



**KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA:
PERSPEKTIF RELASI RAKYAT DENGAN DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM PROSES LEGISLASI**

OLEH :

ABDUL KADIR BUBU

NIM. 19932001

DISERTASI

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026



**KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA : PERSPEKTIF RELASI
RAKYAT DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES
LEGISLASI**

Oleh :

Abdul Kadir Bubu

NIM. 19932001

DISERTASI

Daijukan Kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi
Doktor) Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Doktor dalam bidang
Hukum pada program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026

**DEWAN PENGUJI
UIJAN TERBUKA DISERTASI PROGTAM DOKTOR**

ABDUL KADIR BUBU
NIM. 19932001

Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D
(Ketua Sidang)

Profesor. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Promotor)

Prof. Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.
(Co Promotor)

Profesor Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
(Penguji)

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.,
(Penguji)

Dr. Jamaludin Gafur, S.H., M.H.
(Penguji)

Dr. Muntoha,S.H., M.Ag.,
(Penguji)

DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2026**

Motto

"Lupa adalah sekutu kekuasaan, ingatan adalah bentuk perlawanan; dan di antaranya, akal sehat menuntun kita tetap berdiri tegak."

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karunia-Nya sehingga disertasi dengan judul" ***Kedaulatan Rakyat di Indonesia: Perspektif Relasi Rakyat Dengan Dewan perwakilan Rakyat dalam Proses Legislasi***"dapat selesai dengan baik.

Penulisan disertasi ini berangkat dari kegelisahan akademik terhadap praktik kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen konstitusi. Secara normatif, kedaulatan berada di tangan rakyat, namun dalam praktiknya mengalami distorsi mengenai relasi antara rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan partai politik dalam proses legislasi. Oleh karena itu, disertasi ini berupaya mengkaji secara kritis dan konstruktif bagaimana relasi tersebut seharusnya ditata agar selaras dengan prinsip demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai simpul utama pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam proses legislasi.

Penyusunan disertasi ini tentunya berat jika tidak ada bimbingan, arahan, dan masukan dari berbagai pihak terutama Promotor dan Co-Promotor. oleh karena itu penulis menghaturkan terimakasih yang tak terhingga kepada Promotor, Prof. Dr. Ni"matul Huda, SH.,M.Hum. yang dengan penuh kesabaran, ketelitian, dan kedalaman pemikiran telah membimbing penulis sejak awal hingga ahir dari proses penyusunan disertasi ini. Arahan dan kritik beliau tidak hanya memperkaya substansi keilmuan, tetapi juga membentuk cara berpikir akademik penulis secara komperhensif.

Ucapan terimakasih berikutnya penulis haturkan kepada Co-Promotor, Prof. Dr. Ridwan. SH.,MHum. yang telah memberikan masukan berharga, koreksi kritis serta masukan intelektual yang sangat berarti dalam penyempurnaan disertasi ini.

Penulis juga menghaturkan banyak terimakasih kepada Prof. Dr. Syamsudin. S.H., M.H. selaku Ketua Programe Dokror (S3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan masukan serta kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan disertasi menjelang berakhirnya masa studi.

Penulis juga menghaturkan banyak terimakasih kepada para penguji disertasi, Prof.Dr. Muhammad Fauzan,S.H.,M.Hum., Dr.Drs.Muntoha, S.H.,M.Ag. Dr. Idul Rishan,S.H.,LL.M., dan Dr. Jamaludin Ghafur,S.H.,M.H. yang telah secara kritis mencermati dan memberikan masukan berharga untuk sempurnanya disertasi ini.

Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada seluruh dosen, tenaga kependidikan, serta rekan-rekan mahasiswa Program Doktor angkata-19 yang telah memberikan kontribusi baik langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan disertasi ini. Dan secara khusus, penulis menyampaikan penghargaan yang tulus kepada keluarga tercinta, yang senantiasa memberikan

doa dan dukungan serta kesabaran yang tiada henti selama penulis menempuh proses panjang ini. Tanpa meraka, perjalanan akademik ini akan jauh lebih berat.

Ahirnya penulis menyadari bahwa disertasi ini masih memiliki banyak keterbatasan. Oleh karena itu, kritik, saran dan masukan sangat diharapkan dalam ujian kelayakan nanti dalam rangka perbaikan disertasi untuk tahap berikutnya. besar harapan dari penulis , semoga disertasi ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian hukum tata negara, serta bagaian dari upaya memperkuat praktik kedaulatan rakyat yang lebih substantif di Indonesia.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
DEWAN PENGUJI	iii
HALAMAN MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xii
 BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Manfaat Penelitian	5
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	5
1. Tinjauan Pustaka	6
2. Orisinalitas Penelitian	7
F. Kerangka Teori	8
G. Metode Penelitian	8
H. Pertanggungjawabanungjawaban Sistematika Penulisan	8
 BAB II. KAJIAN TEORITIS TENTANG KONSTITUSI, KELEMBAGAAN DEMOKRASI, KEDAULATAN, PEMBEN TUKAN HUKUM DAN LEGISLASI MODERN	
A. Teori Konstitusi	11
1. Konstitusi dan pembatasan kekuasaan	11
2. Konsep <i>Constituen Power</i> Dalam Hukum Tata Negara	11
B. Teori Kedaulatan Rakyat	12
C. Teori Kelembagaan Demokrasi	12
1. Kelembagaan Partai Politik	13
2. Dewan Perwakilan Rakyat	13
3. Teori Presidensiaisme Koalisi	14
D. Teori Mandat	15
1. Mandat Dalam Perspektif Pasal 1 ayat (2) UUD1945	15
E. Teori Demokrasi Deliberatif dan Partisipasi Publik	16
F. Teori Pembentukan Hukum dan Legislasi Modern	17
G. Legislasi Post Faktum	18

**BAB III. KONFIGURASI POLITIK PEMERINTAHAN DAN
PENGARUHNYA TERHADAP POLA RELASI RAKYAT
DENGAN DPR DAN PARTAI POLITIK**

A. Norma Legislasi	21
B. Konfigurasi Politik dan Model Legislasi Pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono	22
1. Konfigurasi Politik Pasca Pemilu dan lahirnya Koalisi Besar	22
2. Logika Kekuasaan dan Politik Kompromistik dibalik Legislasi	23
3. Distorsi Legislasi dan Kedaulatan Rakyat	23
4. Legislasi Post Faktum	25
5. Indeks Legislasi undang-undang dan Perppu Era Susilo Bambang Yudoyono	26
C. Legislasi Era Pemerintahan Joko Widodo	30
1. Tinjauan Umum	30
2. Koalisi Supermayoritas dan karakter legislasi	31
3. Legislasi dan Krisis Partisipasi Publik	32
4. Legislasi Post Faktum	34
5. Konsep <i>Meaningful Participation</i> Sebagai Parameter Legislasi	36
6. Indeks Legislasi dan perppu Era Joko Widodo	65
D. Akar Masalah Struktural Ketimpangan Legislasi Pada Dua era Pemerintahan	41
BAB IV. MENATA RELASI KUASA RAKYAT DENGAN DPR DAN PARTAI POLITIK DALAM PROSES LEGISLASI	
A. Menata relasi Kuasa Rakyat Dengan DPR dan Partai Politik	42
1. Kedaulatan rakyat Sebagai relasi Kuasa Aktif Dalam Proses Legislasi	42
2. Partai Politik sebagai Simpul Relasi Kuasa dan Problematika Akuntabilitas Rakyat	46
3. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Relasi Kuasa Rakyat	46
B. Menuju relasi Kuasa Rakyat Substantif (Sebuah Rekomendasi Konstitusional)	48
1. Tinjauan Umum	48
2. Dari Demokrasi Elektoral Ke Demokrasi Korektif	49
C. Perbandingan Praktik demokrasi negara Lain Sebagai Legitimasi Penataan Relasi Kuasa rakyat	50
1. Kedaulatan Sebagai Kekuasaan Korektif Langsung terhadap Produk Legislasi (Paraktik di Swiss)	50
2. Partisipasi Publik Terstruktur (Praktik Partisipasi Publik di Jerman)	51

3. Konstitusionalisme Partisipatoris (Praktik Afika Selatan)	52
D. Relevansi dan Adaptasi Bagi Indonesia	53
E. Temuan dan Kontribusi Disertasi	53
 BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	55
B. Rekomendasi	56
 DAFTAR PUSTAKA	59
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	70

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia: perspektif relasi rakyat dengan DPR dalam proses legislasi. Penelitian ini fokus pada, *Pertama*, bagaimana konfigurasi politik pasca amandemen konstitusi memengaruhi pola relasi antara rakyat dengan DPR dan partai politik dalam proses legislasi. *Kedua*, bagaimana konsep ideal dalam menata relasi kuasa rakyat terhadap DPR dan partai politik. Untuk menganalisis permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan mengkaji proses pembentukan undang-undang selama dua dekade pemerintahan yakni era Presiden Susilo Bambang Yudoyono (2004-2019), dan era Presiden Joko Widodo (2019-2024). Kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian menemukan bahwa meskipun telah terjadi penguatan kelembagaan demokrasi pasca amandemen konstitusi, implementasi kedaulatan rakyat dalam proses legislasi belum sepenuhnya optimal. DPR sebagai lembaga representasi rakyat masih menghadapi tantangan dalam menjalankan fungsi representasi secara efektif. Sementara partisipasi rakyat dalam pembentukan undang-undang cenderung bersifat prosedural dan belum bersifat substantif. Di sisi lain, belum ada mekanisme kontrol rakyat terhadap wakilnya secara langsung. Kesimpulan dari penelitian ini menegaskan bahwa relasi antara rakyat, DPR dan partai politik dalam rentang dua dekade pemerintahan (SBY dan Joko Widodo) dalam proses legislasi mengalami distorsi bersifat struktural dan sistemik. Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan model relasi kuasa yang menempatkan rakyat tidak hanya sebagai pemilih dalam pemilu, tetapi juga sebagai subjek yang berperan aktif dalam proses legislasi secara berkelanjutan. Penelitian ini menghasilkan dua rekomendasi yaitu, *Pertama*, rekomendasi regulatif yakni pengaturan mengenai porsi inisiatif RUU antara pemerintah dan DPR dalam prolegnas, pengaturan mengenai hak keberatan terhadap RUU yang bermasalah sebelum disahkan, pengaturan mengenai standarisasi naskah akademik dan analisis dampak regulasi sebagai prasyarat pembahasan RUU. *Kedua*, rekomendasi kelembagaan. Yaitu pembentukan lembaga pengawas legislatif, pembentukan badan riset legislatif independen di DPR RI dan penerapan konsultasi publik multi tahap sebagai mekanisme wajib setiap RUU. Serta pengaturan uji formil di Mahkamah Konstitusi, dengan menjadikan partisipasi publik sebagai parameter konstitusional yang mengikat, dan dapat membatalkan undang-undang.

Kata-kata kunci: Kedaulatan rakyat, Legislasi, DPR, Partisipasi publik

ABSTRACT

This study to examine the exercise of popular sovereignty in Indonesia from the perspective of the relationship between the people and the House of Representatives (DPR) in the legislative process. The research focuses on two questions, First, how has the post constitutional amendment political configuration affected the pattern of relations among the people, the DPR, and political parties in the legislative process? Second, what is the ideal concept for structuring the power relations between the people and the DPR and political parties? To analyze these issues, this study employs a normative legal research method, examining the law making process over two decades of government the era of President Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2019) and the era of President Joko Widodo (2019-2024) analyzed through statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings show that although institutional democratic strengthening has occurred following the constitutional amendments, the implementation of popular sovereignty in the legislative process remains suboptimal. The DPR, as the institution representing the people, continues to face challenges in effectively performing its representative function, while public participation in law making tends to remain procedural rather than substantive. Furthermore, no mechanism yet exists for the people to directly control their representatives. The study concludes that the relationship among the people, the DPR, and political parties in the legislative process across the two decades under review (in SBY and Joko Widodo administrations) has undergone structural and systematic distortion. The novelty of research lies in its formulation of a power relations model that positions the people not merely as voters in elections, but as active subjects with an ongoing role in the legislative process. This research produces two sets of recommendations. First, regulatory recommendations, provisions governing the proposition of bill initiatives between the government and the DPR within the National Legislative Program (Prolegnas), provisions establishing a right of objection against problematic bills prior to enactment, and provisions standardizing academic drafting (naskah akademik) and regulatory impact analysis as prerequisites for bill deliberation. Second, institutional recommendations, the establishment for a legislative oversight body, the implementation of an independent legislative research agency within the DPR RI, the implementation of mandatory multi stage public consultation for every bill and the introduction of formal review (uji formil) at the Constitutional Court that treats public participation as binding constitutional parameter capable of invalidating a law.

Keywords : Popular sovereignty, Legislation, House of Representatives (DPR), Public participation.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pembentukan undang-undang merupakan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan membentuk undang-undang pasca amandemen konstitusi, tidak lagi semata-mata menjadi domain formal DPR dan Presiden, melainkan didesain dalam kerangka demokrasi partisipatoris dimana rakyat ikut serta didalamnya. Prinsip tersebut kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan undang-undang pertama pasca reformasi yang mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam bab X Pasal 53. "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang". Partisipasi masyarakat dalam undang-undang tersebut dikonsepsikan sebagai hak pasif tanpa kewajiban korektif yang cakupannya terbatas. Partisipasi masyarakat kemudian diperluas mencakup seluruh tahapan legislasi dan tambahan kewajiban aksesibilitas dokumen, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dalam Pasal 96 ayat (4). Akan tetapi

undang-undang ini tetap tidak menetapkan kewajiban mempertimbangkan masukan masyarakat maupun sanksi atas pengabaianya.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan respons langsung atas Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020, membawa perubahan penting mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. dengan adanya penegasan kewajiban mempertimbangkan masukan masyarakat secara substantif dan memberikan penjelasan atas masukan masyarakat, sebagaimana dalam Pasal 96 ayat (6). Namun, perubahan progresif dari norma partisipasi publik tersebut tidak menjamin terwujudnya partisipasi publik secara penuh dan bermakna, karena norma kewajiban tidak disertai dengan mekanisme penegakan dan sanksi langsung atas pengabaianya.

Dinamika pembentukan undang-undang pasca amandemen konstitusi selama dua dekade pemerintahan (2004-2024), menunjukkan kemajuan signifikan. Berdasarkan data Sekretariat Jenderal DPR RI, jumlah undang-undang yang disahkan pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), sebanyak 248 undang-undang,¹ sementara itu di era Presiden Joko Widodo (2014-2024), sebanyak 190 undang-undang.² Dengan demikian, sepanjang tahun 2004-2024 terdapat 438 undang-undang yang disahkan DPR.

Produk legislasi yang dihasilkan di era SBY secara kuantitatif lebih tinggi dari era Jokowi. Akan tetapi kuantitas itu, tidak serta-merta mencerminkan kualitas dari proses pembentukannya. Untuk memahami dinamika partisipasi

¹ Sekretariat Jenderal DPR RI, Rekapitulasi Legislasi Nasional 2004-2014.

² Sekretariat Jenderal DPR RI, Rekapitulasi Legislasi Nasional 2014-2024

rakyat dan permasalahan legislasi, penting dianalisis data pengujian undang-undang di Mahkamah konstitusi sebagai salah satu indikator membaca kualitas proses legislasi dan partisipasi publik dalam sistem demokrasi Indonesia.

Berdasarkan data rekapitulasi perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang diperbaharui tanggal 10 Mei tahun 2025, tercatat sebanyak 2.061 perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003-2025.³ Dimana jumlah perkara pengujian undang-undang yang diregistrasi di MK era SBY selama dua periode (2004-2014), mencapai 813 perkara, dengan rata-rata 73 perkara per tahun.⁴ Dari 248 undang-undang yang disahkan, terdapat 118 undang-undang yang pernah diuji di Mahkamah Konstitusi dengan rasio undang-undang yang diuji mencapai 47,5%. Artinya, bahwa hampir separuh produk legislasi pada era SBY di permasalahan konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, UU yang tidak dipersoalkan hanyalah terkait dengan pemekaran wilayah sebanyak 54 UU, ratifikasi perjanjian internasional 17 UU dan 4 UU tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama. Sisanya adalah UU terkait dengan pembentukan lembaga dan komisi negara serta UU tentang penetapan Perppu menjadi UU.

Era pemerintahan Jokowi selama dua periode (2015-2024), jumlah perkara pengujian undang-undang meningkat signifikan menjadi 1.198 perkara, dengan rata-rata sekitar 119 perkara per tahun.⁵ Dari total 190 undang-undang yang disahkan pada periode ini. Artinya bahwa sekitar 142 atau 74,7% undang-undang

³ Mahkamah Konstitusi RI, Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang, diperbaharui 10 Mei 2025.

⁴ *Ibid.*, Data 2004-2014.

⁵ *Ibid.*, Data 2015-2024

di era pemerintahan Jokowi dianggap bermasalah dan diperdebatkan konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi. Dari total 2.061 perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003-2025, amar putusannya menunjukkan bahwa 341 perkara atau 16,5% dikabulkan MK, 756 ditolak dan 593 tidak dapat diterima.⁶ Poin pentingnya adalah bukan pada berapa banyak perkara pengujian undang-undang yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi, melainkan pada jumlah perkara yang diajukan warga negara sebagai penanda bahwa proses deliberasi dalam legislasi sangat lemah, gagalnya DPR dalam menjalankan fungsi representasi, rendahnya partisipasi publik dalam proses legislasi dan adanya konflik kepentingan terbuka antara negara dan masyarakat.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang menjadi titik pijak pembahasan disertasi ini adalah :

1. Bagaimana konfigurasi politik pasca amandemen konstitusi memengaruhi pola relasi antara rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam proses legislasi ?
2. Bagaimana konsep ideal dalam menata relasi kuasa rakyat terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mempelajari hal-hal sebagai berikut :

⁶ *Ibid.*,

1. Mengetahui bagaimana implementasi kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 pasca perubahan mengenai relasi rakyat dengan anggota DPR dan partai politik.
2. Menemukan dan merancang bagaimana konsep ideal gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia khususnya mengenai hak rakyat untuk melakukan kontrol secara langsung terhadap anggota partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini setidaknya menghasilkan dua manfaat yaitu :

1. Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dengan memperdalam makna kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi konstitusional.
2. Manfaat praktis, penelitian ini memberikan arah normatif bagi pembaharuan sistem legislasi dan kelembagaan politik dalam rangka memperkuat partisipasi publik dan akuntabilitas DPR serta partai politik.

E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian.

1. Tinjauan Pustaka

Kajian mengenai kedaulatan rakyat dan demokrasi perwakilan sudah banyak dibahas dalam literatur Hukum Tata Negara, baik dalam perspektif teoritis maupun empiris. Dalam tradisi klasik, kedaulatan rakyat dipahami sebagai kekuasaan tertinggi sebagaimana dikemukakan oleh JJ. Rousseau melalui konsep

general will yang tidak dapat diwakilkan kepada siapapun.⁷ Dalam konteks negara modern, gagasan ini mengalami transformasi ke dalam sistem demokrasi perwakilan yang menempatkan lembaga legislatif sebagai representasi kehendak rakyat.⁸

Hans Kelsen menekankan bahwa kedaulatan dalam negara modern harus ditempatkan dalam kerangka norma hukum tertinggi, bukan semata-mata kehendak politik.⁹ Sejalan dengan itu, Robert A. Dahl melalui konsep *polyarchy* menegaskan bahwa pentingnya partisipasi efektif dalam kompetisi politik sebagai indikator demokrasi substantif.¹⁰ Jimly Assiddiqie menekankan bahwa pergeseran kedaulatan rakyat dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi merupakan ciri utama demokrasi konstitusional Indonesia.¹¹ Sementara itu, Ni'matul Huda melihat bahwa penguatan prinsip negara hukum harus diiringi dengan pelembagaan prinsip kedaulatan rakyat melalui mekanisme *check and balances* serta penguatan peran lembaga perwakilan.¹²

Kajian mengenai partisipasi publik dalam legislasi, sebagaimana dikemukakan Ridwan HR, menempatkan asas keterbukaan dan partisipasi sebagai bagian integral dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih demokratis.¹³ Akan tetapi, sebagian besar kajian tersebut masih menekankan

⁷ Jean-Jacques Rousseau., 1968. *The Social Contract*, London: Penguin Books, Book II Chapter 1-3. hlm.49.

⁸ Emanuel Sieyes.1963. *What is The Third Estate ?* New York: Praeger. hlm.124

⁹ Hans Kelsen.1967. *Pure Theory of Law*. Berkeley : University of California Press. hlm.193.

¹⁰ Robert A.Dahl.1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press. hlm.50

¹¹ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Op.,Cit.* hlm. 56.

¹² Ni'matul Huda. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. hlm.90

¹³ Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.300-310.

dimensi prosedural partisipasi, belum menyentuh aspek relasi kekuasaan antara rakyat dengan wakilnya secara substantif.

Berdasarkan telaah tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian sebelumnya cenderung berfokus pada tiga aspek utama yaitu; *Pertama*, Konsepsi normatif kedaulatan rakyat dalam konstitusi. *Kedua*, Fungsi dan peran partai politik dalam demokrasi perwakilan. *Ketiga*, Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dalam kerangka prosedural. Dengan demikian maka kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada upaya merekonstruksi kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa yang bersifat aktif dan berkesinambungan sebagai relasi hukum antara rakyat, DPR dan partai politik.

Penelitian ini tidak hanya mengkaji partisipasi publik yang bermakna, tetapi juga merumuskan model institusional yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol langsung terhadap wakilnya dalam proses legislasi. dengan demikian maka penelitian ini menawarkan pendekatan baru yang menjembatani kesenjangan antara kedaulatan rakyat sebagai prinsip normatif dan praktik demokrasi perwakilan Indonesia.

2. Orisinalitas Penelitian

Peneliti sengaja menyertakan penelitian terdahulu yang berkaitan langsung dengan kajian ini guna mencegah pengulangan yang tidak perlu sembari menunjukkan celah yang perlu diisi, mengidentifikasi gagasan dan informasi yang terkait dengan topik penelitian, serta memberi landasan teori guna memenuhi kaidah akademik yang ditetapkan. Adapun hasil-hasil penelitian sebelumnya yang

berkaitan dengan penelitian ini antara lain adalah disertasi yang ditulis oleh: Jimly Asshidiqqie, Made Sumbawa, Marojahan J.S Panjaitan, Saldi Isra, Sobirin Malian; Rusli Kustiaman Iskandar, dan Saiful Anam.

Dari hasil kajian yang pernah dilakukan oleh para penulis tersebut, jika dibandingkan dengan kajian yang akan dilakukan oleh penulis tidak ada yang sama baik dari aspek lingkup kajian atau objek, baik dari segi konseptual dan juga perbandingan, perbedaan dapat ditelusuri dari pendekatan, metodologi dan paradigma yang digunakan. oleh karena itu peneliti yakin bahwa kajian ini bersifat orisinil dan belum pernah dilakukan oleh peneliti lain.

F. Kerangka Teori

Peneliti menggunakan tiga teori berdasarkan kegunaan dan fungsi masing-masing, yaitu teori kedaulatan rakyat sebagai teori utama (*grand theory*), teori perwakilan sebagai teori madya (*middle range theory*), dan teori mandat sebagai terapan (*applied theory*).

G. Metode penelitian

Metode penelitian dalam disertai ini meliputi, Objek Penelitian, Tipe Penelitian, Pendekatan Penelitian, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data, prosedur pengolahan data dan analisis data.

H. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan terdiri dari lima bab, masing-masing bab dibagi dalam beberapa subbab. dengan uraian sebagai berikut :

Bab I. Pendahuluan. Terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka dan orisinalitas penelitian, kerangka teori dan metode penelitian.

Bab II Kajian Teoritis. Kajian pada bab ini, diawali dengan teori konstitusi sebagai instrumen pembatasan kekuasaan, teori kedaulatan rakyat, teori kelembagaan demokrasi, teori mandat, teori demokrasi deliberatif dan teori partisipasi publik. Bab ini, ditutup dengan pembahasan mengenai teori pembentukan hukum dan legislasi modern.

Bab III. Konfigurasi Politik dan Pengaruhnya Terhadap Relasi Kuasa Antara Rakyat Dengan DPR dan Partai Politik Dalam Proses Legislasi. Pada bagian ini, fokus pembahasan mengenai praktik legislasi era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan era pemerintahan Joko Widodo.

Bab IV. Menata Relasi Kuasa Rakyat Dengan DPR dan Partai Politik Dalam Proses Legislasi. Kajian pada bab ini fokus pada konsep kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa rakyat yang bersifat aktif mencakup relasi mandat, relasi pengaruh, dan relasi koreksi. Bab ini juga mengkaji peran partai politik dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga demokrasi konstitusional. Selanjutnya, melalui pendekatan komparatif dengan beberapa negara seperti praktik demokrasi langsung di Swiss, partisipasi publik yang terstruktur di Jerman dan peran Mahkamah Konstitusi di Afrika Selatan sebagai referensi untuk merumuskan model relasi kuasa yang lebih substantif. Bagian akhir pembahasan ini, merumuskan temuan dan kontribusi disertasi dalam bentuk rekonstruksi konseptual dan rekomendasi normatif.

Bab V. Penutup, merupakan bagian akhir yang berisi tentang kesimpulan dan rekomendasi. Seluruh rangkaian sistematika penulisan dalam disertasi ini ditutup dengan daftar pustaka sebagai rujukan dari semua konsep yang dibangaun dalam rangkaian pembahasan disertasi ini dari pendahuluan hingga penutup.

BAB II

KAJIAN MENGENAI TEORI KONSTITUSI, KELEMBAGAAN DEMOKRASI, KEDAULATAN RAKYAT, MANDAT, LEGISLASI DAN PEMBENTUKAN HUKUM MODERN

A Teori Konstitusi

1. Konstitusi dan Pembatasan Kekuasaan

Kajian konstitusi dalam literatur hukum tata negara, selalu diletakkan dalam relasinya dengan kekuasaan. hal ini disebabkan karena konstitusi lahir sebagai respon atas kebutuhan mengendalikan kekuasaan agar tidak dijalankan secara sewenang-wenang. dalam kerangka konstitusionalisme modern, konstitusi tidak dipahami semata-mata sebagai dokumen hukum tertinggi, melainkan sebagai seperangkat prinsip dasar yang mengatur struktur kekuasaan, mekanisme pelaksanaannya serta batas-batas penggunaannya. oleh sebab itu, konstitusi memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai dasar legitimasi kekuasaan sekaligus instrumen pembatasan kekuasaan.¹⁴

Selain sebagai instrumen pembatasan kekuasaan, konstitusi juga tidak boleh dilepaskan dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut suatu negara. karena itu, konstitusi dipahami sebagai perwujudan kehendak kolektif rakyat yang menjadi dasar pembentukan dan pembatasan kekuasaan negara.

2. Konsep *Constituent Power* dalam Hukum Tata Negara

Kekuasaan konstituen (*Constituent Power*) mengkaji mengenai siapa yang berwenang membentuk dan mengubah konstitusi. dalam literatur hukum tata negara dipahami sebagai kekuasaan yang diluar dan sekaligus diatas sistem

¹⁴ M.V. Savchyn. 2019. *Constitution and Policy: Challenges of Modern Constitutional Democracy. Problems of legality.* hlm.3-6.

ketatanegaraan yang diaturnya. kekuasaan ini bersifat asli dan tidak bersumber dari konstitusi, melainkan menjadi sumber lahirnya konstitusi.¹⁵ *Constituent power* dalam negara demokrasi secara normatif diletakkan pada rakyat. dimana rakyat dipandang sebagai pemilik kekuasaan tertinggi untuk membentuk, mengubah atau mengganti konstitusi. Jimmly Ashiddiqie menegaskan bahwa UUD NRI 1945 sebagai manifestasi *constituent power* rakyat Indonesia. oleh karena itu, negara dan seluruh lembaga penyelenggara kekuasaan hanya bertindak sebagai pelaksana mandat konstitusional yang dibatasi oleh konstitusi.

B. Teori Kedaulatan Rakyat

Konsep paling fundamental dalam kajian demokrasi modern adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan sebagai sebuah konsep, mengalami perkembangan signifikan melalui pemikiran John Locke, yang menekankan bahwa kekuasaan negara tidak boleh bersifat absolut, rakyat tetap memiliki hak untuk menarik kembali mandatnya kepada pemerintah apabila penguasa melanggar kontrak sosial. Perkembangan gagasan kedaulatan rakyat puncaknya ketika J.J. Rousseau mencetuskan konsep kehendak umum (*Volunte General*), yaitu kehendak rakyat secara umum untuk menjadi sumber legitimasi hukum dan kekuasaan.¹⁶

C. Teori kelembagaan Demokrasi

Salah satu permasalahan mendasar dalam praktik pemerintahan Indonesia pasca amandemen adalah tidak sinkronnya desain institusi presidensial dengan

¹⁵ A. Alexe " *The Relationship between Constituent Power and National Sovereignty*" *Knowledge Horizons Economic* 7. hlm.28-30.

¹⁶ Jean Jocques Rousseau. 1972. *Due Contrac Social*, Buku I, BAb VI, Amsterdam Marc maichael Rey. hlm. 58.

realitas sistem kepartaian. Teori kelembagaan demokrasi yang menjadi kajian dalam bab ini adalah :

1. Kelembagaan Partai Politik Di Indonesia

Keberadaan partai politik di Indonesia dapat dilacak sejak masa penjajahan Belanda. Pada masa itu sudah mulai berkembang kekuatan-kekuatan politik dalam tahap pengelompokan yang diikuti dengan polarisasi, ekspansi, dan pelembagaan.¹⁷

Liberalisasi kepartaian pasca reformasi dianggap sebagai keberhasilan transisi demokrasi pasca rezim otoriter. Partai politik tumbuh dan berkembang dalam waktu singkat menandai era baru kebebasan warga negara dalam berserikat. namun dalam perspektif teori sistem kepartaian, ledakan jumlah partai menunjukkan kecenderungan lemahnya proses institusionalisasi partai politik.¹⁸

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Badan legislatif (*legislature*) mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang, yang sering dipakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul (untuk membicarakan masalah-masalah publik), atau dengan nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur bicara (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people's representative body* atau DPR yang merupakan simbol dari rakyat berdaulat.¹⁹

¹⁷ Lihat Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Penerjemah: Sahat Simamora, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 489.

¹⁸ Scot Mainwaring.1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. Stanford: Stanford University Press. hlm. 23-27.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 330.

3. Teori Presidensialisme Koalisi dan kartelisasi Politik

Teori presidensialisme koalisi menguraikan bahwa, seorang presiden tidak dapat memerintah secara efektif tanpa dukungan mayoritas dari parlemen, sehingga presiden mau tidak mau harus membentuk koalisi besar dengan partai politik dalam rangka menjamin stabilitas pemerintahan.²⁰ Mainwaring dan Shugart menguraikan bahwa presidensialisme dalam sistem multi partai membawa konsekuensi, yaitu :

- a. Hilangnya mekanisme *checks and balances*, ketika semua partai politik masuk dalam koalisi pemerintah maka DPR kehilangan karakter dasarnya sebagai representasi rakyat;
 - b. legislasi menjadi instrumen akomodasi koalisi, mayoritas RUU disepakati bukan karena kualitas normatif, akan tetapi demi stabilitas koalisi;
 - c. Kebijakan publik dikunci oleh elite partai dalam negosiasi tertutup sehingga mengurangi bahkan menghilangkan ruang deliberasi publik.
- Teori kartelisasi politik dikembangkan oleh Katz dan Mair dengan

mengatakan bahwa partai kartel (*Cartel party*) adalah kondisi ketika partai politik bekerja bukan sebagai perwakilan rakyat, tetapi sebagai organisasi yang berkoalisi untuk menguasai sumber daya negara. Ada empat penanda kartelisasi tersebut yaitu:²¹*Pertama*, Kolaborasi antar elite dalam membagi jabatan publik;*Kedua*, Penutupan ruang kompetisi politik internal partai politik;*Ketiga*, Ketergantungan pada sumber daya negara; dan *keempat*, Mengabaikan aspirasi rakyat.

Kondisi politik kekuasaan era SBY dan Jokowi menunjukkan pola kartelisasi semacam ini. Akibatnya gagasan kedaulatan rakyat hanya dalam wacana konstitusi namun tenggelam dalam praktik politik pemerintahan.

D. Teori Mandat (*Sebuah pengembangan gagasan dari teori J.J. Rousseau*)

²⁰ Scott Mainwaring dan Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. hlm. 12-15.

²¹ Richard S. Katz dan Peter Mair. 1995. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party*. Party Politics. Vol.1, No.1. hlm. 15-20.

Teori mandat dalam perkembangan demokrasi kontemporer tidak lagi dipahami semata-mata sebagaimana dalam penjelasan klasik mengenai hubungan wakil dan yang diwakili, namun harus diposisikan sebagai kerangka analitis dalam rangka menilai kualitas dan legitimasi relasi kuasa rakyat dan lembaga perwakilan. Teori mandat tidak boleh berhenti pada pertanyaan siapa mewakili siapa, tetapi harus jauh lebih berkembang pada pertanyaan yang lebih substantif yaitu sejauh mana kekuasaan yang dijalankan lembaga perwakilan merefleksikan kehendak rakyat sebagai pemilik kedaulatan.²² Karena itu, pemberian mandat dalam pemilu tidak bisa dimaknai sebagai peristiwa yang sekali habis, melainkan sumber legitimasi awal yang akan terus berkelanjutan. Mandat dalam konteks ini adalah hubungan normatif yang menuntut pertanggungjawaban substantif dalam seluruh siklus pemerintahan terutama dalam proses legislasi.

1. Teori Mandat dalam perspektif Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar." Rumusan ini harus dipahami dalam dua makna konstitusional yaitu: *Pertama*, Rakyat sebagai pemilik kedaulatan asli; *Kedua*, Kedaulatan rakyat tidak boleh dilaksanakan secara bebas tanpa batas, namun harus dibatasi dan diarahkan oleh konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi. Pasal 1 ayat (2) menolak pandangan bahwa pemilihan umum telah mengalihkan kedaulatan rakyat kepada wakilnya secara penuh, melainkan hanya pengalihan mandat terbatas dalam kerangka konstitusioanal sehigga wakil rakyat dapat bertindak untuk dan atas nama rakyat tetapi tidak menggantikan posisi

²² Gagasan ini penulis kembangkan dari teori mandat yang dikemukakan oleh J.J.Rousseau, sebagaimana telah dikutip pada bab I mengenai landasan teori.

rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dengan demikian, maka konsep mandat dapat diuraikan sebagai berikut:²³

- a. Mandat bebas yang memberikan kebebasan luas kepada wakil rakyat hanya dapat dibenarkan sejauh tidak memutus relasi akuntabilitas dengan rakyat.
- b. Mandat representatif yang menempatkan tanggung jawab kepada lembaga harus dibatasi agar tidak beralih menjadi kedaulatan lembaga yang secara implisit bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2).
- c. Mandat imperatif kendatipun tidak dianut secara formal namun tetap memiliki fungsi normatif sebagai pengingat bahwa kedaulatan rakyat tidak sekedar pemberian suara pada momen lima tahunan tetapi juga menghendaki adanya prosedur koreksi substantif.

E. Teori Demokrasi Deliberatif

Dalam bukunya *Between Facts and Norms*, Habermas menguraikan bahwa legitimasi hukum bersumber dari diskursus publik yang rasional, setara dan bebas dominasi. Demokrasi deliberatif berakar pada empat pilar utama, yaitu: ²⁴

- 1) *Principle of Discourse* (Prinsip diskursus) yaitu norma hukum dianggap sah apabila dapat diterima oleh semua pihak yang terdampak melalui proses diskusi yang bebas dan rasional;
- 2) *Communicative Equality* (kesetaraan komunikatif), artinya bahwa semua warga negara harus memiliki hak yang setara dalam menghasilkan opini dan kehendak kolektif;
- 3) *Publik Sphere* (Ruang Publik), ruang publik harus menjadi arena pembentukan pendapat politik secara terbuka;
- 4) Konektivitas ruang Publik dan pembentukan hukum, opini publik yang terbentuk di ruang publik harus terhubung secara langsung dengan proses legislasi di DPR.

Demokrasi bagi Habermas bukan hanya bagaimana memilih wakil rakyat, namun lebih penting lagi yaitu bagaimana rakyat ikut serta secara argumentatif dalam pembentukan hukum.

²³ Abbe Sieyes dan Black Stone, sebagaimana dikutip Edy Purnomo.2008. *Lembaga Perwakilan Rakyat. Loc,cit.,*

²⁴ Jurgen Habermas. 1996. *Between Facts and Norms. Cambridge: MIT Press.hlm.287.*

Selain terori demokrasi deliberatif, Teori Representasi Politik juga menjadi bagian penting dari kajian ini. Dalam *The Concept of Representatif*, Hanna Fenichel Pitkin menguraikan bahwa representasi terdiri dari empat bentuk yaitu:²⁵

- a. Representasi Formal, yaitu legitimasi wakil rakyat diperoleh melalui proses pemilihan umum;
- b. Representasi Deskriptif, Wakil mencerminkan karakteristik sosial konstituen (Gender, etnis dan kelas).
- c. Representasi substantif, Wakil bertindak sesuai dengan kepentingan rakyat, bukan bertindak atas nama rakyat.

Representasi substantif merupakan bentuk tertinggi karena fokus pada tindakan, bukan karena status formal.²⁶ Representasi substantif mengharuskan adanya akuntabilitas, keterhubungan preferensi dan mekanisme komunikasi antara wakil dan yang diwakili. Teori *principal agent*, Pitkin menjelaskan bahwa rakyat adalah prinsipal, sementara wakil adalah agen.²⁷

F. Teori Pembentukan Hukum dan Legislasi Modern

Prinsip paling mendasar dalam pembentukan hukum modern adalah teori prospektivitas (*Prospectivity*) yaitu kewajiban suatu norma hukum berlaku untuk masa depan. Lon L. Fuller dalam *The Morality of Law*, menjelaskan bahwa prospektivitas keberlakuan hukum adalah salah satu dari delapan prasyarat moral hukum (*desiderata*) yang harus dipenuhi agar hukum memiliki karakter sebagai sistem aturan, bukan sebagai alat kekuasaan.

Prinsip prospektivitas hukum juga merupakan standar internasional. Komite Hak Asasi Manusia PBB dalam *General Comment No.29*, mengatakan bahwa larangan hukum retroaktif merupakan elemen *non derogable* bahkan dalam

²⁵ Hanna Fenichel Pitkin.1997. *The Concept of Representatif*. Berkeley: University of California Press.hlm.38.

²⁶ *Ibid.*, hlm.209.

²⁷ *Ibid.*,

keadaan darurat.²⁸ Prinsip prospektivitas hukum dalam disertasi ini diposisikan sebagai landasan teori untuk mengkritik fenomena legislasi *post factum* karena praktik tersebut pada dasarnya mengabaikan moralitas hukum dan merusak prinsip pembatasan kekuasaan.

G. Legislasi Post Factum

Dalam disertasi ini, istilah legislasi *post factum* dikonstruksikan sebagai konsep baru dalam diskursus hukum tata negara dan legislasi Indonesia, dengan merujuk pada model pembentukan undang-undang yang dilakukan setelah suatu peristiwa hukum, sosial, atau politik, dengan kecenderungan untuk membenarkan, merekayasa, atau melanggengkan legitimasi kekuasaan atas suatu peristiwa.²⁹

Terminologi ini secara etimologis merupakan adaptasi dari istilah latin *post factum*, yang berarti “setelah fakta atau peristiwa terjadi.” Dalam tradisi hukum, terutama dalam sistem common law, istilah *ex post facto law* merujuk pada undang-undang yang berlaku surut, yang mengatur atau menghukum tindakan yang dilakukan sebelum undang-undang tersebut disahkan. Namun, penggunaan istilah *legislasi post factum* dalam disertasi ini dimaksudkan tidak sekedar mengacu pada asas *ex post facto law*, melainkan juga mencakup kecenderungan legislasi yang tidak hanya retroaktif dari segi waktu, tetapi juga sarat dengan muatan politik kekuasaan dalam merespons suatu kejadian dengan motif pembenaran dan penguatan dominasi otoritas penguasa.

²⁸ United Nations Human Right Committee. *General Comment*. No.29. Paragraf.7.

²⁹ Istilah Legislasi *Post Factum* adalah modifikasi atau serapan dari bahasa latin *Post factum* (*post*/setelah dan *faktum*/sesuatu yang sudah terjadi/perbuatan/peristiwa), yang cara harfiah berarti setelah peristiwa terjadi. dalam konteks hukum, *Ex Post Facto Laws* mengacu pada hukum yang diberlakukan secara surut yakni mengatur tindakan atau peristiwa yang terjadi sebelum hukum itu sendiri diundangkan.

Konsep *legislasi post factum* dalam disertasi ini dikembangkan sebagai terminologi analitis untuk menjelaskan praktik legislasi yang secara politis dimaksudkan untuk melegitimasi tindakan kekuasaan yang telah berlalu, baik dalam bentuk pengesahan kebijakan, legalisasi pembentukan lembaga, atau bahkan dalam konteks penghapusan pertanggungjawaban hukum.³⁰ Dengan demikian, konsep ini menjadi temuan konseptual baru dalam kajian hukum tata negara karena belum dikenal sebelumnya dalam wacana hukum positif Indonesia maupun dalam doktrin hukum umum.

Dari uraian di atas, konsep legislasi *post factum* dan *ex post facto law* sekilas memiliki kemiripan, oleh karena itu pada tabel berikut ini penulis menguraikan perbedaan kedua konsep tersebut dari berbagai aspek :

Tabel 2.2. Perbandingan *Ex Post Facto Law* dan *Legislasi Post Factum*

ASPEK	EX POST FACTO LAW	LEGISLASI POST FACTUM
Istilah hukum klasik	Dikenal dalam sistem hukum baik <i>Common law</i> maupun <i>Civil Law</i>	Tidak dikenal, atau lebih merupakan pengembangan baru berdasarkan fakta legislasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia
Arah	Pada umum berlaku untuk hukum pidana	Berlaku untuk semua aspek hukum baik pidana, hukum Tata Negara, Administrasi Negara dan politik
focus	Dampak retroaktif dari UU	Momentum dan niat politik pembentuk UU
Tujuan	Melihat kebelakang untuk menghukum atau memfasilitasi	Legitimasi kekuasaan atau kebijakan pasca peristiwa

³⁰ Dalam doktrin klasik maupun literatur hukum positif, Istilah "*legislasi Post factum*" bukanlah terminologi baku bahkan belum dikenal. Oleh sebab itu, penggunaanya dalam disertasi ini merupakan hasil konstruksi konseptual dari penulis yang bisa jadi merupakan temuan atau pengembangan konsep baru dalam hukum tata negara.

BAB III

KONFIGURASI POLITIK PEMERINTAHAN PASCA AMANDEMEN KONSTITUSI DAN PENGARUHNYA TERHADAP POLA RELASI RAKYAT DENGAN LEGISLATIF DALAM PROSES LEGISLASI

A. Norma Legislasi dan Partisipasi Publik.

Norma legislasi, secara teoritik memiliki tiga dimensi utama; *Pertama*, dimensi normatif sebagai perubahan nilai yang hidup dalam masyarakat; *Kedua*, dimensi prosedural sebagai hasil proses politik yang sah; dan *Ketiga*, dimensi

legitimasi sebagai ukuran keberterimaan publik.³¹ Dalam demokrasi substantif, ketiganya harus hadir secara beriringan dan seimbang. Ada tiga generasi norma pembentukan undang-undang sejak reformasi yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan (UU PPP) adalah undang-undang pertama pasca reformasi yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi, dalam undang-undang ini dikonsepsikan sebagai hak pasif tanpa kewajiban korektif, cakupannya terbatas pada tahap pembahasan dan penetapan serta tidak ada kewajiban aksesibilitas dokumen.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Partisipasi masyarakat dalam undang-undang ini diperluas mencakup seluruh proses pembentukan undang-undang dengan tambahan kewajiban aksesibilitas dokumen sebagaimana diatur pada Bab XI Pasal 96.
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, merupakan respons langsung atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan membawa perubahan substantif dengan menegaskan kewajiban mempertimbangkan masukan secara substantif dan memberikan penjelasan publik yang merupakan jantung dari *meaningful participation*,³²

³¹ Hans Kelsen. 1945. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press. hlm.351

³² Lebih jelasnya lihat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Konfigurasi Politik Dan Model Legislasi Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

1. Konfigurasi Politik Pasca Pemilu dan lahirnya Koalisi Besar

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang merupakan presiden pertama hasil pemilu pertama tahun 2004 dan pemilu presiden Tahun 2009 berhasil membangun apa yang disebut sebagai koalisi gemuk (*oversized coalition*). Koalisi ini terdiri dari partai-partai besar seperti Partai Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PPP, dan PKB. Secara numerik, dukungan itu menciptakan mayoritas absolut di DPR lebih dari dua pertiga kursi karena hanya menyisahkan PDIP berada diluar pemerintah.³³ Fenomena tersebut membawa konsekuensi terhadap sistem legislasi perundang-undangan. Di satu sisi, ia menjamin stabilitas politik dan memperlancar pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Namun, di sisi lain, ia mengumpulkan fungsi kontrol legislatif terhadap pemerintah.³⁴

2. Logika Kekuasaan dan Politik Kompromistik di Balik Legislasi

Pelaksanaan sistem presidensial oleh presiden yang didukung mayoritas partai politik telah menggeser fungsi legislasi dari arena musyawarah menjadi arena konfirmasi. Data DPR RI periode 2004–2014 yang menunjukkan bahwa lebih dari 70% undang-undang yang disahkan merupakan usulan pemerintah, bukan inisiatif DPR.³⁵ Rendahnya inisiatif legislasi DPR berakar pada ketidakberdayaan politik para anggota DPR secara individual di hadapan

³³ Data DPR RI, *Komposisi Fraksi dan Koalisi 2004-2014*, Sekretariat Jenderal DPR, hlm.3.

³⁴ Arend Lijphard. 1999. *Patterns of Democracy*, (New Haven: Yale University Press. hlm.147.

³⁵ DPR RI, *Statistik Legislasi 2004-2014*, Sekretaris Jenderal DPR, hlm.5.

pemerintah yang disokong oleh koalisi besar. ketidakberdayaan ini terjadi karena karir politik anggota DPR seutuhnya ter subordinasi oleh kontrol sentralistik elit partai politik.³⁶

3. Distorsi Legislasi dan Kedaulatan Rakyat

a. Distorsi Kedaulatan Rakyat

Dalam teori konstitusi modern, kedaulatan rakyat bukan sekedar konsep politik, melainkan juga norma hukum. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun dalam praktiknya justru muncul fenomena elitisme legislasi, di mana proses legislasi lebih mencerminkan kepentingan elite politik dibandingkan aspirasi rakyat.³⁷ Hal ini dapat dilihat dari dua gejala utama: (1) dominasi pembahasan RUU di DPR yang berasal dari RUU inisiatif pemerintah dalam pembentukan undang-undang, dan (2) keterbatasan partisipasi masyarakat dalam perumusan dan pembahasan RUU.

Kedaulatan rakyat yang seharusnya diwujudkan melalui representasi di DPR justru tereduksi menjadi kedaulatan partai, karena posisi anggota DPR sangat bergantung pada keputusan dan garis kebijakan partainya masing-masing.³⁸ Akibatnya, rakyat kehilangan instrumen untuk berpartisipasi dan mempengaruhi substansi peraturan perundang-undangan.

b. Legislasi Sebagai Alat Legitimasi Kekuasaan

³⁶ Kiko Ambari. 2009. *Mengungkap Kartel Partai di Indonesia: Komunikasi dan Perilaku Politisi Era Reformasi*, (Jakarta : Kepustakaan Populer Gramedia), hlm.34.

³⁷ Robert Dahl.1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*, (New Haven : Yale University Press. hlm.75.

³⁸ Jimly Assidique.2007. *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*. Jakarta : Rajawali.hlm.212.

Hukum pada dasarnya berfungsi sebagai pedoman bagi tindakan negara, bukan sebaliknya. Dalam istilah klasik, *lex rex, non rex lex* hukum mengatur raja, bukan raja mengatur hukum.³⁹ Namun, praktik legislasi di Indonesia menunjukkan pergeseran dari *rule of law* menuju *rule by law*, di mana hukum digunakan untuk melegitimasi tindakan kekuasaan. Pada masa pemerintahan SBY, sejumlah produk hukum menampilkan gejala tersebut. Salah satunya adalah Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perppu ini diterbitkan setelah pemerintah melakukan kebijakan bailout Bank Century. Artinya, hukum lahir setelah tindakan, bukan mendahului nya.⁴⁰ Perppu tersebut, menandai munculnya legislasi *post factum* yang berfungsi menjustifikasi tindakan politik yang telah terjadi.⁴¹

4. Legislasi Post Factum Era SBY

a. Fenomena Legislasi *Post Factum*

Istilah *post factum* berasal dari bahasa Latin yang berarti setelah fakta terjadi. Dalam konteks hukum, perundang-undangan legislasi *post factum* merujuk pada praktik pembentukan undang-undang setelah suatu tindakan atau kebijakan pemerintah telah dijalankan.⁴² Dalam konteks ini, hukum tidak lagi berfungsi sebagai pedoman tindakan, melainkan sebagai pembenaran atas fakta atau peristiwa yang sudah terjadi.

b. Jenis Legislasi *Post Factum*

³⁹ John Locke.1960. *Second Treatise of Government*.London : Awnsham Churchill. hlm.143

⁴⁰ Komite Stabilitas Sistem Keuangan, *Laporan Penanganan Bank Century*, (Jakarta : 2009)

⁴¹ Satya Arinanto, *Politik Hukum dan demokrasi Indonesia*, *Op.cit.*,hlm.108

⁴² Black's Law Dictionary, 11th ed.,1124.

Adapun model legislasi *Post Factum* yang dilakukan Presiden SBY adalah:

- 1) Perppu Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring pengaman sistem keuangan (JPSK), dalam rangka memberikan legitimasi formal. Meskipun DPR pada akhirnya menolak perpu tersebut, namun kebijakan mengenai dana talangan (bailout) telah selesai dijalankan.⁴³ Peristiwa ini menunjukkan penggunaan hukum secara retrospektif untuk melegitimasi kebijakan yang sudah berjalan yakni hukum datang setelah ada tindakan.
- 2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), Konsep KEK sudah berjalan sejak tahun 2006 melalui keputusan presiden dan peraturan menteri.
- 3) Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi Dikeluarkan pasca-penangkapan Akil Mochtar. perppu ini mengubah tatacara seleksi hakim Mahkamah Konstitusi tanpa melalui konsultasi publik.⁴⁴ Perppu tersebut lahir bukan karena keadaan genting negara, melainkan keadaan moral lembaga.
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian, Undang-undang ini mengizinkan untuk menyesuaikan praktik koperasi yang telah berubah. Namun MK kemudian membatalkannya melalui Putusan No. 28/PUU-XI/2014 karena dianggap menyimpang dari prinsip koperasi rakyat.⁴⁵

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Setneg mencatat bahwa pemerintahan SBY menghasilkan total Undang-Undang 311 dan 19 peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu), dari jumlah itu sekitar 29% produk hukum bersifat *post factum* dan 43% bersifat korektif.⁴⁶ Angka ini menunjukkan bahwa lebih dari dua pertiga legislasi di masa itu dibuat untuk menyesuaikan kebijakan yang telah diputuskan dan sudah berjalan. Bukan sebagai dasar hukum dari kebijakan atau mengantisipasi permasalahan hukum masa depan.

5. Indeks Produktivitas Undang-Undang dan Perpu Era SBY

⁴³ Kompas, *Kontroversi Perpu JPSK*, 27 November 2008.

⁴⁴ Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi.

⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2014, hlm. 32.

⁴⁶ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) setneg, daftar undang-undang yang disahkan sepanjang tahun 2005-2014. Angka tersebut merupakan akumulasi dari semua produk legislasi baik yang masuk prolegnas, maupun diluar prolegnas termasuk juga ratifikasi perjanjian internasional dan UU perubahan APBN.

Berdasarkan data JDIH setneg bahwa selama dua periode pemerintahan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menghasilkan 311 Undang-Undang.⁴⁷

Dengan rincian sebagai berikut :

- 1) Rancangan Undang-Undang dalam program legislasi nasional yang diputuskan DPR tanggal 1 Februari 2005 sebanyak 284 RUU dimana 55 RUU prioritas untuk tahun 2005 dan 231 RUU prioritas tahun 2006-2009;
- 2) Selama satu periode masa bakti DPR bersama pemerintah menghasilkan 186 UU, namun hanya 70 UU yang berasal dari prolegnas dan 116 UU dari luar prolegnas;
- 3) Dari jumlah UU yang disahkan diatas terdapat 57 UU pembentukan daerah otonomi baru, 15 UU ratifikasi perjanjian internasional, 6 UU pengesahan Perppu menjadi UU dan 4 UU pembentukan Pengadilan Tinggi Agama.

Periode kedua pemerintahan SBY tahun 2009-2014, jumlah Undang-Undang yang disahkan sebanyak 126 UU. Sementara itu, Jumlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebanyak 19 serta lebih dari 1.200 peraturan pelaksana di bawahnya.⁴⁸ Namun, produktivitas itu tidak selalu beriringan dengan mutu dan kualitas norma yang dihasilkan.

a. Distribusi Inisiatif Legislasi

Secara proporsional, komposisi inisiatif legislasi menunjukkan dominasi eksekutif sebagaimana terlihat dalam data statistik legislasi DPR 2004 –2014 pada tabel berikut ini :⁴⁹

Tabel. 3.1. Statistik Legislasi DPR 2004-2014.

Periode Pemerintahan	Inisiatif Pemerintah	Inisiatif DPR	Jumlah RUU disahkan
I 2004-2009	77 RUU	45 RUU	122 RUU
II 2009-2014	89 RUU	37 RUU	126 RUU
2004-2014	166 UU 67%	82 UU 33%	248 UU

(Sumber: DPR RI, Statistik Legislasi Nasional 2004-2014)

⁴⁷ *Ibid.*,

⁴⁸ DPR RI, *Statistik Legislasi Nasional 2004-2024*, hlm.4

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

Dominasi pemerintah dalam inisiatif legislasi menampilkan kecenderungan *executive-driven* legislasi proses pembuatan undang-undang dikendalikan oleh eksekutif dengan dukungan politik mayoritas di parlemen.⁵⁰ Hal ini juga menandai melemahnya fungsi representatif DPR dan memperkuat argumentasi bahwa legislasi di masa pemerintahan SBY lebih bersifat administratif dibandingkan partisipatif

b. Klasifikasi Bidang Legislasi

Jika ditinjau dari bidangnya, produk Undang-Undang era SBY dapat dibagi ke dalam lima kategori utama sebagaimana pada tabel berikut ini: ⁵¹

Tabel.3.2. Kategorisasi undang-undang.

No.	Bidang Legislasi	Jumlah	Persentase (%)	Karakter Umum
1	Ekonomi dan Keuangan	79	31,9%	Teknis, Pro Investor
2	Pemerintahan dan administrasi	70	28,2%	Reformasi administrasi
3	Hukum dan HAM	56	22,6%	Korektif, Yudisial
4	Lingkungan hidup dan Energi	25	10,1%	relative, global
5	social dan kesejahteraan	18	7,2%	Normatif, retorik
6	Jumlah	248	100%	

Diolah dari data, Statistik Legislasi Nasional 2004–2014.⁵²

c. Pola Kategorisasi Legislasi

⁵⁰ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Op.cit. hlm. 189.

⁵¹ Klasifikasi ini dilakukan dengan pendekatan analisis konten UU yang disahkan dalam proses legislasi sebagaimana dalam data Statistik Legislasi Nasional DPR RI 2004-2014.

⁵² DPR RI, *Statistik Legislasi Nasional 2004-2014*, hlm. 10.

berdasarkan jumlah undang-undang yang disahkan pada masa pemerintahan SBY, penulis mengembangkan kategorisasi pola legislasi berdasarkan momentum, tujuan dan fungsi legislasi seperti;

- 1) **Legislasi Proaktif**; adalah disusun untuk memenuhi kebutuhan hukum masa depan dan harmonisasi sistem hukum sebagai bagian dari respon atas tuntutan reformasi.
- 2) **Legislasi korektif**; adalah legislasi yang dilakukan dengan maksud untuk merevisi norma hukum yang sudah berlaku atau memperbaiki disharmoni norma hukum yang sudah ada dan memperbaiki kelemahan implementasi.
- 3) **Legislasi Post Faktum**; adalah legislasi yang dilakukan dalam rangka normalisasi dan melegitimasi keputusan atau kebijakan yang sudah terjadi sebelumnya, termasuk didalamnya pengesahan Perppu.

Setelah dilakukan inklusi dengan kriteria di atas, maka legislasi substatif yang dianalisis berkisar 165 Undang-Undang. dengan klasifikasi sebagaimana pada tabel berikut ini.⁵³

Tabel. 3.3. Kategorisasi Legislasi.

Tipe Legislasi	Ciri Utama	Jumlah	Presentase
Proaktif	Mengantisipasi kebutuhan hukum masa depan	42	24%
Korektif	Mengatur ulang kebijakan yang sudah ada	73	44%
Post Faktum	Melegitimasi tindakan yang sudah ada	50	30%

⁵³ Penelitian ini menggunakan Statistik Legislasi DPR RI Tahun 2004–2014 sebagai sumber data utama. Pemilihan sumber ini dengan pertimbangan bahwa Statistik Legislasi DPR RI mencatat seluruh undang-undang yang disahkan melalui mekanisme legislasi formal di DPR, data disusun secara konsisten antar periode pemerintahan juga tersedia pemisahan antara inisiatif pemerintah dan inisiatif DPR, yang relevan untuk analisis relasi kuasanya. Berdasarkan sumber tersebut, jumlah legislasi yang dihasilkan selama periode pemerintahan SBY tercatat sebanyak ±248 undang-undang, di luar 19 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Sebagai pembanding dan validasi silang, data ini dikonfirmasi dengan arsip JDIH Sekretariat Negara serta temuan lembaga kajian legislasi independen seperti PSHK. Perbedaan angka antara Statistik Legislasi DPR RI dan JDIH Setneg tidak dipahami sebagai kontradiksi data, melainkan sebagai perbedaan logika pencatatan. JDIH Setneg berfungsi sebagai arsip normatif seluruh produk undang-undang, sedangkan Statistik Legislasi DPR RI disusun untuk kepentingan analisis proses dan dinamika legislasi.

Sumber: Analisis penulis berdasarkan data DPR RI dan JDIH Setneg.⁵⁴

d. Produk Legislasi yang Dibatalkan Mahkamah Konstitusi

Perkara pengujian undang-undang yang diregistrasi di MK era SBY selama dua periode (2004-2014), mencapai 813 perkara, dengan rata-rata 73 perkara per tahun.⁵⁵ Dari 248 undang-undang yang disahkan, terdapat 118 undang-undang yang pernah diuji di Mahkamah Konstitusi dengan rasio undang-undang yang diuji mencapai 47,5%. adapun undang-undang yang tidak dipersoalnya adalah 130 UU namun dari angka itu terdapat 54 UU mengenai daerah otonomi baru, 15 UU ratifikasi perjanjian internasional dan 4 UU pembentukan Pengadilan Tinggi Agama dan sisanya adalah UU tentang pembentukan lembaga dan komisi negara negara serta pengesahan Perppu menjadi UU.

Adapun undang-undang penting yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi antara lain: ⁵⁶

- 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.85/PUU-XI/2013)
- 2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi kebenaran dan rekonsiliasi dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.
- 3) Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dibatalkan dengan Putusan MK No.36/PUU-X/2012.
- 4) Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dibatalkan dengan Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010).

C. Legislasi Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo

1. Tinjauan Umum

⁵⁴ JDIH Setneg, *Katalog Undang-Undang dan Perpu 2004-2014*, hlm. 7.

⁵⁵ *Ibid.*, Data 2004-2014.

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XI/ 2013, Putusan MK No.36/PUU-X/2012, Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010.

Terpilihnya Joko Widodo-Jusuf Kalla sebagai presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum tahun 2014 menandai babak baru dalam sejarah politik hukum Indonesia. Partai-partai pendukung yang tergabung dalam koalisi Indonesia hebat (KIH) seperti PDIP dengan 109 kursi, PKB 47 kursi, Hanura 16 kursi, dan Nasden 35. Dengan demikian maka secara keseluruhan, KIH hanya memiliki 207 kursi atau 37% dari 560 kursi lebih sedikit dari partai oposisi yang tergabung dalam koalisi merah putih (KIH) seperti partai Golkar 91 kursi, PAN 49 kursi, PKS 40 kursi, PPP 39 kursi, dan Demokrat 61 kursi atau 63%.⁵⁷

Konfigurasi tersebut secara bertahap berubah ketika pemerintah mengembangkan strategi akomodasi dan perluasan koalisi. Kesepakatan KIH-KMP pada november 2014, mengahiri kebuntuan kelembagaan dan stagnasi pengambilan keputusan di DPR. Tidak lama kemudian sejumlah partai yang tergabung dalam KMP seperti PAN dan PPP berubah arah dan masuk dalam koalisi pemerintah, kemudian disusul parti Golkar sehingga memperluas dukungan Presiden Jokowi di DPR dan memperlemah kekuatan KMP sebagai partai oposisi.⁵⁸ Konfigurasi politik dalam konteks ini, bergerak dari konfrontasi menuju negosiasi dan konsolidasi yang pada ahirnya menghilangkan peran oposisi di parlemen.

2. Koalisi Super Mayoritas dan Karakter Legislasi

Koalisi besar dalam sistem presidensial dengan sistem multi partai bukanlah hal baru. Dalam konteks pemerintahan Jokowi, koalisi partai politik pendukung pemerintah berkembang menjadi fenomena politik yang unik karena

⁵⁷ Shanti Dwi Kartika. 2014. "Kesepakatan KMP-KIH dan Revisi UU MD3' *Info singkat* VI, no22/P3DI/November 2014. Pusat Analisis Keperlemenan, Sekretariat Jenderal DPR RI.

⁵⁸

hampir tanpa penyeimbang. Sejak tahun 2019, hanya Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang secara konsisten mengambil posisi penyeimbang diluar pemerintah sementara sebagian besar partai politik bergabung dalam barisan pendukung pemerintah. Artinya, sekitar 82% kursi DPR RI dikuasai oleh koalisi pendukung Presiden.⁵⁹

Konfigurasi politik seperti ini, secara langsung mempengaruhi karakter legislasi pembentukan undang-undang. Legislasi yang dihasilkan cenderung elitis, tertutup, dan kurang partisipatif.⁶⁰ Dalam praktiknya, DPR lebih berperan sebagai penyempurna kebijakan pemerintah ketimbang sebagai lembaga pembentuk undang-undang.

Revisi Undang-Undang 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2019 menggambarkan gejala ini dengan jelas. Rancangan Undang-Undang tersebut dibahas dan disahkan hanya dalam waktu dua belas hari tanpa pelibatan masyarakat sipil yang memadai.⁶¹ Padahal revisi tersebut mengubah secara fundamental karakter KPK dari lembaga independen menjadi lembaga administratif di bawah pemerintah.

3. Legislasi dan Partisipasi Publik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (sebelum revisi) menjamin partisipasi masyarakat mencakup seluruh proses pembentukan undang-undang dengan tambahan kewajiban aksesibilitas dokumen sebagaimana diatur dalam Bab

⁵⁹ Jurnal Konstitusi, Vol. 18 No. 3 (2021) : *Koalisi Super Mayoritas dan Pelemahan Fungsi Legislasi DPR*.

⁶⁰ Jurgen Habermas.1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Cambridge : MIT Press. hlm. 119.

⁶¹ *Tempo*, Revisi Undang-Undang KPK, edisi September 2019.

XI Pasal 96. Namun dalam praktik, hak tersebut jarang terwujud secara substantif.⁶²

Pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja menjadi simbol krisis partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Draft undang-undang yang terdiri atas ribuan halaman tidak pernah dipublikasikan secara utuh selama proses pembahasan. Bahkan setelah disahkan, versi resmi yang beredar berbeda dengan draft yang sudah beredar sebelumnya yang menimbulkan keraguan terhadap validitas legislasi itu sendiri.⁶³

Fenomena semacam itu berulang pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Rancangan undang-undang disusun dan disahkan hanya dalam waktu empat puluh tiga hari sejak diajukan pemerintah. Tidak ada konsultasi publik yang memadai dengan masyarakat adat di Kalimantan Timur yang terdampak langsung, akademisi perencanaan wilayah, atau lembaga lingkungan hidup.⁶⁴

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, juga menunjukkan pola legislasi elitis. Pemerintah terlebih dahulu membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), kemudian menerbitkan Perppu untuk memberikan dasar hukum atas

⁶² *Indonesia Law Review*, Vol.12 No. 2 Tahun (2022), Demokrasi Partisipatif dan Legislasi Omnibus.

⁶³ Bappenas, *Evaluasi Kinerja Legislasi Nasional Tahun 2014-2023* (Jakarta: Bappenas, 2024).

⁶⁴ *Jurnal Konstitusi*, Vol.20 No. 1 (2023): *Partisipasi Publik dalam pembentukan Undang-Undang IKN*.

tindakan yang telah dilakukan suatu praktik yang secara yuridis termasuk kategori *post-factum legislation*.⁶⁵

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil Undang-Undang Cipta Kerja menegaskan bahwa partisipasi publik tidak boleh dimaknai formal semata. Melalui putusan itu, Mahkamah Konstitusi memperkenalkan konsep baru yaitu *meaningful participation*, yang berarti keterlibatan masyarakat harus dilakukan secara sungguh-sungguh, terencana, dan dapat memengaruhi substansi legislasi.⁶⁶

4. Legislasi *Post Faktum*

Legislasi *post faktum* dalam praktik pemerintahan Presiden Joko Widodo, menjadi ciri khas pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana tindakan eksekutif mendahului norma hukum yang seharusnya menjadi dasar tindakan tersebut. Legislasi *post factum* berkembang karena dua faktor: *Pertama*, dominasi eksekutif dalam proses legislasi (akibat koalisi super mayoritas). *Kedua*, kelemahan sistem pengujian formil di Mahkamah Konstitusi, yang baru aktif setelah norma diberlakukan, bukan saat pembentukannya.

1) Perppu No.2 Tahun 2017 Model Normalisasi Kekuasaan Eksekutif

Perppu tersebut adalah preseden awal legislasi *post factum* dalam pemerintahan Joko Widodo sebagai bentuk pembenaran atas tindakan yang sudah dilakukan terlebih dahulu. Perppu tersebut diterbitkan Presiden Jokowi setelah pembubaran organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) oleh kementerian Hukum dan Hak asasi Manusia.

⁶⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 82/PUU-XVI/2018

⁶⁶ Putusan MK No. 91/2020

2) UU Cipta Kerja Tahun 2020 sebagai Laboratorium *Legislasi Post Factum*

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan contoh paling eksplisit dari model legislasi *post factum*. Pemerintah lebih dahulu menjalankan kebijakan deregulasi dan investasi besar-besaran sebelum dasar hukumnya selesai disusun. Laporan Bappenas tentang pelaksanaan regulasi Omnibus Law tahun 2022, menyebutkan bahwa sejumlah kebijakan di bidang ekonomi dan investasi seperti penyederhanaan perizinan investasi, penggabungan izin lingkungan, dan restrukturisasi BUMN sudah diimplementasikan sejak tahun 2018 melalui Peraturan Pemerintah, bahkan sebelum konsep *Omnibus Law* dibahas di DPR. Karena itu, ketika UU Cipta Kerja akhirnya disahkan pada bulan Oktober tahun 2020, Ia bukan lagi sebagai dasar hukum kebijakan baru, melainkan menjadi instrumen justifikasi atas kebijakan yang sudah berjalan selama dua tahun sebelumnya.⁶⁷

Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena cacat formil. Dalam amar putusannya, MK memerintahkan perbaikan prosedur dalam waktu dua tahun, akan tetapi pemerintah justru merespons dengan menerbitkan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang secara substansi menghidupkan kembali norma yang telah dinyatakan bermasalah. Langkah ini memperkuat pola legislasi *post factum*, di mana pemerintah menggunakan instrumen Perppu untuk menormalkan tindakan hukum yang sebelumnya dinilai cacat konstitusional.⁶⁸

⁶⁷ Bappenas, *Evaluasi Pelaksanaan Regulasi Omnibus Law* (Jakarta, 2022), hlm. 11-12.

⁶⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 112-115

3) Ekspansi Legislasi Post Factum dalam UU IKN dan Revisi UU TNI (2022–2024)

Contoh lain yang memperlihatkan karakter *post-factum* adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN). Pemerintah memulai pembangunan infrastruktur IKN di Kalimantan Timur sejak 2019 melalui APBN dan BUMN, padahal dasar hukum pemindahan ibu kota belum disahkan DPR. Dengan kata lain, kebijakan strategis bernilai ratusan triliun rupiah dijalankan tanpa dasar hukum formil.⁶⁹ DPR baru mengesahkan UU IKN pada 18 Januari 2022 tiga tahun setelah aktivitas administratif dan fisik dimulai.

4) Analisis Terhadap Pelanggaran Asas Non-Retroaktif

Asas non-retroaktif atau larangan berlakunya hukum secara surut merupakan bagian dari prinsip universal negara hukum. Asas ini diakui dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan bahwa hak untuk tidak diberlakukan hukum secara surut adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.⁷⁰

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 013/PUU-I/2003 menegaskan bahwa asas legalitas tidak hanya mencakup larangan pemidanaan surut, tetapi juga mencakup prinsip setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku sebelumnya. Pola legislasi *post-factum* yang berkembang di era Jokowi melanggar prinsip konstitusional ini.

5. Konsep *Meaningful Participation* Sebagai Parameter Legislasi

a. Makna *Meaningful Participation*

⁶⁹ *Kompas*, “Proyek IKN Dimulai Tanpa Landasan UU,” edisi 20 Agustus 2021

⁷⁰ Lebih jelasnya lihat UUD NRI 1945 Pasal 20 I ayat (1)

Istilah *meaningful participation* berasal dari doktrin hak-hak prosedural dalam hukum HAM internasional. Dalam *General Comment No. 25* (ICCPR), PBB menegaskan bahwa partisipasi rakyat dalam pembentukan kebijakan publik harus dilakukan secara efektif, transparan, dan dokumentasi. Mahkamah Konstitusi meminjam konsep ini dan menempatkannya sebagai parameter baru konstitusionalitas proses legislasi. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa partisipasi publik dianggap *meaningful* apabila memenuhi tiga unsur:⁷¹

- 1) *Access*: rakyat memiliki akses terhadap seluruh dokumen pembahasan RUU, termasuk naskah akademik dan draf perubahan;
- 2) *Engagement*: rakyat dapat memberikan masukan dan argumentasi secara langsung dan terdokumentasi dalam proses pembahasan;
- 3) *Responsiveness*: pemerintah dan DPR menyampaikan tanggapan terhadap masukan tersebut dan menjelaskan dampaknya terhadap substansi RUU.

6. Indeks Legislasi dan Perppu Era Jokowi

Salah satu cara paling objektif untuk menilai wajah legislasi suatu pemerintahan adalah melalui indeks produktivitas dan struktur inisiatif legislasi menyangkut siapa yang mengusulkan, berapa banyak disahkan, dan bagaimana orientasi substansinya. Dari hasil penelusuran *Prolegnas DPR RI, Sekretariat Negara*, dan laporan tahunan *BPHN* antara tahun 2014–2024, dapat disimpulkan bahwa:⁷²

- 1) Total UU yang disahkan selama dua periode Jokowi mencapai 210 undang-undang. Sebagaimana dalam Buku Laporan Kinerja DPR RI 2014-2019 dan 2019-2024.
- 2) Periode 2014-2019, menetapkan 189 RUU Prolegnas dan 3 RUU Kumulatif terbuka. sementara itu, tahun 2015 ditetapkan 40 RUU Prolegnas Prioritas terdiri dari 27 RUU inisiatif DPR, 12 dari eksekutif, dan 1 RUU usulan DPD, akan tetapi cuma 3 RUU yang disahkan menjadi UU. Tahun 2016 50 RUU Prolegnas Prioritas dengan rincian; 13 RUU inisiatif pemerintah, 25 RUU usulan DPR dan 2 RUU usulan DPD, dan

⁷¹ *Ibid*, hlm. 110

⁷² BPHN, *Laporan Evaluasi Legislasi Nasional 2014-2024* (Jakarta,2024),hlm.7-9.

10 RUU tambahan, namun yang disahkan cuma 10 UU. Pada tahun 2017 DPR menetapkan 52 RUU Prolegnas Prioritas, dengan rincian 15 usulan eksekutif, 34 usulan DPR dan 3 RUU inisiatif DPR. hanya 5 RUU yang disahkan menjadi UU. Selanjutnya pada tahun 2018, 50 RUU ditetapkan dalam Prolegnas Prioritas, terdiri dari 3 RUU usulan DPD, 31 RUU dari DPR dan 18 RUU usulan pemerintah. namun yang disahkan menjadi UU hanya 5 RUU. di penghujung masa jabatan tahun 2019, DPR menetapkan 55 RUU Prolegnas Prioritas, terdiri dari 35 RUU dari DPR, 4 RUU usulan DPR dan 16 RUU usulan pemerintah. namun hanya 12 RUU yang disahkan menjadi UU.

- 3) Tahun 2020 adalah periode awal DPR hasil pemilu 2019, menetapkan 40 RUU Prolegnas prioritas, namun hanya 3 UU yang disahkan. sementara itu, Tahun 2021 DPR hanya mengesahkan 8 RUU dari 33 RUU yang ada dalam Prolegnas Prioritas. Tahun 2022, hanya 7 RUU yang disahkan menjadi UU dari 40 RUU Prolegnas Prioritas. selanjutnya pada tahun 2023, DPR menetapkan 39 RUU Prolegnas Prioritas, namun yang disahkan cuma 6 RUU. di tahun 2024 adalah masa akhir jabatan DPR hasil pemilu tahun 2019. pada tahun ini DPR mengesahkan 63 RUU menjadi UU dari target 256 RUU. Mayoritas UU yang disahkan berasal dari daftar kumulatif terbuka.
- 4) Dari jumlah itu, hanya 21,3% UU yang bersumber dari prolegnas utama sementara 78,7 % UU yang disahkan bersumber kumulatif terbuka. rata-rata capaian Prolegnas Prioritas per tahun 13-14%.
- 5) Rata-rata pembahasan berlangsung kurang dari 90 hari kalender, jauh lebih cepat dibanding periode SBY (rata-rata 180 hari).

a. Indeks Legislasi Undang-Undang

Indeks Legislasi Pemerintahan Jokowi tahun 2014–2024 berdasarkan data

Buku laporan kinerja DPR RI 2019-2024 (disusun kembali oleh penulis):⁷³

Tabel. 3.4. Perbandingan Capaian legislasi Periode 2014-2019 dan Periode 2019-2024.

No	Masa Sidang	Jumlah UU	Masa Sidang	Jumlah UU
1	2014-2015	12 UU	2019-2020	6 UU
2	2015-2016	16 UU	2020-2021	9 UU
3	2016-2017	17 UU	2021-2022	32 UU
4	2017-2018	17 UU	2022-2023	23 UU
5	2018-2019	15 UU	2023-2024	63 UU

Sumber data : Laporan evaluasi legislasi 2014-19 dan 2019-2024.

⁷³

Buku Laporan kinerja DPR RI Tahun 2019-2024.

Berdasarkan data di atas ditemukan fakta bahwa :

- a) Realisasi legislasi Rancangan Undang-Undang (RUU) yang bersumber dari prolegnas sangat rendah hanya bekisar rata-rata 15%; hal ini menandakan bahwa perencanaan legislasi tidak elastis dan target prolegnas sebenarnya hanya formalitas semata;
- b) Mayoritas undang-undang yang disahkan berasal dari daftar kumulatif terbuka; padahal secara teoritik kumulatif terbuka diperuntukkan untuk keadaan mendesak, kebutuhan teknis dan situasi luar biasa. artinya bahwa mekanisme legislasi berdasarkan daftar kumulatif terbuka seharusnya dibatasi karena ada skala prioritas yang sudah ditentukan dalam melalui prolegnas.
- c) Pola legislasi tidak konsisten dan cenderung menumpuk di akhir masa jabatan. menandakan bahwa proses legislasi sangat minim partisipasi publik dengan alasan efisiensi waktu.

Data prolegnas 2014-2019 dan Prolegnas 2019-2024, sebagaimana di atas.

Dari segi jumlah usulan RUU terlihat lebih dominan berasal dari DPR. namun sampai pada pembahasan dan pengesahan RUU menjadi UU, didominasi oleh RUU usulan pemerintah. seperti pada tabel berikut ini :

Tabel. 3.5. Perbandingan inisiatif RUU yang disahkan DPR dan pemerintah.

Kategori	Periode 2014-2019	Periode 2019-202 4	Total 2014-2024	Keterangan
UU	77	133	210	meningkat 8,8%
Inisiatif Pemerintah	60	61	121 / 73%	Dominasi eksekutif
Insatif DPR	16	20	36 / 22%	Banyak revisi UU lama
Inisiatif DPD	3	5	8 / 5%	Hampir seluruhnya tidak prioritas
Waktu Pembahasan	120 hari	80 Hari		Legislasi cepat dan tertutup
UU bersifat teknis-Administ ratif	55%	58%	57%	UU sektor ekonomi dan kelembagaan
UU bersifat Strategis, Politis	45%	42%	43%	Cenderung elitis dan sentralistik

Sumber: diolah dari *Prolegnas DPR 2014–2024* dan *Laporan Evaluasi Legislasi Nasional BPHN 2024*.⁷⁴

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa dominasi eksekutif tidak hanya dalam jumlah, tetapi juga dalam arah substansi. Sebagian besar RUU inisiatif pemerintah berkaitan dengan sektor ekonomi, investasi dan proyek strategis nasional (PSN). Dalam daftar usulan RUU yang masuk Prolegnas, namun yang sampai pada pembahasan hingga pengesahan didominasi RUU usulan pemerintah.

b. Pergeseran Pola Inisiatif (DPR dari Lembaga Legislasi menjadi Sekretariat Politik Eksekutif)

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, fungsi DPR tidak ubahnya seperti notaris yang hanya mengesahkan semua usulan pemerintah tanpa perdebatan berarti atau dengan kata lain DPR berfungsi sebagai sekretariat politik eksekutif. Dari 121 UU inisiatif pemerintah, 96 diantaranya disetujui DPR tanpa perubahan substansial. Sebaliknya, dari 36 RUU inisiatif DPR, hanya 12 yang disetujui pemerintah, sebagian besar bersifat revisi administratif (UU ASN, UU Pemerintahan Daerah, dan UU Pemilu).

Pergeseran pola ini juga sejalan dengan konsolidasi politik Jokowi yang membentuk koalisi super mayoritas (lebih dari 80% kursi DPR). Dengan koalisi sebesar itu, pembahasan RUU berlangsung tanpa resistensi berarti. Tidak mengherankan bila banyak UU strategis disahkan dalam waktu kurang dari satu bulan misalnya UU IKN 43 hari dan UU KPK hanya 12 hari.

c. Perpu Sebagai Normalisasi Legislasi Darurat

⁷⁴

DPR RI, *Prolegnas 2014-2024*, Sekretariat Jenderal DPR (Jakarta, 2024)

Sepanjang 2014–2024, Jokowi menerbitkan 8 Perppu. Dimana Perppu tidak lagi menjadi sarana darurat konstitusional, melainkan *shortcut legislasi* untuk menghindari prosedur deliberatif DPR. Perppu No.2 Tahun 2022 Tentang Undang-Undang Cipta Kerja merupakan contoh paling eksplisit, Perppu tersebut diterbitkan bukan karena situasi darurat, melainkan karena pemerintah gagal memperbaiki UU Cipta Kerja sesuai tenggat waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi.

D. Akar masalah Struktural Ketimpangan Legislasi Pada Dua Era Pemerintahan.

Bagian awal pembahasan bab ini telah diuraikan mengenai landasan hukum legislasi di dua era pemerintahan. Mulai dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Hasil kajian mengenai legislasi di dua era pemerintahan tersebut ditemukan permasalahan struktural yang menstimulasi munculnya ketimpangan legislasi yaitu :

1. Norma Tapa Sanksi (*The Enforcement Gap*). Kesenjangan antara norma yang mengatur kewajiban dan mekanisme yang memastikan kepatuhan. UU PPP menciptakan norma yang secara tekstual wajib (imperatif), namun secara struktural bersifat anjuran karena tidak dilengkapi dengan sanksi yang efektif.
2. Insentif yang Salah Arah (*The Incentive Misalignment*). Analisis struktural menunjukkan bahwa insentif untuk melaksanakan partisipasi bermakna sangat lemah. Prosesnya membutuhkan waktu dan sumber daya, menghadirkan ketidakpastian substansi dan membuka ruang kritik intensif.
3. Partisipasi yang Asimetris (*The Capture Problem*) George Stigler dalam artikel seminalnya tentang teori regulasi menunjukkan bahwa kelompok kecil yang terorganisir dengan kepentingan intensif selalu mengalahkan kelompok besar dengan kepentingan difus (tersebar tidak terorganisir) dalam kepentingan perebutan pengaruh kebijakan.⁷⁵

⁷⁵ George J Stigler. 1971. *Theory of Economic Regulation*, ' Bell Journal Of Economic 2, no 1. hlm.5-13.

4. Tidak ada pertanggungjawaban. UU PPP saat ini tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang memadai. kewajiban memberikan penjelasan dalam dokumen yang dapat diakses pada pasal 96 ayat (6) tidak didukung oleh standar kualitas penjelasan, mekanisme verifikasi maupun konsekuensi atas penjelasan yang tidak memadai.

BAB IV

MENATA RELASI KUASA RAKYAT DENGAN DPR

A. Menata Relasi Kuasa Rakyat Dengan DPR Dalam Proses Legislasi

1. Kedaulatan Rakyat sebagai Relasi Kuasa Aktif Dalam Proses Legislasi

Kedaulatan rakyat bukanlah atribut yang habis setelah pemilu, melainkan sumber legitimasi yang terus melekat dan menjadi dasar bagi mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan. Pendekatan relasional semacam ini sejalan dengan pandangan bahwa demokrasi tidak hanya menjawab pertanyaan *siapa yang berkuasa*, tetapi juga *bagaimana kekuasaan dijalankan dan dikontrol*.

Kedaulatan rakyat harus dipahami sebagai relasi kuasa aktif yang bersifat sirkuler, bukan hierarkis. Relasi tersebut bekerja melalui berbagai mekanisme pemberian mandat politik, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, serta kemampuan rakyat untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan yang dijalankan negara. Dengan demikian, ukuran utama demokrasi bukan semata kepatuhan pada prosedur hukum, melainkan sejauh mana relasi kekuasaan yang terbentuk memungkinkan rakyat tetap menjadi subjek yang berdaulat secara substantif. Di titik inilah kritik terhadap batas-batas demokrasi elektoral memperoleh relevansi

teoritisnya. dengan demikian maka diperlukan penataan relasi rakyat dengan DPR dan eksekutif untuk mengukuhkan peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. penataan tersebut meliputi

a. Relasi Mandat; Batas Demokrasi Elektoral dalam Praktik Ketatanegaraan

Pemahaman terhadap mandat elektoral sebagai representasi penuh dari kedaulatan rakyat mengandung keterbatasan konseptual yang signifikan. Secara teoritis, mandat elektoral bersifat umum, sementara, dan tidak spesifik terhadap setiap kebijakan yang akan diambil oleh wakil rakyat atau pemerintah selama masa jabatan.⁷⁶ Rakyat memilih berdasarkan preferensi politik yang bersifat agregatif program, ideologi, atau figur tanpa memberikan persetujuan langsung terhadap setiap keputusan legislasi yang akan dihasilkan. Oleh karena itu, mandat elektoral pada dasarnya merupakan legitimasi awal, bukan cek kosong bagi pengguna kekuasaan politik.

b. Relasi pengaruh; Partisipasi Rakyat, Legislasi, dan Ilusi Keterlibatan

Dalam kerangka kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa aktif, relasi pengaruh menempati posisi strategis sebagai jembatan antara mandat elektoral dan kontrol substantif atas kebijakan publik. Relasi ini bekerja melalui mekanisme partisipasi, deliberasi, serta akses terhadap informasi yang memungkinkan masyarakat mempengaruhi arah dan substansi keputusan politik negara.

⁷⁶ Bernard Manin. 1997. *The Principles Of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.hlm.193.

Partisipasi publik yang bermakna mensyaratkan keterlibatan rakyat pada tahap awal proses kebijakan, ketika agenda dan arah kebijakan masih terbuka untuk diperdebatkan.⁷⁷ Karena itu, penguatan relasi pengaruh tidak dapat dicapai hanya dengan memperbanyak kanal partisipasi formal. Yang lebih mendasar adalah rekonstruksi desain relasi kekuasaan agar partisipasi publik memiliki konsekuensi nyata terhadap proses dan hasil kebijakan. Partisipasi rakyat harus diposisikan sebagai mekanisme kontrol substantif yang terintegrasi dalam proses legislasi, bukan sekadar pelengkap administratif.

c. Relasi Koreksi; Hak Menilai, Mengoreksi, dan Menolak sebagai Inti Kedaulatan Rakyat

Relasi koreksi harus dipahami sebagai bagian esensial dari desain kedaulatan rakyat, bukan sebagai mekanisme darurat yang hanya diaktifkan ketika terjadi krisis legitimasi. Hak rakyat untuk menilai, mengoreksi, dan menolak kebijakan publik merupakan manifestasi tertinggi dari kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa aktif. Kedaulatan rakyat, dengan demikian, tidak berhenti pada kebebasan memilih pemimpin, tetapi juga mencakup kapasitas untuk mengatakan ‘tidak’ terhadap penggunaan kekuasaan yang menyimpang dari amanat konstitusi dan kepentingan publik.

d. Penataan Regulasi yang Menjamin Pelaksanaan Partisipasi Penuh

Reformasi regulasi bidang legislasi merupakan prasyarat konstitusional bagi berfungsinya kedaulatan rakyat secara substantif dalam praktik ketatanegaraan. Penataan regulasi berbasis kedaulatan rakyat, bukan sekadar

⁷⁷ Archon Fung. *Varieties of participation in Complex Governance*. Public Administration Review. 66. No.1 (2006). hlm.66.

agenda teknis pembaruan hukum, melainkan bagian integral dari upaya memperdalam demokrasi konstitusional di Indonesia.⁷⁸

Perubahan norma dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat secara substansial meliputi dua aspek penting yaitu perubahan norma partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penambahan norma baru untuk menguatkan pelaksanaan partisipasi masyarakat sebagai prinsip konstitusional yang mengikat dan memiliki konsekuensi yuridis jika diabaikan.

e. Penataan Kelembagaan Demokrasi, Relasi Rakyat, DPR dan Partai Politik

Penataan kelembagaan demokrasi harus diarahkan pada pembentukan relasi kuasa yang bersifat sirkular antara rakyat, DPR dan pemerintah. Dalam desain semacam ini, rakyat tidak lagi berada di posisi pasif sebagai sumber legitimasi, melainkan menjadi aktor sentral yang memiliki kapasitas pengaruh dan koreksi terhadap penggunaan kekuasaan negara. Tanpa restrukturisasi relasi kelembagaan seperti ini, demokrasi perwakilan beresiko tereduksi menjadi demokrasi prosedural yang dikelola oleh elite, sementara kedaulatan rakyat tetap terperangkap sebagai simbol konstitusional tanpa substansi praktis.⁷⁹

⁷⁸ Perubahan regulasi diperlukan untuk mengukuhkan kedaulatan rakyat pada makna hakikinya yakni kekuasaan rakyat dalam pengambilan keputusan dengan menyertakan konsekuensi yuridis bagi wakil rakyat berikut produk legislasi yang dihasilkan tanpa pelibatan rakyat secara substantif.

⁷⁹ Tabiat kelembagaan demokrasi khususnya legislatif tidak akan berupa jika tidak ada norma pemaksa dalam norma legislasi. oleh karena itu restrukturisasi kelembagaan DPR dalam rangka memperkuat relasinya dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dimulai dengan penataan norma yang terkait dengan legislatif dan legislasi.

2. Partai Politik sebagai Simpul Relasi Kuasa dan Problem Akuntabilitas Rakyat.

Dalam kerangka kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa aktif, partai politik tidak dapat diperlakukan sebagai entitas otonom yang berada diluar jangkauan kontrol publik. Justru karena posisinya yang strategis sebagai penghubung antara rakyat dan kekuasaan negara, partai harus menjadi objek utama akuntabilitas rakyat. Tanpa mekanisme pengawasan yang memungkinkan rakyat menilai, memengaruhi, dan mengoreksi arah politik partai, kedaulatan rakyat akan berhenti pada legitimasi elektoral formal.⁸⁰

Penguatan kedaulatan rakyat secara substantif mensyaratkan perubahan paradigma yang menempatkan partai politik bukan sebagai pemilik mandat, melainkan sebagai pemegang mandat bersyarat yang senantiasa tunduk pada evaluasi dan koreksi rakyat. Tanpa reposisi tersebut, partai politik akan terus menjadi titik simpul yang menghambat perwujudan kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa yang hidup dan demokratis.⁸¹

3. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Relasi Kuasa Rakyat

Ketergantungan yang berlebihan pada mekanisme koreksi yudisial mengandung risiko tersendiri bagi perwujudan kedaulatan rakyat secara substantif. Koreksi melalui MK bersifat *ex post facto*, yaitu dilakukan setelah undang-undang disahkan dan diberlakukan. Koreksi yudisial baru terjadi setelah

⁸⁰ Desain norma tentang partai politik saat ini, menempatkan partai sebagai entitas yang benar-benar otonom dan bebas dari kontrol publik yang menyebabkan partai bertindak bebas dan cenderung mementingkan kepentingannya sendiri.

⁸¹ Mekanisme evaluasi rakyat terhadap anggota DPR berbasis konstituen diperlukan sebagai bentuk kontrol publik, dengan menempatkan partai sebagai instrumen bagi rakyat untuk menyampaikan koreksi tersebut. evaluasi tersebut dapat berbentuk recall anggota DPR dimana rakyat di suatu daerah pemilihan dapat mengusul kepada partai untuk melakukan recall yang tentunya dengan persyaratan yang rigid diatur dalam norma agar tidak dilakukan serampangan.

kebijakan menimbulkan dampak sosial, ekonomi, atau politik yang signifikan. Dalam konteks ini, peran MK lebih bersifat remedial daripada preventif, sehingga tidak selalu efektif dalam mencegah lahirnya produk legislasi yang problematik sejak awal.⁸²

Mekanisme *judicial review* secara struktural menempatkan rakyat pada posisi yang relatif pasif. Warga negara berperan sebagai pemohon yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang, sementara proses penilaian dan pengambilan keputusan sepenuhnya berada di tangan hakim konstitusi. Kondisi ini menggeser relasi koreksi rakyat dari ranah partisipatif ke ranah yudisial yang prosedural dan teknokratis. Apabila seluruh fungsi koreksi terhadap legislasi diserahkan kepada MK, kedaulatan rakyat berisiko direduksi menjadi hak litigasi konstitusional, bukan relasi kuasa yang hidup dalam proses politik dan legislasi.⁸³

dalam perspektif itu, MK tidak dapat diposisikan sebagai pengganti relasi koreksi rakyat, melainkan sebagai pelengkap institusional dalam sistem kedaulatan rakyat yang berlapis. Peran utama MK adalah menjaga batas konstitusional terakhir (*last constitutional safeguard*) agar legislasi tidak melampaui prinsip-prinsip dasar demokrasi dan tidak menutup ruang partisipasi publik. Namun, koreksi substantif terhadap kebijakan publik seharusnya terlebih

⁸² *Judicial review* merupakan bagian akhir dari evaluasi terhadap proses legislasi yang merupakan bentuk evaluasi yudisial. yang diperlukan saat ini adalah mekanisme evaluasi proses legislasi baik sebelum dan saat legislasi dilakukan oleh rakyat secara langsung melalui mekanisme kontrak drafting RUU dan uji kelayakan norma. mekanisme ini diperlukan sebagai bentuk kontrol langsung rakyat selaku pegang mandat kepada mandatarisnya dalam proses legislasi yang berjalan.

⁸³ Partisipasi penuh dan bermakna hendaklah diperluas menjadi partisipasi penuh dan berdampak dimana publik yang terdampak tidak hanya didengarkan pendapatnya melainkan berhak mengajukan kontra drafting RUU dan hak tolak atas RUU yang akan dan sedang dibahas jika tidak sesuai dengan keadaan dan keinginan publik. mekanisme itu perlu diatur dalam norma legislasi disertai dengan konsekuensi terhadap anggota legislatif berikut produk legilasinya.

dahulu dilembagakan dalam proses legislasi itu sendiri melalui mekanisme partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas yang memungkinkan rakyat terlihat secara langsung dan berkelanjutan.⁸⁴

B. Menuju Desain Relasi Kuasa Rakyat Substantif (Sebuah Rekomendasi Konstitusional)

1. Tinjauan Umum

Analisis kelembagaan menunjukkan bahwa reposisi kewenangan DPR pasca-amandemen tidak serta-merta memperkuat posisi rakyat dalam legislasi. Sebaliknya, pola kolaborasi elite antara DPR dan pemerintah justru mempersempit ruang artikulasi kehendak publik.

Peran Mahkamah Konstitusi memberikan mekanisme koreksi yudisial yang penting untuk menjaga konstitusionalitas produk legislasi dan melindungi prinsip partisipasi bermakna. Namun, koreksi yudisial bersifat reaktif dan tidak dapat menggantikan relasi koreksi rakyat yang seharusnya bekerja secara preventif dan partisipatif dalam proses legislasi.

Dalam paradigma tersebut, legitimasi politik tidak lagi dipahami sebagai pemberian satu kali melalui pemilu, melainkan sebagai relasi yang terus diuji dan diperbarui melalui partisipasi substantif dan mekanisme koreksi publik. DPR dan pemerintah harus diposisikan sebagai pemegang mandat bersyarat yang senantiasa berada dibawah kontrol rakyat, sementara partai politik harus direstrukturisasi agar kembali berfungsi sebagai saluran artikulasi kehendak publik, bukan sekadar mesin kekuasaan elektoral.

⁸⁴ Mahkamah Konstitusi ditempatkan sebagai koreksi akhir dari seluruh rangkaian proses legislasi, setelah publik melakukan koreksi langsung melalui partisipasi penuh dan bermakna secara namun tidak berdampak.

penataan tersebut dilakukan sebagai upaya sistematis untuk menata ulang relasi kuasa dalam demokrasi Indonesia. Tujuannya adalah memastikan bahwa kedaulatan rakyat tidak berhenti sebagai prinsip simbolik dalam teks konstitusi, tetapi benar-benar bekerja sebagai kekuasaan yang hidup dalam praktik legislasi dan penyelenggaraan negara.

2. Dari Demokrasi Elektoral ke Demokrasi Korektif.

Dalam Paradigma demokrasi korektif, legitimasi politik tidak dipahami sebagai pemberian satu kali melalui pemilu, melainkan sebagai relasi yang terus diuji melalui partisipasi, evaluasi, dan koreksi publik. Rakyat bukan sekedar berperan sebagai pemilih, tetapi juga sebagai aktor yang memiliki kapasitas konstitusional untuk mempengaruhi, menilai, dan membatasi penggunaan kekuasaan negara. Dengan demikian, rekomendasi konstitusional diarahkan untuk memperkuat tiga dimensi kedaulatan rakyat mandat, pengaruh dan koreksi secara terintegrasi dalam sistem ketatanegaraan.

Penguatan kedaulatan rakyat tidak dimaksudkan untuk menggantikan representasi politik, melainkan untuk menyeimbangkannya melalui mekanisme korektif yang mencegah konsentrasi kekuasaan di tangan elite. Dalam konteks ini, kedaulatan rakyat diposisikan sebagai prinsip pengimbang (*countervailing principle*) terhadap dominasi kelembagaan dan politik yang berpotensi menjauhkan hukum dari kehendak publik. atas dasar itu maka rekomendasi konstitusional yang dapat diajukan adalah; Kelembagaan Hak Koreksi dan hak tolak rakyat terhadap proses legislasi, pentaan regulasi untuk menjamin partisipasi bermakna, reposisi DPR sebagai pemegang mandat bersyarat, dan

peneguhan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga batas bukan sebagai pengganti rakyat.

C. Perbandingan Praktik Demokrasi Negara Lain Sebagai Legitimasi Penataan Relasi Kuasa Rakyat.

1. Kedaulatan Rakyat sebagai Kekuasaan Korektif Langsung Terhadap Produk Legislasi (Praktik di Swiss)

Kedaulatan rakyat sebagai hak koreksi langsung dalam sistem ketatanegaraan Swiss dilembagakan secara eksplisit melalui mekanisme *optional referendum*. dalam sistem ini, parlemen tetap memiliki kewenangan membentuk undang-undang namun tidak memegang otoritas final atas keberlakuannya. setiap undang-undang yang telah disahkan tetap di mungkin untuk dikoreksi langsung oleh rakyat. Sistem *optional referendum* di Swiss menempatkan rakyat sebagai *co-legislator*. Parlemen tidak memegang otoritas tertinggi atas legislasi, setiap undang-undang tetap tunduk pada kemungkinan koreksi langsung oleh rakyat apabila ambang dukungan terpenuhi. *Optional referendum* berfungsi sebagai mekanisme koreksi yang menjaga legislasi agar tetap sejalan dengan kehendak publik, bukan sebagai ancaman terhadap stabilitas demokrasi.⁸⁵

Relevansi dengan Indonesia terletak pada logika korektif, bukan pada teknis referendum yang berpotensi menjadi polemik karena wilayah Indonesia cukup luas dan plural. Prinsip yang dapat diadaptasi adalah pelembagaan hak koreksi rakyat sebagai perlindungan konstitusional ketika representasi politik gagal merefleksikan kehendak publik.

⁸⁵ David Altman.2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge : Cambridge University Press. hlm.23 .

2. Partisipasi Publik Terstruktur (Praktik Partisipasi Publik di Jerman)

Legislasi di Jerman merepresentasikan model demokrasi representatif yang menguatkan relasi pengaruh rakyat sejak tahap awal legislasi. Setiap RUU terutama RUU inisiatif pemerintah wajib disertai dengan *regulatory impact assessment* (RIA) serta konsultasi publik terbuka dengan kelompok kepentingan, akademisi dan masyarakat sipil secara terbuka.⁸⁶ RIA dan konsultasi publik terbuka dalam praktik legislasi di Jerman merupakan instrumen utama peningkatan kualitas legislasi.⁸⁷

Kualitas legislasi tidak semata ditentukan oleh kehendak mayoritas politik di parlemen, tetapi oleh kedalaman deliberasi publik yang mendahuluinya. model ini berkontribusi pada minimnya sengketa konstitusional terkait dengan proses legislasi, khususnya dalam pengujian formil.

Implikasi dari model partisipatif seperti ini, adalah minimnya sengketa konstitusional yang berkaitan dengan aspek formil pembentukan undang-undang. Mahkamah Konstitusi federal Jerman memang memiliki kewenangan luas untuk menguji undang-undang terhadap *Grundgesetz*, termasuk aspek prosedural. Namun dalam praktiknya, sebagian besar perkara diajukan lebih berfokus pada aspek materiil, bukan pada cacat prosedur. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi publik dan prosedur legislasi yang ketat telah berfungsi dengan baik sebagai filter awal dalam mencegah terjadinya pelanggaran konstitusi dalam proses pembentukan undang-undang.⁸⁸

⁸⁶ Bundesministerium des Innern. 2018. *Better Regulation and Impact Assessment in Germany*. Berlin

⁸⁷ OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. Loc.cit.

⁸⁸ Michael Hailbronner. 2014. *Rethinking the Rise of the German Constitutional Court*. *International Journal of Constitutional Law* 12, no.3. hlm.626-627.

Model legislasi Jerman, menunjukkan bahwa semakin kuat dan terlembaganya partisipasi publik dalam proses legislasi. Pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi menjadi *ultimum remedium*, bukan mekanisme koreksi utama. Masyarakat tidak bergantung pada hakim untuk memperbaiki cacat legislasi, karena kualitas legislasi telah dijaga sejak hulu melalui partisipasi publik substantif dan terstruktur.

3. Konstitusionalisme Partisipatoris (Praktik Afrika Selatan)

Partisipasi publik di Afrika Selatan bukan sekedar standar etika politik melainkan merupakan standar hukum yang dapat diuji secara yudisial. Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan menempatkan partisipasi publik sebagai prasyarat konstitusional sahnyalah legislasi. sebagaimana dalam perkara *Doctor for life*, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa sebuah undang-undang dapat dibatalkan bukan hanya substansinya bertentangan dengan konstitusi tetapi juga karena proses pembentukannya yang mengabaikan partisipasi publik yang bermakna.⁸⁹

Secara teoritis, pendekatan Afrika Selatan mencerminkan pergeseran paradigma dari demokrasi representatif menjadi demokrasi partisipatoris konstitusional. Dalam kerangka ini, partisipasi publik diposisikan sebagai mekanisme "*ex post review*" yang memastikan bahwa proses legislasi tidak hanya sah secara formal, melainkan juga legitimate secara demokratis.

Dari perbandingan praktik demokrasi lintas negara tersebut, memunculkan satu prinsip universal bahwa tidak ada demokrasi matang yang menyerahkan

⁸⁹ South African Constitutional Court. 2006. *Doctors for Life International V Speaker of the National Assembly*.

seluruh kedaulatan rakyat kepada parlemen. Demokrasi yang matang selalu ditopang oleh tiga hal yaitu; *Pertama*, adanya ruang koreksi. *Kedua*, adanya partisipasi delibertif yang berpengaruh, dan; *Ketiga*, adanya koreksi yudisial sebagai penjaga batas konstitusional.

D. Relevansi dan Adaptasi Bagi Indonesia

Pelajaran bagi demokrasi Indonesia bukan pada adopsi mekanisme tertentu, pengawasan berlapis dalam kerangka demokrasi pancasila. Tantangannya bukan *apakah bisa*, melainkan *bagaimana merancang*nya secara konstitusional dan institusional agar selaras dengan sistem perwakilan yang ada. Penguatan kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa aktif adalah arah evolutif demokrasi, bukan penyimpangan. Demokrasi konstitusional Indonesia memerlukan pergeseran paradigma menuju demokrasi korektif. Rakyat tidak berhenti berdaulat di bilik suara. Kedaulatan harus terus bekerja melalui pengaruh, koreksi, dan pengawasan berlapis atas kekuasaan. Inilah fondasi normatif bagi penataan ulang relasi kuasa rakyat yang tidak hanya sah secara konstitusional, tetapi juga hidup secara demokratis.

E. Temuan dan Kontribusi Disertasi

Disertasi ini menawarkan kontribusi konseptual baru dalam kajian hukum tata negara Indonesia, dengan merumuskan kedaulatan rakyat bukan semata sebagai asas normatif atau legitimasi elektoral, melainkan sebagai relasi kuasa aktif dan berlapis yang bekerja secara berkelanjutan dalam praktik legislasi. Berbeda dari pendekatan dominan yang memahami kedaulatan rakyat secara prosedural, kajian ini mengajukan kerangka tiga dimensi kedaulatan rakyat, yakni

relasi mandat, relasi pengaruh, dan relasi koreksi sebagai instrumen analisis untuk menjelaskan mengapa demokrasi pasca amandemen UUD 1945 cenderung menghasilkan legislasi yang elitis, reaktif, dan minim partisipasi substantif.

Melalui kerangka tersebut, disertasi ini menunjukkan bahwa problem utama kedaulatan rakyat di Indonesia bukan terletak pada ketiadaan mekanisme demokrasi, melainkan pada desain relasi kuasa yang menempatkan rakyat sebagai legitimasi simbolik, bukan subjek pengendali. Dengan demikian, disertasi ini memperkaya teori kedaulatan rakyat dengan menempatkan hak koreksi dan kontrol publik sebagai inti demokrasi konstitusional, sekaligus menawarkan dasar normatif bagi pergeseran paradigma menuju demokrasi korektif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Akhirnya, disertasi ini menegaskan bahwa kedaulatan rakyat bukanlah konsep yang selesai pada bilik suara. Ia adalah kekuasaan yang harus terus bekerja mengawasi, menilai, dan membatasi penggunaan kewenangan negara. Selama rakyat hanya hadir sebagai legitimasi simbolik, demokrasi akan tetap rapuh. Namun ketika rakyat diposisikan sebagai subjek korektif yang terlembaga dalam proses legislasi, demokrasi konstitusional tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga hidup secara politik. Di titik inilah makna kedaulatan rakyat menemukan relevansi praksinya dalam negara hukum yang demokratis

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pokok masalah penelitian yang telah dikaji secara mendalam, maka dihasilkan kesimpulan sebagai berikut :

1. Konfigurasi politik pasca amandemen UUD NRI 1945 membentuk relasi kuasa yang timpang antara rakyat dengan DPR dan partai politik dalam proses legislasi. Temuan dalam kajian ini menunjukkan distorsi bersifat struktural, yang ditandai oleh degradasi fungsi representasi DPR akibat dominasi partai politik, menguatnya kendali eksekutif dalam proses legislasi serta kartelisasi partai politik yang menggeser fungsi agregasi kepentingan rakyat menjadi instrumen distribusi kekuasaan. Dalam struktur tersebut, partisipasi publik tidak berkembang sebagai mekanisme substantif, melainkan berhenti pada prosedur formal yang tidak mempengaruhi substansi undang-undang. Kondisi ini melahirkan praktik legislasi yang jauh dari kepentingan rakyat dan juga legislasi *Post Factum* sebagai pola berulang yang menunjukkan bahwa hukum tidak dibentuk sebagai hasil deliberasi publik, melainkan sebagai alat legitimasi kebijakan yang telah dijalankan. Dengan demikian, kedaulatan rakyat dalam praktik legislasi tereduksi dari prinsip konstitusional menjadi legitimasi simbolik. Hal tersebut, merupakan faktor pemicu banyaknya gugatan ke Mahkamah Konstitusi.
2. Konsep ideal relasi kedaulatan rakyat dalam legislasi masyarakat rekonstruksi relasi kuasa yang menempatkan rakyat sebagai subjek utama pemegang mandat secara berkelanjutan, bukan sekadar sumber legitimasi elektoral. Hal tersebut dapat diwujudkan melalui pengaturan partisipasi

publik dalam proses legislasi sebagai kewajiban konstitusional yang mengikat, pembatasan dominasi partai politik dan eksekutif, serta pembentukan mekanisme kontrol langsung rakyat terhadap proses legislasi oleh wakilnya di DPR. Dengan demikian, kedaulatan rakyat tidak berhenti pada saat pemilu, melainkan berkelanjutan secara institusional dalam seluruh tahapan pembentukan undang-undang.

B. Rekomendasi

Disertasi ini menawarkan model rekonstruksi normatif yang mencakup reposisi rakyat, penguatan DPR sebagai representasi substantif, pembatasan dominasi eksekutif, demokrasi partaimplitik dan institusionalisasi partisipasi bermakna yang dibagi dalam dua rekomendasi yakni rekomendasi regulatif dan rekomendasi kelembagaan politis yaitu :

1. Rekomendasi regulatif :

- a. Dalam rangka mngembalikan kedaulatan rakyat sebagai relasi kuasa yang aktif, maka diperlukan pengaturan mengenai Partisipasi Publik bermakna (*Meaningful Participation*) sebagai kewajiban hukum bagi pembentuk undang-undang;
- b. Penegasan porsi inisiatif dengan membatasi maksimal 50% RUU prolegnas berasal dari pemerintah, sementara biasanya berasal dari DPR dan aspirasi publik. hal tersebut diperlukan untuk memberi ruang kepada masyarakat terdampak untuk mengusulkan RUU yang sesuai dengan kebutuhan.

- c. Dalam rangka mengembalikan kedaulatan rakyat sesuai dengan konsepsi dasar dan prinsip konstitusi maka penting untuk diadakan mekanisme hak keberatan legislatif rakyat (*citizens legislative objection*) yang memungkinkan rakyat mengajukan keberatan terhadap RUU bermasalah sebelum disahkan.

2. Rekomendasi Kelembagaan

- a. Pembentukan Ombudsman legislatif (bisa juga perluasan kewenangan Ombudsman yang ada saat ini) sebagai lembaga independen yang mengawasi proses legislasi, termasuk keterbukaan, partisipasi dan perubahan draf RUU. Lembaga semacam ini diperlukan dalam rangka menjaga kualitas partisipasi publik.
- b. Pembentukan *Parliamentary research office* (*PRO*) sebagai badan riset legislatif independen di DPR RI. pembentukan lembaga seperti penting dilakukan agar produk legislasi benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan hukum itu sendiri.
- c. Dalam rangka mewujudkan partisipasi publik penuh dan bermakna maka Penerapan konsultasi publik multi tahap sebagai mekanisme wajib dalam pembahasan setiap RUU, adalah hal yang penting dan mendesak.
- d. Pengaturan uji formil di Mahkamah Konstitusi, dengan menjadikan partisipasi publik sebagai parameter konstitusional yang mengikat, dan dapat membatalkan undang-undang. Mekanisme ini diadakan sebagai

fungsi kontrol atas prosedur legislasi dan pelaksanaan partisipasi publik dalam semua rangkain legislasi sekaligus sebagai mekanisme yuridis dalam menjaga prinsip kedaulatan rakyat dalam pengambilan keputusan.

Dengan demikian, rekonstruksi relasi kuasa rakyat dalam legislasi bukan sekadar kebutuhan reformasi hukum, melainkan keharusan konstitusional untuk mengembalikan kedaulatan secara substansial kepada rakyat sebagai pemiliknya

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adam Przeworski.1999. *Democracy and the Market* .Cambridge: Cambridge University Press.
- Adi, Rinato.2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Nusamedia.
- Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Amy Gutmann & Dennis Thompson.2004. *Why Deliberative Democracy?*. Princeton: Princeton University Press.
- Ansari, Endang Saefudin. 1997. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Arendt, Hannah. 1963. *On Revolution*.London: Faber & Faber.
- Asshiddiqie, Jimly.2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- _____.1994. *Gagasan kedaulatan rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- _____.2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____.2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press.
- A.V. Dicey.1959. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Macmillan.
- Axford, Barrie (*et.al*).2002. *Politics: An Introduction*, Edition Two, (New York: Routledge.
- Azhari, Aidul Fitriciada.2000. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*. Surakarta: UMS Press.
- Benjamin R. Barber. 2003. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bernard Manin, 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bogdanor, Vernon, (eds). 1991. *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Oxford Blackwell Publishers.
- Bruce Ackerman,.1991 *We the People: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Budiardjo, Miriam.1996. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- _____.1980. *Dasar-dasar Ilmu Politik*.Jakarta; Gramedia.
- _____.1994. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.
- Busroh, Abu Daud dan Abu Bakar Busroh.1991. *Azas-azas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1991. *State, Society, and Liberty*. Oxford: Berg.
- Carl J. Friedrich. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn.
- Charles Howard McIlwain.1947. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crouch, Harold. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Currie, Iain, dan Johan de Waal. *The Bill of Rights Handbook*. 6th ed. Cape Town: Juta, 2013.
- Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta:Yayasan Obor Indonesia.
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI), *Penyelenggara Pemilu di Dunia: Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi-Presidensial, dan Parlementer*, Cetakan Pertama, (Jakarta: CV. Net Communication, 2015).
- Dicey, A.V.1971. *An Introduction to The Study of The Law Constitution*. English Language Book Society and Macmillan, London.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*.London: Methuen and Co.
- Edmund Burke.1999. *Speech to the Electors of Bristol (1774)*, dalam *Select Works of Edmund Burke*. Indianapolis: Liberty Fund.

- Feith, Herbert. 1957. *The Indonesian Elections of 1955*. Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University.
- Friedman, Lawrence M. 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Terjemahan Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.
- Gaffar, Janedjri M. 2012. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press.
- Giovanni Sartori. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd ed. (New York: NYU Press.
- Gunawan, Markus. 2008. *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, & DPD)*. Jakarta: Transmedia Pustaka.
- Hamzah, Fahri. 2010. *Negara Pasar dan Rakyat*. Jakarta: Faham Indonesia.
- Hanna Fenichel Pitkin. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Hans Kelsen. 1967. *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press.
- Hatta, Mohammad. 1979. *Memoir*. Jakarta: PT Tintamas.
- Helsdingen, W.H. Van. 1944. *Pekerjaan Dewan Ra'jat, Sepoeloeh Tahoen 1918–1928*. Wetevreden: Balai Pustaka.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, Yogyakarta.
- _____. 2013. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ibrahim, Jonny dan Junaidi Efendi. 2010. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana.
- Huntington, Samuel P. 2003. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Judul Asli: *Political Order in Changing Societies*, Penerjemah: Sahat Simamora dan Suryatim, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, Jonny dan Junaidi Efendi. 2010. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana
- Isharyanto. 2016. *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: WR.

- Iver, Mac.1997. *Negara Modern*, judul asli: *The Modern State*, Penerjemah: Moertono, (Jakarta, Aksara Baru.
- Jane Mansbridge, "Rethinking Representation," *American Political Science Review* 97, no. 4 (2003)
- Jean-Jacques Rousseau. 1969. *The Social Contract*. London: Penguin Classics.
- Jeremy Bentham.1970. *Of Laws in General*. London: Athlone Press
- Jeremy Waldron.1999. *The Dignity of Legislation*. Cambridge:Cambridge University Press.
- John Locke.1988. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joseph Raz.1979. *The Authority of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Joshua Cohen.1997. "Deliberation and Democratic Legitimacy," dalam *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Jürgen Habermas. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Kahin, George McTurnan.1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*. Jakarta: Sebelas Maret University Press bekerjasama dengan Pustaka Sinar Harapan.
- Kansil, C.S.T.1981.*Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru.
- Karim, M. Rusli.1993. *Perjalanan Partai Politik Di Indonesia; Sebuah potret pasang surut*. Cetakan Ketiga, (Jakarta: Rajawali Press.
- Karpen, Ulrich, dan Helen Xanthaki, eds. *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 2017.
- Kelsen, Hans. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima, Bandung: Nusamedia.
- Kluth, Winfried. 2017 "Participation of Interest Groups in the Legislative Process in Germany." Dalam *Legislation in Europe*, disunting oleh Ulrich Karpen dan Helen Xanthaki, 197–215. Oxford: Hart Publishing.
- Kommers, Donald P., and Dan Russell A. Miller. 2012. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3rd ed. Durham: Duke University Press.
- Koesnadi, Moh., dan Bintan R. Saragih. 1985. *Ilmu Negara*. Jakarta: Perintis Press.

- _____. 1988. dan Harmaily Ibrahim,. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Laski, Harold J. 1960. *An Introduction to Politics*, New Edition. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Legge, John D. 1985. *Soekarno: Sebuah Biografi Politik*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- _____. 1970. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta, Penerbit Sinar Harapan.
- Liddle, William R., ed..1973. *Political Participation in Modern Indonesia*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studies.
- Locke, John. *Second Treatise of Government and A Letter Concerning Toleration*, Edisi keenam Tahun 1764 yang dipublikasi terakhir 17 Desember 2014, Oxford World's Classics.
- Logemann, J.H.A.1982. *Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Indonesia*, Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang.
- _____. 1954. *Het Staatsrecht van Indonesië*. Jakarta: Den Haag: van Hoeve.
- Lon L. Fuller. 1969. *The Morality of Law*, rev. ed. (New Haven: Yale University Press.
- Lubis, Solly.1989. *Ilmu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Mahendra, Yusril Ihza. 1997. *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Cetakan Pertama. Jakarta: Gema Insani Press.
- Mahkamah Konstitusi.2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Maravall, Jose Maria and Adam Przeworski, (eds.). 2003. *Democracy and the Rule of law*. Cambridge University Press.
- MD, Mahfud. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta:Gama Media.
- Munandar, Haris.2005. *Political Theory: Kajian Klasik dan Kontemporer*, Volume II. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

- Niel, Robert Van. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Judul Asli: *The Emergence of the Modern Indonesian Elite*, Penerjemah: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, (Jakarta: Pustaka Jaya.
- Noer, Deliar.1980. *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900 – 1942*, (Jakarta: LP3ES.
- Notonagoro.1957. *Pembukaan Oendang-Oendang Dasar 1945, Pokok Kaidah Fundamental negara*. Yogyakarta:Universitas Gadjah Mada.
- Notosusanto, Nugroho.1979. *Naskah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang Otentik*, Balai Pustaka. Cetakan kedua.
- Notosusanto, Nugroho.1979. *Naskah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang Otentik*, Balai Pustaka. Cetakan kedua.
- _____.1985. *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, (Jakarta: PN Balai Pustaka.
- _____.1972. *Ikatan Pers Mahasiswa Indonesia, Pemilihan Umum 1971: Seri Berita dan Pendapat*, (Jakarta: Lembaga pendidikan dan konsultasi pers,
- Peaslee, Amos J.1950. *Constitutions of Nations Vol. I*, (Concord, The Rumford Press, New Haven.
- Pierre Rosanvallon.2011. *Democratic Legitimacy* (Princeton: Princeton University Press.
- Pringgodigdo, A.K. 1994. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1994).
- Pringgodigdo, A.K. 1994. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1994).
- _____.1965. *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang dasar Dalam Teori dan Praktek*. Djakarta: P.T. Pembangunan.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Purnama, Eddy.2008. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.

- Raliby, Osman. 1953. *Documenta Historica: Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*, (Djakarta: Bulan Bintang).
- Rauf, Maswadi.1998. *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajagan Teoritis untuk Indonesia*, dalam Seri Penerbitan Studi Politik, (Bandung: FISIP-UI dan Mizan.
- Reeve, David. 1985. *Golkar of Indonesia: An Alternative to The Party System* Singapore: Oxford University Press.
- Richard Katz & Peter Mair.“Changing Models of Party Organization,” *Party Politics* 1, no. 1 (1995)
- Robert A. Dahl. 1989. *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press.
- Robertson, David.2004. *The Routledge Dictionary of Politics*, Edition Ketiga, London: Routledge.
- Rousseau, Jean Jacques.1995. *The Social Contract*, (London: J.M. Dent & Sons Ltd.
- Sabine, George H.1961. *A History Of Political Theory*, Third Edition. New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London; Holt Rinehart And Winston.
- Saunders, Trevor J.1996. *Plato: The law*. Penguin Classic. Edison 1986.
- Scott Mainwaring & Matthew Shugart,.1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press.
- Sherry R. Arnstein.1969. “*A Ladder of Citizen Participation*,” *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4.
- Simorangkir, J.C.T. dan Drs. B. Mang Reng Say.1971. *Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Jambatan.
- Situmorang, Victor.1987. *Intisari Ilmu Negara*, Cetakan Pertama. Jakarta: Bina Aksara.
- Soehino.2000. *Ilmu Negara*, (Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2009. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi Kesebelas, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Soekanto, Soerjono.1996. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali.
- Soemantri, Sri.1998. *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, dikutip dari Dahlan Thaib dkk, *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: FH UII Press.
- _____.1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Tarsito: Bandung.
- _____.1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam ketatanegaraan Indonesia Dalam kehidupan politik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan.
- _____.1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, (Bandung: Alumni
- _____.1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- _____.2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty.
- Suny, Ismail. 1977. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Suprpto, Bibit.1985. *Perkembangan Kabinet Dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suradi.1997. *Haji Agus Salim dan Konflik Politik Sarekat Islam*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Thaib, Dahlan.2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara, Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta.
- _____.1998. *Hukum dan kekuasaan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- _____, Jasim Hamidi., Hj. Ni'matul Huda.2008. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thomas Hobbes. 1996. *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality*, (Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality*, (Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1995. Kay Lehman Schlazman, and Henry A. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in America Politics*, (Cambridge, Mass/London, England: Harvard University Press, 1995).

Vincent, Andrew. 1997. *Theories of the State*, (Basil Blackwell, Oxford, 1987).

Wahidin, Samsul. 2007. *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wahjono, Padmo. 1984. *Masalah ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Ghalia Indonesia, Jakarta.

Wheare, K.C. 1996. *Modern Constitutions*. Oxford University Press. Penerjemah Imam Baehaqie (Bandung: Ujung Berung).

Wilopo. 1978. *Zaman Pemerintah Partai dan Kelemahan-kelemahan*, (Jakarta: Yayasan Idayu.

Wiyono. 1982. *Organisasi Kekuatan Sosial Politik di Indonesia* (Bandung: Penerbit Alumni.

Jurnal

Aspinal, E & Berenscho, W. 2021. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism and the State in Indonesia*. Cornell University Press.

Asrianaldi, Yusoff, M.A. & Karim M.F. 2022. *Oligarchy in the Jokowi government and its influence on legislative function in Indonesia*. Journal of Contemporary Asia. <https://doi.org/10.1080/02185377.2022.2045678>

Asrinaldi. 2025. *Government Domination in policymaking in the House of Representatives during the President Joko Widodo era*. Journal of Asian and African Studies. <http://doi.org/10.1172057811251326136>

Budiardjo, Miriam, “*Pemilihan Umum dan Orde Baru*”, Makalah yang disampaikan pada seminar Angkatan Darat II di Bandung 1966.

Butt, S., & Lindsey, T. 2021. *Judicialization of politics and lawmaking in Indonesia*. Asian Journal of Constitutional Review. <https://doi.org/10.31078/consver2510>

Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly 2006 (6) SA 416 (CC).

Land Access Movement of South Africa v Chairperson of the National Council of Provinces 2016 (3) SA 635 (CC).

- Matatiele Municipality v President of the Republic of South Africa* 2006 (5) SA 47 (CC).
- Fajri.2023. *Legitimacy of Public Participation in the establishment of law in Indonesia*. Jurnal Konstitusi.<https://doi.org/10.31078/jk1963>
- Fatoni,& Rahman.2022. *Constitutional relations between the President and the House of Representatives in lawmaking*. Constitutional Review. <https://doi.org/10.31078/consver2510>
- Feulner, F.2024. *The Indonesian House of Representatives and its Role During Democratic Regression*. Journal of Current Asian Affairs. <https://doi.org/10.1080/2058840.2024.2351763>
- Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5, no. 1 (1994)
- Hailbronner, Michaela. "Rethinking the Rise of the German Constitutional Court." *International Journal of Constitutional Law* 12, no. 3 2014.
- Hermanto, Nur, & Sumbawa.2023. *Indonesia's parliamentary reform and the legislation quality backsliding phenomenon*. Journal of Current Southeast Asian Affairs. <https://10.1080508840.2023.2298765>
- Indonesia Law Review*, Vol.12 No. 2 Tahun (2022), Demokrasi Partisipatif dan Legislasi Omnibus.
- Juan J. Linz.1990."The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990)
- Jurnal Konstitusi, Vol. 18 No. 3 (2021) : *Koalisi Super Mayoritas dan Pelemahan Fungsi Legislasi DPR*
- Jurnal Konstitusi, Vol.20 No. 1 (2023) : *Partisipasi Publik dalam pembentukan Undang-Undang IKN*
- Maria Farida Indrati, *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pembentukan Hukum Nasional*, Jurnal Konstitusi Vol.16 No.2
- Markus,M.2020. *Authoritarian innovations in Indonesian*. Democratization. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>
- Ngcobo, Sandile. "*The Role of Courts in Strengthening Democracy in South Africa*." *Stellenbosch Law Review* 23, no. 1 2012

Nurmiati, Merlina, “*Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*”, JOM Fakultas Hukum, Vol. 4 No. 2, 2017.

Termorshuizen-Artz, Marjanne, “*The Concept of Rule of Law*”, Jurnal Hukum Jentera, (Jakarta: Pusat studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), edisi 3 tahun II, November 2004).

Karya Ilmiah (Disertasi)

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi pada fakultas hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.

Iskandar, Rusli Kustiaman, *Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta tahun 2016.

Malian, Sobirin, *Konstitusi Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 195: Analisis Terhadap Implementasi Pasal 1 Ayat (2) dalam Konteks Undang-Undang Pemilu dan undang-undang Kepartaian*. Disertasi Program Doktor Universitas Islam Indonesia, 2019.

Panjaitan, Majoran S.P., *Implementasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembentukan dan perubahan Undang-Undang*. Disertasi Program Doktor Universitas Padjajaran, 2004.

Pildes, Richard H., *The Constitutionalization of Democratic Politics*, Harvard Law Review, Vol. 118: 1, 2004.

Safa’at, Muchamad Ali, *Pembubaran partai politik di Indonesia (Analisis Pengaturan Hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959–2004)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009.

Sumbawa, Made, *Implikasi yuridis Pengalihan Kekuasaan membentuk Undang-Undang terhadap Sistem ketatanegaraan republic Indonesia pasca perunahan Undang-Undang Dasar 1945*. Disertasi Program Doktor Universitas Airlangga, 2003.

Swasono, Sri Edi, *Kemandirian Ekonomi: Menghapus Sistem Ekonomi Subordinasi, Membangun Ekonomi Rakyat*, JESP Volume 5 Nomor 2, Oktober 2004.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama	Abdul Kadir Bubu
Tempat dan Tanggal Lahir	Galela 28 April 1978
Jabatan	Dosen
Pangkat/Golongan	III D/Lektor
Alamat	Kel. Marikurumbe, Ternate Tengah, Kota Ternate
Tell/Email	08219795770/abdulkadir13.ak@gmail.co m

Riwayat Pendidikan :

1. S1 Fakultas Hukum Universitas Khairun Maluku Utara (2003)
2. S2 Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (2011-2013)
3. S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII)
Yogyakarta (2019-Sekaran)

Pengalama Kerja :

1. Ketua Panwaslu Kota Ternate (2008-2009)
2. Anggota KPU Kota Ternate (2009-2014)
3. Sekretaris Unit Penjaminan Mutu Fakultas Hukum Universitas Khairun (2014-2017)
4. Ketuan Pusat Konstultasi dan Bantuan Hukum Universitas Khairun (2017-2019)

