasan serta pendidikan yang melingkupi semua pengadilan tingkat pertama dan banding.

Perluasan dan kewenangan Sekretariat MA dapat dilihat dari jumlah satuan kerja dan rentang kendali yang dibentuk di bawah koordinasi sekretaris yang meliputi: 1) Direktorat Jenderal (Ditjen) Badan Peradilan Umum; 2) Ditjen Badan Peradilan Agama; 3) Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara; 4) Badan Pengawasan; 5) Badan Urusan Administrasi; 6) Badan Penelitian & Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Kehakiman (Balitbangdiklatkumdil).<sup>15</sup> Tanggung jawab dan rentang kendali masing-masing satuan kerja tersebut meliputi MA dan semua pengadilan tingkat bawah di seluruh Indonesia.

Sistem satu atap membawa konsekuensi besar dalam bentuk keluasan lingkup kewenangan dan beban kerja. Pada tahun 2019, MA menaungi 910 pengadilan yang tersebar di 514 kabupaten di 34 provinsi di seluruh Indonesia. Jumlah personel selama tahun 2006 hingga 2008 meningkat drastis sebagai akibat dari transisi organisasi ke sistem satu atap, di mana sejumlah besar personel dipindahkan dari Kementerian Kehakiman dan kementerian lain yang bertanggung jawab atas administrasi pengadilan, ke Mahkamah Agung. Pada tahun 2019, terdapat 7989 hakim, 9180 panitera, 1.513 staf di MA dan 31.406 staf di seluruh lembaga peradilan termasuk di lingkungan pengadilan tingkat pertama dan banding.<sup>16</sup>

Ketua dan wakil ketua MA dipilih melalui proses pemungutan suara internal setiap 5 tahun oleh sesama hakim agung. Ketua MA memiliki wewenang untuk mengangkat Ketua

15 Lihat struktur organisasi MA di laman berikut <https://www.mahkamahagung.go.id/id/struktur-organisasi-mahkamah-agung-ri>

16 Mahkamah Agung RI, Laporan Tahunan 2019, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2020.

Kamar. Hakim agung yang menjabat sebagai pimpinan MA bukan hanya bertanggung jawab untuk meninjau dan memutus perkara, tetapi juga manajer tertinggi badan peradilan yang bertanggung jawab atas kebijakan dan pengambilan keputusan tentang organisasi, administrasi, personil, pengawasan, dan keuangan pengadilan. Kontrol pimpinan menjangkau bukan hanya di kantor MA, tetapi hingga pengadilan tingkat bawah, dalam posisi mereka sebagai manajer pengadilan. Dalam penyusunan berbagai peraturan internal MA, pimpinan MA dan rapat pimpinan (rapim) memegang peran penting.

Penerapan sistem satu atap terjadi bersamaan dengan gelombang reformasi hukum dan peradilan. Dalam proses transformasi tersebut, MA menerbitkan berbagai peraturan internal baik di bidang organisasi maupun di bidang teknis peradilan. Berbagai peraturan tersebut ditujukan untuk menyempurnakan sistem, membuat sistem baru, mengkoordinasikan sumber daya, dan seterusnya. Di bidang manajemen organisasi, sebagaimana halnya di berbagai organisasi publik maupun privat lainnya, penyusunan aturan internal ini merupakan hal yang wajar sebagai upaya meningkatkan kapasitas, efisiensi dan kapasitas organisasi. Namun pasca satu atap, terdapat kewenangan pengaturan yang masih menimbulkan ketidakjelasan. Dalam aspek personil misalnya, ruang lingkup kebutuhan pengaturan mengenai hakim dan pegawai kerap kali melampaui badan peradilan dan menjangkau wilayah pengaturan pemerintah karena menyentuh aspek anggaran dan formasi pegawai. Dalam proses rekrutmen hakim dan penentuan status hakim, hal ini menjadi permasalahan bagi MA.

Sedangkan pada aspek teknis hukum, permasalahan yang timbul juga tak kalah kompleks. Tuntutan kepada MA untuk menciptakan berbagai aturan internal untuk merespon dinamika hukum materiil dan formil muncul dari berbagai pihak. Sesuai dengan UU Kekuasaan Kehakiman, MA memiliki kewenangan untuk menyusun ketentuan lebih lanjut untuk kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila ada kekosongan hukum.<sup>17</sup> Hal ini diatur pada Pasal 79 dan Penjelasannya pada UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA yang menyatakan:

#### **Pasal 79**

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.

#### **Penjelasan Pasal 79**

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.

17 Pasal 79 Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

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 ataupun pembagian beban pembuktian.

Jika kita menilik sejarah pengaturan Pasal 79 ini, kita dapat melihat asal muasal dari pasal ini yang bersumber dari Pasal 131 UU No. 1 Tahun 1950 yang menyebutkan: "Jika dalam jalan - pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam Undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat menentukan sendiri secara bagaimana soal itu harus diselesaikan." UU No. 1 Tahun 1950 kemudian dicabut dan digantikan dengan UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara. Dalam UU tahun 1965 ini tidak diatur ketentuan mengenai kewenangan MA untuk mengisi kekosongan hukum dalam hal absennya pengaturan UU. Dalam UU tahun 1965 ini delegasi kepada MA untuk pengaturan hanya meliputi urusan internal organisasi, yaitu tentang kepaniteraan (Pasal 64) dan kujurusitaan (Pasal 69). Baru kemudian ketentuan ini muncul kembali dalam UU MA No. 14 Tahun 1985 sebagaimana disebutkan di atas.

Pengakuan atas kekuatan mengikat dari PERMA sebagai bagian dari peraturan perundangan kemudian diatur melalui UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, khususnya diatur dalam Pasal 7 (4) dan Penjelasan Pasal 7 (4).<sup>18</sup> Jika dilihat dari makna dan bunyi Pasal 7 (4) maka PERMA hanya memiliki kekuatan mengikat jika merupakan delegasi atau diperintahkan oleh perundangan yang lebih tinggi. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan bahkan semakin mempertegas kekuatan mengikat dari PERMA, dengan menaikkan derajat penjelasan Pasal 7 (4) dalam UU No. 10 tahun 2004 ke dalam batang tubuh UU tahun 2011 ini, yaitu pasal 8 ayat (1) dan (2). Pasal 8 ayat 2 menambahkan bahwa kekuatan mengikat ini berasal dari: pertama, delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undangan; dan kedua, dibentuk berdasarkan kewenangan. Alasan memasukkan PERMA sebagai bagian dari legislasi dalam UU perlu ditinjau lebih lanjut, namun diduga ini merupakan respon pragmatis terhadap praktik semakin banyak munculnya PERMA yang merespon peraturan perundangan atau kewenangan baru yang dimunculkan dalam berbagai UU, namun tanpa mengkaji lebih lanjut penyebab dan dampak dari semakin banyaknya penggunaan PERMA untuk mengatur berbagai aspek hukum dan peradilan.

Bagi MA dan lembaga peradilan, kewenangan menyusun peraturan yang dapat berlaku umum (publik) dan khusus (internal) ini sangat menguntungkan. Melalui kewenangan

18 UU No. 10 Tahun 2004, Pasal 7 (4) menyatakan: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi". Sedangkan Penjelasan Pasal 7 (4) menyatakan: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung ... "

ini MA melaksanakan fungsi pengaturannya. Pasca reformasi dan implementasi satu atap, kewenangan ini menjadi alat yang sangat penting bagi lembaga peradilan dan MA. Sebagai sebuah lembaga yang menjadi pionir dalam reformasi hukum, MA juga kerap dipandang oleh lembaga atau kementerian lain serta organisasi non-pemerintah, lebih responsif dibandingkan dengan pemerintah dan DPR sebagai pembuat legislasi. Mendorong MA menyusun aturan untuk mengisi kekosongan hukum dinilai banyak pihak lebih realistis dibandingkan dengan menunggu revisi UU atau UU baru yang prosesnya sulit dikontrol. Sayangnya dengan munculnya kecenderungan ini, belum banyak upaya untuk memikirkan lebih lanjut Sejauh mana kewenangan MA dalam menyusun aturan-aturan tersebut dan apa eksensya bagi pengadilan dan bagi proses legislasi secara luas.

#### 4. Kedudukan Lembaga Peradilan dalam Pembentukan Hukum

Ketika kita mencoba mendiskusikan mengenai fungsi pengadilan sebagai lembaga pembuat hukum dan atau kebijakan, salah satu konsep penting yang terkait erat dengan topik ini adalah Trias Politika. Konsep klasik *trias politica* pada umumnya dikaitkan dengan pemikiran Baron de la Bréde et de Montesquieu (1689-1755),<sup>19</sup> yang membedakan cabang kekuasaan dalam tiga fungsi, memberlakukan undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengadili perkara atas pelanggaran terhadap undang-undang. Konsep ini kerap kali dirujuk sebagai sumber teori pemisahan kekuasaan atau diterjemahkan sebagai “*separation of power*”. Berbagai tulisan mengenai konsep pemisahan kekuasaan menyatakan bahwa kekuasaan negara dibagi menurut masing-masing fungsinya yang dilakukan oleh legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tiap-tiap cabang kekuasaan negara terikat pada fungsinya masing-masing dan tidak boleh melakukan intervensi terhadap fungsi cabang kekuasaan lainnya.<sup>20</sup> Pemisahan fungsi cabang kekuasaan ini menjadi ensial agar tidak ada satu pun kepentingan atau kekuasaan yang dapat mengendalikan mesin pemerintahan tersebut.<sup>21</sup>

Jika kita mengikuti konsep pemisahan kekuasaan tersebut, peradilan diharapkan berfungsi untuk menerapkan hukum dan legislasi secara independen, sebagai cara untuk menciptakan perimbangan kekuasaan terhadap fungsi eksekutif dan legislatif. Sementara penyusunan legislasi, adalah sebuah kegiatan politik yang menjadi inti dari fungsi kekuasaan legislatif yang dilakukan oleh sebuah lembaga yang terbentuk melalui sistem pemilihan yang demokratis.<sup>22</sup> Tetapi, dalam kenyataannya kita hampir setiap hari mendiskusikan fungsi pengadilan untuk membentuk hukum. Fungsi kreatif membentuk hukum pada lembaga peradilan yang paling mudah dikenali adalah melalui putusan hakim dan peran hakim membentuk hukum (*judge make law*). Ketika menafsirkan suatu peraturan

19 Montesquieu, *De l'esprit de lois*, 1748. Terjemahan bahasa inggris dapat diunduh di sini <https://www.bard.edu/library/arendt/pdfs/Montesquieu-Spirit.pdf>

20 M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis: Liberty Fund 1998, hlm. 2

21 M.J.C. Vile, 1998, hlm. 14.

22 Maurice Adams dan Gerhard van der Schyff, “Constitutional Review by the Judiciary in the Netherlands, A Matter of Politics, Democracy or Compensating Strategy?”, *ZaöRV* 66, 2006, 399-413, hlm. 408.

perundangan dalam kasus individu, hakim mengambil suatu langkah politik, yang akan dapat mempengaruhi pandangan masyarakat umum, bahkan pembuat hukum dan kebijakan, tentang keberlakuan suatu perundangan. Selain itu fungsi uji materiil baik melalui MK atau MA untuk menguji suatu peraturan perundangan adalah merupakan contoh kongkret tindakan pembentukan hukum. Dalam memutuskan suatu perundangan konstitusional atau inkonstitusional, pertimbangan hukum dalam putusan hakim secara langsung ataupun tidak langsung menjadi fondasi untuk membatalkan, menyempurnakan atau menyusun kembali suatu peraturan perundangan. Selain fungsi pembentukan hukum konvensional melalui putusan hakim, praktik pembuatan peraturan juga ditemukan di pengadilan. Di Amerika Serikat, MA Federal mengeluarkan Peraturan Federal tentang Acara Perdata, Acara Pidana dan Acara Banding serta tata tertib Mahkamah Agung.<sup>23</sup> Beberapa pengadilan lain di negara bagian di Amerika juga menerbitkan berbagai ketentuan yang mengatur tentang praktik dan prosedur di pengadilan.<sup>24</sup>

Adams dan van der Schyff menyatakan bahwa keyakinan yang mengasumsikan pemisahan kekuasaan dapat berlangsung secara tegas merupakan pemikiran yang tidak sejalan dengan kenyataan: “sebuah batas tegas antara penerapan dan pembuatan hukum tidak dapat dengan mudah ditarik.”<sup>25</sup> Lebih jauh lagi Adams dan van der Schyff mempertanyakan apakah pemisahan seperti ini yang diharapkan oleh Montesquie? Jika dirunut lebih teliti, sesungguhnya apa yang dicita-citakan oleh Montesquie bukanlah semata-mata pemisahan kekuasaan, melainkan apa yang disebutnya sebagai “moderate governance” (*gouvernement modéré*), dimana masing-masing pilar kekuasaan menjalankan kewenangannya secara seimbang, sedemikian rupa, sehingga menghindari terjadinya kesewenang-wenangan atau pemusatan kekuasaan yang berlebihan.<sup>26</sup> Esensi diperlukannya pembagian kekuasaan adalah karena kekuasaan yang berlebihan akan menciptakan *abuse of power*, dan oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka kekuasaan harus dapat diawasi.<sup>27</sup> Implementasi pembagian kekuasaan, seharusnya tidak menghilangkan hubungan antara tiga cabang kekuasaan, karena masing-masing cabang kekuasaan memiliki kewenangan yang terbatas, dan bahkan akan mendorong fungsi yang lebih baik dan menghindari intervensi satu sama lain.<sup>28</sup> Inilah yang kemudian merupakan esensi dari sistem *checks and balances*.

Namun, sejauh mana keseimbangan tersebut dapat dicapai? Apa batas pelaksanaan fungsi pengadilan di area pembuatan hukum? Hakim atau pengadilan, secara tipikal, tidak dipandang sebagai lembaga yang kompeten dalam memahami preferensi publik.<sup>29</sup> Sebagian besar hakim tidak diangkat melalui proses pemilihan, dan hampir tidak pernah merujuk

23 Adam N. Steinman, “A Constitution for Judicial Lawmaking, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 65:545, hlm. 552

24 Steinman, hlm. 552

25 Adams dan van der Schyff, 2006, hlm. 408.

26 Adams dan van der Schyff, 2006, hlm. 408-409.

27 Montesquieu, 1949, hlm. 151-152

28 Roger Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitutions, Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Januari 2011, hlm. 12.

29 Richard Kay, “Judicial Policy - Making and the Peculiar Function of Law,” Faculty Articles and Papers. 149. [http://digitalcommons.uconn.edu/law\\_papers/149](http://digitalcommons.uconn.edu/law_papers/149), 2008, hlm..250

pilihan tindakan mereka berdasarkan status keterwakilan,<sup>30</sup> bahkan mereka dituntut untuk bersikap independen dan bebas dari kepentingan kelompok manapun. Selain itu pengadilan juga dinilai tidak memiliki sumber daya untuk dapat mengkonstruksikan solusi atas berbagai permasalahan publik. Ini bukanlah kompetensi pengadilan, organisasi dan proses di pengadilan tidak dibangun untuk kepentingan itu. Dengan keterbatasan tersebut, meskipun pengadilan dapat mengambil suatu tindakan atau kebijakan, pengadilan tidak dapat memastikan atau menegakkan kebijakan yang diambilnya.<sup>31</sup>

Selanjutnya kita akan menggunakan kerangka analisis sebagaimana dielaborasi di atas untuk melihat bagaimana pro dan kontra, praktik, dan keterbatasan fungsi pengadilan dalam membuat hukum dan kebijakan ini di Indonesia. Lebih jauh lagi kita akan mencoba melihat bagaimana relasi pengadilan dengan cabang kekuasaan lainnya dalam konteks mencari penyebab dan dampak praktik ini terhadap sistem *checks and balances* dalam ketatanegaraan di Indonesia, khususnya pasca satu atap.

## **5. Dilema Praktik Pembentukan Legislasi Bidang Hukum dan Peradilan Pasca Satu Atap**

### **5. 1. Menguatnya Kekuasaan MA sebagai Lembaga Pembentuk Hukum**

Sistem satu atap menjadi pemicu perubahan fundamental terhadap peran lembaga peradilan sebagai regulator. Namun demikian, peraturan perundangan mengatur sangat minimalis mengenai transisi organisasi lembaga peradilan pasca satu atap. UU Mahkamah Agung yang berlaku saat ini masih berbasis pada konstruksi UU No. 14 Tahun 1985 dimana MA hanya memiliki fungsi pengadilan tertinggi, dengan perubahan di tahun 2004 dan tahun 2009. Belum ada sebuah aturan di level UU yang mengatur organisasi badan peradilan secara komprehensif pasca satu atap.

Peraturan perundangan telah mengatur ketentuan umum berupa delegasi ke MA untuk menyusun ketentuan tentang organisasi peradilan.<sup>32</sup> Meskipun undang-undang mengamanatkan MA untuk berkonsultasi dengan pemerintah dalam menentukan desain organisasi, aspek lain dari organisasi dapat diputuskan sendiri oleh MA. Hingga kini MA telah mengeluarkan berbagai peraturan internal untuk pengembangan organisasi peradilan: misalnya peraturan internal yang memperkenalkan sistem kamar, prosedur untuk mengakses informasi pengadilan, dan berbagai mekanisme penanganan perkara. Praktik pengaturan organisasi seperti ini bukanlah fenomena yang unik dan biasa terjadi di organisasi publik lainnya, yang dapat mengelola urusan internal mereka sendiri melalui kebijakan internal.

Namun dalam kasus sistem satu atap, kurangnya pedoman dalam perundangan telah menimbulkan ketidakjelasan, khususnya seputar ruang lingkup kewenangan MA untuk

30 Kay, 2008, hlm. 250

31 Kay, 2008, hlm. 250.

32 Pasal 19 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menyebutkan bahwa: "Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, tanggung jawab, dan tata kerja kepaniteraan Mahkamah Agung ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Agung."

menetapkan kebijakan atau peraturan internal. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung memang memberikan kewenangan kepada MA untuk mengatur sendiri hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila tidak cukup diatur dalam undang-undang.<sup>33</sup> Tetapi Pasal 79 tidak menyebutkan mengenai urusan organisasi. Penjelasan Pasal 79 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggaraan peradilan adalah bagian dari hukum acara. Sedangkan kewenangan pengaturan organisasi tidak secara eksplisit dinyatakan akan dilakukan oleh MA. Pasal 21 UU Kekuasaan Kehakiman No. 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan berada di bawah kekuasaan MA.

Menyusul diperkenalkannya sistem satu atap melalui undang-undang tentang kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung, pada tahun 2005 presiden menetapkan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2005 tentang Sekretariat Mahkamah Agung yang salah satu fungsinya adalah merumuskan kebijakan dan standarisasi teknis, sebagai berikut:

### **Pasal 3**

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Sekretariat Mahkamah Agung menyelenggarakan fungsi :

.....

- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta standardisasi teknis di bidang pembinaan tenaga teknis, pembinaan administrasi peradilan, pranata dan tata laksana perkara pada Pengadilan di semua lingkungan Peradilan;<sup>34</sup>

Namun dalam praktiknya, tidak selalu mudah untuk menentukan ruang lingkup kebijakan yang dapat dirumuskan oleh MA. Terutama dalam aspek-aspek administrasi peradilan, dimana kewenangan MA berjalin kelindan dengan kewenangan pemerintah dan DPR; misalnya di bidang administrasi hakim, di mana Mahkamah Agung telah menetapkan berbagai peraturan khusus untuk transfer, promosi, dan proses disiplin hakim. Namun, karena hakim masih tergolong pegawai negeri sipil, maka peraturan terkait yang ditetapkan oleh pemerintah bersifat mengikat bagi hakim, seperti peraturan tentang gaji, tunjangan, dan pemutusan hubungan kerja. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian dalam administrasi hakim. Demikian juga ketentuan mengenai seleksi hakim. Yang meskipun MA dapat merumuskan aturan mengenai tahapan seleksi, namun penentuan formasi yang menjadi syarat boleh atau tidak bolehnya dilakukan seleksi pegawai sipil adalah merupakan kewenangan Pemerintah. Dalam praktik, bukan hanya MA, tetapi Pemerintahpun gagal memahami interkoneksi pengaturan ini. Ketidakjelasan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem satu atap telah meninggalkan masalah ketidakjelasan pengaturan kekuasaan pembuatan kebijakan MA, dan hubungannya dengan otoritas pembuat kebijakan lainnya, terutama pemerintah.

Meski dalam kondisi ketidakjelasan, MA dalam praktiknya telah menempuh perjalanan panjang sebagai lembaga pembuat kebijakan. Sejak tahun 2004 hingga 2016

33 Pasal 79 dan Penjelasan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

34 Pasal 3 huruf c. Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2005 tentang Sekretariat Mahkamah Agung

terdapat lebih dari 800 peraturan internal yang dikeluarkan oleh MA.<sup>35</sup> Di MA sendiri, dalam praktik perumusan dan penetapan aturan dapat dikeluarkan oleh pihak-pihak yang berbeda, mulai dari Ketua MA, Sekretaris, Panitera atau pejabat eselon I. Bentuk pengaturanpun beragam mulai dari peraturan MA atau PERMA, hingga keputusan atau SK dan edaran atau SE. Tidak ada pedoman yang jelas bagaimana penggunaan setiap bentuk payung hukum tersebut. Pada masa lalu PERMA digunakan untuk mengatur hukum acara dan keputusan sering digunakan untuk tujuan organisasi. Tetapi kini PERMA juga digunakan untuk tujuan penataan organisasi; misalnya, dalam revisi terakhir dari struktur organisasi pengadilan.<sup>36</sup> Baru beberapa tahun terakhir ini MA menyadari betapa semrawutnya proses pembuatan kebijakan dalam organisasinya dan mulai menyusun pedoman untuk penataan dan harmonisasi dokumen-dokumen hukum pada MA.<sup>37</sup>

Dalam realitanya terdapat permintaan yang terus-menerus baik dengan dorongan internal maupun eksternal, untuk pembuatan kebijakan di bidang organisasi untuk berbagai tujuan, termasuk standarisasi tata kerja dan mekanisme organisasi; administrasi kepegawaian; administrasi keuangan; dan manajemen perkara. Ketua MA pada waktu itu, Hatta Ali, dalam sidang laporan tahunan tahun 2017 menyatakan bahwa sepanjang 2015-2016 saja MA telah menerbitkan cukup banyak kebijakan internal menyangkut hukum acara,<sup>38</sup> dan tujuan pembentukan PERMA tersebut adalah untuk mengisi kekosongan hukum acara dan merespon kewenangan baru yang dimunculkan oleh UU.<sup>39</sup> Lembaga non pemerintah seperti LSM dan lembaga penelitian sudah cukup lama mempergunakan instrumen peraturan internal MA untuk mendorong berbagai pembaruan sistem dan tata kerja di pengadilan. Salah satu aturan internal yang timbul dari dorongan organisasi masyarakat sipil misalnya PERMA Gugatan Sederhana No. 2 Tahun 2015 yang didasari oleh perlunya percepatan penanganan perkara perdata. Muatan PERMA ini seharusnya merupakan muatan legislasi untuk pembaruan Hukum Acara Perdata. Sayangnya hingga kini reformasi hukum perdata dan hukum acara perdata mengalami kemandekan dan tidak diprioritaskan oleh pembuat legislasi, dibandingkan dengan reformasi di bidang hukum pidana dan acara pidana misalnya. PERMA ini dinilai cukup berhasil di tingkat praktik, dinilai dari semakin banyaknya pihak yang memanfaatkan mekanisme ini.

35 Tidak ada data yang akurat tentang jumlah peraturan internal yang telah dikeluarkan oleh MA. Data yang dipresentasikan dalam tulisan ini adalah data yang dipublikasikan pada laman Jaringan Data dan Informasi Hukum or JDIIH Mahkamah Agung atau pada <https://jdih.mahkamahagung.go.id/>. Namun dari hasil konfirmasi dengan beberapa pihak pada MA, dinyatakan bahwa tidak semua dokumen peraturan internal tersedia di laman ini.

36 PERMA No. 7 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan.

37 Komunikasi pribadi dengan Sekretaris MA saat itu Ahmad Pudjo Harsoyo, pada 10 April 2017, dan staf pada Biro Hukum dan Humas MA pada 8 Januari 2019.

38 Termasuk di antaranya PERMA No. 3 Tahun 2015 tentang Hakim Khusus dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan, PERMA No. 6 Tahun 2015 tentang Hakim Khusus dalam Tindak Pidana Pemilihan di Pengadilan Negeri hingga Pengadilan, SEMA No. 1 Tahun 2015 tentang Barang Bukti Kapal dalam Perkara Pidana Perikanan, PERMA No. 1 Tahun 2015 tentang Pelayanan Terpadu Sidang Keliling Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah dalam Rangka Penerbitan Akta Perkawinan dan PERMA No. 2 Tahun 2015 tentang Gugatan Sederhana

39 Lihat selengkapnya pada <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56d6249ac3897/penting-anda-tahu-kebijakan-kebijakan-ma-terbaru-tentang-hukum-acara/>

Sebaliknya PERMA No. 2 Tahun 2012 tentang Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda tidak mendapatkan sambutan yang diharapkan dari penegak hukum lainnya. PERMA ini juga merupakan bentuk upaya mengisi kekosongan hukum yang dilakukan MA, akibat kelalaian DPR dan Pemerintah sebagai legislator untuk merevisi KUHP dan memutakhirkan jumlah denda. Nilai kerugian dan denda dalam KUHP dirumuskan pada tahun 1960 dan karena inflasi maka nilai mata uang sudah sangat jauh berbeda pada saat ini. Akibatnya hukuman denda hampir tidak pernah dipergunakan oleh penuntut umum karena jumlahnya sangat kecil dan tidak sepadan dengan tindak pidana yang dilakukan. Namun demikian PERMA memiliki keterbatasan daya laku, terutama terhadap penegak hukum terkait. Meskipun sempat dibentuk kesepakatan atau *Memorandum of Undertanding (MoU)* antar penegak hukum untuk melaksanakan PERMA ini,<sup>40</sup> namun pada akhirnya PERMA ini tidak efektif keberlakuannya. Meski demikian, sejak awal penggagas PERMA ini yaitu Ketua MA Harifin Tumpa telah menyadari resiko efektifitas PERMA ini, dan ia berpandangan bahwa penerbitan PERMA ini tetap penting dalam rangka mengingatkan kelalaian para legislator dan mendorong pembaruan legislasi bidang pidana.<sup>41</sup>

Meskipun banyak pihak berpendapat bahwa peraturan internal ini efektif dalam mendorong kelancaran proses peradilan, namun dalam jangka panjang bukan tanpa resiko. Jika fungsi ini terintegrasi dengan fungsi MA untuk mengadili perkara, dapat menimbulkan dampak yang kritis. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dalam kasus pengujian peraturan bersama (PERMA) MA dan Komisi Yudisial tentang kode etik dan perilaku hakim atau PERBA No. 047/KMA/SKB/IV/2009 atau No. 02/SKB/P.KY/IV/2009. Meskipun MA merupakan salah satu lembaga yang merumuskan peraturan ini, namun dengan kewenangan yang dimilikinya untuk menguji peraturan di bawah Undang-undang, MA juga dapat menyatakan peraturan tersebut batal demi hukum. Pada Agustus 2011, MA mengadili permohonan uji materi PERBA tentang Penegakan Kode Etik dan Kode Perilaku Hakim. MA dalam Putusan No. 36 P/HUM/2011 mencabut butir ke-delapan kode etik hakim terkait pengawasan aspek profesional hakim. Pengajuan uji materiil ini dimohonkan oleh beberapa mantan hakim yang mengkhawatirkan bahwa pelanggaran yang melibatkan perilaku tidak profesional sering digunakan oleh KY untuk merekomendasikan sanksi disiplin kepada hakim ketika mengadili suatu perkara.<sup>42</sup> Putusan MA dalam perkara ini secara jelas menunjukkan dukungan terhadap kepentingan hakim. Persoalan ini mengingatkan kembali pada fakta bahwa menempatkan MA sebagai regulator akan berdampak pada sistem *checks and balances*. Jika MA mengawasi sendiri regulasi yang dibuatnya melalui kewenangan uji materiil, maka sistem perimbangan kekuasaan tidak berjalan secara benar dan akuntabilitas proses hukum tidak berjalan.

Selain PERMA dan aturan internal lainnya, MA juga semakin produktif menerbitkan berbagai SEMA bidang teknis hukum. Berbagai SEMA ini merupakan upaya MA untuk

40 Pada tanggal 3 Maret 2012, forum Mahkkumjapol terdiri dari MA, Kementerian Hukum dan HAM dan Kepolisian sepakat menyusun kerangka acua mengenai batasan tindak pidana ringan. Kesepakatan ini dilakukan dalam pertemuan tertutup di gedung MA.

41 Komunikasi pribadi dengan Harifin Tumpa, pada saat itu menjabat sebagai Ketua MA, dalam salah satu diskusi penyusunan PERMA No. 2 Tahun 2012.

42 Putusan Mahkamah Agung No. 36 P/HUM/2011.

merespon isu inkonsistensi putusan hakim dan menjawab pertanyaan-pertanyaan hukum yang kerap muncul dalam perkara. Sejauh mana dampak SEMA ini terhadap pembentukan hukum substansial dan upaya mencapai konsistensi masih menjadi pertanyaan yang belum dibahas dalam tulisan ini. Area ini merupakan topik yang menarik dan memerlukan penelitian lanjutan yang mendalam tentang fungsi pembentukan hukum oleh lembaga peradilan.

## 5.2. Diskoneksi dalam Pembentukan Legislasi Hukum dan Peradilan

Reformasi 1998 ditandai dengan perkembangan legislasi yang pesat dan pembentukan lembaga-lembaga baru. Namun pasca 2005 situasi perubahan hukum dan legislasi semakin lama justru terlihat semakin kehilangan arah.<sup>43</sup> Terlihat adanya diskoneksi antara lembaga yudikatif dan proses pembuatan undang-undang oleh eksekutif dan legislatif. Pada awal pemberlakuan sistem satu atap, MA sering tertinggal dalam proses penyusunan undang-undang yang terkait dengan peradilan.<sup>44</sup> Ketika UU disahkan, MA mengalami kegagalan dan ketidaksiapan menjalankan berbagai amanat UU tersebut. Peradilan menjadi terpinggirkan dari proses legislasi, sedangkan proses legislasi seolah tidak memiliki input yang cukup tentang dinamika dan konteks peradilan yang seharusnya dipertimbangkan dalam penyusunan legislasi.

Salah satu isu mendasar legislasi bidang peradilan yang dari tahun ke tahun terus membayangi adalah kekosongan pengaturan tentang status hakim. Pada tahun 2009, UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru berusia lima tahun dinyatakan tidak berlaku lagi dan digantikan dengan UU No. 48 Tahun 2009, dimana salah satu pasalnya menyatakan bahwa hakim adalah pejabat negara. Sebagai konsekuensinya, terjadi perubahan pada paket undang-undang Mahkamah Agung, peradilan umum, tata usaha negara, dan peradilan agama. Salah satu perubahan penting dalam berbagai undang-undang ini adalah tentang status hakim yang merespon status baru hakim sebagai pejabat negara. Jika sebelumnya hakim harus direkrut sebagai pegawai negeri sipil, berdasarkan amandemen tahun 2009, persyaratan ini dihapuskan.<sup>45</sup> Dengan demikian menurut peraturan perundangan status hakim bukan lagi sebagai pegawai negeri sipil (PNS atau ASN). Pada awalnya baik MA maupun Pemerintah sepertinya tidak menyadari betapa kritisnya perubahan ini dan apa konsekuensi yang timbul dari perubahan status ini terhadap seleksi hakim dan manajemen hakim secara keseluruhan. Karena hakim telah dikecualikan dari ketentuan PNS, maka berbagai aturan terkait seleksi, penggajian, tunjangan dan seterusnya tidak lagi mengikat bagi hakim. Namun pengaturan baru tentang status hakim tidak tersedia.

43 Sebastiaan Pompe dan Dian Rosita, "Final Report—Indonesian Legal Sector Analysis," Laporan disusun untuk AusAID, tidak dipublikasikan, 31 Juli 2008.

44 Wawancara dengan Ansyahrul, mantan hakim, pada 13 April 2018.

45 Pasal 14 (2) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung; Pasal 13 (2) UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama; dan Pasal 14 (2) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah dicabut.

Beberapa gejala permasalahan yang timbul dari kekosongan legislasi mengenai status hakim ini antara lain terlihat ketika gaji hakim tidak ada kenaikan selama 4 tahun dan tunjangan hakim tidak mengalami perubahan selama 7 tahun. Di tahun 2012, sejumlah hakim dari berbagai pengadilan mengancam untuk mogok bersidang jika tidak ada perubahan dan dukungan dari MA dan Pemerintah untuk mengatasi masalah ini.<sup>46</sup> Menanggapi ancaman pemogokan hakim, reaksi awal pemerintah justru semakin menunjukkan bahwa mereka tidak memahami apa yang terjadi. Seorang pejabat tinggi Kementerian Keuangan bahkan dengan polosnya mengatakan gaji hakim selalu naik secara otomatis seiring dengan kenaikan gaji pegawai negeri sipil.<sup>47</sup>

Gejala permasalahan lain yang bersumber dari kekosongan legislasi mengenai status hakim muncul dalam proses seleksi calon hakim (cakim) pada tahun 2010 dan 2017. Dalam proses seleksi yang dilakukan oleh MA sebelum tahun 2009, karena hakim masih berstatus PNS, MA mengikuti prosedur pemilihan PNS di tahap awal; lalu dilanjutkan dengan pemilihan hakim melalui periode pelatihan dan pendidikan tertentu bagi calon-calon tersebut. Namun situasi berbeda muncul di tahun 2010. Baik MA maupun Pemerintah tidak menyadari konsekuensi dari status hakim yang baru. Pada 2010, MA masih mengikuti proses yang sama seperti perekrutan pegawai negeri sipil. Meski mendapat kritikan dari Komisi Yudisial, pada kenyataannya hal itu tidak berpengaruh pada proses seleksi—seperti yang terlihat pada proses seleksi hakim tahun 2010—meskipun prosesnya belum berjalan sesuai dengan undang-undang.

Situasi berbeda terjadi pada proses seleksi cakim di 2017. Pemerintah tampaknya mulai menyadari adanya konsekuensi yang berbeda dengan dihapuskannya status hakim sebagai PNS. Rekrutmen cakim hakim menjadi ajang perdebatan sengit antara MA dan pemerintah. Formasi hakim yang dibutuhkan merupakan salah satu isu yang diperdebatkan. MA tidak dapat mengambil keputusan sendiri, karena penentuan formasi adalah kewenangan Pemerintah. Isu kontroversial lainnya menyangkut status calon hakim sebelum diangkat menjadi hakim. Jika calon tidak direkrut dengan status pegawai negeri, pemerintah tidak memiliki dasar hukum untuk membayar gaji dan tunjangan mereka. Namun, tidak ada kerangka hukum yang tersedia untuk melakukan seleksi calon hakim dengan status baru ini. Setelah banyak perdebatan sepanjang 2015–17, MA akhirnya kehabisan pilihan dan

46 Pemogokan hakim ini diinisiasi oleh sejumlah hakim yang tergabung dalam Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI) dan sejumlah perkumpulan sejenis lainnya. Diawali dengan diskusi dan debat mengenai kesejahteraan hakim melalui sosial media, gerakan ini kemudian menjadi lebih nyata dengan dilakukannya advokasi kepada pimpinan MA, pemerintah dan publik melalui media massa. Advokasi ini pada awalnya bahkan mendapatkan tentangan dari pimpinan MA. Sejumlah hakim mendapatkan tekanan dan beberapa bahkan dipindahkan ke pengadilan di luar Jawa. Namun permasalahan ini kemudian mendapatkan perhatian yang lebih luas dari publik dan berhasil mendorong MA dan Pemerintah untuk bersama-sama mencari solusi atas permasalahan ini. Advokasi para hakim ini melahirkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim No. 94 Tahun 2012.

47 Dirjen Anggaran pada Kementerian Keuangan, Herry Poernomo, dalam sebuah pernyataan di media pada 9 April 2012, membantah bahwa gaji dan tunjangan Hakim tidak naik sejak tahun 2008. Ia mengatakan, “Ya naik terus dong otomatis, sepanjang masih PNS ya otomatis. Sepanjang statusnya PNS ya iya, otomatis, seperti saya, kalau naik ya naik,” lihat pada tautan ini “Kemenkeu: Kenaikan Gaji Hakim Mengikuti PNS,” *Detik.com*, 9 April 2012, diakses pada 8 Agustus 2018, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1887846/kemenkeu-kenaikan-gaji-hakim-mengikuti-pns>

menerima keputusan untuk melakukan seleksi calon hakim berdasarkan status hakim sebagai PNS. Perdebatan ini akan terus terjadi sepanjang belum ada legislasi yang merespon kekosongan hukum tentang status hakim.

Dua contoh permasalahan ini merupakan gejala kelalaian Pemerintah yang tampaknya menganggap bahwa di bawah sistem satu atap segala urusan peradilan termasuk pengelolaan hakim sepenuhnya berada di bawah kewenangan MA<sup>48</sup> dan abai menyusun legislasi yang diperlukan. Sementara bagi MA peristiwa ini adalah hilangnya kesempatan penting untuk mengambil inisiatif awal mengadvokasikan kepada Pemerintah tentang perlunya legislasi yang mengatur tata kelola administrasi baru untuk hakim.

Permasalahan lain yang berakar dari legislasi yang tidak terkoneksi dengan kebutuhan praktik di pengadilan terjadi dalam UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi tahun 2009.<sup>49</sup> Duplikasi pengadilan anti-korupsi di semua provinsi mengharuskan MA untuk segera memilih hakim ad-hoc, menambah fasilitas pengadilan dan memberikan gaji dan tunjangan untuk hakim ad hoc. Namun kurangnya konsultasi antara legislator dan yudikatif membuat MA harus berjuang untuk mencari anggaran yang diperlukan agar dapat memenuhi persyaratan undang-undang. Ini membuktikan bahwa penyusunan UU tersebut tidak didahului dengan pemetaan kebutuhan yang cukup dan berkonsultasi dengan lembaga peradilan, untuk memastikan agar UU segera dapat diaplikasikan setelah diundangkan.

Contoh lain penyusunan UU tanpa konsultasi yang cukup adalah UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. UU ini memperkenalkan pengadilan khusus dan hakim ad-hoc untuk mengadili kasus kehutanan.<sup>50</sup> Pengaturan tentang pemilihan hakim ad-hoc dan persyaratannya juga diatur dalam UU ini. Seorang hakim agung berkomentar bahwa mereka tidak pernah diundang oleh DPR dalam pembahasan RUU dan tidak pernah ada anggaran tambahan bagi Mahkamah Agung untuk mendanai proses pemenuhan hakim ad hoc.<sup>51</sup> Hingga kini, pengadilan khusus kehutanan ini belum diperkenalkan dan ketentuan tersebut tidak pernah dilaksanakan.

Berbagai contoh di atas memperlihatkan adanya diskoneksi antara lembaga peradilan dengan lembaga pembuat legislasi yaitu Pemerintah dan DPR. Diskoneksi ini dimanifestasikan dalam bentuk kekosongan hukum, atau penyusunan legislasi yang tidak realistis sehingga menyebabkan terjadinya kesulitan dalam praktek atau bahkan terjadi pembiaran terhadap pengaturan dalam UU. Pasca satu atap, Pemerintah tidak lagi memiliki informasi dan data yang sistematis dan terlembaga mengenai berjalannya proses peradilan. Di masa lalu, Departemen Kehakiman misalnya memiliki dan mengumpulkan berbagai data

48 Astriyani, peneliti LeIP menyatakan bahwa pada diskusi antara sejumlah hakim dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan) yang difasilitasi oleh LeIP tanggal 25 Januari 2014, Wakil Menteri PAN menyatakan bahwa pengecualian hakim dari UU Aparatur Sipil Negara No. 5 tahun 2014 adalah karena hakim bukan lagi berstatus PNS. Bahwa Pemerintah berpendapat manajemen hakim bukan lagi bagian dari tanggung jawab pemerintah, pasca penghapusan status hakim sebagai PNS di tahun 20019 dan oleh karenanya diperlukan aturan khusus mengenai status hakim dan manajemen hakim.

49 Pasal 53 UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

50 Pasal 53 (1) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

51 “Tagih DPR: MA Pertanyakan Anggaran Seleksi Hakim Ad Hoc Kehutanan”, *Detik.com*, 2 November 2015, <https://news.detik.com/berita/d-3059353/tagih-dpr-ma-pertanyakan-anggaran-seleksi-hakim-ad-hoc-kehutanan>

terkait pelaksanaan pengadilan dari waktu ke waktu. Data ini diperlukan untuk membantu Pemerintah mengidentifikasi kebutuhan legislasi atau pengaturan lainnya. Setelah implementasi satu, dengan bedol desa, satuan kerja yang bertugas melakukan pengumpulan data dan informasi pada Badan Peradilan Umum dan TUN (Badilumtun) di Departemen Kehakiman juga berpindah ke MA. Tidak ada lagi unit pengelola data dan informasi jalannya peradilan di Pemerintah.

Walaupun sebagian kewenangan pemerintah telah beralih ke Mahkamah Agung, namun masih terdapat peran-peran dalam penyelenggaraan pengadilan yang tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh lembaga peradilan misalnya mengenai anggaran peradilan, seleksi hakim, pembentukan pengadilan, dan berbagai aspek terkait lainnya. Benar bahwa saat ini MA memiliki sistem pendataan yang jauh lebih baik. Laporan Tahunan yang sangat baik dan informatif dengan data-data yang dimutakhirkan setiap tahun. Tetapi dalam konteks penyusunan legislasi dan kebijakan, data milik MA ini tidak dipergunakan oleh pemerintah. Absennya informasi dan pengetahuan di sisi pemerintah telah berdampak pada kurangnya pemahaman mengenai dinamika dan kebutuhan pengadilan. Sistem satu atap mungkin memberikan otonomi yang lebih besar bagi peradilan, tetapi keberhasilannya tetap bergantung pada faktor-faktor eksternal, seperti legislasi, penganggaran, personel dan seterusnya, yang merupakan kebutuhan utama dari reformasi kelembagaan.

Situasi ini juga menimbulkan risiko meningkatnya potensi negosiasi politik, mengingat tingginya tingkat kepentingan berbagai partai politik di DPR. Tanpa adanya data dan argumentasi yang cukup, perdebatan UU semakin didominasi oleh transaksi kepentingan dan politik. Sejak amandemen kedua Undang-Undang tentang Mahkamah Agung dan undang-undang lainnya tentang peradilan pada tahun 2009, DPR telah mengusulkan beberapa draft rancangan undang-undang. Namun pembahasan RUU ini lebih banyak didominasi oleh isu politik daripada fokus pada aspek substantif. Dua hakim agung menyatakan dalam wawancara bahwa para anggota DPR tidak jarang mengeluarkan pernyataan untuk menekan pengadilan dan juga menggunakan usulan pasal-pasal kontroversial untuk menyudutkan pengadilan.<sup>52</sup> Padahal terdapat berbagai masalah penting yang harus diselesaikan melalui perundang-undangan, antara lain status hakim, klarifikasi tumpang tindih kewenangan MA dan KY, isu organisasi badan peradilan dan seterusnya. Namun, isu-isu ini sering terabaikan karena berbagai gangguan yang dipicu oleh perdebatan tentang isu-isu lain yang lebih mudah digunakan sebagai instrumen tawar-menawar. Usia pensiun, misalnya, merupakan isu yang terus menerus menjadi perdebatan dalam setiap pembahasan RUU Mahkamah Agung atau RUU bidang peradilan. Perdebatan ini juga sering kali tidak diikuti dengan argumen yang komprehensif dan substansial untuk mendukung gagasan mengurangi atau meningkatkan usia pensiun. Akhirnya pengaturan usia pensiun lebih menjadi alat tawar-menawar belaka.<sup>53</sup>

Salah satu versi RUU Mahkamah Agung yang disusun DPR pada April 2011 memuat beberapa pasal yang memiliki kecenderungan kuat akan berdampak pada independensi

52 Wawancara dengan Pimpinan MA, 10 Agustus 2017.

53 Naskah RUU Mahkamah Agung yang diajukan oleh DPR tahun 2009; Naskah RUU Jabatan Hakim yang diajukan oleh DPR pada tahun 2016.

peradilan, yakni pasal yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk melakukan pengawasan terhadap putusan pengadilan; larangan hakim mengambil keputusan yang mengancam ketertiban umum; dan kriminalisasi hakim yang melanggar larangan yang diatur dalam undang-undang.<sup>54</sup> Kalimat pasal dalam naskah ini misalnya menyebutkan larangan bagi pengadilan di tingkat kasasi untuk membuat putusan yang menimbulkan “keonaran dan kerusakan serta mengakibatkan kerusuhan dan huru-hara”<sup>55</sup> (dikutip dari kalimat sesungguhnya). Ini tidak hanya mewakili upaya untuk melemahkan independensi institusional peradilan melalui pengawasan parlemen atas keputusannya, tetapi juga ancaman untuk menempatkan supremasi hukum di bawah kehendak mayoritas. Ketentuan RUU ini memicu kemarahan di kalangan hakim. Dalam kondisi ketegangan inilah muncul peluang tawar-menawar antara anggota DPR dengan MA.<sup>56</sup> Perundingan semacam itu dapat digunakan oleh pihak yang berkepentingan untuk meminta MA memihak dalam kasus tertentu yang menguntungkan partai politik, atau untuk kepentingan individu tertentu, dengan janji mengubah atau mencabut ketentuan RUU tersebut.

Di era sistem satu atap, tidak ada tameng atau perlindungan bagi lembaga peradilan dalam menyampaikan kepentingannya kepada DPR dan pemerintah. Pada era dua atap, idealnya fungsi tameng ini dilakukan oleh Pemerintah. Dalam model pemerintahan yudisial lainnya, peran ini dilaksanakan oleh Komisi Yudisial yang menjembatani kepentingan yudikatif, dan pemerintah. Namun sebagai akibat dari penerapan sistem satu atap, peradilan Indonesia menjadi lebih rentan terhadap proses politik.

Seiring waktu, MA juga menggunakan berbagai saluran lain agar kepentingannya terwakili dalam pembuatan legislasi. Jalan yang ditempuh pengadilan antara lain dengan menggunakan forum asosiasi hakim IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia). Karena MA maupun DPR enggan berinteraksi secara formal dalam pembahasan legislasi dengan alasan menghindari intervensi, maka kepentingan pengadilan kemudian diwakili oleh IKAHI. Dalam beberapa tahun terakhir, DPR dan pemerintah kerap mengundang IKAHI untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan undang-undang untuk berbagai RUU yang terkait dengan peradilan. Bahkan apabila undang-undang telah disahkan, tetapi tidak sesuai dengan kepentingan pengadilan, IKAHI berupaya melindungi kepentingan hakim dan/atau MA dengan mengajukan uji legislasi kepada Mahkamah Konstitusi. Perkara tersebut antara lain uji materi UU No. 11/2012 tentang Sistem Peradilan Anak, uji materi UU No. 14/2002 tentang Pengadilan Pajak tahun 2016 dan uji materi UU No. 49/2009 tentang Peradilan Umum, UU No. 50/2009 tentang Peradilan Islam dan UU No. 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terkait kewenangan KY untuk memilih calon hakim yang diajukan pada tahun 2015.

Tetapi penggunaan IKAHI sebagai advokat bagi kepentingan MA tetap tidak menghilangkan resiko intervensi politis. Mengingat IKAHI terdiri dari hakim dan hakim agung pimpinan MA, negosiasi politik yang sama tetap terjadi, hanya saja proses ini justru

54 Naskah RUU MA usulan DPR, versi 11 April 2011, Pasal 94.

55 Naskah RUU MA usulan DPR, versi 11 April 2011, Pasal 97.

56 Wawancara dengan hakim agung pada 19 April 2018.

terjadi dalam bayang-bayang karena tidak terlembagakan dalam proses formal. Dalam proses-proses tersebut IKAHI menyatakan diri sebagai perwakilan hakim. Meskipun klaim ini benar, perlu diingat bahwa IKAHI bukanlah perwakilan formal dari MA atau lembaga peradilan, karena merupakan asosiasi profesi dan bukan bagian dari organisasi peradilan. Tetapi dalam praktiknya, mengingat hakim agung dan pimpinan mendominasi pengambilan keputusan di IKAHI, kepentingan hakim tingkat bawah belum tentu sepenuhnya terwakili oleh IKAHI.<sup>57</sup>

## 6. Kesimpulan

Ditinjau dari perspektif *checks and balances*, sistem satu atap telah mengubah lanskap hubungan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Marginalisasi lembaga yudikatif sebagai akibat dari otonomi lembaga peradilan dari pemerintah dan parlemen telah mengakibatkan diskoneksi dalam proses legislasi dan pembuatan kebijakan bidang hukum dan peradilan. Memang, keputusan untuk menghilangkan intervensi pemerintah terhadap peradilan muncul dari situasi politik sebelum tahun 1998, tetapi Adams dan van der Schyff berpendapat bahwa secara konseptual tidak mungkin untuk sepenuhnya memisahkan kekuasaan kehakiman dari cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.<sup>58</sup> Dalam kehidupan lembaga peradilan, akan selalu ada peran pemerintah dalam menentukan anggaran dan sumber daya, serta peran DPR dan pemerintah dalam mengatur undang-undang.

Fleck menyatakan bahwa pemisahan mutlak peradilan dari cabang-cabang politik memiliki efek yang merugikan bagi *rule of law* dan menganjurkan upaya *checks and balances* yang lebih baik terhadap otonomi peradilan.<sup>59</sup> Marginalisasi lembaga peradilan dari proses legislasi tidak hanya dapat merusak kualitas legislasi, tetapi juga dapat menghalangi lembaga peradilan untuk secara efektif mengadvokasi sumber daya dan anggarannya agar pengadilan dapat berfungsi lebih baik. Dari sisi pemerintah, ketiadaan informasi dan pengetahuan di dalam pemerintahan tentang proses peradilan berdampak pada kurangnya informasi dan pengetahuan untuk merespon kebutuhan dan dinamika sistem peradilan. Kualitas lembaga peradilan tidak dapat digantungkan pada lembaga peradilan sendiri. Transformasi lembaga peradilan memerlukan dukungan proses legislasi yang baik. Paska penerapan satu atap, bukan berarti Pemerintah tidak lagi bertanggung jawab pada jalannya proses penegakan hukum, termasuk yang terjadi di pengadilan. Sebagai pembuat legislasi dan kebijakan, merupakan kewajiban Pemerintah untuk melembagakan sistem informasi dan data penegakan hukum dan peradilan yang membantu pemerintah dalam penyusunan legislasi dan evaluasi kebijakan hukum yang berjalan di negara ini.

Di sisi lain, upaya untuk terus mendorong MA mengisi kekosongan hukum dengan menggunakan berbagai PERMA, dalam jangka panjang akan semakin memperbesar

57 Struktur organisasi IKAHI didominasi oleh pimpinan dan hakim agung MA khususnya pada posisi-posisi strategis dan pengambilan keputusan seperti Pelindung, Pengawas, Penasihat, Pengurus Pusat (lihat pada laman berikut <http://ikahi.or.id/struktur-organisasi>).

58 Adams dan van der Schyff, 2006), hlm. 408.

59 Zoltán Fleck, "Judicial Independence in Hungary," dalam *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Föhr, Heidelberg: Springer, 2012, 829–30.

kekuasaan MA. Dengan sistem satu atap yang memiliki celah dalam mekanisme akuntabilitas, penguatan kekuasaan lembaga kehakiman tanpa pengawasan yang cukup akan memperburuk situasi dalam jangka panjang. Dalam konteks pengawasan eksternal dan akuntabilitas sistem satu atap, Komisi Yudisial, pemerintah, dan DPR menjadi penting. Oleh karena itu, seperti yang diinginkan oleh Montesquieu, bahwa trias politika bukan semata tentang pemisahan kekuasaan, tetapi pada keseimbangan dan moderasi kekuasaan untuk menghindari kesewenang-wenangan dan penggunaan kekuasaan yang berlebihan.<sup>60</sup>

60 Adams and van der Schyff, 2006, hlm. 409.

## Referensi

### Buku, Artikel, Laporan

- Adams, Maurice, dan Gerhard van der Schyff. "Constitutional Review by the Judiciary in the Netherlands, A Matter of Politics, Democracy or Compensating Strategy?," *ZaöRV* 66, 2006, 399-413.
- Ardiansyah, Mohammad Kamil, "Pembaruan Hukum oleh Mahkamah Agung dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volume 14, Nomor 2, Juli 2020.
- Detikcom, "Tagih DPR: MA Pertanyakan Anggaran Seleksi Hakim Ad Hoc Kehutanan," *Detik.com*, 2 November 2015, <https://news.detik.com/berita/d-3059353/tagih-dpr-ma-pertanyakan-anggaran-seleksi-hakim-ad-hoc-kehutanan>
- Fix-Fierro, Hector. *Courts, Justice and Efficiency: A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2003.
- Fleck, Zoltán. "Judicial Independence in Hungary," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr, Heidelberg: Springer, 2012, 829-30.
- Hukumonline. "Penting Anda Tahu, Kebijakan-Kebijakan MA Terbaru tentang Hukum Acara, lihat pada lama berikut <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56d6249ac3897/penting-anda-tahu-kebijakan-kebijakan-ma-terbaru-tentang-hukum-acara/>
- Kay, Richard. "Judicial Policy - Making and the Peculiar Function of Law," *Faculty Articles and Papers*. 149. [http://digitalcommons.uconn.edu/law\\_papers/149](http://digitalcommons.uconn.edu/law_papers/149), 2008.
- Kvale, Steinar. "Ten Standard Objections to Qualitative Research Interviews," *Journal of Phenomenological Psychology* 25, 1994, 147-73, hlm.152.
- Kvale, Steinar. *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996.
- Mahkamah Agung RI. *Cetak Biru Pembaruan Peradilan*, Cetakan kedua, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2004.
- Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2019*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2020.
- Mahkamah Agung RI. *Laporan Tahunan Tahun 2016*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2017.
- Masterman, Roger. *The Separation of Powers in the Contemporary Constitutions, Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Januari 2011.
- Mohr, Lawrence B. "Organization, Decision and Court," *Law & Society Review* 10, 1976.
- Montesquieu. *De l'esprit de lois*, 1748. Terjemahan bahasa inggris dapat diunduh di sini <https://www.bard.edu/library/arendt/pdfs/Montesquieu-Spirit.pdf>
- Naskah RUU Jabatan Hakim yang diajukan oleh DPR pada tahun 2016.
- Naskah RUU Mahkamah Agung usulan DPR, versi 11 April 2011.
- Naskah RUU Mahkamah Agung usulan DPR, versi tahun 2009.
- Pompe, Sebastiaan, dan Dian Rosita, "Final Report—Indonesian Legal Sector Analysis," Laporan disusun untuk AusAID, tidak dipublikasikan, 31 Juli 2008.
- Rositawati, Dian. "Judicial Governance in Indonesia, Judicial Independence Under the One Roof System", disertasi pada Universitas Tilburg, Tilburg, Desember, 2019.
- Sholikhin, M. Nur, "Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)," *Jurnal RechtsVinding*, BPHN, 2017
- Steinman, Adam N. "A Constitution for Judicial Lawmaking, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 65:545, hlm. 552
- Vile, M.J.C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis: Liberty Fund 1998, hlm. 2
- Von Kardoff, Erns. "Qualitative Evaluation Research", dalam *A Companion to Qualitative Research*, ed. Uwe Flick dkk., Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

### Peraturan perundangan

- UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman
- UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman
- UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 tahun 1989 tentang Pengadilan UU No. 48 Tahun 2009 tentang  
Kekuasaan Kehakiman

Agama

UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Perpres No. 13 Tahun 2005 tentang Sekretariat Mahkamah Agung

PERMA No. 1 Tahun 2015 tentang Pelayanan Terpadu [Sidang Keliling](#) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama/  
Mahkamah Syar'iyah dalam Rangka Penerbitan Akta PERMA No. 2 Tahun 2015 tentang Gugatan Sederhana

PERMA No. 3 Tahun 2015 tentang Hakim Khusus dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan.

PERMA No. 6 Tahun 2015 tentang Hakim Khusus dalam Tindak Pidana Pemilihan di Pengadilan Negeri hingga Pengadilan

PERMA No. 7 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan Perkawinan

SEMA No. 1 Tahun 2015 tentang Barang Bukti Kapal dalam Perkara Pidana Perikanan

Kepres No. 21 Tahun 1999 Tim Kerja Terpadu Pengkajian Pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 Berkaitan Dengan Pemisahan Yang Tegas Antar Fungsi-Fungsi Yudikatif  
Dari Eksekutif; yang kemudian direvisi dengan Kepres No. 42 Tahun 1999.

SK KMA No. No. 36 P/HUM/2011.

# Pembatasan Kewenangan Penerbitan Perppu oleh Lembaga Peradilan: Perbandingan Indonesia dan Kolombia

**Mulki Shader**

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera  
E-mail: mulki.shader@jentera.ac.id

## **Abstrak**

Sejak 2005, Mahkamah Konstitusi RI telah terlibat dalam upaya untuk membatasi kewenangan penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Namun, keterlibatan itu masih dipandang lemah. Melalui perbandingan dengan Kolombia, artikel ini bermaksud memahami bagaimana dan sejauhmana lembaga peradilan dapat berperan dalam membatasi kewenangan yang serupa. Berdasarkan hasil perbandingan, kedepan, Mahkamah Konstitusi RI dapat mengadopsi tiga komponen pertimbangan yang diterapkan Mahkamah Konstitusi Kolombia dalam menguji kewenangan serupa, pertama menilai apakah Perppu disusun pada keadaan yang benar-benar genting, menilai proporsionalitas tindakan atau substansi yang diatur dalam Perppu terhadap kepentingan yang terjadi, dan menilai ada atau tidaknya pelanggaran batas waktu keberlakuan Perppu.<sup>1</sup>

**Kata Kunci:** Mahkamah Konstitusi RI, Perppu, *Executive Decree Authority*, Mahkamah Konstitusi Kolombia, Mahkamah Konstitusi Italia.

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan bagian dari *Capstone Thesis* yang penulis tulis pada 2020 sebagai syarat kelulusan dalam Program Magister Perbandingan Konstitusi di Central European University, Vienna.

## 1. Pendahuluan

Salah satu pertanyaan yang terus muncul saat membahas mengenai kewenangan cabang kekuasaan eksekutif adalah, seberapa besar kewenangan yang harus dimiliki oleh cabang kekuasaan ini? Pertanyaan ini semakin relevan, khususnya dalam negara demokrasi modern dimana kewenangan lembaga eksekutif semakin meluas dan banyak.<sup>2</sup> Salah satu diantaranya adalah dalam bentuk pemberian kewenangan menyusun *executive decree authority*.<sup>3</sup>

Menurut Shugart dan Carey, *executive decree authority* adalah kewenangan yang bersifat proaktif, yang dimiliki oleh cabang kekuasaan eksekutif untuk mengontrol legislasi. Kewenangan seperti ini memiliki bentuk yang bervariasi, misalnya apakah dapat langsung berlaku sebagai kebijakan, apakah memerlukan persetujuan baik sebelum maupun sesudah dari parlemen, atau apakah kewenangan ini didelegasikan oleh lembaga perwakilan atau diberikan sebagai kewenangan konstitusional. Variasi-variasi ini menciptakan berbagai bentuk *executive decree authority*, diantaranya *constitutional decree authority*<sup>4</sup>, *para constitutional decree authority*,<sup>5</sup> dan *delegated decree authority*.<sup>6</sup> Dalam konteks kemendesakannya, Carey dan Shugart membagi *decree authority* menjadi dua kelompok, yakni *emergency decree* dan *traditional constitutional decree authority*.<sup>7</sup> Namun, diluar berbagai variasi tersebut, tulisan ini hanya akan fokus satu variasi, yakni *constitutional decree authority*. Jenis *executive decree* ini yang memiliki tiga ciri-ciri, yakni: kewenangan menyusun peraturan setingkat undang-undang diatur secara eksplisit dalam konstitusi atau bersumber dari putusan pengadilan, peraturan disusun dalam situasi yang mendesak (*urgent*) yang tidak mungkin dilakukan apabila melalui mekanisme biasa, dan peraturan langsung berlaku seketika dipublikasikan tanpa harus menunggu pembahasan dengan lembaga legislatif.<sup>8</sup>

Di Indonesia, kewenangan ini termanifestasi dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yakni sebuah peraturan dengan kekuatan mengikat layaknya undang-undang yang dapat diterbitkan oleh Presiden dalam situasi kegentingan yang memaksa tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>9</sup> Meskipun demikian, UUD 1945 mengatur bahwa keberlakuan substansi Perppu memerlukan persetujuan untuk menjadi undang-undang dalam masa sidang berikutnya.

2 Sajo, Andras dan Uitz Renata, *Constitution Of Freedom: an Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford Univ Press 2019) 158.

3 Negretto G, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America" (2009) 39 *British Journal of Political Science* 117 5.

4 *Constitutional decree authority* adalah kewenangan setingkat undang-undang yang digunakan untuk menginisiasi kebijakan di luar kewenangan membentuk undang-undang. *Constitutional decree authority* terbagi menjadi dua, yakni: kewenangan dalam konteks situasi kedaruratan dan kewenangan dalam situasi biasa. Carey JM and Shugart MS, *Executive Decree Authority* (Cambridge University Press 1998) 13.

5 *Para constitutional decree authority* adalah kewenangan menerbitkan peraturan setingkat undang-undang yang tidak secara eksplisit diatur dalam konstitusi. *Ibid* 14.

6 *Delegated decree authority* adalah kewenangan diberikan oleh parlemen dalam sebuah undang-undang, yang memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang yang dapat mengubah substansi undang-undang. *Ibid* 13.

7 *Ibid* 14.

8 Negretto G (n2) 535.

9 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22.

Meskipun penggunaan Perppu telah secara signifikan berkurang pasca reformasi, Perppu masih dipandang sebagai kewenangan yang penting, termasuk dalam menghadapi krisis kesehatan yang terjadi di berbagai belahan dunia sejak awal 2020. Namun di sisi lain, terdapat berbagai pakar yang juga memandang kewenangan penerbitan Perppu mengandung permasalahan mendasar. Sebagai contoh, Fajrul Falaakh berpandangan bahwa kewenangan penerbitan Perppu memiliki tingkat ketidakpastian hukum yang tinggi dan cenderung dapat disalahgunakan.<sup>10</sup> Sementara Bagir Manan memandang kewenangan ini sebagai “*the necessary evil*”, yakni sesuatu yang harus dihindari dan hanya digunakan sebagai langkah terakhir (*abnormal rechtsvorming*).<sup>11</sup>

Salah satu isu terkait penggunaan Perppu adalah ketiadaan pembatasan dalam konstitusi maupun putusan pengadilan mengenai makna atau definisi atas situasi kegentingan yang memaksa. Hal ini membuka ruang subjektivitas yang tinggi bagi Presiden sebagai pemangku kewenangan. Sebagai contoh, pada 1984 dan 1992, Presiden Sukarno dan Soeharto menerbitkan Perppu untuk menunda keberlakuan suatu undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, karena Pemerintah belum siap untuk mengimplementasi kedua peraturan tersebut. Dengan kata lain, Presiden menggunakan alasan ketidaksiapan menerapkan undang-undang sebagai situasi kegentingan yang memaksa.<sup>12</sup>

Permasalahan lain dari keberadaan Perppu adalah mengenai apa saja substansi yang dapat diatur didalamnya. Apakah juga memungkinkan Perppu dibuat untuk sesuatu yang membatasi atau melanggar hak-hak konstitusional? Pertanyaan ini muncul misalnya ketika Presiden Joko Widodo mengesahkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.<sup>13</sup> Dengan dalih untuk melawan radikalisme dan organisasi islam garis keras, peraturan ini memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan tanpa adanya putusan pengadilan. Perppu ini kemudian dijadikan dasar untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia, yang dipandang memiliki ideologi yang berseberangan dengan Pancasila.

Salah satu mekanisme yang dipandang penting untuk mebatasi penggunaan kewenangan penerbitan Perppu adalah pengawasan oleh lembaga peradilan. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi RI sejak 2005 telah memutuskan bahwa pengujian terhadap Perppu merupakan bagian dari yurisdiksinya. Namun, pelaksanaan kewenangan ini dalam praktiknya masih dipandang lemah. Sebagai contoh, dalam putusan No. 003/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi menolak untuk mendefinisikan atau menilai ada atau tidaknya kegentingan yang memaksa dan memandang hal tersebut sebagai pertanyaan politik (*political*

10 Falaakh F, “Involusi Perppu (Bank Century),” *Centurygate: Mengurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha* (Buku Kompas 2010) 115-116.

11 Manan B and Harijanti SD, “Artikel Kehormatan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum” (2017) 4 PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) 238.

12 Ibid 152.

13 Almanar A, “Gov’t Issues Perppu to Expedite Disbanding of Anti-Pancasila Organizations, Including HTI” *Jakarta Globe* (July 12, 2017) <<https://jakartaglobe.id/news/govt-issues-perppu-expedite-disbanding-anti-pancasila-organizations-including-hti/>> accessed February 10, 2020.

*question*). Dalam kasus yang berbeda, Mahkamah Konstitusi menolak untuk menguji Perppu karena sudah disahkan menjadi undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji bagaimana lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi RI dapat meningkatkan pengawasan terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan penerbitan Perppu dimasa mendatang. Pada bagian awal, akan dibahas mengenai praktik penyalahgunaan Perppu dan upaya Mahkamah Konstitusi RI dalam membatasinya. Pada bagian berikutnya akan dielaborasi mengenai bagaimana Mahkamah Konstitusi Kolombia berupaya membatasi kewenangan serupa dilaksanakan oleh Presiden. Terakhir, pembahasan akan difokuskan mengenai upaya yang dapat ditempuh guna meningkatkan pengawasan Mahkamah Konstitusi RI terhadap pelaksanaan kewenangan penerbitan Perppu dimasa mendatang.

## 2. Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode perbandingan dengan fokus pada perbandingan terhadap putusan lembaga peradilan. Perbandingan akan difokuskan pada praktik pembatasan kewenangan serupa Perppu yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Kolombia. Konstitusi Kolombia memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang untuk menghadapi kedaruratan sosial, ekonomi dan ekologi. Pilihan untuk membandingkan dengan Kolombia ini didasarkan pada dua hal, pertama, adanya kesamaan sistem pemerintahan dan kesamaan sejarah ketatanegaraan dimana Presiden pernah menggunakan kewenangan ini secara eksekutif, bahkan seakan mengambil alih kewenangan legislasi (*de facto legislator*).<sup>14</sup>

## 3. Pembahasan

### 3.1. Pembatasan Kewenangan Penyusunan Perppu oleh Mahkamah Konstitusi RI

UUD 1945 sebenarnya tidak secara eksplisit memberikan kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi RI dalam melakukan pengujian terhadap konstitusionalitas Perppu.<sup>15</sup> Kewenangan ini bersumber dan berkembang dari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Uraian pada bagian ini dibagi berdasarkan tiga kelompok pandangan Mahkamah Konstitusi yang berkembang sejauh ini. Pertama, terkait perkembangan pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai posisi Perppu sebagai objek pengujian di Mahkamah Konstitusi, perkembangan pertimbangan mengenai makna kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat situasi penerbitan Perppu, dan pandangan mengenai batas waktu kemungkinan sebuah Perppu diuji di Mahkamah Konstitusi.

Diskursus mengenai apakah Perppu dapat diuji di Mahkamah Konstitusi pertama

14 Uprimny R (n13) 7.

15 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 ayat (3).

kali diputus dalam perkara nomor 3/PUU-III/2005<sup>16</sup>, terkait dengan uji materiil dan formil terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 menjadi undang-undang. Perppu ini lahir pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, guna memberikan izin bagi 13 perusahaan pertambangan untuk memperpanjang konsesinya dalam area hutan lindung.<sup>51</sup> Pada bagian pertimbangan Perppu, diterangkan bahwa Perppu disusun untuk memberikan kepastian hukum pada industri pertambangan dan meningkatkan minat dan kepercayaan investor terhadap Indonesia.

Meskipun yang diuji dalam perkara ini bukanlah Perppu, melainkan undang-undang yang mengesahkan keberlakuan Perppu, pemohon dalam dalilnya mengajukan pengujian formil terhadap undang-undang tersebut karena bersumber dari Perppu yang tidak memenuhi syarat ikhwal kegentingan yang memaksa. Terhadap dalil tersebut, Mahkamah memandang bahwa penilaian terhadap apakah Perppu benar-benar disusun dalam situasi kegentingan yang memaksa bukan merupakan kewenangannya. Bagi Mahkamah, pemaknaan mengenai ihwal kegentingan yang memaksa merupakan penilaian subjektif dari Presiden, sementara penilaian objektifnya akan diberikan oleh DPR dalam masa persidangan berikutnya dalam bentuk penerimaan atau penolakan penetapan Perppu menjadi undang-undang.

Perkembangan berikutnya dapat dilihat dalam putusan Nomor 138/PUU- VII/2009. Putusan ini terkait dengan pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat komisioner sementara dalam hal anggota komisioner Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berjumlah kurang dari tiga orang.<sup>17</sup> Dalam pertimbangannya, Mahkamah berpandangan bahwa secara substansi, Perppu berisi suatu norma hukum yang dapat menimbulkan status, hubungan dan dampak hukum. Norma hukum ini berlaku sejak Perppu terbit hingga kemudian disahkan sebagai undang-undang oleh DPR. Ditengah masa keberlakuannya tersebut, Perppu memiliki kekuatan mengikat dan berfungsi layaknya sebuah undang-undang, sehingga dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan inilah yang menjadi yurisprudensi dan dasar pengujian Perppu dalam putusan-putusan Mahkamah berikutnya.

Sementara dari sisi substansi, terdapat perkembangan signifikan dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai pemaknaan terhadap ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat kondisi penerbitan Perppu. Mahkamah menyampaikan bahwa meskipun Presiden memiliki kewenangan menerbitkan Perppu, namun kewenangan ini bukanlah hal yang absolut. Mahkamah percaya bahwa upaya untuk membatasi kewenangan penerbitan Perppu diperlukan mengingat Presiden melaksanakan kewenangan ini secara unilateral. Mahkamah kemudian memperkenalkan tiga komponen objektif yang harus dipenuhi dalam memutus Perppu, di antaranya:

16 Ziegenhain P, *The Indonesian Parliament and Democratization* (Institute of Southeast Asian Studies 2008) 154

17 Perppu muncul sebagai respon terhadap mega skandal kriminalisasi terhadap dua komisioner KPK, Chandra Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Pemohon dalam perkara ini adalah sekelompok advokat dan aktivis yang mendalilkan bahwa Perppu tidak disusun dalam situasi kegentingan yang memaksa dan mengintervensi independensi Komisi Pemberantasan Korupsi.

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;
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;

Meskipun demikian, putusan ini sebenarnya masih belum jelas dalam menentukan siapa yang berhak untuk menilai terpenuhinya ketiga komponen objektif ini ketika Presiden menerbitkan Perppu.

Perkembangan berikutnya mengenai upaya mendefinisikan kegentingan yang memaksa terjadi dalam putusan No. 1-2/PUU- XII/2014. Putusan ini terkait dengan pengujian terhadap undang-undang yang meratifikasi Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini lahir sebagai respon atas penangkapan salah satu hakim konstitusi, Akil Mochtar, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang saat itu menjabat, menerbitkan Perppu untuk menyelamatkan Mahkamah Konstitusi dengan tiga substansi utama, berupa, penambahan persyaratan untuk menjadi hakim Mahkamah Konstitusi, memperjelas mekanisme seleksi dan mekanisme pengajuan hakim Konstitusi. Perkara ini juga menjadi penting untuk dicatat karena pertama kalinya Mahkamah Konstitusi RI memutuskan untuk membatalkan keseluruhan Perppu.

Meskipun demikian, dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi tidak menerapkan tiga komponen objektif penerbitan Perppu sebagaimana telah diperkenalkan sebelumnya dalam putusan Nomor 138/PUU- VII/2009. Mahkamah justru mendasarkan landasan lain dalam memutus keberlakuan Perppu ini, yakni tidak adanya uraian mengenai kegentingan yang hendak direspon pada bagian menimbang Perppu tersebut. Kedua, Mahkamah berpandangan bahwa Perppu tidak disusun dalam situasi kegentingan karena berdasarkan pembuktian di persidangan, Perppu tidak langsung dilaksanakan. Adapun ketentuan yang belum dilaksanakan dalam konteks ini adalah terkait pembentukan peraturan pelaksanaan, panel ahli, dan majelis kehormatan, yang tidak kunjung disahkan hingga Perppu disahkan undang-undang oleh DPR.<sup>18</sup> Putusan ini kemudian mendapatkan banyak kritik karena mengandung inkonsistensi dan benturan kepentingan dengan Mahkamah konstitusi itu sendiri. Simon Butt misalnya berpandangan bahwa penilaian terhadap situasi kegentingan yang memaksa haruslah dinilai pada situasi objektif yang terjadi ketika Presiden menerbitkan Perppu, bukan berdasarkan pada pelaksanaannya. Selain itu, putusan ini juga menguntungkan Mahkamah Konstitusi karena menghilangkan kemungkinan pengawasan eksternal terhadapnya.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 138/PUU- VII/2009, hlm. 119-121.

<sup>19</sup> Butt S, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia* (Brill 2015) 144.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi belum mampu memberikan batasan dan tidak konsisten untuk menjawab kapan kewenangan untuk menerbitkan Perppu dapat dilaksanakan. Selain itu, tiga komponen objektif yang diperkenalkan dalam putusan Nomor 138/PUU- VII/2009 juga mengandung ketidakjelasan, misalnya mengenai apa yang dimaksud kekosongan hukum. Secara umum, kekosongan hukum adalah situasi dimana tidak terdapat undang-undang yang mengatur mengenai suatu isu. Jika konsisten dengan asumsi ini, Mahkamah Konstitusi tidak pernah membatalkan keberadaan Perppu yang sebagian besar bermaksud untuk mengganti atau mengubah undang-undang yang berlaku.

Diluar pembahasan mengenai apakah Perppu masuk dalam yurisdiksi Mahkamah Konstitusi dan makna dari kegentingan yang memaksa, Mahkamah juga pernah memutus bahwa Perppu tidak dapat diuji setelah disahkan menjadi undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam perkara nomor 39/PUU- XV/2017, terkait pengujian terhadap Perppu nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sebagaimana diuraikan pada bagian pendahuluan, Perppu ini disusun oleh Presiden Joko Widodo untuk merespon meningkatnya popularitas organisasi Islam sayap kanan yang dipandang memiliki agenda politik yang bertentangan dengan ideologi negara dan konstitusi. Salah satu substansi penting dari Perppu ini adalah penerapan *asas contrarius actus*, dengan memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan Ham untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan tanpa memerlukan persidangan dan putusan lembaga peradilan. Hal ini membuka kesempatan organisasi kemasyarakatan untuk membela diri sebelum dibubarkan oleh pemerintah.<sup>20</sup>

Permohonan pengujian terhadap Perppu ini diajukan oleh Ismail Yusanto, salah satu pendiri dari Hizbut Tahrir Indonesia, organisasi kemasyarakatan yang dibubarkan oleh pemerintah. Pemohon mendalilkan bahwa Perppu yang disusun tidak sesuai dengan 2 dari tiga situasi objektif yang harus dipenuhi dalam menilai kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam putusan nomor 138/PUU-VII/2009. Bagi pemohon, sebelum Perppu diterbitkan telah ada Undang-Undang nomor 13 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang telah mengatur mekanisme yang lebih menghormati hak asasi manusia dalam pembubaran partai politik. Namun, terhadap dalil-dalil tersebut, Mahkamah Konstitusi justru menyatakan perkara kehilangan objek pengujian karena Perppu telah disahkan menjadi undang-undang oleh DPR.

Sebagai respon terhadap putusan tersebut, terdapat dua perkara lain yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Kali ini objek permohonan bukan terhadap Perppu nomor 2 Tahun 2017, melainkan undang-undang yang mengesahkan Perppu tersebut sebagai undang-undang. Hal ini dapat dirujuk dalam putusan nomor 94/PUU-XV/2017 dan 2/PUU-XVI/2018. Dalam pertimbangannya terkait perkara ini, pertanyaan penting yang belum dijawab dalam pengujian terhadap Perppu tersebut, tidak lagi dibahas dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan rangkaian penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa langkah Mahkamah Konstitusi untuk menolak pengujian Perppu yang telah menjadi undang-

20 Ayuni Q, "Pros and Cons of the Government Regulation in Lieu of Law No. 2 Year 2017 Concerning Mass Organizations" [2020] *Advancing Rule of Law in a Global Context* 276.

undang ditengah proses persidangan mengandung permasalahan. Hal ini pada praktiknya menutup ruang untuk menilai apakah sifat kegentingan memaksa secara nyata terjadi. Dalam pengujian terhadap undang-undang yang mengesahkan sebuah Perppu menjadi undang-undang, terdapat kecenderungan untuk fokus pada substansi dan mengabaikan aspek prosedural dan situasi yang melatarbelakangi penyusunan Perppu.

### 3.2. Pembatasan Kewenangan Penyusunan Perppu oleh Mahkamah Konstitusi Kolombia

Kolombia adalah salah satu negara di Amerika Latin yang pernah mengalami masa penggunaan kekuasaan eksekutif secara eksekutif. Dengan mengkombinasikan kewenangan untuk mendeklarasikan situasi kedaruratan (*state of emergency*) dan kewenangan untuk menerbitkan peraturan setara undang-undang (*executive decree*), Presiden pernah dengan mudah melangkahi kewenangan parlemen dan menjadi aktor utama dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam aspek kualitas berdemokrasi, pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional, dan legitimasi dan efektifitas pemerintahan di Kolombia<sup>21</sup>

Konstitusi Kolombia 1886 memberikan kewenangan kepada Presiden, dengan tanda tangan seluruh menteri, untuk mendeklarasikan kedaruratan keadaan perang (*state of siege*). Kedaruratan keadaan perang terjadi apabila terjadi gangguan besar terhadap ketertiban dalam negeri atau perang dengan pihak eksternal (*grave perturbations of internal public order or external war*).<sup>22</sup> Setelah mendeklarasikan kedaruratan, Presiden memiliki kewenangan untuk menerbitkan peraturan yang setara dengan undang-undang (*decretos legislativos*).<sup>23</sup> Konstitusi tidak mengatur batas waktu keberlakuan kewenangan ini.<sup>24</sup> Sejarah mencatat, desain kewenangan kedaruratan dan penerbitan peraturan setara undang-undang ini membuka praktik penyalahgunaan oleh Presiden, dalam bentuk menggunakan mekanisme ini dalam menyelenggarakan pemerintahan pada situasi normal.<sup>25</sup>

Terhadap praktik ini, Mahkamah Agung Kolombia yang diberikan kewenangan berdasarkan Konstitusi 1886, telah beberapa kali melakukan pengujian terhadap kewenangan tersebut. Namun, putusan-putusan yang dihasilkan cenderung lemah dan gagal memberikan batasan pelaksanaan kewenangan ini.<sup>26</sup> Dalam konteks pengujian terhadap deklarasi

21 Cepeda EMJ and David L, "Part Three The Separation of Powers, 9 The President: Problems of Executive Overreach" [2017] Colombian Constitutional Law 273.

22 Ibid 287.

23 Uprimny R (n13) 7.

24 Cepeda EMJ and David L (n20) 287.

25 Dalam observasi Rodrigo Uprimny, penggunaan kewenangan ini sebagai instrumen hukum biasa terjadi dalam tiga konteks: pertama, Kolombia pernah berada dalam situasi kedaruratan untuk waktu yang sangat lama. Dalam kurun waktu 1949 hingga 1991, Kolombia berada dalam situasi kedaruratan (*state of siege*) selama lebih dari 30 tahun. Kedua, berbagai upaya reformasi hukum yang besar dilaksanakan dengan menerbitkan peraturan setara undang-undang pada masa kedaruratan, yang kemudian disahkan sebagai undang-undang oleh parlemen. Terakhir, dalam situasi kedaruratan yang permanen, terjadi pembatasan yang mendalam terhadap kebebasan konstitusional. Uprimny R (n13) 7.

26 Uprimny R (n13) 10.

ke daruratan, Mahkamah Agung Kolombia memandang hal tersebut sebagai pertanyaan politik (*political question*), sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden.<sup>27</sup> Mahkamah Agung cenderung untuk menilai aspek formal, misalnya apakah Presiden dan seluruh anggota kabinet telah menandatangani. Hal serupa juga berlaku ketika Mahkamah Agung memutus perkara pengujian terhadap peraturan setingkat undang-undang yang diterbitkan selama masa ke daruratan. Hampir seluruh peraturan setingkat undang-undang ini didukung oleh Mahkamah Agung, meskipun secara substansi tidak memiliki korelasi dengan ke daruratan yang terjadi dan melanggar hak-hak fundamental secara ek sesif.<sup>28</sup>

Menyadari besarnya penyalahgunaan ketentuan ke daruratan dan kewenangan penerbitan perturan setingkat undang-undang tersebut, kewenangan ini kemudian diatur kembali dan dibatasi sedimikian rupa dalam Konstitusi baru Kolombia pada 1991. Perumus Konsitusi mengganti kewenangan untuk menyatakan ke daruratan perang dan menggantinya dengan istilah *estados de excepcion* yang terbagi menjadi tiga jenis ke daruratan, yakni, keadaan darurat perang dengan lain (*state of foreign war*), untuk mengusir agresi dan mempertahankan kedaulatan bangsa. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 212 Konstitusi 1991. Selama masa ke daruratan ini, pemerintah dapat menerbitkan peraturan setara undang-undang yang akan habis keberlakuannya ketika situasi menjadi normal. Pengawasan terhadap kewenangan ini dapat dilakukan oleh parlemen dengan melakukan perubahan atau membatalkannya dalam pengambilan keputusan yang disepakati 2/3 dari masing-masing kamar di parlemen.<sup>29</sup>

Kedua, keadaan darurat kerusuhan atau huru-hara internal (*state of internal commotion*), khususnya untuk menanggapi gangguan terhadap ketertiban umum atau kedamaian negara. Hal ini diatur dalam Pasal 213 Konstitusi 1991. Keadaan kerusuhan ini berlaku selama 90 hari, dan diperpanjang untuk masa waktunya maksimal dua kali. Dalam situasi ini, Presiden juga dapat menerbitkan peraturan setara undang-undang yang tidak lagi berlaku ketika situasi pulih dan hanya dapat diperpanjang paling lama 90 hari setelahnya.<sup>30</sup>

Terhadap kedua ke daruratan ini, Pasal 214 Konstitusi 1991 mengatur beberapa pembatasan terhadap kewenangan penerbitan peraturan setingkat undang-undang pada masa ke daruratan ini, yakni harus ditandatangani oleh Presiden dan seluruh menteri-menteri, hanya dapat mengatur hal-hal yang terkait dengan ke daruratan yang sedang dihadapi, dan kewajiban untuk tidak melanggar kebebasan dasar dan hukum humaniter internasional.

Terakhir, keadaan ke daruratan ekonomi, sosial dan ekologi (*state of economic, social, and ecological emergency*), yang bertujuan untuk merespon bencana besar pada aspek ekonomi, sosial dan ekologi.<sup>31</sup> Ke daruratan ini hanya dapat berlaku selama 30 hari pada masing-masing kasus dan tidak boleh melebihi 90 hari kalender. Presiden dengan tanda tangan seluruh menteri, kemudian diberikan kewenangan untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang guna merespon krisis yang terjadi.<sup>32</sup> Namun, sebagai pembeda dengan dua jenis

27 Ibid 10.

28 Ibid 10.

29 This type of emergency has never been used until today. Cepeda EMJ and David L (n20) 287.

30 Konstitusi Kolombia 1991, Pasal 213 ayat (1).

31 Konstitusi Kolombia 1991, Pasal 215.

32 Ibid.

ke daruratan yang dipaparkan pada bagian sebelumnya, peraturan yang diterbitkan bersifat permanen, yakni tetap berlaku meskipun ke daruratan telah berakhir.<sup>33</sup> Merefleksikan dari variasi *executive decree authority* yang dikemukakan Shugart dan Carey, peraturan setingkat undang-undang yang disusun dalam koteks ini tergolong sebagai *constitutional decree authority*, sementara peraturan setingkat undang-undang yang disusun pada ke daruratan akibat keadaan perang dan keadaan kerusuhan internal tergolong sebagai *emergency decree authority*.

Selain mengatur mengenai mekanisme deklarasi, batas waktu, dan tindakan yang dapat diambil pada masa ke daruratan, Konstitusi 1991 juga mengatur secara tersurat mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi<sup>34</sup> untuk menguji peraturan setingkat undang-undang yang diterbitkan pada masa ke daruratan.<sup>35</sup> Dalam konteks penelitian ini, mempertimbangkan komparabilitas dengan Perppu, analisis akan difokuskan pada pengujian terhadap peraturan setingkat undang-undang yang terbit dalam keadaan ke daruratan sosial, ekonomi, dan ekologi.

Bentuk pembatasan pertama yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Kolombia adalah menilai apakah deklarasi ke daruratan telah diterbitkan sesuai dengan situasi yang nyata. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam putusan nomor C-004/1992, terkait deklarasi situasi ke daruratan sosial sebagai respon atas besarnya dorongan untuk meningkatkan gaji kepolisian.<sup>36</sup> Dalam menghadapi kasus ini, Presiden harus membuktikan situasi yang menjadi dasar Presiden menyatakan ke daruratan. selain itu, berdasarkan prinsip subsidiaritas, Presiden juga harus menunjukkan bahwa kewenangan berdasarkan instrumen hukum biasa tidak cukup untuk menghadapi ke daruratan yang terjadi. Apabila presiden tidak dapat membuktikan fakta, atau penilaian mengenai ke daruratan dibuat berdasarkan asumsi yang salah, atau terdapat instrumen hukum lain yang bisa digunakan untuk menghadapi krisis, maka deklarasi ke daruratan dapat dinyatakan tidak berlaku.<sup>37</sup>

Upaya pembatasan berikutnya terjadi dalam bentuk pengujian terhadap substansi dari peraturan setingkat undang-undang yang diterbitkan ketika ke daruratan terjadi. Sebagai prinsip umum, ketika Mahkamah Konstitusi menolak deklarasi keadaan ke daruratan, maka segera peraturan setingkat undang-undang terkait yang disusun untuk menghadapi krisis juga dinyatakan tidak berlaku. Namun, meskipun deklarasi ke daruratan telah dinyatakan

33 Terdapat satu pengecualian terhadap hal ini adalah apabila peraturan setingkat undang-undang mengatur mengenai ketentuan pajak baru. Ketentuan ini hanya berlaku hingga tahun fiskal berikutnya kecuali disahkan oleh parlemen. Cepeda EMJ and David L (n20) 301.

34 Mahkamah Konstitusi Kolombia dibentuk berdasarkan Konstitusi 1991. Lembaga ini menggantikan peran yang dilaksanakan Mahkamah Agung Kolombia berdasarkan Konstitusi 1886 dalam melakukan pengujian peraturan setara undang-undang yang diterbitkan pada masa ke daruratan.

35 Berdasarkan ketentuan Pasal 214 ayat (6) dan Pasal 215, pemerintah diwajibkan untuk segera mengirimkan peraturan setara undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Nolte D and Schilling-Vacaflor A, *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (Ashgate 2013) 322.

36 Deklarasi ke daruratan ini dibuat dalam bentuk penerbitan peraturan setara undang-undang, Decree No. 333 Year 1992, sebagai respon terhadap kekacauan akibat kerusuhan yang meluas dan ancaman pemogokan oleh petugas kepolisian akibat upah yang rendah. Ulloa FC and Morales V, *Strengths of Colombia* (Editorial Planeta Colombiana SA 2006) 203.

37 Uprimny R (n13) 12.

tepat, Mahkamah Konstitusi tetap dapat menilai apakah peraturan setingkat undang-undang yang disusun pada masa itu proporsional terhadap kedaruratan dan apakah bertentangan dengan hak-hak konstitusional, perjanjian internasional terkat hak asasi manusia, dan hukum humaniter internasional.<sup>38</sup>

Bentuk pembatasan lainnya adalah Mahkamah Konstitusi peraturan setingkat undang-undang yang disusun selama krisis tidak boleh digunakan untuk merespon permasalahan yang bersifat kronik atau struktural.<sup>39</sup> Salah satu contohnya adalah dalam putusan nomor C-252/2010, terkait pengujian terhadap deklarasi kedaruratan sosial, ekonomi, dan ekologi oleh Presiden Alvaro Uribe untuk mereformasi sistem kesehatan nasional di Kolombia.<sup>40</sup> Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi membatalkan seluruh peraturan tersebut karena mengatur hal yang sudah secara sistemik menjadi permasalahan, bukan sesuatu yang baru atau tidak dapat diprediksi sebelumnya. Sehingga Mahkamah memutuskan penyelesaiannya harus diselesaikan dalam proses legislasi di Parlemen, bukan melalui penggunaan kewenangan legislasi darurat.

Terakhir, upaya membatasi kewenangan ini juga dilakukan dengan menilai apakah terjadi praktik perpanjangan masa keberlakuan kedaruratan yang tidak semestinya (*undue extention of emergency*). Hal ini misalnya terjadi pada masa pemerintahan Presiden Juan Manuel Santos. Guna merespon permasalahan akibat badai La Nina, Presiden menerbitkan peraturan setingkat undang-undang, Decree No. 4580 Year 2010 tentang deklarasi kedaruratan sosial, ekonomi dan ekologi akibat bencana alam. Deklarasi ini disusun untuk mengalokasi dana penanggulangan bencana dan menambah ketentuan pajak baru untuk membiayai kedaruratan tersebut. Namun, ketika masa berlaku kedaruratan habis, dan Presiden mendeklarasikan kedaruratan baru untuk merespon situasi yang sama. Terhadap praktik ini, Mahkamah Konstitusi secara bulat membatalkan langkah tersebut dalam putusan nomor C-216 Year 2011. Mahkamah berpendapat bahwa pemerintah tidak memiliki alasan yang kuat untuk bahwa kedaruratan yang baru dideklarasikan tidak dapat diselesaikan dengan kedaruratan yang telah diterapkan sebelumnya. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa berdasarkan Konstitusi 1991, setiap deklarasi kedaruratan harus disusun secara ketat dan masing-masing dapat dijustifikasi.

Berbagai uraian diatas menunjukkan langkah yang progresif dari Mahkamah Konstitusi Kolombia guna mengurangi ketidakpastian hukum yang melekat pada pelaksanaan kewenangan dalam situasi darurat atau genting.<sup>41</sup> Terdapat beberapa hal yang menjadi faktor pendorong progresifnya putusan-putusan yang diterbitkan Mahkamah Konstitusi Kolombia.<sup>42</sup> Pertama, kewenangan ini telah dilaksanakan dalam waktu yang cukup panjang dengan peraturan yang menjadi objek pengujian berjumlah banyak. Sebelum dilaksanakan

38 Cepeda EMJ and David L (n20) 297.

39 Ibid 301.

40 Ibid 177.

41 Rios-Figueroa J, *Constitutional Courts as Mediator: Armed Conflict, Civil-Military Relation and the Rule of Law in Latin America* (Cambridge University Press 2016) 73.

42 Uprimny R, "The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia" (2003) 10 Democratization 46 7.

oleh Mahkamah Konstitusi, kewenangan ini telah dijalankan oleh Mahkamah Agung untuk waktu yang lama. Kedua, Mahkamah Konstitusi didesain agar aktif terlibat dalam pengujian peraturan setara undang-undang, dan dibukanya kemungkinan bagi masyarakat untuk juga mengajukan permohonan pengujian langsung apabila terhadap pelanggaran terhadap hak-hak konstitusionalnya (kewenangan ini dikenal secara luas sebagai *tutela*). Selain kedua faktor tersebut, aspek politik juga dipandang mempengaruhi, yakni adanya situasi dimana representasi politik tidak berjalan dengan baik untuk membahas isu-isu publik. Dalam konteks ini, Pengadilan tidak dipandang sebagai institusi yang mencampuri hubungi organ pemerintahan lain, melainkan lembaga yang mengisi kekosongan hukum.

### **3.3. Masa Depan Pembatasan Kewenangan Penyusunan Perppu di Indonesia**

Sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya, Indonesia dan Kolombia pernah mengalami fase penyalahgunaan *executive decree authority*. Secara garis besar, praktik penyalahgunaan kewenangan ini dapat dikelompokkan kedalam tiga isu, pertama, kewenangan ini digunakan untuk merespon situasi yang tidak secara nyata darurat atau genting. Kedua, substansi yang diatur didalamnya tidak proporsional terhadap krisis yang terjadi, dan ketiga, terdapat praktik perpanjangan keberlakuan yang tidak semestinya. Terhadap ketiga bentuk penyalahgunaan tersebut, apabila putusan kedua lembaga peradilan dibandingkan, dapat terlihat bahwa Mahkamah Konstitusi Kolombia memiliki jurisprudensi yang jauh lebih kuat dalam upaya membatasi penyalahgunaan tersebut.

Terhadap praktik penyalahgunaan yang pertama, Mahkamah Konstitusi Kolombia akan terlebih dahulu menilai apakah peraturan serupa Perppu diterbitkan pada situasi secara nyata genting atau darurat. Meskipun Mahkamah Konstitusi Indonesia telah menerbitkan tiga komponen objektif guna menilai kegentingan yang memaksa sebagaimana diputus dalam perkara 138/PUU- VII/2009, namun komponen objektif tersebut memiliki dua kelemahan inheren. Pertama, penilaian lebih difokuskan pada penilaian pada aspek kekosongan hukum. Selain itu, Mahkamah masih belum konsisten dalam menentukan siapa yang berwenang untuk melakukan penilaian tersebut.

Terhadap praktik penyalahgunaan kedua, Mahkamah Konstitusi Kolombia memperkenalkan penilaian pada tiga tahap. Pertama, peraturan yang diterbitkan harus memiliki korelasi langsung dengan kedaruratan yang sedang dihadapi. Kedua, peraturan yang diterbitkan tidak boleh bertentangan dengan hak-hak fundamental dan menghormati hukum humaniter internasional. Terakhir, peraturan yang diterbitkan tidak boleh digunakan untuk mengatur substansi yang bersifat kronik dan struktural. Terkait substansi terakhir, Mahkamah Konstitusi Kolombia memandang harus dibahas bersama parlemen dalam proses legislasi biasa. Sementara dalam konteks Indonesia, Mahkamah Konstitusi belum pernah memberikan batasan terhadap substansi apa yang dapat diatur dalam Perppu, termasuk dalam substansi yang secara jelas bertentangan hak-hak konstitusional. Hal ini misalnya terlihat dalam pengujian terhadap Perppu tentang Organisasi Kemasyarakatan yang membuka ruang

pembubaran organisasi kemasyarakatan secara sepihak oleh pemerintah. Bagi Mahkamah Konstitusi, Perppu ini tetap konstitusional secara substansi karena organisasi kemasyarakatan yang dibubarkan tetap dapat mengajukan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Padahal jika ditilik lebih dalam, yang dilanggar dalam ketentuan ini adalah hak prosedural untuk dapat didengar secara seimbang dan hak atas kebebasan berserikat itu sendiri. Lebih lanjut, bahkan dalam doktrin *militant democracy*, keterlibatan lembaga peradilan sebelum sebuah partai politik dibubarkan masih tetap diperlukan.

Bentuk penyalahgunaan terakhir adalah perpanjangan yang tidak semestinya atas keberlakuan Perppu. Mahkamah Konstitusi Kolombia memiliki pandangan yang jelas bahwa peraturan serupa Perppu hanya dapat diterbitkan satu kali dan tidak dapat diperpanjang dengan alasan yang sama. Setiap peraturan serupa Perppu yang diterbitkan harus memiliki justifikasi dan dasar situasi kedaruratan masing-masing. Meskipun Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia belum pernah menerima permohonan pengujian Perppu dengan dalil ini, batas yang diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi Kolombia dapat digunakan sebagai acuan.

Selain mengenai pembatasan yang dihasilkan dari putusan-putusan lembaga peradilan, desain pengaturan mengenai kewenangan serupa Perppu dalam Konstitusi Kolombia 1991 juga patut menjadi contoh. Konstitusi Kolombia mengatur secara tegas situasi, langkah yang dapat diambil, dan batas waktu keberlakuan peraturan serupa Perppu. Selain itu, Konstitusi juga mengatur mengenai mekanisme pengujian serta merta (*automatic review mechanism*), yang membuat setiap peraturan serupa Perppu yang diterbitkan menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi.

#### 4. Kesimpulan

Keterlibatan Mahkamah Konstitusi RI dalam pengujian Perppu dapat dikelompokkan kedalam tiga hal. Pertama, meskipun UUD 1945 tidak mengatur eksplisit kewenangan dalam menguji Perppu, kewenangan ini muncul dan berkembang melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi RI. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan pandangan mengenai definisi kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat penerbitan Perppu. Terakhir, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa Perppu tidak lagi menjadi objek pengujian apabila telah disahkan menjadi undang-undang oleh DPR. Meskipun demikian, substansi putusan-putusan itu masih menyisakan kelemahan. Misalnya, dalam mendefinisikan kegentingan yang memaksa, Mahkamah lebih fokus pada kegentingan untuk menyelesaikan permasalahan hukum atau kekosongan hukum, bukan untuk menilai apakah terdapat kegentingan yang nyata. Selain itu, pandangan Mahkamah bahwa pengujian Perppu tidak dapat diajukan setelah Perppu disahkan menjadi undang-undang pada praktiknya menutup ruang pembahasan mengenai apakah Perppu ketika pertama dibentuk benar-benar disusun untuk menyelesaikan suatu kegentingan.

Di masa mendatang, Mahkamah Konstitusi RI dapat mengadopsi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Kolombia terhadap peraturan serupa Perppu yang menekankan

pengujian pada tiga aspek, yakni menilai apakah telah terjadi kegentingan atau kedaruratan yang nyata, menilai apakah substansi yang diatur telah proporsional terhadap kegentingan atau kedaruratan yang dihadapi, dan apakah terdapat praktik perpanjangan masa berlaku Perppu yang tidak semestinya.

Selain itu, meskipun penelitian ini memiliki fokus pada perbandingan putusan lembaga peradilan, desain pengaturan kewenangan serupa Perppu dalam Konstitusi Kolombia 1991 juga dapat diadopsi untuk mengurangi ruang ketidakpastian hukum dan pengujian yang menyeluruh terhadap Perppu.

## Referensi

### Buku dan Jurnal

- Ayuni, Qurrata, *Pros and Cons of the Government Regulation in Lieu of Law No. 2 Year 2017 Concerning Mass Organizations*. Dalam Susetyo, Heru *Advancing Rule of Law in a Global Context*. CRC Press. 2020.
- Butt, Simon, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Leiden/Boston: Brill, 2015.
- Carey, JM and Shugart, MS, *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Espinosa, Jose Cepeda and Landau, David, *The Separation of Power, 9 the President: Problems of Executive Overreach*, Dalam *Colombian Constitutional Law: Leading Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Fajrul Falaakh, "Involusi Perppu (Bank Century)", dalam Aloysius Soni BL de Rosari (editor), *Centurygate Mengurai Konspirasi Penguasa – Pengusaha*, Kompas, 2010.
- Negretto G, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America" (2009) 39 *British Journal of Political Science* 117
- Nolte D and Schilling-Vacaflor A, *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (Ashgate 2013)
- Rios-Figueroa J, *Constitutional Courts as Mediator: Armed Conflict, Civil-Military Relation and the Rule of Law in Latin America* (Cambridge University Press 2016)
- Sajo Andras and Uitz Renata, *Constitution of Freedom: an Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford Univ Press 2019)
- Ulloa FC and Morales V, *Strengths of Colombia* (Editorial Planeta Colombiana SA 2006)
- Uprimny R, "The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia" (2003) 10 *Democratization* 46
- Ziegenhain P, *The Indonesian Parliament and Democratization* (Institute of Southeast Asian Studies 2008)

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Kolombia 1885
- Undang-Undang Dasar Kolombia 1991
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU- VII/2009.

### Website

- "Gov't Issues Perppu to Expedite Disbanding of Anti-Pancasila Organizations, Including HTI" *Jakarta Globe*, 12 Juli 2017. Diakses pada 10 Februari 2020. <https://jakartaglobe.id/news/govt-issues-perppu-expedite-disbanding-anti-pancasila-organizations-including-hti/>

# Menyoal Pengaturan Pidana dan Pemidanaan dalam Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual

**Nur Ansar  
Muhammad Adhar Nasir  
Moh. Ali Rahangiar  
Rizki Zakaria**

Mahasiswa-mahasiswa Program Studi Hukum Pidana, STH Indonesia Jentera

E-mail: nur.ansar@jentera.ac.id;  
adhar.nasir@jentera.ac.id;  
ali.rahangiar@jentera.ac.id;  
rizki.zakariya@jentera.ac.id

## **Abstract**

*The study of sexual violence regulation has been widely discussed. However, this study tends to focuses more on comparisons between laws and regulations. Likewise, the ongoing debate on the formation of the Elimination of Sexual Violence Bill (RUU P-KS) has led to the pros and cons of its ratification, while the determination of punishment and the basis for criminalization has been stirred away from the debate. This study discusses the discourse and process of criminalization as well as the proportionality of penalties in the P-KS Bill that was rarely debated. The methods used in this research are carried out by analyzing the P-KS Bill and its academic manuscripts, and conducting interviews with subjects that reject or support the bill. Douglas Husak's theory of criminalization and Andrew von Hirsch's principle of penal proportionality to underlines the basis of this study. Our findings show that there are three views that have developed in the community regarding the P-KS Bill. In addition, our analysis of two of the nine criminalized acts shows that the criminalization process is theoretically problematic. Likewise, for the determination of the threat of punishment and its proportionality, our analysis shows that the punishment model adopted by the P-KS Bill obscures the limits of seriousness of the criminal act.*

**Keywords:** *Elimination of Sexual Violence Bill, Sentencing, Sanctions, Criminalization, Proportionality.*

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang

Studi atas pengaturan tindak pidana kekerasan seksual atau yang berkaitan dengannya dalam Rancangan Undang-Undang Pencegahan Kekerasan Seksual (RUU P-KS) maupun Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) telah banyak dilakukan.<sup>1</sup> Meski demikian, studi yang ada masih parsial atau hanya difokuskan pada salah satu di antara kedua peraturan tersebut. Kalaupun ada analisis perbandingan, yang dibandingkan adalah RUU P-KS versi Pemerintah terhadap usulan DPR<sup>2</sup>; atau membandingkan RKUHP terhadap KUHP<sup>3</sup>. Sementara studi atas ketentuan pidana kekerasan seksual dalam RKUHP yang ada baru memosisikan rancangan tersebut sebagai bahan yang berdiri sendiri<sup>4</sup> atau dibandingkan dengan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga<sup>5</sup>; atau dilihat dalam konteks kebudayaan Indonesia<sup>6</sup>, atau diletakkan dalam diskursus gerakan perempuan<sup>7</sup>. Demikian halnya terhadap RUU P-KS, sepanjang yang dapat ditelusuri, masih diperlakukan sebagai

- 1 Lihat antara lain, Lidya Suryani Widayati, "Revisi Pasal Perzinaan dalam Rancangan KUHP: Studi Masalah Perzinaan di Kota Padang dan Jakarta", *Jurnal Hukum* 3(16) (2009): 311-336; Nindya Miesye Agita Pasaribu, *Perkembangan Konsep Tindak Pidana Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Skripsi, (Depok: Fakultas Hukum Univ. Indonesia, 2014); Maidina Rahmawati dan Supriyadi W Eddyono, *RUU DPR versus DIM Pemerintah, Melihat Posisi DPR dan Pemerintah atas RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Policy Brief (Jakarta: ICJR, 2017); Ani Purwanti dan Marzellina Hardiyanti, "Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Melalui RUU kekerasan seksual", *Masalah-Masalah Hukum* 47(2) (2018): 138-148; Ani Purwanti dan Rian Adhivira Prabowo, "Women Rights Fulfillment as the Victim of Gross Human Rights Violation: Urgency for the Sexual Violence Eradication Bill", *Indonesia Law Review* 8(3) (September-Desember 2018): 303-315; Ali Rezky dan Oheo Kaimuddin Haris, "Broadening of the Concept of Obscenity in the Draft of Indonesian Penal Code", *Hasanuddin Law Review* 4(2) (2018): 233-241; Sri Wiyanti Eddyono, "RUU Hukum Pidana dan Perlindungan Bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender", *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 6-18; Lidwina Inge Nurtjahyo, "Rumusan Pasal 488 RUU KUHP Indonesia: Potret Kegagalan Membaca Persoalan Akses Perempuan Atas Identitas Hukum", *Jurnal Perempuan* 23 (97) (2018): 29-45; Laili Nur Anisah, "Tindak Pidana Perzinaan RUU KUHP: Perlindungan Hukum Versus Kriminalisasi Perempuan", *Jurnal Perempuan* 23 (97) (2018): 46-62; Mariana Amiruddin, "Tindak Pidana Zina, Kerentanan Perempuan dan Stigma Gerakan", *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 83-101; Umi Rozah dan Erlin Indarti, "Delik Zina: Unsur Substansial dan Penyelesaiannya Dalam Masyarakat Adat Madura" *Masalah-Masalah Hukum* 48(4) (2019): 366-375
- 2 Maidina Rahmawati dan Supriyadi W Eddyono, *RUU DPR versus DIM Pemerintah, Melihat Posisi DPR dan Pemerintah atas RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Policy Brief (Jakarta: ICJR, 2017)
- 3 Umi Rozah dan Erlin Indarti, "Delik Zina: Unsur Substansial dan Penyelesaiannya Dalam Masyarakat Adat Madura" *Masalah-Masalah Hukum* 48(4) (2019): 366-375
- 4 Lidwina Inge Nurtjahyo, "Rumusan Pasal 488 RUU KUHP Indonesia: Potret Kegagalan Membaca Persoalan Akses Perempuan Atas Identitas Hukum", *Jurnal Perempuan* 23 (97) (2018): 29-45; Laili Nur Anisah, "Tindak Pidana Perzinaan RUU KUHP: Perlindungan Hukum Versus Kriminalisasi Perempuan", *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 46-62
- 5 Sri Wiyanti Eddyono, "RUU Hukum Pidana dan Perlindungan Bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender", *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 6-18
- 6 Lidya Suryani Widayati, "Revisi Pasal Perzinaan dalam Rancangan KUHP: Studi Masalah Perzinaan di Kota Padang dan Jakarta", *Jurnal Hukum* 3(16) (2009): 311-336; Umi Rozah dan Erlin Indarti, "Delik Zina: Unsur Substansial dan Penyelesaiannya Dalam Masyarakat Adat Madura" *Masalah-Masalah Hukum* 48(4) (2019): 366-375
- 7 Mariana Amiruddin, "Tindak Pidana Zina, Kerentanan Perempuan dan Stigma Gerakan", *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 83-101

bahan analisis yang berdiri sendiri<sup>8</sup>, atau didiskusikan dalam perspektif hak asasi manusia secara umum.<sup>9</sup>

Pengecualian perlu disebutkan terhadap studi yang dilakukan Pasaribu.<sup>10</sup> Merujuk identifikasi yang disediakan Komnas Perempuan, Pasaribu membuat sebuah daftar yang menghimpun 15 undang-undang yang berkaitan dengan kekerasan dan pelecehan seksual<sup>11</sup>, termasuk pengesahan protokol internasional tentang perdagangan anak, UU Kesehatan, UU Pengadilan HAM, bahkan UU Kependudukan dan UU Keimigrasian. Masalahnya, tidak semua ketentuan dalam peraturan yang dihimpun Pasaribu mengatur ketentuan sanksi pidana dan pemidanaan di samping UU tersebut mengatur urusan berbeda sehingga relevansinya menjadi berkurang, serta terkesan “comot sana-comot sini”. Hal ini dapat dipahami karena ketiadaan aturan khusus yang secara tegas mengatur kekerasan seksual.

Dengan demikian, kecenderungan studi atas ketentuan pidana kekerasan seksual dalam RUU P-KS dan RKUHP sementara ini dapat dipetakan menjadi enam kecenderungan umum. Pertama, analisis terhadap RUU P-KS sebagai bahan yang berdiri sendiri atau diletakkan dalam konteks hak asasi manusia; kedua, analisis terhadap RKUHP sebagai bahan yang berdiri sendiri; ketiga, membandingkan RKUHP dengan KUHP; keempat, membandingkan RKUHP dengan UU PKDRT; kelima, mempermasalahkan RKUHP dari sudut pandang gerakan perempuan; dan terakhir, menempatkan sebagian ketentuan RKUHP dalam konteks antropologi politik Indonesia.

Tanpa maksud mengabaikan arti penting studi di atas, keseluruhan studi tersebut tidak membahas secara serius pemidanaan (sistem sanksi; *sentencing*) yang dianut kedua aturan tersebut, rasionalisasi pemidanaannya (mengapa suatu tindak pidana diancam sekian tahun penjara, apa standarisasinya), berikut kemungkinan implikasi teoritis maupun praktisnya. Kecuali Purwanti dan Prabowo,<sup>12</sup> secara umum, studi di atas lebih banyak memberi porsi pada pro dan kontra suatu ketentuan. Akibatnya, argumentasi yang dibangun cenderung memberi justifikasi terhadap pendirian masing-masing. Misalnya ketentuan RKUHP yang mengkriminalisasi hubungan pasangan pra-nikah, bagi Peneliti yang mendukung kriminalisasi hubungan suami istri di luar pernikahan, data lapangan, pandangan ahli yang dirujuk, atau cara menafsir/memosisikan fakta sosio-antropologis secara biner tanpa konfirmasi silang (*cross confirmation*) menunjukkan bahwa keseluruhan data dan argumentasi yang dihimpun dimaksudkan untuk mengisi *template* yang sejak semula telah disediakan.<sup>13</sup>

- 8 Ani Purwanti dan Marzellina Hardiyanti, “Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Melalui RUU Kekerasan Seksual”, *Masalah-Masalah Hukum* 47(2) (2018): 138-148
- 9 Ani Purwanti dan Rian Adhivira Prabowo, “Women Rights Fulfillment as the Victim of Gross Human Rights Violation: Urgency for the Sexual Violence Eradication Bill”, *Indonesia Law Review* 8(3) (September-Desember 2018): 303-315
- 10 Nindya Miesye Agita Pasaribu, *Perkembangan Konsep Tindak Pidana Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Skripsi, (Depok: Fakultas Hukum Univ. Indonesia, 2014)
- 11 *Id.*, hlm. 67-94
- 12 Keduanya lebih memfokuskan risetnya dalam hal kebutuhan terhadap RUU P-KS berdasarkan sudut pandang hak asasi manusia. Lihat Ani Purwanti dan Rian Adhivira Prabowo, “Women Rights Fulfillment as the Victim of Gross Human Rights Violation: Urgency for the Sexual Violence Eradication Bill”, *Indonesia Law Review* 8(3) (September-Desember 2018): 303-315
- 13 Lidya Suryani Widayati, “Revisi Pasal Perzinaan dalam Rancangan KUHP: Studi Masalah Perzinaan di Kota Padang dan Jakarta”, *Jurnal Hukum* 3(16) (2009): 311-336; Marcus Priyo Gunarto, “Asas Keseimbangan dalam Konsep

Sementara itu, argumentasi peneliti yang menolak kriminalisasi terasa belum meyakinkan dan sama halnya dengan pendukung kriminalisasi, fakta dan argumentasinya masih parsial; di samping ketiadaan oto-kritik terhadap perspektif sendiri.<sup>14</sup>

Perhatian utama penelitian ini, kami arahkan pada pembahasan pidana (*sentencing*) dan rasionalisasinya dalam RUU P-KS dengan mempertimbangkan diskursus yang berkembang sebagai konteksnya. Riset kami akan mengisi kekosongan pembahasan mengenai kekerasan seksual dalam RUU P-KS yang selama ini terfokus hanya pada diskursus atau hanya perbandingan dengan UU lain. Permasalahan ini kami tuangkan dalam dua pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana diskursus yang berkembang di kalangan pemangku kepentingan terkait, mengenai tindak pidana dan ancaman pidana dalam RUU P-KS?;
2. Bagaimana kesesuaian proses kriminalisasi terhadap tindak pidana yang diatur dalam RUU P-KS jika dibandingkan dengan teori kriminalisasi dan sistem penentuan ancaman pidana?

## 1.2. Kerangka Konsep

Rasionalisasi atas kriminalisasi dan proporsionalitas hukuman dibahas oleh Douglas Husak dan von Hirsch. Husak fokus membahas prinsip kriminalisasi dalam kaitannya dengan overkriminalisasi yang terjadi di Amerika Serikat. Sementara Von Hirsch memberikan pandangan tentang prinsip proporsionalitas hukuman. Pandangan mereka, kami gunakan sebagai dasar menganalisis permasalahan dalam penelitian ini.

### 1.2.1. Kriminalisasi

Husak menyebut dua kategori umum dalam teori kriminalisasinya sebagai pedoman (*guideline*) formulasi kebijakan pidana yang dapat dimanfaatkan untuk membaca kebijakan pidana. Dua kategori dimaksud adalah apa yang ia sebut sebagai “pembatas internal (*internal constraints*)” dan “pembatas eksternal (*external constraints*)”.<sup>15</sup>

Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana”, *Mimbar Hukum* 24(1) (2012): 83-97; Ali Rezky dan Oheo Kaimuddin Haris, “Broadening of the Concept of Obscenity in the Draft of Indonesian Penal Code”, *Hasanuddin Law Review* 4(2) (2018): 233-241; Umi Rozah dan Erlyn Indarti, “Delik Zina: Unsur Substansial dan Penyelesaiannya Dalam Masyarakat Adat Madura” *Masalah-Masalah Hukum* 48(4) (2019): 366-375

14 Lidwina Inge Nurtjahyo, “Rumusan Pasal 488 RUU KUHP Indonesia: Potret Kegagalan...”; Laili Nur Anisah, “Tindak Pidana Perzinaan RUU KUHP: Perlindungan Hukum Versus Kriminalisasi Perempuan”, *Jurnal Perempuan* 23 (97) (2018): 46-62; Ani Purwanti dan Marzellina Hardiyanti, “Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Melalui RUU kekerasan seksual”, *Masalah-Masalah Hukum* 47(2) (2018): 138-148

15 Douglas Husak, “Overcriminalization: The Limits of Criminal Law” (New York: Oxford University Press, 2008), hlm. 55-73; 120-133.

### *Internal constraints*

*Internal constrain* menurut Husak adalah bagian dari (general part of) hukum pidana<sup>16</sup> yang di dalamnya terdapat tiga konsep, yakni (i) “*nontrivial harm or evil constraint*: pertanggungjawaban pidana tidak dapat dikenakan kecuali undang-undang didesain untuk melarang *nontrivial harm or evil*”<sup>17</sup>; (ii) *the wrogfulness constraints*: “pertanggungjawaban pidana tidak dapat dikenakan kecuali jika tindakan pelaku (dalam beberapa hal) salah (*wrogful*)”; (iii) *the desert constraint*: hukuman hanya dibenarkan sejauh hukuman tersebut layak atau dengan kata lain, hukuman yang tidak layak adalah tidak dibenarkan.<sup>18</sup> The *desert constraints* menekankan prinsip proporsionalitas<sup>19</sup> yang mensyaratkan keparahan hukuman sensitif terhadap keseriusan kejahatan yang pada akhirnya berkaitan dengan kesalahan (*culpability*) pelaku<sup>20</sup>; dan (iv) *the burden of proof constraint*: oleh karena implikasi pemidanaan adalah melanggar hak-hak individu, maka beban pembuktian harus berada pada pihak yang mengusulkan kebijakan pidana (*criminal legislation*). Jika beban pembuktian diberikan kepada negara, mereka yang mengusulkan untuk memberlakukan tindak pidana harus memberikan alasan bahwa hal itu memenuhi uji kriminalisasi.<sup>21</sup>

Husak mengingatkan bahwa “We should not tolerate deviations from these internal constraints because violations of criminal statutes subject offenders to state punishment, and punishments must be justified. When any of these constraints is breached, criminal liability and punishment are unjustified”.<sup>22</sup>

### *External constraints*

Negara membutuhkan penjelasan yang masuk akal untuk membangun lembaga peradilan pidana yang mampu memajukan kepentingan substansialnya. Pada konteks ini, *external constrain* adalah penyedia penjelasan-penjelasan untuk kepentingan tersebut.<sup>23</sup> Jika *internal constraints* bagi Husak dipahami sebagai bagian dari hukum pidana, maka *external constraints* menurutnya dapat diidentifikasi melalui berbagai isu terkait yang membenarkan legislasi kebijakan pidana. Husak mengatakan “[t]he key to identifying the external constraints in a theory of criminalization, I believe, is to adapt this wealth of experience to the issue of when criminal legislation is justified”.<sup>24</sup> Husak melanjutkan bahwa *external constraint* dapat dipahami sebagai “*rational basis*” yang melegitimasi kepentingan negara (dalam legislasi kebijakan pidana).<sup>25</sup>

16 *Id.*, hlm. 64.

17 *Id.*, hlm. 66.

18 *Id.*, hlm. 82.

19 *Id.*, hlm. 83.

20 *Id.*, hlm. 182.

21 *Id.*, hlm. 100.

22 *Id.*, hlm. 84.

23 *Id.*, hlm. 121.

24 *Id.*, hlm. 126.

25 *Id.*, 126.

Husak lalu membedakan *external constrain* menjadi tiga konsep dengan fungsi pembatasan yang lebih teknis: (i) kepentingan substansial negara (*substantial state interests*); (ii) upaya langsung mendukung kepentingan negara (*direct advancement*); dan (iii) pembatasan minimum yang diperlukan (*minimum necessary extant*).

Ketiga pembatasan tersebut menurut Husak harus menjadi pedoman bagi negara agar tidak berlebihan, eksekutif dan melampaui kebutuhan substansialnya. Ketiga pembatasan tersebut saling berkaitan erat. Relevansi usulan kriminalisasi dengan kepentingan negara harus tetap dipastikan.<sup>26</sup> Husak mengatakan “[t]he government must have a substantial interest in enacting a criminal prohibition, the statute must directly advance the government’s objective, and the law must be no more extensive than necessary to achieve its purpose”.<sup>27</sup>

### 1.2.2. Proporsionalitas

Menurut von Hirsch, tingkat keseriusan kejahatan dapat dilihat dari dua hal: bahaya dari perilaku dan tingkat kesalahan pelaku. Dalam teori proporsionalitasnya, von Hirsch membedakannya menjadi dua kategori, “proporsionalitas kardinal” dan “proporsionalitas ordinal”.<sup>28</sup>

Dalam proporsionalitas kardinal, “harus ada batasan pada tingkat keparahan sanksi yang dapat digunakan untuk menyatakan sejumlah ketidaksetujuan”.<sup>29</sup> Menurutnya, proporsionalitas kardinal menuntut agar proporsi yang masuk akal dipertahankan antara tingkat keseluruhan hukuman dan beratnya tindak pidana. Skala itu seharusnya tidak ditekan sedemikian rupa sehingga tindak pidana yang lebih kecil pun dihukum dengan perampasan yang substansial.<sup>30</sup>

Sementara proporsionalitas ordinal mengharuskan sanksi ditetapkan (*scaled*) menurut keseriusan komparatif kejahatan. Proporsionalitas ordinal mengandung dua sub kategori. *Pertama*, paritas, yaitu proporsionalitas mengizinkan perbedaan dalam tingkat keparahan hukuman hanya sejauh perbedaan tersebut mencerminkan variasi dalam tingkat kesalahan penilaian perilaku.<sup>31</sup> Oleh karena itu, jika dua orang pelaku dihukum dalam kejahatan dengan tingkat keseriusan yang sama, mereka layak dihukum dengan tingkat penderitaan yang sama.<sup>32</sup> *Kedua*, pemerinkatan (*rank ordering*), menghukum suatu kejahatan lebih berat dari kejahatan lainnya menunjukkan banyaknya penolakan/ketercelaan atas kejahatan tersebut sehingga hanya dibenarkan jika kejahatan tersebut memang benar-benar serius. Sehingga, hukuman harus dibuat berskala agar mencerminkan tingkat keseriusan kejahatannya (*seriousness rankings of the crimes*). Hal ini menurutnya perlu untuk “membatasi sejauh mana

26 Anugerah Rizki Akbari, “Aspek Kontrol Kejahatan & (Over)Kriminalisasi, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 46/Puu-Xiv/2016,” MaPPi FHUI, 2016, diakses 03 Januari 2020, <http://mappifhui.org/2016/10/04/aspek-kontrol-kejahatan-kriminalisasi-dalam-perkara-pengujian-undang-undang-nomor-46puu-xiv2016/>.

27 Douglas Husak, *supra note 15*, hlm. 160.

28 Andrew von Hirsch, “Proportionality in the Philosophy of Punishment”, *Crime and Justice 16 (1992)* hlm. 75 dst.

29 *Id.*, hlm. 77.

30 *Id.*, hlm. 83.

31 *Id.*, hlm. 79.

32 *Id.*

pengaturan hukuman pada skala dapat bervariasi secara internal untuk tujuan pencegahan kejahatan.<sup>33</sup>

Selain sub-kategori di atas, terdapat konsep teknis—bagian dari ‘proporsionalitas ordinal’—pengukur keseriusan: *spacing*. Menurutnya, *spacing* (jarak) diandaikan sebagai jarak antara satu tindak pidana dengan tindak pidana lainnya. Contohnya perbuatan X, Y dan Z merupakan kejahatan dalam urutan diagonal. X adalah yang paling serius, begitu juga Y tetapi tingkat keseriusan Y sedikit di bawah X. Sedangkan Z adalah yang paling rendah keseriusannya.<sup>34</sup> Jarak antara satu perbuatan dengan perbuatan lain menjelaskan perbedaan keseriusan masing-masing tindak pidana.<sup>35</sup>

## 2. Metode Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kami menganalisis ketentuan pidana dan pemidanaan dalam RUU P-KS. Selain menganalisis norma, secara teknis, studi ini akan memeriksa naskah akademik dari RUU P-KS tersebut; mewawancarai pihak yang terlibat menyusun naskah akademik maupun rancangan aturannya. Menyadari bahwa suatu aturan tidak dibuat dalam situasi bebas nilai, sementara pro dan kontra telah menyertai pembahasan RUU P-KS, maka kami perlu mewawancarai pihak yang mendukung maupun menolak, lembaga maupun individu. Mereka antara lain Asfinawati dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, sebagai pihak yang terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU P-KS; Peneliti *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR); Aliansi Cinta Keluarga (AILA); Nahdlatul Ulama (NU); Front Pembela Islam (FPI); Dan individu yang selama ini vokal menyuarakan pengesahan RUU P-KS.

RUU P-KS yang kami gunakan dalam penelitian ini adalah versi Januari 2017. RUU tersebut kami unduh dari laman resmi DPR RI ([dpr.go.id](http://dpr.go.id)).<sup>36</sup> Memang terdapat RUU versi lain, yaitu DIM Pemerintah per September 2019, namun kami memutuskan menggunakan versi DPR karena versi DIM Pemerintah masih menjadi pembahasan para pihak. Jika beberapa perubahan disepakati, seharusnya, akan terdapat RUU baru di laman DPR RI. Namun, sampai kami melakukan penelitian ini, RUU P-KS yang tersedia dan diunggah secara resmi di laman DPR RI hanya yang versi 2017. Oleh karena itu, kami menggunakan versi DPR, per Januari 2017.

Pengumpulan data kami lakukan pada 03 Oktober 2019 hingga 06 Januari 2020. Data-data yang terkumpul kemudian diorganisir, dan dianalisis menggunakan teori, prinsip-prinsip pemidanaan yang relevan. Dalam penelitian ini, kami mengangkat dua dari Sembilan jenis tindak pidana yang diatur dalam RUU P-KS sebagai bahan analisis mengenai penentuan sanksi dan justifikasi atas kriminalisasi perbuatannya.

33 *Id.*

34 *Id.*, hlm. 82.

35 *Id.*, hlm. 94.

36 Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual, versi DPR RI, Januari 2017, <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20170201-043128-3029.pdf>

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Diskursus dan Proses Kriminalisasi dalam RUU P-KS

##### 3.1.1. Diskursus

Sikap masyarakat terhadap RUU P-KS terbagi menjadi tiga kecenderungan. Pertama adalah kelompok yang memandang RUU tersebut sebagai jawaban atas kekosongan hukum dan perlindungan korban. Kedua adalah pihak yang memandang RUU tersebut mengandung nilai-nilai feminisme barat yang bertentangan dengan agama serta budaya timur. Ketiga adalah kelompok yang memandang permasalahan dalam RUU tersebut bukan pro atau kontra, tetapi harus dikaji ulang khususnya tindakan yang dikriminalisasi dan ancaman hukumannya (lihat tabel1).

Tabel 1. Diskursus pembuatan RUU P-KS

Pro RUU P-KS	Kontra RUU P-KS	RUU P-KS Harus Dikaji Ulang
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat kekosongan hukum dalam menangani kekerasan seksual</li> <li>• Mengatur 9 jenis tindak pidana kekerasan seksual</li> <li>• Penyelesaian kasus kekerasan seksual selama ini lebih banyak merugikan korban</li> <li>• Hukuman terhadap pelaku cenderung ringan tidak sebanding dengan apa yang dialami korban</li> <li>• Memuliakan perempuan yang selama ini menjadi korban kekerasan seksual</li> <li>• Korban dan keluarga akan mendapat dukungan proses pemulihan dari negara</li> <li>• Pelaku kekerasan seksual mendapat akses untuk rehabilitasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengandung nilai-nilai feminisme barat yang bertentangan dengan agama dan Pancasila</li> <li>• RUU P-KS bertujuan melindungi kelompok LGBT</li> <li>• Undang-undang yang ada sudah cukup untuk menangani kejahatan seksual yang terjadi</li> <li>• Masalah sekarang adalah penegakan hukum terhadap aturan yang sudah ada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delik pemaksaan perkawinan masih ambigu</li> <li>• Tindak pidana pemaksaan kontrasepsi mesti dikaji ulang, karena delik tersebut masuk dalam lingkup penganiayaan yang sudah diatur dalam KUHP</li> <li>• Pidana minimum-maksimum akan membuat Jaksa terbuai dengan angka ancaman hukuman</li> <li>• Ganti rugi bisa diakomodir melalui keadilan restoratif, tidak perlu bersifat mandatory.</li> <li>• Mesti sejalan dengan reformasi hukum pidana. Memilih mana yang bisa dicover dalam pembaruan KUHP dan mana yang tidak</li> </ul>

Diskursus yang mendominasi pembicaraan di kalangan publik adalah pro dan kontra pengesahan RUU P-KS. Narasi yang muncul adalah RUU P-KS mengisi kekosongan hukum dan perlindungan bagi korban. Selain itu, di kalangan yang menolak pengesahan lebih banyak berbicara tentang RUU P-KS mengandung nilai-nilai feminis barat dan tidak sesuai dengan agama dan Pancasila. Pandangan yang kontra terhadap pengesahan RUU tersebut, cenderung dikemukakan oleh kelompok agama seperti FPI dan AILA.

Namun, diskursus tersebut lebih mengarah pada bagaimana memandang RUU P-KS secara umum. Pro dan kontra tersebut justru, lebih banyak berbicara tentang harus disahkan

atau tidak. Sementara penetapan hukuman dan delik, kurang diperhatikan. Persoalan pengaturan delik dan ancaman hukuman, hanya dibahas oleh segelintir orang, salah satunya adalah peneliti ICJR yang menyatakan bahwa RUU P-KS harus dikaji ulang, khususnya delik dan ancaman pidananya, jangan sampai tidak sejalan dengan semangat reformasi hukum pidana.

### 3.1.2. Kriminalisasi dan Penentuan Ancaman Hukuman

Komnas Perempuan menginventarisasi 15 bentuk kekerasan seksual,<sup>37</sup> namun hanya 9 tindakan yang dikriminalisasi dalam RUU P-KS.<sup>38</sup> Naskah akademik menyebutkan bahwa tidak semua 15 jenis kekerasan seksual tersebut memiliki unsur subjektif dan objektif.<sup>39</sup> Selain itu, jenis kekerasan seksual yang berbasis budaya dapat diselesaikan melalui pendidikan dan penyebarluasan informasi, khususnya keadilan gender dan praktik budaya yang masih merugikan perempuan.<sup>40</sup> Jenis kekerasan seksual lainnya pun telah diatur secara spesifik dalam undang-undang lain dengan memadai.<sup>41</sup> Perbuatan yang dianggap memiliki unsur subjektif dan objektif dan dipidana dalam RUU P-KS adalah pelecehan seksual, eksploitasi seksual, pemaksaan kontrasepsi, pemaksaan aborsi, perkosaan, pemaksaan perkawinan, pemaksaan pelacuran, perbudakan seksual, dan penyiksaan seksual.<sup>42</sup>

Sembilan bentuk kekerasan seksual yang akan dipidana dalam RUU P-KS, didasarkan pada kasus yang diterima oleh Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan.<sup>43</sup> Kasus-kasus tersebut dilaporkan oleh perempuan korban, orang tua, dan masyarakat kepada dua lembaga tersebut yang ada di 33 provinsi.<sup>44</sup> Misalnya perbuatan yang paling ringan,<sup>45</sup> pelecehan seksual yang dilakukan dengan cara beragam baik berupa sentuhan fisik maupun tidak, seperti memperlihatkan kemaluan pelaku atau memfoto korban saat sedang mandi lalu menyebarkannya.<sup>46</sup> Pelecehan seksual ini bukan hanya dilakukan oleh individu tapi, juga dilakukan oleh aparaturnegara atau penegak hukum, contohnya Penuntut Umum

37 Thoeng Sabrina (Peny.), "Kekerasan Seksual: Kenali dan Tangani! 15 Bentuk Kekerasan Seksual," *Komnas Perempuan*, 21 Oktober 2017, diakses 18 Oktober 2019, <https://www.komnasperempuan.go.id/read-news-kekerasan-seksual-kenali-dan-tangani-15-bentuk-kekerasan-seksual>; Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Cet.1 (Jakarta: Komnas Perempuan, 2017), hlm. 34-37.

38 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual," Cet.1 (Jakarta: Komnas Perempuan, 2017), hlm. 95; Wawancara dengan Asfinawati, Direktur Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) pada 09 Desember 2019.

39 *Id.*

40 *Id.*

41 *Id.*

42 *Id.*

43 *Id.*, hlm. 37.

44 *Id.*

45 Berdasarkan Naskah Akademik, 9 jenis tindakan kekerasan seksual yang akan dipidana, disusun dari yang paling ringan hingga yang paling berat, dimulai dari pelecehan seksual, eksploitasi seksual, pemaksaan kontrasepsi, pemaksaan aborsi, perkosaan, pemaksaan perkawinan, pemaksaan pelacuran, perbudakan seksual, dan yang paling berat adalah penyiksaan seksual, lihat hlm. 95.

46 *Id.*, hlm. 37.

yang melakukan pelecehan seksual terhadap seorang wanita berumur 28 tahun di sekitar Jakarta.<sup>47</sup> Sementara perbuatan yang paling berat, yaitu penyiksaan seksual, dilakukan oleh aparat penegak hukum sebagai bentuk penghukuman atau saat meminta keterangan atau pengakuan dari korban.<sup>48</sup>

Beberapa bentuk kekerasan seksual dalam RUU P-KS sebenarnya telah diatur dalam peraturan perundangan-undangan lain. Hal ini dinyatakan dalam naskah akademik RUU P-KS bahwa jenis tindak pidana yang akan diatur di dalamnya akan memperbarui definisi dan tindak pidana kekerasan seksual dalam KUHP, UU Perlindungan Anak, UU PKDRT, dan UU Pornografi, serta mengisi kekosongan hukum.<sup>49</sup> Misalnya delik perkosaan dalam pasal 285 KUHP, oleh RUU P-KS diberi pengertian baru sebagaimana dituliskan dalam pasal 16 RUU tersebut.<sup>50</sup>

Pembaruan definisi perkosaan memperluas cakupan dari delik perkosaan yang selama ini diatur dalam pasal 285 KUHP. Selama ini, perkosaan hanya dimaknai sebagai penetrasi penis ke dalam vagina. Sementara bentuk-bentuk lain seperti oral dan anal sex, selama ini tidak dianggap sebagai perkosaan. Padahal, di berbagai negara lain, perkosaan telah dimengerti secara lebih “longgar” dengan memasukkan “*consent*” atau melawan kehendak/persetujuan korban; dan penetrasi tidak harus selalu oleh penis ke dalam vagina sebagai standar pemerkosaan walaupun kategori seperti “kekerasan”, “ancaman kekerasan”, “pemaksaan” dan “persetubuhan” masih tetap dipertahankan.<sup>51</sup>

Berikut ini adalah perbedaan definisi dan unsur tindak pidana perkosaan dalam KUHP dan RUU P-KS:

#### **Pasal 285 KUHP**

Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seorang wanita bersetubuh dengan dia di luar perkawinan, diancam karena melakukan perkosaan dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.<sup>52</sup>

#### **Pasal 16 RUU P-KS**

Perkosaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf e adalah Kekerasan Seksual yang dilakukan dalam bentuk kekerasan, ancaman kekerasan, atau tipu muslihat, atau menggunakan kondisi seseorang yang tidak mampu memberikan persetujuan untuk melakukan hubungan seksual.<sup>53</sup>

47 *Id.*, hlm. 38.

48 *Id.*, hlm. 43.

49 *Id.*, hlm. 80.

50 Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual, versi DPR per 31 Januari 2017, <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20170201-043128-3029.pdf>

51 Anugerah Rizki Akbari, Adery Ardhan Saputro, dan Bela Annisa, *Reformasi Pengaturan Tindak Pidana Perkosaan*, (Depok: MaPPI FHUI, 2016), hlm. 5-8.

52 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, penj. Andi Hamzah, *KUHP dan KUHP*, Ed. Revisi (Jakarta: Rineka Cipta, 2018), hlm. 115.

53 Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual, versi Januari 2017, diunduh di website DPR ([dpr.go.id](https://www.dpr.go.id)), <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20170201-043128-3029.pdf>

Tindak pidana perkosaan dalam KUHP dijabarkan sekaligus dengan sanksinya. Sementara dalam RUU P-KS, sanksi tindak pidana perkosaan dirumuskan dalam bagian ketujuh (pidana Perkosaan) dari pasal 108-115. Berdasarkan pasal 108 ayat (1) yang mengatur perkosaan secara umum, sanksi tindak pidana tersebut adalah paling singkat 3 tahun dan paling lama 12 tahun dan tambahan ganti kerugian.

Terdapat pidana pokok, pidana tambahan, serta sanksi administrasi terhadap aparat penegak hukum yang melanggar kewajiban yang ditetapkan dalam RUU P-KS.<sup>54</sup> Pidana pokok tersebut berupa penjara dan rehabilitasi khusus. Sementara pidana tambahan yaitu restitusi; perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; kerja sosial; pembinaan khusus; pencabutan hak asuh; pencabutan hak politik; pencabutan hak menjalankan pekerjaan; pencabutan jabatan atau profesi; dan pengumuman putusan hakim.

Pidana penjara dalam RUU P-KS menggunakan minimum-maksimum ancaman hukuman. Hal ini didasarkan pada putusan hakim yang mengadili kasus kekerasan seksual di mana undang-undang tidak mengatur ancaman pidana minimal, membuat hukuman yang dijatuhkan Hakim sangat rendah bahkan tidak sampai setengah dari tuntutan Penuntut Umum.<sup>55</sup> Padahal kekerasan seksual berdampak seumur hidup terhadap korban dan keluarganya.<sup>56</sup> Dampak tersebut berupa psikis misalnya stres; dampak sosial misalnya dikucilkan dari komunitas; dampak kesehatan reproduksi misalnya keguguran; dampak kesehatan misalnya infeksi; dan dampak keamanan misalnya terancam dan risiko kekerasan berlanjut.<sup>57</sup>

Sementara rehabilitasi khusus ditujukan kepada terpidana yang merupakan pelaku kekerasan seksual berusia di bawah 14 tahun atau pelaku yang melakukan pelecehan seksual yang sifatnya tidak ada kontak tubuh dengan korban.<sup>58</sup> Rehabilitasi ini bertujuan untuk mengubah pola pikir, cara pandang, dan perilaku seksual, sekaligus untuk mencegah terjadinya keberulangan kekerasan seksual oleh pelaku.<sup>59</sup> Menurut Asfinawati dari YLBHI, asumsi rehabilitasi khusus adalah tindakannya hanya non-fisik dan pelaku punya pemahaman yang salah terhadap perempuan.<sup>60</sup> Walau rehabilitasi sebenarnya juga telah dilakukan oleh Lembaga Pemasyarakatan tetapi, berdasarkan naskah akademik, tindakan itu kurang maksimal dan dibutuhkan rehabilitasi yang bertujuan untuk mengubah cara pandang terpidana.<sup>61</sup>

54 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 37*, hlm. 118.

55 *Id.*

56 Jaringan Kerja Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Pro Perempuan (Jkp3), "Lembar Info: Cerdas Memahami Pentingnya Uu Penghapusan Kekerasan Seksual," JKP3, Mei 2018.

57 *Id.*

58 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 37*, hlm. 118.

59 *Id.*, hlm. 120.

60 Wawancara dengan Asfinawati, Direktur Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) via pesan *Whatsapp*, 05 Januari 2020.

61 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 37*, hlm. 120.

### 3.2. Kriminalisasi Pelecehan Seksual Verbal dan Proporsionalitas Hukuman Pemaksaan Perkawinan

Sesuai dengan yang kami paparkan pada bagian sebelumnya, bahwa terdapat sembilan tindakan yang dikriminalisasi dalam RUU P-KS. Namun, dalam bagian ini, kami hanya menganalisis dua dari sembilan bentuk kekerasan seksual. Pelecehan seksual non-fisik dan pemaksaan perkawinan akan menjadi kekerasan seksual yang kami diskusikan dalam bab ini. Berikut kami sajikan pembahasan dua bentuk kekerasan seksual tersebut.

#### 3.2.1. Kriminalisasi Pelecehan Seksual Non-fisik/Verbal

Pelecehan verbal (non-fisik) merupakan satu dari sembilan tindak pidana yang diatur dalam RUU P-KS. Tindak pidana tersebut mirip dengan Pasal 315 KUHP. Tabel 2. membandingkan rumusan kedua pasal tersebut.

Tabel 2. Perbedaan pasal 91 RUU P-KS dengan pasal 315 KUHP

<b>Pasal 91 RUU P-KS</b> Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual versi DPR RI 2017	<b>Pasal 315 KUHP</b> Pasal 315 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Penj. Andi Hamzah)
Ayat (1): Setiap orang yang melakukan pelecehan seksual non-fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a yang mengakibatkan seseorang merasa terhina, direndahkan atau dipermalukan dipidana rehabilitasi khusus paling lama 1 (satu) bulan.	Tiap-tiap penghinaan dengan sengaja yang tidak bersifat pencemaran atau pencemaran tertulis yang dilakukan terhadap seseorang, baik di muka umum dengan lisan atau tulisan, maupun di muka orang itu sendiri dengan lisan atau perbuatan, atau dengan surat yang dikirimkan atau diterimakan kepadanya, diancam karena penghinaan ringan dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.
Ayat (2): pemberatan dari ayat sebelumnya.*	
Tindakan apa saja yang dimaksud, tercantum di penjelasan Pasal 12 ayat (1).**	

\* Lihat Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Versi DPR RI 2017 Pasal 91 ayat (2) "a. orang tua atau keluarga; b. seseorang yang berperan, bertugas atau bertanggungjawab memelihara, mengawasi, atau membina di lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, lembaga sosial, tempat penitipan anak, atau tempat-tempat lain di mana anak berada dan seharusnya terlindungi keamanannya c. atasan, pemberi kerja atau majikan d. seseorang yang memiliki posisi sebagai tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, atau pejabat. maka ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah dengan pidana tambahan kerja sosial."

\*\* Lihat Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Versi DPR RI 2017 penjelasan pasal 12 ayat (1) "Yang dimaksud dengan tindakan non fisik meliputi namun tidak terbatas pada: a. siulan, kedipan mata; b. gerakan atau isyarat atau bahasa tubuh yang memperlihatkan atau menyentuh atau mempermainkan alat kelamin; c. ucapan atau komentar yang bernuansa sensual atau ajakan atau yang mengarah pada ajakan melakukan hubungan seksual; d. mempertunjukkan materi-materi pornografi; dan e. memfoto secara diam-diam dan atau mengintip seseorang. Bentuk ancaman dapat dilakukan secara verbal dan non verbal, secara langsung atau tidak langsung, atau melalui isyarat tertentu."

Naskah Akademik RUU P-KS mencontohkan sebuah kasus pelecehan verbal hingga ancaman pemerkosaan yang dialami suatu komunitas agama di Bekasi.<sup>62</sup> Jika dilihat rumusan pasal, kasus tersebut sebetulnya dapat diproses menggunakan Pasal 315 KUHP. Pasal 315 KUHP tidak mensyaratkan apakah di muka umum atau di ruang privat, yang penting adalah seseorang merasa terhina. Sedangkan pelecehan seksual verbal jelas merupakan penghinaan bagi setiap orang. Pasal 315 KUHP juga tidak mensyaratkan akibat atau ketika timbul perasaan terhina atau dipermalukan, tetapi sepanjang perbuatannya bukan kategori pencemaran verbal atau tertulis.

Perbedaan kedua ketentuan di atas adalah Pasal 91 RUU P-KS mengatur pelecehan secara rinci dengan merujuk penjelasan Pasal 12 ayat (1) RUU P-KS—tapi tidak terbatas dengan perbuatan yang dicantumkan.<sup>63</sup> Sedangkan Pasal 315 KUHP meliputi segala bentuk penghinaan. Perbedaan lain terletak pada ancaman hukuman. Pasal 91 RUU P-KS menetapkan rehabilitasi khusus dan kerja sosial sebagai hukuman<sup>64</sup>, sedangkan Pasal 315 menetapkan penjara atau denda.

Justifikasi atas kriminalisasi pelecehan seksual non-fisik didasarkan pada kasus nyata. Misalnya seseorang yang memfoto korban yang sedang mandi dan menyebarkan foto telanjang korban saat kecelakaan.<sup>65</sup> Sementara penjelasan pasal dalam RUU P-KS, bentuk-bentuk kejahatan tersebut termasuk siulan dan kedipan mata.<sup>66</sup> Jika menggunakan prinsip *internal constraints* dari teori kriminalisasi Husak, maka memfoto orang yang sedang mandi atau menyebarkan foto telanjang orang lain adalah perbuatan jahat karena memermalukan dan menghina korban. Selain itu, negara juga berkepentingan (prinsip *external constraints*) melindungi warganya dari perbuatan jahat yang menghinakan serta menjamin rasa aman dan kenyamanan bagi warganya.

Meski demikian, bentuk pelecehan seksual non-fisik dalam penjelasan Pasal 12 ayat (1) RUU P-KS seperti siulan dan kedipan mata perlu ditinjau kembali. Dua perbuatan ini memang membuat risih, tapi apakah jahat? Naskah akademik merujuk kasus menyebarkan foto telanjang dan mengintip serta memfoto orang di kamar mandi sebagai justifikasi.<sup>67</sup> Namun,

62 Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 38*, hlm.32.

63 Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Versi DPR RI 2017 Pasal 12 ayat (1) “Pelecehan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a adalah Kekerasan Seksual yang dilakukan dalam bentuk tindakan fisik atau non-fisik kepada orang lain, yang berhubungan dengan bagian tubuh seseorang dan terkait hasrat seksual, sehingga mengakibatkan orang lain terintimidasi, terhina, direndahkan, atau dipermalukan.” Lihat Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual Versi DPR RI 2017 penjelasan pasal 12 ayat (1) “Yang dimaksud dengan tindakan non fisik meliputi namun tidak terbatas pada: a. siulan, kedipan mata; b. gerakan atau isyarat atau bahasa tubuh yang memperlihatkan atau menyentuh atau mempermainkan alat kelamin; c. ucapan atau komentar yang bernuansa sensual atau ajakan atau yang mengarah pada ajakan melakukan hubungan seksual; d. mempertunjukkan materi-materi pornografi; dan e. memfoto secara diam-diam dan atau mengintip seseorang. Bentuk ancaman dapat dilakukan secara verbal dan non verbal, secara langsung atau tidak langsung, atau melalui isyarat tertentu.”

64 Ancaman terhadap pelanggaran pasal 91 ayat 2.

65 Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 37*, hlm. 37-38.

66 Dalam penjelasan pasal 12 ayat (1) RUU P-KS bentuk-bentuk pelecehan seksual verbal adalah (a) siulan, kedipan mata; (b) gerakan atau isyarat atau bahasa tubuh yang memperlihatkan atau menyentuh atau mempermainkan alat kelamin; (c) ucapan atau komentar yang bernuansa sensual atau ajakan atau yang mengarah pada ajakan melakukan hubungan seksual; (d) mempertunjukkan materi-materi pornografi; dan (e) memfoto secara diam-diam dan atau mengintip seseorang.

67 Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note 37*, hlm. 37-38.

tidak ada penjelasan yang menjustifikasi sifat jahat siulan dan kedipan mata sebagai perbuatan yang perlu dikriminalisasi. Jika merujuk pandangan Husak, bersiul dan kedipan mata tidak dapat dikriminalisasi karena tidak ada justifikasi yang memadai untuk itu. Mengingat pidana adalah jalan terakhir (*ultima ratio*), maka tidak tepat negara mengkriminalisasi suatu perbuatan tanpa justifikasi yang sepadan dan tanpa mempertimbangkan perangkat pengendalian sosial yang lain<sup>68</sup>.

Bersiul dan kedipan mata dapat ditangani melalui cara yang sama dalam penanganan kekerasan seksual lain yang tidak dikriminalisasi seperti disebutkan dalam naskah akademik<sup>69</sup>, yaitu mengintensifkan pendidikan dan penyebaran informasi tentang keadilan gender dan praktik budaya yang masih merugikan perempuan.

Kriminalisasi pelecehan seksual non-fisik dapat dikatakan sebagai pengkhususan delik dari pasal 315 KUHP. Jadi, kembali pada poin diskursus, di mana salah satu pihak menyarankan agar jenis tindak pidana dan ancaman hukuman mesti sejalan dengan reformasi hukum pidana. Dengan kata lain, kriminalisasi pelecehan seksual non-fisik harus dikaji apakah masih perlu diatur atau tidak. Begitu juga dengan perbuatan yang digolongkan sebagai bentuk pelecehan seksual non-fisik, mesti dikaji kembali apa justifikasi yang diberikan sehingga perbuatan tersebut pantas untuk dihukum.

### 3.2.2. Proporsionalitas Hukuman dalam Pemaksaan Perkawinan

Naskah akademik tidak memberikan penjelasan atas penetapan ancaman hukuman. Oleh karena itu, diperlukan perbandingan terhadap peraturan lain guna menemukan “keseriusan komparatif” pemaksaan perkawinan terhadap tindak pidana lainnya.

Menurut von Hirsch, jumlah ancaman pidana yang ditetapkan terhadap suatu perbuatan mewakili tingkat ketidaksetujuan publik terhadap perbuatan tersebut, sekaligus menunjukkan derajat ketercelaannya.<sup>70</sup> RUU P-KS menetapkan ancaman pidana penjara maksimal 15 tahun terhadap pemaksaan perkawinan anak yang mengakibatkan kegugangan jiwa pada anak. Artinya, perumus kebijakan ingin mengatakan bahwa perbuatan tersebutlah yang paling tercela dari kategori pemaksaan perkawinan.

Ancaman pidana pemaksaan perkawinan anak (Pasal 118 Ayat 3) sama dengan ancaman pidana pembunuhan dalam KUHP<sup>71</sup> dan pengangkutan WNI ke luar Indonesia untuk dieksploitasi dalam UU 21/2007 (TPPO).<sup>72</sup> Maka dari segi derajat ketercelaan, perumus RUU P-KS menempatkan sifat jahat “pemaksaan perkawinan anak yang berakibat kegugangan jiwa” sejajar dengan “pembunuhan” dan “pengangkutan WNI ke luar negeri untuk dieksploitasi.” Sanksi, dalam teori proporsionalitas kardinal, adalah cara menyatakan

68 Kebudayaan yang menjadi salah satu penyebab ketimpangan gender dan masalah kekerasan dan pelecehan seksual tidak harus selalu ditangani menggunakan pendekatan “women centred”. Karena penyebabnya kebanyakan di luar perempuan, maka penanganannya perlu diarahkan pada sebab-sebab tersebut. Lihat, Agus Pratiwi “Integrasi Perlindungan Hak-Hak Perempuan dalam Reformasi Hukum”, *Jentera* 22 (7) (2012): 5-24

69 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan, *supra note* 37, hlm. 95.

70 Lihat Andrew von Hirsch, *supra note* 28, hlm. 77.

71 Pasal 338 KUHP.

72 Pasal 4 UU No. 21/2007.

Tabel 3. Perbandingan ancaman pidana

Aturan	Perbuatan	Ancaman Pidana
<b>KUHP</b> Pasal 338	Barang siapa dengan sengaja merampas nyawa orang lain, diancam karena pembunuhan [...]	dengan pidana penjara paling lama 15 tahun.
<b>UU No. 21 tahun 2007</b> Pasal 4	Setiap orang yang membawa warga negara Indonesia ke luar wilayah negara Republik Indonesia dengan maksud untuk dieksploitasi di luar wilayah negara Republik Indonesia	Pidana penjara paling singkat 3 tahun, paling lama 15 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 120.000.000,00 dan paling banyak Rp 600.000.000,00
<b>RUU P-KS</b> Pasal 118 (3)	Apabila pemaksaan perkawinan sebagaimana dimaksud Pasal 11 ayat (2) huruf f mengakibatkan anak mengalami keguncangan jiwa [...]	Pidana penjara paling singkat 6 tahun; paling lama 15 tahun dan pidana tambahan pembinaan khusus
<b>UU No. 26 tahun 2000</b> Pasal 8	Genosida: a. membunuh anggota kelompok; b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok; dst.	[M]elakukan perbuatan dalam Pasal 8 huruf a, b, c... dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 25 tahun dan paling singkat 10 tahun.
<b>Statuta Roma</b> Pasal 5	Yurisdiksi Mahkamah terbatas pada kejahatan paling serius menyangkut masyarakat internasional secara keseluruhan. Yurisdiksi Mahkamah sesuai Statuta berkenaan dengan kejahatan: a. genosida; b. Kejahatan terhadap kemanusiaan [...]	a. Hukuman penjara tidak melebihi batas tertinggi 30 tahun; b. Hukuman penjara seumur hidup jika dibenarkan oleh gawatnya kejahatan dan keadaan-keadaan pribadi dari orang yang dihukum (Ps. 177)

sejumlah ketidaksetujuan terhadap perbuatan yang dilarang.<sup>73</sup> Karena itu, secara tidak langsung, perumus menyatakan bahwa karena tingkat ketercelaan tiga perbuatan tersebut sederajat, sehingga penderitaan yang dibebankan kepada pelaku pun setara.

Padahal, tiga perbuatan tersebut berbeda, terutama pembunuhan yang pada dirinya sendiri telah mengandung sifat jahat yang absolut (*mala in se*) sehingga “kita tidak butuh hukum pidana untuk tahu bahwa tindakan tersebut adalah jahat”.<sup>74</sup> Sedangkan sifat jahat pemaksaan perkawinan, sebagaimana telah kami sebutkan pada bagian kriminalisasi, adalah relatif; jahat bagi suatu komunitas, belum tentu jahat bagi yang lain.

Ketentuan Pasal 139 RUU P-KS mengatakan:

Dalam hal terdapat tindak pidana lainnya yang menyertai tindak pidana Kekerasan Seksual, hakim menjatuhkan pidana berdasarkan penjumlahan ancaman pidana yang menyertai tindak pidana Kekerasan Seksual.<sup>75</sup>

Jika perbuatan pemaksaan perkawinan terhadap anak dilakukan oleh pejabat publik (ancaman maksimum 9 tahun) dan akibatnya mengguncang jiwa si anak (ancaman maksimum 15 tahun) sekaligus putus sekolah (ancaman maksimum 14 tahun), maka—mengacu pada

<sup>73</sup> Von Hirsch, *supra note 28*, hlm. 77.

<sup>74</sup> RA Duff, “Responsibility, Citizenship and Criminal Law” dalam Antony Duff dan Stuart P. Green (eds.), *Philosophical Foundations of Criminal Law* (New York: Oxford University Press, 2011) hlm. 127-128; lihat juga Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of Criminal Law* (New York: Oxford University Press, 2008) hlm. 104-105.

<sup>75</sup> Penjelasan pasal ini hanya menyatakan “cukup jelas.”

Pasal 139—pertanyaannya, apakah hakim akan mengakumulasi semua ancaman hukuman tersebut? Jika demikian, hal ini akan melampaui ancaman pidana maksimum terhadap kejahatan genosida dalam UU Pengadilan HAM maupun kejahatan terhadap kemanusiaan dalam Statuta Roma.<sup>76</sup>

Tetapi jika perbuatan tersebut dipandang sebagai perbuatan yang masing-masing berdiri sendiri, maka pidana maksimum yang dijatuhkan ditambah sepertiga hukuman.<sup>77</sup> Hal ini pun masih melampaui ancaman maksimal bagi genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kecuali jika merujuk konsep konkursus idealis, maka hanya ancaman tertinggi yang dijatuhkan.<sup>78</sup>

Konsep teknis “paritas” dalam teori proporsionalitasnya von Hirsch membolehkan perbedaan tingkat keparahan hukuman hanya sejauh perbedaan tersebut mencerminkan variasi dalam tingkat kesalahan perilaku.<sup>79</sup> Sedangkan pemaksaan perkawinan anak dengan segala akibatnya, tidaklah setara jika dibandingkan dengan genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan dari segi sifat kesalahan pelaku. Genosida menurut Statuta Roma adalah tindakan yang bertujuan menghancurkan kelompok nasional, etnis, ras atau keagamaan, seluruhnya atau sebagian.<sup>80</sup>

Menurut kami, kekacauan ini terjadi karena Indonesia tidak memiliki kebijakan umum pemidanaan (*sentencing guideline*) yang menetapkan skala tindak pidana dari yang paling ringan sampai yang paling serius berikut batasan umum hukuman terhadapnya. Menurut von Hirsch, pemeringkatan (*rank ordering*) ini diperlukan sehingga mencerminkan tingkat keseriusan kejahatannya (*seriousness rankings of the crimes*).<sup>81</sup>

#### 4. Kesimpulan

Dalam studi ini, kami mengkaji diskursus pembentukan RUU P-KS beserta proses kriminalisasi dan penentuan hukuman. Kami menemukan tiga pandangan mengenai pembentukan RUU P-KS. Pertama, pandangan yang mendukung agar RUU tersebut disahkan. Kedua, pihak yang memandang bahwa RUU P-KS bertentangan dengan nilai-nilai ketimuran dan agama, oleh karena itu mereka menolak RUU tersebut. Ketiga adalah, pihak yang memandang, bukan dalam konteks pro atau kontra, tapi, justru menekankan agar RUU tersebut dikaji ulang, khususnya delik yang diatur beserta sanksinya.

Sembilan jenis kekerasan seksual yang dikriminalisasi dalam RUU P-KS, lebih banyak memperbarui definisi tindak pidana seperti perkosaan, serta mengambil dari Undang-Undang lain, seperti UU PTPPO, tentang eksploitasi. Begitu pun dengan pelecehan seksual yang diatur dalam RUU ini, juga memperbarui delik pencabulan dalam KUHP. Jika melihat delik-delik yang diatur dalam RUU P-KS, temuan kami dalam studi ini, mendukung riset

76 Lihat tabel 3.

77 Lihat Pasal 65 Ayat (2) KUHP.

78 Lihat Pasal 63 Ayat (1) KUHP.

79 von Hirsch, *supra note* 28, hlm. 79.

80 Lihat Pasal 6 Statuta Roma

81 Von Hirsch, *supra note* 28, hlm. 79.

dari Akbari, yang menyatakan bahwa bentuk-bentuk pidana yang diatur dalam perundang-undangan lebih banyak memperbarui definisi tindak pidana. Dari 1.601 tindak pidana yang ditemukan dalam perundang-undangan Indonesia dari 1998-2014, 885 di antaranya merupakan tindak pidana yang telah ada sebelumnya sedangkan 716 sisanya merupakan tindak pidana baru yang ditemukan di 112 undang-undang.<sup>82</sup>

Selain itu, bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diatur, justru ada yang tidak jelas justifikasinya. Pelecehan seksual non-fisik atau verbal, yaitu bersiul atau kedipan mata, justru dijadikan sebagai bentuk tindak pidana. Namun, tidak ada justifikasi yang kuat untuk mengkriminalisasi perbuatan tersebut. Sebagaimana yang dikatakan oleh Husak, bahwa bila salah satu faktor internal kriminalisasi tidak terpenuhi, misalnya tidak adanya justifikasi dalam mengkriminalisasi suatu perbuatan, maka hal tersebut tidak dapat dibenarkan.<sup>83</sup>

Sedangkan penetapan ancaman hukuman dalam RUU P-KS, justru sulit dilihat proporsionalitasnya. Misalnya dalam bagian diskusi tentang hukuman dalam delik pemaksaan perkawinan. Ancaman hukuman yang ditetapkan justru mengacaukan tingkat keseriusan tindak pidana. Ancaman hukuman dalam Pasal 118 RUU P-KS adalah minimal 6 tahun dan maksimal 15 tahun, hal ini sama dengan ancaman maksimal pembunuhan dalam pasal 338 KUHP. Jika memasukkan hukuman minimum, dapat dianggap bahwa pelanggaran terhadap pasal 118 RUU P-KS, lebih berat dibandingkan menghilangkan nyawa orang lain. Namun, Justifikasi atas penetapan hukuman tersebut tidak ada dalam Naskah Akademik.

Meski telah memaparkan beberapa persoalan dalam RUU P-KS, fokus kami terbatas pada dua bentuk kekerasan seksual yang dikriminalisasi, logika kriminalisasi, serta ancaman hukumannya. Kami tidak bermaksud menggeneralisasi semua bentuk kekerasan seksual yang diatur dalam RUU P-KS. Meski begitu, sebaiknya dikaji kembali delik serta justifikasi atas ancaman hukuman yang ditetapkan dalam sembilan jenis kekerasan seksual yang dipidana.

Perlu kami sebutkan pula bahwa RUU P-KS juga mengatur hal lain seperti perlindungan korban dan proses hukum acara pidana. Oleh karena itu, studi-studi selanjutnya perlu melihat bagian perlindungan korban dan proses acara pidana dalam konteks kekerasan seksual.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada Asfinawati, Direktur Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI); Maidina Rahmawati, Peneliti Institute for Criminal Justice Reform (ICJR); Royadi, Ketua Lembaga Bantuan Hukum Nahdlatul Ulama; Helmi, kuasa hukum Aliansi Cinta Keluarga (AILA); dan Ali Al Atas, bagian Hukum Front Pembela Islam (FPI), yang telah bersedia menjadi narasumber untuk penelitian kami. Kami juga mengucapkan banyak terima kasih kepada Anugerah Rizki Akbari sebagai pembimbing yang telah banyak memberikan masukan terhadap penelitian kami.

82 Anugerah Rizki Akbari (Peny.), *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015), hlm. 31.

83 Douglas Husak, *supra note 16*, hlm. 84.

## Referensi

### Buku

- Akbari, Anugerah Rizki, Adery A. Saputro, dan Bela Annisa. *Reformasi Pengaturan Tindak Pidana Perkosaan*. Depok: MaPPI FHUI, 2016.
- Akbari, Anugerah Rizki, *Peny. Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. *Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual*. Januari 2017. Diakses 19 Oktober 2019, <https://www.dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20170201-043128-3029.pdf>
- Duff, R.A. "Responsibility, Citizenship and Criminal Law." In: Antony Duff & Stuart P. Green (eds.), *Philosophical Foundations of Criminal Law*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Hamzah, Andi. *KUHP dan KUHPA*. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta, 2018.
- Husak, Douglas. *Overcriminalization: The Limits of Criminal Law*. New York: Oxford University Press. 2008.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Forum Pengada Layanan. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Cet.1. Jakarta: Komnas Perempuan, 2017.
- Rahmawati, Maidina dan Supriyadi W Eddyono. 2017. *RUU DPR versus DIM Pemerintah, Melihat Posisi DPR dan Pemerintah atas RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual*. Policy Brief. Jakarta: ICJR, 2017.

### Artikel Jurnal

- Amiruddin, Mariana. "Tindak Pidana Zina, Kerentanan Perempuan dan Stigma Gerakan." *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 83-101.
- Anisah, Laili Nur. "Tindak Pidana Perzinaan RUU KUHP: Perlindungan Hukum Versus Kriminalisasi Perempuan." *Jurnal Perempuan* 23 (97) (2018): 46-62.
- Eddyono, Sri Wiyanti. "RUU Hukum Pidana dan Perlindungan Bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender." *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 6-18.
- Gunarto, Marcus Priyo. "Asas Keseimbangan dalam Konsep Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana." *Mimbar Hukum* 24(1) (2012): 83-97. Diakses 04 Januari 2020. DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16143>.
- Hirsch, Andrew V. "Proportionality in the Philosophy of Punishment." *Crime and Justice* 16 (1992): 55-98. Accessed January 06, 2020. [www.jstor.org/stable/1147561](http://www.jstor.org/stable/1147561).
- Nurtjahyo, Lidwina Inge. "Rumusan Pasal 488 RUU KUHP Indonesia: Potret Kegagalan Membaca Persoalan Akses Perempuan Atas Identitas Hukum." *Jurnal Perempuan* 23(97) (2018): 29-45.
- Pasaribu, N. Miesye Agita. *Perkembangan Konsep Tindak Pidana Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Skripsi. Depok: Fakultas Hukum Univ. Indonesia, 2014.
- Pratiwi, Agus. "Integrasi Perlindungan Hak-Hak Perempuan dalam Reformasi Hukum", *Jentera* 22 (7) (2012): 5-24.
- Purwanti, Ani dan Marzellina Hardiyanti. "Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Melalui RUU Kekerasan Seksual." *Masalah-Masalah Hukum* 47(2) (2018): 138-148. Diakses 04 Januari 2020. DOI: 10.14710/mmh.47.2.2018.138-148.
- Purwanti, Ani dan Rian Adhivira Prabowo. "Women Rights Fulfillment as the Victim of Gross Human Rights Violation: Urgency for the Sexual Violence Eradication Bill." *Indonesia Law Review* 8(3) (2018): 303-315. Diakses 04 Januari 2020. DOI: 10.15742/ilrev.v8n3.509.
- Rezky, Ali dan Oheo Kaimuddin Haris. "Broadening of the Concept of Obscenity in the Draft of Indonesian Penal Code." *Hasanuddin Law Review* 4(2) (2018): 233-241. Diakses 05 Januari 2020. DOI: 10.20956/halrev.v4i2.1402
- Rozah, Umi dan Erlin Indarti. "Delik Zina: Unsur Substansial dan Penyelesaiannya Dalam Masyarakat Adat Madura." *Masalah-Masalah Hukum* 48(4) (2019): 366-375. Diakses 03 Januari 2020. DOI: 10.14710/mmh.48.4.2019.366-375.
- Widayati, L. Suryani. "Revisi Pasal Perzinaan dalam Rancangan KUHP: Studi Masalah Perzinaan di Kota Padang dan Jakarta." *Jurnal Hukum* 3(16) (2009): 311-336. Diakses 03 Januari 2020. DOI: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss3.art2>.

### Referensi Lain

- Akbari, Anugerah Rizki. "Aspek Kontrol Kejahatan & (Over)Kriminalisasi, Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 46/Puu-Xiv/2016." *MaPPI FHUI*. 2016. Diakses 03 Januari 2020. <http://mappifhui.org/2016/10/04/aspek->

kontrol-kejahatan-kriminalisasi-dalam-perkara-pengujian-undang-undang-nomor-46puu-xiv2016/.

Sabrina, Thoeng (Peny). "Kekerasan Seksual: Kenali dan Tangani! 15 Bentuk Kekerasan Seksual," *Komnas Perempuan*, 21 Oktober 2017, diakses 18 Oktober 2019, <https://www.komnasperempuan.go.id/read-news-kekerasan-seksual-kenali-dan-tangani-15-bentuk-kekerasan-seksual>.

Jaringan Kerja Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Pro Perempuan (Jkp3). 2018. "Lembar Info: Cerdas Memahami Pentingnya UU Penghapusan Kekerasan Seksual." JKP3, Mei 2018.

# Kesesuaian Afirmasi Perempuan dalam Pemilu Serentak

**Usep Hasan Sadikin**

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember

E-mail: usep.sadikin@jember.ac.id

## **Abstrak**

Pilihan bentuk afirmasi perempuan dalam undang-undang pemilu tidak sesuai dengan cita imbang gender di parlemen dan cita perbaikan pemerintahan presidensial Indonesia. Dari perbandingan implementasi ragam sistem pemilu menyimpulkan, sistem proporsional terbuka tidak pernah menghasilkan perempuan DPR lebih dari 30% dan berkontribusi menghasilkan sistem kepartaian multipartai ekstrim. Tulisan ini membuktikan, tidak semua pilihan dalam variabel sistem pemilu sesuai dengan tujuan afirmasi perempuan dalam pemilu serentak. Tulisan ini menjelaskan, sejumlah variabel sistem pemilu yang sesuai untuk menghasilkan keterwakilan perempuan lebih dari 30% sekaligus menghasilkan presiden terpilih dengan koalisi mayoritas parlemen multipartai moderat.

***Kata kunci:*** afirmasi perempuan, sistem pemilu, sistem kepartaian, pemilu serentak

## Deskripsi Masalah

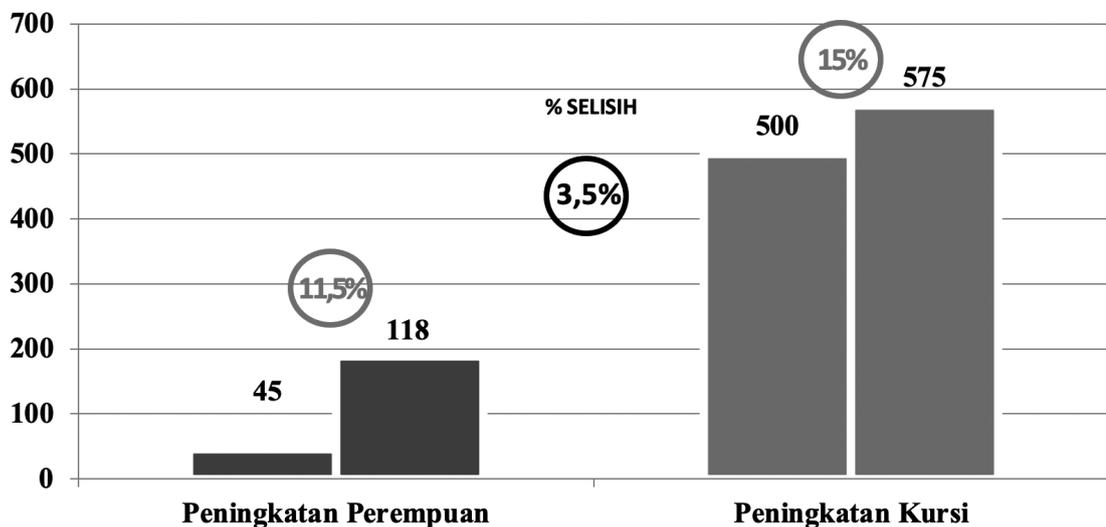
Sejak Reformasi, Indonesia sudah lima kali menyelenggarakan pemilu Dewan Perwakilan Rakyat sekaligus lima kali merevisi Undang-Undang Pemilu tapi belum mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30%. Pemilu 1999 menghasilkan keterwakilan perempuan DPR, 9%. Pemilu 2004 menghasilkan keterwakilan perempuan DPR, 10,89%. Pemilu 2009 menghasilkan keterwakilan perempuan DPR, 18,04%. Pemilu 2014 menghasilkan keterwakilan perempuan DPR, 17,32. Dan, Pemilu 2019 menghasilkan keterwakilan perempuan DPR, 20,52%.

Selain belum mencapai minimal 30%, persentase perempuan DPR pun lebih rendah dari persentase penambahan kursi DPR. Kita bisa bandingkan kolom persentase perempuan DPR dengan kolom jumlah kursi DPR dari 1999 hingga 2019. Penambahan persentase perempuan DPR dari 9% ke 20,52% adalah 11,52% sedangkan penambahan persentase kursi DPR dari 500 ke 575 adalah 15%. Jadi, capaian penambahan kursi DPR lebih tinggi 3,48% dibanding capaian penambahan perempuan di DPR.

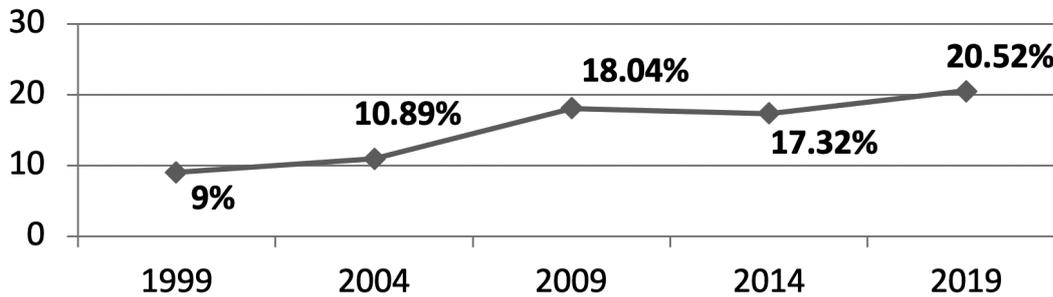
Tabel 1. Persentase Perempuan DPR Hasil Pemilu 1999-2019

Pemilu Ke- (Pasca-Reformasi)	Pemilu DPR	Dasar Hukum	Jumlah Perempuan DPR	Kursi DPR	% Perempuan DPR
1	1999	UU 3/1999	45	500	9
2	2004	UU 12/2003	61	560	10.89
3	2009	UU 10/2008 dan Putusan MK 22-24/PUU-VI/2008	101	560	18.04
4	2014	UU 8/2012	97	560	17.32
5	2019	UU 7/2017	118	575	20.52

Bagan 1. Perbandingan Peningkatan Perempuan dan Kursi di DPR (1999-2019)



Tabel 2. Tren Persentase Perempuan DPR Hasil Pemilu 1999-2019



Angka-angka tersebut menggambarkan peningkatan jumlah perempuan di DPR tidak signifikan. Kebutuhan evaluasi dan analisa yang holistik dan komprehensif makin tinggi karena cita perempuan DPR lebih dari 30% berkaitan dengan cita perbaikan pemerintahan presidensial multipartai. Sejak menerapkan sistem pemerintahan presidensial dengan pemilu presiden langsung pada 2004, Indonesia selalu menerapkan sistem proporsional terbuka dalam pemilu DPR. Sejak 2004 ini lah, pemilu DPR selalu menghasilkan sistem kepartaian multipartai ekstrim.

Multipartai ekstrim merupakan keadaan parlemen dengan partai politik efektif berjumlah lebih dari lima (*effective number of parties in parliament/ENPP*). Sistem kepartaian berbeda dengan jumlah partai politik. Hanya partai politik yang punya kursi signifikan yang bisa efektif mempengaruhi proses legislasi parlemen. Jumlah partai politik tidak berbanding lurus dengan ENPP. Semakin tinggi ENPP, semakin ekstrim sistem kepartaian yang berkonsekuensi pada kinerja parlemen yang semakin buruk dan koruptif.

Pada 2019, pemilu serentak telah menghasilkan pemerintahan presidensial dengan koalisi mayoritas di parlemen. Joko Widodo-Ma'ruf Amin didukung 60,36% partai pengusung pencalonan. Tak lama pemerintahan 2019-2024 berjalan, partai-partai yang berseberangan dalam pemilu presiden malah bergabung dalam koalisi, lengkap dengan capres-cawapresnya sebagai menteri sehingga persentase koalisi menjadi 79,83%.

Sayangnya, Pemilu Serentak 2019 masih menghasilkan sistem kepartaian multipartai ekstrim di parlemen. Inisiasi undang-undang Joko Widodo-Ma'ruf Amin cenderung disetujui lebih dari 50% anggota DPR tapi menyertakan politik transaksional dari tingginya fragmentasi partai relevan di DPR. Multipartai ekstrim mencairkan ideologi/platform partai untuk melancarkan kebijakan pemerintahan melalui tawar menawar jabatan menteri menyertakan proyek pembangunan. Korupsi Menteri Sosial, Juliari Batubara (PDIP) serta Korupsi Menteri Kelautan dan Perikanan, Edhy Prabowo (Gerindra) pada periode 2019-2024, melanjutkan korupnya relasi eksekutif-legislatif periode 2014-2019 dengan kasus korupsi Menteri Pemuda dan Olahraga, Imam Nahrawi (PKB), dan Idrus Marhan (Golkar).

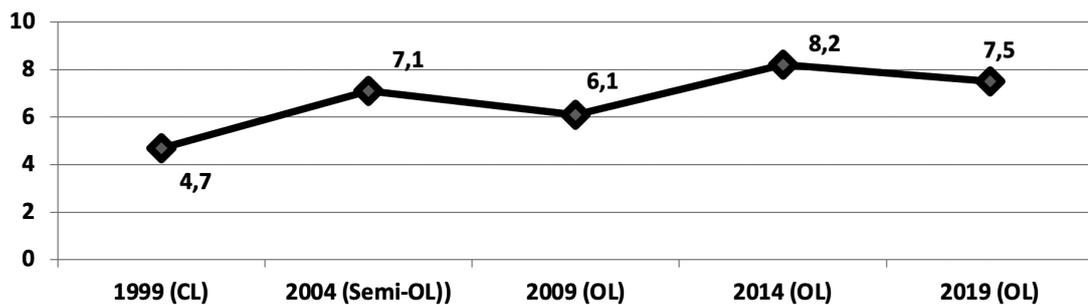
Secara sistemik, sistem kepartaian multipartai ekstrim dihasilkan oleh sistem pemilu proporsional terbuka yang juga diusung oleh kelompok perempuan. Para perempuan dewan dan perempuan aktivis kuat merekomendasikan afirmasi perempuan melalui

sistem proporsional terbuka dalam revisi undang-undang pemilu. Rekomendasi kelompok perempuan ini bukan hanya tidak sesuai dengan tujuan perbaikan presidensial Indonesia tapi juga tidak sesuai dengan peningkatan persentase perempuan di parlemen.

Tabel 3. Pengaruh Afirmasi Perempuan dalam Sistem Pemilu dengan Sistem Kepartaian

Pemilu DPR	Konteks Pemilu Presiden	% Perempuan DPR	Sistem Pemilu	Afirmasi Perempuan Pemilu DPR	Sistem Kepartaian DPR (ENPP) Hasil Pemilu
1999	Tanpa Pemilu Presiden Langsung	9	Proporsional Tertutup	Tidak Ada Afirmasi Perempuan	Multipartai moderat (4,7)
2004	Pemilu Presiden Langsung Terpisah	10.89	Proporsional (Semi-) Terbuka	30% Pencalonan	Multipartai Ekstrim (7,1)
2009	Pemilu Presiden Langsung Terpisah	18.04	Proporsional Terbuka	1. Zipper System 3:1 2. 30% Pencalonan 3. 30% Perempuan di Tiap Daftar Caleg	Multipartai Ekstrim (6,1)
2014	Pemilu Presiden Langsung Terpisah	17.32	Proporsional Terbuka	1. Zipper System 3:1 2. 30% Pencalonan 3. 30% Perempuan di Tiap Daftar Caleg	Multipartai Ekstrim (8,2)
2019	Pemilu Presiden Langsung Serentak dengan Pemilu DPR	20.52	Proporsional Terbuka	1. Zipper System 3:1 2. 30% Pencalonan 3. 30% Perempuan di Tiap Daftar Caleg	Multipartai Ekstrim (7,5)

Tabel 4. Tren Sistem Kepartaian DPR Hasil Pemilu 1999-2019



Jika dibanding sistem proporsional tertutup, sistem proporsional terbuka signifikan menghasilkan sistem kepartaian multipartai ekstrim. Indeks fragmentasi partai/ENPP pada Pemilu DPR 2004 dengan proporsional semi terbuka berjumlah 7,1 lalu proporsional terbuka pada Pemilu DPR 2009 berjumlah 6,1, Pemilu DPR 2014 berjumlah 8,2, dan Pemilu DPR 2019 berjumlah 7,5. Bandingkan dengan proporsional tertutup Pemilu DPR 1999 berjumlah 4,7. Semua hasil proporsional terbuka adalah multipartai ekstrim (ENPP lebih dari 5) sedangkan semua hasil proporsional tertutup adalah multipartai moderat (ENPP kurang dari 5).

Rekomendasi pilihan afirmasi perempuan yang sesuai dalam revisi Undang-Undang Pemilu penting mempertimbangkan efektivitas keterwakilan perempuan DPR lebih dari 30% dan perbaikan presidensial dalam pemilu serentak. Bentuk afirmasi perempuan dan ragam variabel sistem pemilu yang dipilih jangan lagi menghasilkan perempuan DPR kurang dari 30% dengan sistem kepartaian multipartai ekstrim.

## Rumusan Masalah

1. Bentuk afirmasi perempuan seperti apa yang bisa mencapai keterwakilan perempuan minimal 30%?
2. Bagaimana afirmasi perempuan sejalan dengan tujuan presidensial multipartai moderat?

## Pembahasan

Tingkat keterwakilan perempuan di parlemen digambarkan dengan keberimbangan gender dalam kekuasaan legislatif. Perempuan yang berjumlah setengah penduduk negara, punya empat alasan penting dalam keterwakilan (Phillips, 1995, 62), yaitu:

1. Menawarkan model peran dari perempuan politisi yang sukses;
2. Menuntut prinsip keadilan jenis kelamin;
3. Mengidentifikasi kebutuhan khusus perempuan yang terabaikan; dan
4. Meningkatkan kualitas kehidupan politik.

Keterwakilan perempuan tersebut akan menjalankan makna keterwakilan dalam parlemen.

Pertama, *pictorial representation* dengan makna wakil yang harus menyerupai yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation* dengan makna wakil yang harus berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation* dengan makna wakil bertindak atas nama yang diwakilinya, dengan persetujuan dan/atau demi kepentingan mereka (Suseno, 2014, 16).

Keterwakilan perempuan bukan hanya menggambarkan angka. Angka yang signifikan penting sebagai pintu masuk untuk menerobos peminggiran perempuan. Lebih dari ini, keterwakilan perempuan bermakna juga substantif memajukan kelompok yang marjinal dan mampu mengartikulasikan kepentingan perempuan (Soetjipto, 2011, 21).

Karena sejarah panjang diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, tindakan afirmasi (*affirmative action*) dibutuhkan agar perempuan bisa terlibat dalam kehidupan bernegara secara setara. Tindakan afirmasi adalah penguatan strategis mengupayakan keberdayaan, kesetaraan, dan kesempatan bagi kelompok tertentu yang mengalami diskriminasi dan kekerasan. Wujud afirmasi perempuan untuk mencapai kesetaraan dan kesempatan secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus gender yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi (Soetjipto, 2005, 179).

Implementasi afirmasi perempuan dalam pemilu tidak bisa dilepaskan dari konsep sistem pemilu. Artinya, seberapa banyak perempuan bisa hadir terlibat dalam pencalonan dan keterpilihan berkaitan erat dengan variabel-variabel sistem pemilu. Setiap revisi Undang-Undang Pemilu, pilihan bentuk afirmasi perempuan punya jangsan sampai tidak terhubung dengan konsep variabel sistem pemilu.

International IDEA secara umum menyimpulkan, untuk tujuan meningkatkan keterwakilan, sistem pemilu keterwakilan proporsional (*proportional representative/PR*) dianggap lebih sesuai dibandingkan sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority*). Alasannya, hasil dari sistem proporsional, kursi yang diperoleh sepadan dengan jumlah suara yang diperoleh di pemilu. Misal, jika partai A, B, dan C mendapatkan suara 50, 30, dan 20 persen di pemilu, maka kursi yang diperoleh masing-masing partai adalah 50, 30, dan 20 persen kursi dari 100 persen total kursi parlemen. Sedangkan, jika perolehan partai A, B, dan C itu diterapkan dalam satu daerah pemilihan sistem pemilu pluralitas/mayoritas, hanya partai A yang mendapatkan kursi. Perempuan sebagai kelompok warga negara yang mengalami subordinasi dalam budaya dan politik membutuhkan fasilitas sistem pemilu yang bersifat lebih proporsional dibanding yang lebih kompetitif.

Sistem pemilu proporsional, yang menurut International IDEA beristilah "*proportional representation (PR)*", merupakan sistem yang menekankan pada hubungan rakyat dengan kelembagaan partai. Di sistem ini satu daerah pemilihan (dapil/distrik) terdapat lebih dari satu kursi. Secara ortodoks, sistem proporsional menggunakan metode memilih lambang partai di surat suara pemilu, bukan nama caleg.

Sistem pluralitas distrik, yang biasa merujuk praktik pemilu parlemen Amerika Serikat, merupakan sistem yang menekankan pada hubungan rakyat dengan individu dewan. Di sistem ini satu daerah pemilihan (dapil/distrik) hanya ada satu kursi. Secara ortodoks, sistem pluralitas distrik menggunakan metode memilih nama/foto calon di surat suara pemilu, bukan lambang partai politik.

Dari pengertian dan bentuk sistem pemilu proporsional dan pluralitas tersebut, sistem pemilu proporsional daftar terbuka menggabungkan sifat dari kedua sistem pemilu ini. Dalam sistem proporsional terbuka, kepesertaan pemilu adalah partai politik sebagai wujud sifat proporsional tapi kontestasi pemilu dibebankan kepada caleg sehingga bersifat kompetitif layaknya sistem pluralitas. Itu lah mengapa, afirmasi perempuan dalam sistem pemilu proporsional terbuka membuat bingung gerakan kolektif perempuan karena perempuan caleg harus bertanding dengan perempuan caleg parpol lain dan perempuan caleg satu parpol.

Yang perlu diklarifikasi dari pemaknaan sistem pemilu, metode memilih lambang parpol atau memilih nama/foto calon merupakan hanya salah satu dari ragam variabel sistem pemilu. Variabel teknis pemilu bisa dibedakan atas variabel teknis pemilu tidak langsung dan variabel teknis langsung. Terdapat dua variabel teknis pemilu tidak langsung, yaitu pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*). Sedangkan variabel teknis langsung meliputi: (1) penetapan daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) formula perolehan kursi, dan (5) formula penetapan calon terpilih (Surbakti, 2011, 6).

Memilih varian yang tepat dari setiap variabel sistem pemilu tersebut amat menentukan efektivitas keterpilihan perempuan masuk parlemen. Kebutuhan ini makin kuat pada konteks pemilu serentak. Selain harus mempertimbangkan tujuan pemilu serentak untuk menghasilkan pemerintahan koalisi mayoritas parlemen multipartai moderat, varian tepat tiap variabel sistem pemilu bisa membantu perempuan lebih dirasa hadir karena perhatian pemilih dan media lebih banyak untuk calon presiden-wakil presiden.

Lalu bagaimana pengaruh variabel teknis langsung terhadap keterpilihan perempuan? Matland (Matland, 2002, 6-7) menjelaskannya sebagai berikut:

Pertama, pembentukan daerah pemilihan (dapil). Dalam sistem proporsional, jumlah kursinya selalu banyak (*multi-member constituency*). Berdasarkan jumlah kursi di setiap dapil, terdapat tiga tipe dapil, yaitu: pertama, kursi kecil (2-5 kursi); kedua, kursi menengah (6-10 kursi); dan kursi besar (lebih dari 11 kursi). Menurut Matland, jumlah kursi besar memang menguntungkan perempuan karena kian banyak perempuan yang bisa dicalonkan. Namun apabila dilihat dari calon terpilih, jumlah kursi besar merugikan perempuan karena perolehan kursi tersebar, padahal calon utama setiap parpol biasanya laki-laki.

Kedua, metode pencalonan. Metode pencalonan dalam sistem proporsional dibedakan atas daftar tertutup (*close List PR*) dan daftar terbuka (*open List PR*), serta MPP dan STV. Matland menyimpulkan, metode pencalonan tertutup justru menguntungkan perempuan, lebih-lebih bila daftar calon disusun secara selang-seling atau zigzag: calon laki-laki-calon perempuan atau calon perempuan-calon laki-laki. Karena dengan daftar calon tertutup pemilih hanya memilih parpol dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut; jika parpol meraih sedikitnya dua kursi, bisa dipastikan terdapat perempuan di dalamnya.

Ketiga, metode pemberian suara, yang terkait langsung dengan metode pencalonan. Jika metode pencalonan menggunakan *Close List PR*, pemilih cukup memilih parpol saat memberikan suaranya. Sebaliknya pada daftar terbuka, pemilih bisa memilih parpol dan calon, atau calon saja. Bagaimanapun metodenya, berdasarkan pengalaman di banyak negara, metode memberikan suara kepada parpol adalah yang paling menguntungkan calon perempuan.

Keempat, formula perolehan kursi. Para ahli pemilu membedakan dua jenis formula perolehan kursi, yaitu: pertama, metode kuota, di antaranya yang banyak dipakai adalah varian Hamilton/Hare/Niemeyer; dan kedua, metode divisor dengan varian metode d'Hondt dan metode Webster/St Lague. Dengan melihat berapa banyak parpol yang memperoleh kursi di setiap dapil, metode d'Hondt menguntungkan calon perempuan. Metode d'Hondt merupakan cara konversi suara menjadi kursi yang paling efektif mengerucutkan keterpilihan peserta. Semakin sedikit parpol masuk parlemen, maka perempuan terpilih akan semakin banyak dari tiap parpolnya, karena kecenderungan parpol menempatkan perempuan bukan di nomor urut 1.

Kelima, formula calon terpilih. Penetapan calon terpilih sangat menguntungkan calon perempuan apabila dilakukan berdasarkan nomor urut sebagaimana metode pencalonan List PR.

Memainkan variabel teknis langsung maupun tidak langsung dalam sistem pemilu tersebut bisa dimanfaatkan gerakan perempuan untuk menghasilkan perempuan DPR lebih

dari 30%. Pada titik inilah berbagai model kebijakan afirmasi (*affirmative action*) mendapat ruang untuk diadopsi dalam pengaturan sistem pemilu melalui undang-undang pemilu.

Dari penjelasan sifat variabel sistem pemilu tersebut terhadap keterpilihan perempuan, berikut rekomendasi varian dari tiap variabel sistem pemilu yang lebih mungkin menghasilkan keterpilihan perempuan DPR lebih dari 30%.

### **Proporsional Tertutup (Memilih Lambang Parpol)**

Selama ini, sistem proporsional terbuka jadi salah satu penghambat capaian perempuan DPR lebih dari 30%. Sistem keterpilihan berdasarkan suara terbanyak ini memberikan kewenangan kepada pemilih, siapa caleg yang dipilih, perempuan atau lelaki. Tapi kontestasi bebas yang berhadapan-hadapan secara individu dalam sistem ini, membuat perempuan tak lebih berpeluang terpilih. Perempuan caleg relatif kurang modal politik dibanding lelaki caleg. Jangkauan mobilitas, daya pengaruh, jejaring publik, serta kekuatan finansial dari lelaki caleg lebih kuat dibanding perempuan caleg.

Apalagi, nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Artinya, perempuan sebagai caleg akan selalu kesulitan mendapat nomor urut 1 sebagai nomor yang dianggap hebat bagi pemilih. Nomor urut 1 cenderung menjadi nomor milik elite atau kekerabatan internal parpol. Kemungkinan besar, elite atau kekerabatan internal parpol adalah lelaki, bukan perempuan.

Kalau pun perempuan mendapat nomor urut 1, lebih banyak berlatar belakang memiliki kedekatan atau kekerabatan dengan elite parpol. Yang terjadi adalah paradoks keterwakilan perempuan. Perempuan lebih dari 30 persen dari total caleg mampu dicalonkan parpol. Tapi perempuan yang dicalonkan tak mewakili identitas dan aspirasi perempuan. Hingga terpilih, perempuan menjadi perwakilan elite parpol atau kekerabatan.

Selain latar belakang kedekatan atau kekerabatan dengan elite parpol, perempuan bisa bernomor urut atas dalam pencalonan jika punya popularitas atau finansial yang tinggi. Ini salah satu sebab kenapa tak sedikit caleg dan anggota dewan terpilih berlatar belakang pengusaha atau artis. Perempuan dicalonkan lebih berat pada aspek popularitas atau kekuatan uang untuk mempopulerkan, bukan kualitas. Makna dewan sebagai wakil dari rakyat (banyak) malah menjauh. Anggota dewan tidak mewakili yang diwakilinya (Soetjipto dan Adelina, 2012, 34).

Sistem pemilu PR daftar caleg yang mendorong persaingan antar individu caleg pada dasarnya tidak sesuai dengan prinsip solidaritas perempuan. Dalam pemberitaan rumahpemilu.org (2015), akademisi Ilmu Politik Universitas Indonesia, Nur Iman Subono dan Direktur eksekutif Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan untuk Keadilan (LBH Apik), Ratna Batara Mukti menjelaskannya. Kontestasi antar individu proporsional terbuka Pemilu 2009 dan 2014 membutuhkan modal sangat besar. Keadaan timpang gender membuat perempuan caleg kalah bersaing. Gerakan perempuan yang seharusnya berprinsip dan membutuhkan kolektivitas malah menjadi saling bersaing antar individu perempuan.

Sistem pemilu PR daftar parpol merupakan pasangan intim *zipper system* murni. Sudah seharusnya, solidaritas perempuan fokus pada advokasi dua variabel sistem kepemiluan ini

dalam perancangan UU Pemilu. Sistem PR daftar parpol dan *zipper system* murni amat kuat berpengaruh terhadap keterpilihan perempuan minimal 30 persen masuk DPR.

Merujuk data International IDEA, negara-negara yang menerapkan sistem pemilu itu banyak yang memenuhi 30 persen perempuan di parlemen. Memang tidak ada yang mencapai 50 persen. Tapi rentangnya selalu di angka 30-40 persen. Jelas memenuhi agenda kesetaraan gender. Capaian ini pun masih berbeda jauh bagi Indonesia yang belum melampaui 20 persen dari total kursi DPR (Shvedova, 1999, 27).

Lalu, ada sembilan negara punya kondisi demokratisasi kelembagaan partai politik yang baik. Kebebasan pembentukan partai politik dan kepesertaannya di pemilu, membuat negara-negara ini punya iklim kontestasi partai politik yang kompetitif, termasuk dalam hal afirmasi perempuan. Banyak partai politik di negara ini yang berinisiatif menambah afirmasi perempuan internal partai politik, baik pada tahap pendidikan/kaderisasi, pencalonan, kampanye, atau keterpilihan. Negara-negara ini adalah Bolivia, Meksiko, Nikaragua, Kosta Rika, Spanyol, Argentina, Perancis, Italia, dan El Salvador.

Kuantitas dan kualitas keterwakilan perempuan tidak berbanding lurus karena advokasi kesetaraan tidak banyak diupayakan kepada parpol. Kesetaraan adalah kata ganti dari demokrasi sehingga membedakannya dengan sistem politik lain. Sedangkan parpol, merupakan lembaga utama demokrasi yang juga membedakannya dengan sistem politik lain. Kita sibuk mengafirmasi perempuan melalui redaksi pasal/ayat yang menyimpang dari positivistik *equality before the law* tapi terkesan membiarkan parpol makin diskriminatif. Bagaimana mungkin cita kesetaraan dalam afirmasi perempuan bisa dicapai jika para perempuan disuplai dari parpol yang tidak demokratis?

Demokratisasi UU Pemilu sejak Reformasi hingga kini luput menjaga kelembagaan dan ekosistem parpol yang demokratis. Reformasi menghasilkan banyak kelembagaan negara lebih demokratis tapi kelembagaan utama demokrasi, yaitu parpol malah dilupakan.

Sejak Reformasi 1998-2011, undang-undang parpol sudah direvisi empat kali. Sayangnya, makin lama direvisi, syarat pembentukan parpol di Indonesia makin mengesampingkan hak asasi manusia dalam berserikat dan berkumpul. Mulai sebatas keanggotaan 50 orang (UU 2/1999), lalu signifikan memberat jadi kepemilikan kantor dan kepengurusan seluruh provinsi:kabupaten/kota:kecamatan, 50:50:25 (UU 31/2002), berubah syarat jadi 60:50:25 (UU 2/2008), lalu berubah teramat berat jadi 100:75:50 (UU 2/2011). 100:75:50 ini lalu di-*copy paste* ke UU Pemilu sebagai syarat kepesertaan parpol di pemilu.

100:75:50 sebagai syarat pembentukan parpol dan kepesertaannya di pemilu dengan keharusan struktur nasional, berkonsekuensi pada amat tingginya modal finansial pembentukan dan pembiayaan operasional parpol. Yang mendirikan dan yang bergabung harus mempunyai uang amat banyak. Padahal, hak berserikat berkumpul merupakan hak asasi yang dijamin konstitusi. Padahal, parpol satu-satunya jalan sah berkuasa untuk menghasilkan undang-undang dan mengagregasi kepentingan warga dalam demokrasi.

Kita perlu bandingkan persentase keterwakilan perempuan (Inter-Parliamentary Union 2017) dengan kualitas kebebasan demokrasi (Freedom House). Ternyata, semua ini

merupakan hal berbeda yang capaiannya pun tidak berbanding lurus. Tinggi persentase perempuan tidak berarti tinggi kualitas demokrasi.

Tabel 5. Perbandingan Persentase Keterwakilan Perempuan dengan Nilai Kebebasan Demokrasi (2017)

Peringkat Keterwakilan Perempuan	Peringkat Demokrasi	Negara	% Perempuan	Nilai Demokrasi
1	164	Rwanda	61.3	24
2	91	Bolivia	53.1	68
3	177	Kuba	48.9	15
4	12	Islandia	47.6	97
5	129	Nikaragua	45.7	47
6	3	Swedia	43.6	100
7	73	Senegal	42.7	78
8	95	Meksiko	42.6	65
9	1	Finlandia	42	100
10	74	Afrika Selatan	42	78
99	94	Indonesia	19.8	65

Selain itu, tidak semua negara mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30 persen menggunakan afirmasi perempuan, dan tidak semua negara pengguna afirmasi perempuan mencapai keterwakilan perempuan 30 persen. Yang pasti, negara-negara dengan kelembagaan parpol demokratis bukan hanya mencapai kualitas demokrasi yang baik tapi juga mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30 persen.

Tabel 6. Capaian Persentase Perempuan DPR Lebih dari 30% dari Varian Sistem Proporsional Tertutup/Terbuka

No	Country	Women's Representation	Election System	Varian
1	Nicaragua	47.25%	List PR	Closed List
2	Costa Rica	45.61%	List PR	Closed List
3	Spain	44.00%	List PR	Closed List
4	Argentina	40.86%	List PR	Closed List
5	Belgium	40.67%	List PR	Open List
6	North Macedonia	40.00%	List PR	Closed List
7	Portugal	40.00%	List PR	Closed List
8	Ecuador	39.42%	List PR	Open List
9	Timor-Leste	38.46%	List PR	Closed List
10	Serbia	37.65%	List PR	Closed List
11	El Salvador	33.33%	List PR	Open List
12	San Marino	31.67%	List PR	Open List

Berdasarkan data The International IDEA, sistem pemilu proporsional lebih mendukung tujuan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Dari 12 negara yang memilih sistem pemilu proporsional hanya ada empat negara yang memilih varian daftar terbuka untuk mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30 persen, yaitu: Belgia, Ekuador, El Salvador, dan San Marino. Delapan negara sisanya, memilih varian daftar tertutup yaitu: Nikaragua, Kosta Rika, Spanyol, Argentina, Makedonia Utara, Portugal, Timor-Leste, dan Serbia.

Sistem proporsional juga memiliki keunggulan lain. Sistem ini memungkinkan mengakomodir kelompok minoritas dan marjinal. Sehingga, upaya meningkatkan keterwakilan perempuan akan lebih efektif diperjuangkan lewat adopsi sistem proporsional. Sistem ini memberi peluang bagi tumbuhnya banyak partai. Dan biasanya sistem ini mendorong partisipasi pemilih yang lebih tinggi dibanding sistem pluralitas/mayoritas.

Evaluasi legislatif hasil pemilu bersistem proporsional merujuk pada partai parlemen, bukan tiap nama anggota dewan. Sistem yang lebih cocok di pemerintahan parlementer ini menguatkan relasi politik antara komunitas pemilih dengan partai, bukan individu. Bentuk kedaulatan pemilih adalah dengan meneruskan/menghukum partai yang dipilih di pemilu berikutnya. Meski kinerja tiap anggota legislatif jadi acuan awal, tapi nilai evaluasi akhirnya berdasarkan kolektivitas orang-orang tiap fraksi.

## ***Zipper system* Keterpilihan 1:2**

Setelah menentukan varian daftar parpol (tertutup) dalam sistem pemilu proporsional, maka menjadi lebih relevan kita mengimplementasikan *zipper system*. Selama ini, *zipper system* kurang efektif diterapkan untuk mencapai minimal 30% perempuan di parlemen. Penyebabnya, *zipper system* diimplementasikan bukan dengan sistem pemilu proporsional tertutup, melainkan proporsional terbuka. Konsekuensinya *zipper system* bermakna sebagai selang seling gender dalam pencalonan, bukan keterpilihan.

*Zipper system* atau sistem ritsleting adalah metode penyusunan daftar calon dari partai politik untuk duduk di parlemen dalam sistem pemilu proporsional. Partai politik menyusun daftar calon dengan urutan selang seling gender, biasanya laki-laki dan perempuan, untuk lebih memungkinkan keterpilihan yang setara dan proporsional secara gender dalam parlemen (Freidenvall, 2013, 1-2).

Dari pengertian tersebut, *zipper system* merupakan rekayasa sistem pemilu yang tidak memisahkan tahap pencalonan dan keterpilihan. *Zipper system* diterapkan pertama kali pada 1993 oleh inisiatif internal Partai Sosial Demokratik di Swedia untuk Pemilu 1994.

Sistem ritsleting adalah kuota gender yang digunakan dalam sistem PR daftar tertutup. Seperti namanya, ini mengamanatkan pergantian yang ketat antara kandidat perempuan dan laki-laki dalam daftar kandidat untuk setidaknya satu tingkat, rumah, atau kamar dalam badan legislatif.

*Zipper system* pencalonan selama ini (melalui sistem pemilu PR daftar calon) hanya signifikan meningkatkan keterwakilan perempuan dalam tahap pencalonan. Dalam tahap

keterpilihan, *zipper system* pencalonan ini tidak berkecenderungan meningkatkan jumlah perempuan. Peningkatan keterwakilan dalam pencalonan di Pemilu 2014 malah berbanding terbalik dengan keterpilihannya.

Hampir semua calon perempuan terpilih di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki nomor urut kecil: 1, 2, atau 3. Itu artinya, dalam sistem proporsional daftar calon terbuka pun, nomor urut masih berperan penting bagi keterpilihan calon perempuan. Oleh karena itu, yang harus dilakukan adalah mengubah ketentuan daftar calon "1 in 3" menjadi "daftar calon disusun secara selang-seling berdasar jenis kelamin" atau daftar *zigzag* atau *zipper system* murni (Surbakti dkk., 2011, 23-24).

Calon perempuan di urutan awal berseling calon lelaki untuk dapil ganjil sedangkan untuk dapil genap calon lelaki di urutan awal berseling calon perempuan. Format ini memungkinkan diterimanya calon perempuan di urutan awal daftar calon oleh dewan pembuat undang-undang pemilu yang didominasi lelaki. Selain itu, kewenangan nomor urut calon diberikan kepada partai selain membuat lebih berpeluangnya *zipper system* murni diterima juga akan menggambarkan kualitas partai dalam menyusun calon.

Pertama, banyak pihak secara sukarela mengadopsi sistem *zipper* tanpa persyaratan legislatif untuk melakukannya. Ini disebut kuota partai, atau kuota partai sukarela, dan kuota tersebut diadopsi oleh masing-masing partai untuk daftar kandidat mereka sendiri (biasanya diabadikan dalam undang-undang dan peraturan partai). Pergantian gender yang ketat digunakan oleh banyak partai Hijau dan partai Sosial Demokrat di Eropa, misalnya, dan di partai progresif lainnya di seluruh dunia. Kedua, sistem *zipper* dan variannya dapat diperkenalkan melalui kuota calon legislatif, yang mengatur komposisi gender daftar calon dan mengikat secara hukum bagi semua partai politik dalam pemilu.

Implementasikan *zipper system* 1:2 akan lebih menguatkan kehadiran. Hambatan pertama keterwakilan perempuan masuk DPR yaitu *zipper system* pencalonan 1:3, atau satu perempuan caleg di antara tiga caleg. Dengan kata lain, yang diterapkan bukan *zipper system* keterpilihan 1:2, atau satu perempuan di antara dua dewan terpilih. UU No.7/2017 mempertahankan *zipper system* pencalonan 1:3 tiap dapil pada UU No.8/2012. Pasal 246 Ayat (2) UU No.7/2017 bertuliskan, (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

*Zipper system* pencalonan 1:3 selama ini (melalui sistem pemilu PR daftar terbuka) hanya signifikan meningkatkan keterwakilan perempuan di tahap pencalonan. Di tahap keterpilihan, *zipper system* pencalonan 1:3 tidak berkecenderungan meningkatkan jumlah perempuan. Peningkatan keterwakilan dalam pencalonan di Pemilu 2014 malah berbanding terbalik dengan keterpilihannya. Pencalonan bertambah dijamin minimal 30 persen melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum tapi keterpilihannya berkurang hampir 1 persen, dari 18,03 persen jadi 17,32 persen.

*Zipper system* murni berbentuk daftar caleg yang disusun secara selang-seling berdasar gender atau daftar *zigzag* selama ini merupakan variabel sistem kepemiluan utama yang diperjuangkan solidaritas perempuan. Berdasar pengalaman sejumlah negara-negara yang

menerapkan afirmasi perempuan di kepemiluan dan mencapai keterwakilan perempuan minimal 30 persen di parlemen, *zipper system* murni sangat efektif bekerja (Surbakti dkk., 2011, 23).

## Konversi Suara "D'Hondt"

Metode divisor dengan varian metode d'Hondt membantu meningkatkan keterpilihan perempuan. Metode d'Hondt menguntungkan partai besar dalam memperoleh kursi. Di setiap dapilnya, partai besar akan mendapatkan kursi lebih dari satu. Penerapan *zipper system* murni (lelaki-perempuan/perempuan-lelaki) mengoptimalkan peluang keterpilihan perempuan (Surbakti, Supriyanto, dan Asy'ari, 2011, 24).

Sebaliknya, jika formula perolehan kursi menguntungkan partai kecil, tingkat keterpilihan perempuan menjadi kecil. Perolehan kursi akan menyebar, kemungkinan besar satu kursi setiap partai. Dengan kecenderungan partai menempatkan lelaki di nomor urut satu pada dapil potensial, perempuan lebih tidak memilih peluang terpilih.

Yang perlu menjadi pegangan kita semua, pemilu serentak semakin menguatkan relasi sistem pemerintahan presidensial Indonesia dengan sistem kepartaian multipartai dan sistem pemilu proporsional. Desain pemilu ini mengingatkan, tujuan pemilu adalah untuk memilih pemerintahan yang berjalan sehat dan berdampak baik bagi rakyat, termasuk perempuan.

Variabel sistem lain yang menghambat 30 persen perempuan masuk DPR dalam UU No.7/2017 adalah metode konversi suara menjadi kursi dengan nama Sainte-Lague. Pasal 415 Ayat (2) bertuliskan: Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap parpol yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.

Padahal, metode konversi suara yang paling mungkin memenuhi tujuan 30 persen perempuan masuk DPR adalah metode D'Hondt. Salah satu metode divisor ini membantu meningkatkan keterpilihan perempuan karena mengerucutkan perolehan kursi parpol. Di setiap dapilnya, parpol yang memperoleh suara dominan akan mendapatkan kursi lebih dari satu. Penerapan *zipper system* murni (lelaki-perempuan/perempuan-lelaki) mengoptimalkan peluang keterpilihan perempuan (Surbakti, Supriyanto, dan Asy'ari, 2011, 25).

Metode Sainte-Lague menghasilkan perolehan kursi parpol yang menyebar. Perolehan suara parpol punya kecenderungan untuk dibagi rata oleh banyaknya peserta pemilu. Dengan kecenderungan parpol menempatkan lelaki di nomor urut satu pada dapil potensial, perempuan lebih tidak memilih peluang terpilih.

## Hasil Gabungan Bentuk Afirmasi yang Sesuai

Jika semua bentuk pilihan afirmasi perempuan dalam variabel sistem pemilu yang sesuai digabung, maka cita perempuan DPR lebih dari 30% lebih mungkin terwujud. Berikut simulasinya:

Tabel 7. Tabel Kiri dan Kanan Perbandingan Metode Sainte-Lague dan D'Hondt dalam Keterpilihan Perempuan Tiap Dapil

Formula Sainte-Lague 						Formula D'Hondt 					
PARPOL	SUARA (S)	S/1	S/3	S/5	KURSI	PARPOL	SUARA (S)	S/1	S/2	S/3	KURSI
Nasdem	130,060.00	130,060.00	43,353.33	26,012.00	1	Nasdem	130,060.00	130,060.00	65,030.00	43,353.33	0
PKB	280,384.00	280,384.00	93,461.33	56,076.80	1	PKB	280,384.00	280,384.00	140,192.00	93,461.33	2
PKS	123,354.00	123,354.00	41,118.00	24,670.80	1	PKS	123,354.00	123,354.00	61,677.00	41,118.00	0
PDIP	392,472.00	392,472.00	130,824.00	78,494.40	2	PDIP	392,472.00	392,472.00	196,236.00	130,824.00	2
Golkar	301,851.00	301,851.00	100,617.00	60,370.20	1	Golkar	301,851.00	301,851.00	150,925.50	100,617.00	2
Gerindra	285,557.00	285,557.00	95,185.67	57,111.40	1	Gerindra	285,557.00	285,557.00	142,778.50	95,185.67	2
Demokrat	202,818.00	202,818.00	67,606.00	40,563.60	1	Demokrat	202,818.00	202,818.00	101,409.00	67,606.00	1
PAN	92,244.00	92,244.00	30,748.00	18,448.80	0	PAN	92,244.00	92,244.00	46,122.00	30,748.00	0
PPP	139,679.00	139,679.00	46,559.67	27,935.80	1	PPP	139,679.00	139,679.00	69,839.50	46,559.67	0
Hanura	92,740.00	92,740.00	30,913.33	18,548.00	0	Hanura	92,740.00	92,740.00	46,370.00	30,913.33	0
TOTAL	2,041,159.00	2,041,159.00	680,386.33	408,231.80	9	TOTAL	2,041,159.00	2,041,159.00	1,020,579.50	680,386.33	9

Dari gambaran simulasi tersebut, terlihat jelas, kesesuaian pilihan bentuk afirmasi perempuan dalam sistem pemilu secara signifikan meningkatkan keterpilihan perempuan DPR. Tabel Kiri dan Tabel Kanan, sama-sama menggunakan sistem proporsional tertutup dengan *zipper system* keterpilihan 1:2. Data dasar adalah perolehan suara Pemilu DPR 2014 untuk Dapil Jawa Tengah III berjumlah 9 kursi. Perbedaannya, Tabel Kiri menggunakan metode konversi suara Sainte-Lague sedangkan Tabel Kanan menggunakan D'Hondt.

Hasilnya signifikan berbeda. Tabel Kiri dengan Sainte-Lague hanya menghasilkan 1 perempuan terpilih. Sedangkan Tabel Kanan dengan D'Hondt menghasilkan 8 perempuan terpilih.

### District magnitude 3-5

Keterpilihan perempuan seperti Tabel Kanan akan lebih banyak terjadi jika menerapkan besaran dapil 3-5 kursi. Sayangnya, UU No.7/2017 menambah hambatan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR berikutnya adalah besaran dapil yang masih besar. UU No.7/2017 mempertahankan besaran dapil pada UU No.8/2012. Pasal 187 Ayat (2) UU No.7/2017 bertuliskan: Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Padahal, semakin kecil besaran dapil maka jumlah dapil semakin banyak. Artinya, perolehan suara yang memungkinkan menjadi kursi semakin mengerucut pada parpol-parpol tertentu. Sehingga, semakin mungkin ada parpol yang memperoleh dua kursi. Dengan keadaan ini, caleg perempuan semakin banyak terpilih.

Dengan besaran daerah pemilihan 3-10 keterwakilan perempuan di DPR amat sulit mencapai 30%. Jika dapil 3-10 diterapkan dengan sistem PR daftar parpol, *zipper system* tidak akan efektif menghasilkan 30% perempuan masuk DPR. Terlalu banyak kursi dalam satu dapil akan memberikan banyak sisa kursi bagi parpol yang memperoleh suara tidak signifikan. Konsekuensinya, peluang parpol yang signifikan memperoleh suara mendapat lebih dari satu

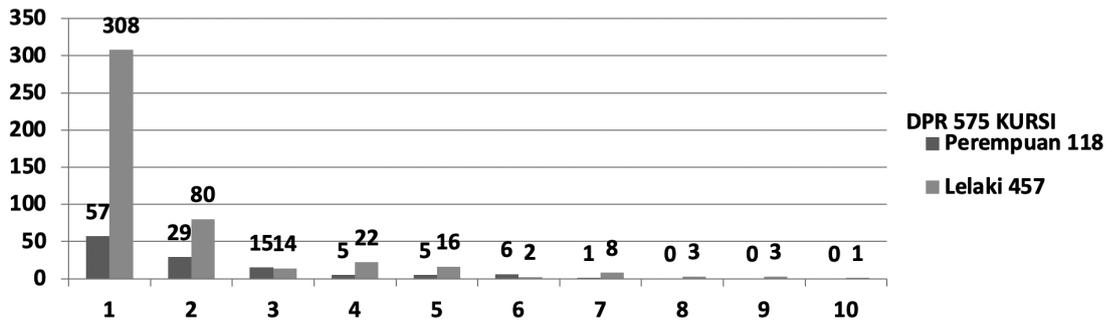
kursi di tiap dapil menjadi lebih kecil. Sehingga, perempuan yang biasa ditempatkan di nomor 2 daftar caleg pun menjadi lebih kecil terpilih masuk DPR.

Selain itu, dapil 3-10 yang diterapkan dengan sistem PR daftar caleg membuat bingung pemilih. Dapil 3-10 akan membuat penuh surat suara dengan daftar caleg. Jika ada 10 parpol peserta pemilu dan setiap parpol mencalonkan 10 caleg, maka ada 100 pilihan caleg. 30% caleg perempuan dari 100 caleg kecil peluang terpilih bukan hanya karena lebih sedikit jumlahnya tapi juga karena kompleksnya pilihan dalam hingar-bingar kampanye dan pada permukaan surat suara. Berharap pada masyarakat sebagai pemilih untuk memenuhi tujuan minimal 30 persen perempuan masuk DPR amatlah sulit.

### Jika Tetap dengan Proporsional Terbuka

Jika UU Pemilu tetap mempertahankan afirmasi perempuan dalam sistem proporsional terbuka, maka perlu mengubah variabel sistem pemilu lain secara fundamental menyertakan kesadaran konsep dasar sistem pemilu dan pengalaman capaian individu perempuan caleg. Pertama, pada dasarnya daftar terbuka pencalonan merupakan variabel dalam sistem pluralitas distrik yang diterapkan dalam sistem proporsional sehingga kesesuaiannya harus dengan alokasi kursi dapil yang kecil. Kedua, capaian perempuan terpilih dalam proporsional daftar terbuka sangat bergantung dengan nomor urut atas pada daftar caleg (nomor 1 dan 2), yang gambaran pada Pemilu 2019 adalah sebagai berikut:

Bagan 3. Keterpilihan Perempuan Caleg Berdasarkan Nomor Urut pada Pemilu 2019



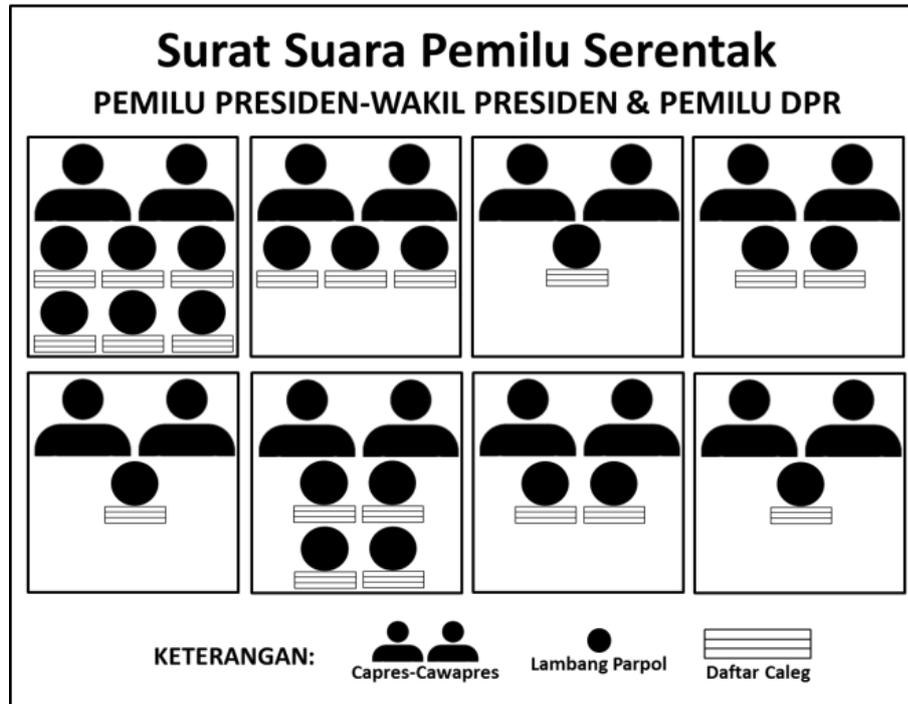
Rekomendasinya:

1. *Zipper system* pencalonan selang-seling gender (perempuan-lelaki-perempuan atau lelaki-perempuan-lelaki);
2. Caleg perempuan ada di nomor urut 1 di 30% dapil;
3. Mengecilkan daerah pemilihan dari 3-10 kursi menjadi hanya 2-3 kursi;
4. Menyatukan pemilu DPR dan pemilu presiden dalam satu surat suara kongruen.

Sifat dapil 2-3 kursi dekat dengan sistem pemilu pluralitas yang punya 1 kursi tiap dapil. Jadi, dapil 2-3 kursi akan menghilangkan sifat inklusif dari sistem proporsional. Yang akan terjadi,

dapil 2-3 kursi akan menghadirkan sifat kompetitif para caleg. Karena tiap dapil hanya ada 2-3 kursi, caleg yang dihadirkan parpol adalah memang benar-benar caleg unggulan.

Bagan 4. Desain Surat Suara Pemilu Serentak dengan Sistem Proporsional Terbuka



Selain itu, dapil 2-3 kursi akan mengurangi kompleksitas permukaan surat suara pemilu DPR. Selama ini, dapil 3-10 kursi jadi sebab surat suara pemilu DPR begitu kompleks. Tiap partai yang bisa mengusung 10 caleg, menghasilkan ratusan pilihan pada permukaan surat suara. Sehingga, rasionalitas pemilih jadi berkurang karena sulit membedakan perbedaan caleg satu dengan caleg lainnya.

## Kesimpulan

Bentuk afirmasi perempuan yang sesuai dalam pemilu serentak untuk menghasilkan perempuan DPR minimal 30% sekaligus pemerintahan presidensial multipartai moderat adalah proporsional tertutup dengan *zipper system* keterpilihan 1:2 melalui surat suara yang menyatukan pemilu DPR dengan pemilu presiden. Capaian ini bisa lebih efektif tercapai dengan tambahan perubahan variabel sistem pemilu lain yaitu, besaran daerah pemilihan 3-5 dan formula konversi suara D'Hondt.

Jika sistem pemilu proporsional terbuka tetap dipertahankan, bentuk afirmasi perempuan harus menyertakan pilihan variabel sistem pemilu lain yang tidak menambah kompleksitas pemilu serentak. Rekomendasinya adalah bentuk afirmasi *zipper system* pencalonan selang-seling gender (perempuan-lelaki-perempuan atau lelaki-perempuan-lelaki)

dan caleg perempuan ada di nomor urut 1 di 30% dapil. Dua bentuk afirmasi perempuan ini kemudian dikombinasikan dengan pengecilan daerah pemilihan dari 3-10 kursi menjadi hanya 2-3 kursi; dan penyatuan pemilu DPR dan pemilu presiden dalam satu surat suara kongruen.

## Referensi

### Buku

- Alcantara, Ana Alice. *Women and Politics: the Brazil Paradox*. Sao Paulo: Open Democracy, 2008.
- Anggraini, Titi et al. *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*. Jakarta: Perludem, 2010.
- Araújo, Clara. *Quotas for Women in the Brazilian Legislative System*. Stockholm: International IDEA, 2003.
- Arivia, Gadis. *Feminisme: Sebuah Kata Hati*. Jakarta: Kompas, 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Chang, Eric CC. *Electoral System, District Magnitude and Corruption*. British Journal and Political Science, 2005.
- Freidenvall, Lenita. *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe: Update 2013*. Directorate-General for Internal Policies, European Union, Brussels, 2013.
- Fontaine, Dana de la, and Stehnen, Thomas. *The Political System of Brazil*. Berlin: Springer, 2016.
- Husein, Harun. *Pemilu Indonesia*. Jakarta: Perludem, 2014.
- Irwansyah, et al. *Paradoks Representasi Politik Perempuan*. Depok: Puskapol UI, 2012.
- Kunicova, Jana and Susan Rose-Ackerman. *Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption*. Cambridge University Press, 2005.
- Luhulima, Achie Sudiarti. *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*. Jakarta: Convention Watch dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Mainwaring, Scott. *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*. Notre Dame: Kellogg Institute, 1991.
- Matland, Richard E. *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*. Stockholm: International IDEA, 2005.
- Maxim, Sarah. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*. Jakarta: International IDEA, 2002.
- Natalia, Catherine. *Peranan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2005.
- Pratama, Heroik M. dan Maharddhika. *Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada 2015*. Jakarta: Perludem, 2012.
- Pakpahan, Muchtar. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Phillips, Anne. *The Politics of Presence*. Oxford University Press. Oxford: 1995.
- Reynolds, Andrew, et. al. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2005.
- Persson, Torsten et al. *Electoral Rules and Corruption*. European Economic Association, 2003.
- Pramono, Sidik. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*. Jakarta: Kemitraan, 2011.
- Sadikin, Usep Hasan, Maharddhika, dan Masykuruddin Hafidz. *Pilkada Serentak 2015 dan 2017*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2017.
- Santos, Pedro de Abreu Gomes dos. *Gendering Representation: Parties, Institutions, and The Under-Representation of Women in Brazil's State Legislatures*. University of Kansas, 2012.
- Soetjipto, Ani W. *Politik Harapan*. Jakarta: Margin Kiri, 2011.
- Soetjipto, Ani W. dan Shelly Adelina. *Partai Politik dan Strategi Gender Separuh Hati*. Jakarta: Margin Kiri, 2012.
- Soetjipto, Ani W. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Kompas, 2005.
- Suseno, Nuri. *Politik Representasi*. Depok: Puskapol UI, Depok, 2014.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia, 1992.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asyari. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*. Jakarta: Kemitraan, 2011.
- Supriyanto, Didik, Khoirunnisa Nur Agustyati, dan August Mellaz. *Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*. Jakarta: Perludem, 2013.
- Tan, Mely G. *Perempuan Indonesia Pemimpin Masa Depan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Tong, Rosemarie Putnam. *Feminist Thought*. Yogyakarta: Jalasutra, 2011.
- Wardani, Sri Budi Eko et al. *Materi Pelatihan Kepemimpinan Perempuan dalam Pemilihan 2014*. Depok: Puskapol UI, 2014.
- Wijaksana, M. B. (ed). *Modul Perempuan untuk Politik, Sebuah Panduan tentang Partisipasi Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.
- Wulandari, Lia. *Peta Politik Perempuan Menjelang Pemilu 2014*. Jakarta: Perludem, 2013.
- Wulandari, Lia dan Khoirunnisa Nur Agustyati. *Pencapaian Perempuan untuk Daftar Calon*. Jakarta: Perludem, 2014.

**Jurnal**

- Amiruddin, Mariana et al. *Jurnal Perempuan* 46, *Sudahkah Anggaran Kita Sensitif Gender?* Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2009.
- Candraningrum, Dewi et al. *Jurnal Perempuan* 76, *Pemilu dan Keterwakilan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2013.
- Karam, Azzam et al. *Perempuan di Parlemen, Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 1999.
- Kusumaningtyas, A.D. *Jurnal Perempuan* No. 34: *Politik dan Keterwakilan Perempuan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.
- Noerdin, Edriana et al. *Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminisme, Afirmasi, Representasi Politik Perempuan*. Jakarta: Women Research Institute, 2011.
- Sjarifudin, Nia. "Peningkatan Keterwakilan Perempuan: Sebuah Keniscayaan untuk Sebuah Perubahan" dalam *Jurnal Perempuan* No. 63: *Catatan Perjuangan Politik Perempuan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2012.
- Sadikin, Usep Hasan. "Menarik Kerah Keterwakilan Perempuan," *Jurnal Perludem #9 Kodifikasi UU Pemilu Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Serentak Daerah*, Jakarta: Perludem, 2016.

**Daring**

- "Proporsional Terbuka Mungkin Tak Cocok dengan Perempuan," [rumahpemilu.org](http://rumahpemilu.org), 2 September 2015;  
<http://arsip.rumahpemilu.org/in/read/9684/Proporsional-Terbuka-Mungkin-Tak-Cocok-dengan-Perempuan>





SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA