

PENGHIDUPAN KEMBALI BADAN HUKUM PENDIDIKAN TINGGI PASCA PUTUSAN MK NOMOR 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009

Muhammad Akbar Nursasmita^a

ABSTRAK

Pendidikan tinggi mengalami berbagai dinamika perkembangan, salah satunya pengelolaan perguruan tinggi dengan sistem badan hukum. Dalam sejarahnya konsep badan hukum pendidikan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada tahun 2012, DPR bersama Pemerintah membahas dan mengesahkan UU Perguruan Tinggi (UU PT), dimana dalam UU PT tersebut mencantumkan kembali klausul badan hukum dengan berbagai atribut otonomi yang dimilikinya. Hal tersebut menimbulkan polemik pada masyarakat. Dalam artikel ini penulis menjelaskan bagaimana proses pembatalan UU BHP oleh Mahkamah Konstitusi dilanjutkan proses pembahasan UU PT sehingga konsep badan hukum kembali dimasukkan di dalam UU PT, hingga pada akhirnya penulis membahas mengenai relasi antara MK dan DPR khususnya dalam hal pelaksanaan putusan MK di dalam proses pembuatan Undang-Undang. Metode penelitian yang dipilih adalah yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan sejarah. Kesimpulan yang dapat diambil bahwa relasi antara MK dan DPR memiliki dinamika yang sangat bergantung pada kemauan para aktor politik serta dapat menggambarkan berjalannya sistem *check and balances* dalam kehidupan bernegara.

Kata kunci badan hukum pendidikan; mahkamah konstitusi; pendidikan tinggi.

ABSTRACT

Higher education experiences various developmental dynamics, one of which is the management of higher education institutions with a legal entity system. Historically, the concept of an educational legal entity has been canceled by the Constitutional Court. In 2012, the DPR and Government discussed and ratified the PT Act, which PT Act re-included clauses of legal entities with various attributes of autonomy. This has led to a polemic in society. In this article, the writer explains how the process of cancellation of the BHP Act by the Constitutional Court, then discussion process of PT Act until the concept of legal entities is re-included in PT Act, finally author discusses the relationship between Constitutional Court and DPR, especially in terms of implementing the Constitutional Court's decision in law making process. The research method chosen was normative juridical, with a statute, conceptual and historical approach. The conclusion that can be drawn is that the relationship between Constitutional Court and DPR was dynamic which is highly dependent on the will of political actors and can describe the operation of the system of checks and balances in state life.

Keywords: constitutional court; educational legal entities; higher education.

^a Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jl. MT. Haryono No.169 Kota Malang 65145, email: akbar.sasmita09@gmail.com.

PENDAHULUAN

Pendidikan Indonesia dalam perkembangannya mengalami berbagai dinamika pengaturan. Pada konteks kebijakan pendidikan formal di Indonesia, dimaknai sebagai pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.¹ Pada jurnal ini penulis akan berfokus pada pengaturan pemerintah di bidang pendidikan tinggi. Pengaturan pendidikan tinggi dalam rentang waktu kurang lebih hampir satu dasawarsa ini mengalami perdebatan. Perdebatan tersebut terjadi dalam konteks terjadinya liberalisasi pendidikan tinggi. Sebenarnya kemenangan atas kelompok yang menolak dilakukannya liberalisasi di sektor pendidikan tinggi terjadi ketika MK pada tahun 2009 melalui Putusan Nomor Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 telah membatalkan seluruhnya Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (UU BHP). Akan tetapi dengan perkembangannya, dengan pembatalan UU BHP bukan berarti bahwa liberalisasi pendidikan tinggi berakhir.

Pada kenyataannya konsep yang hampir sama akan tetapi dengan nama dan bentuk yang berbeda, Badan Hukum Pendidikan dicoba untuk dihidupkan kembali melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU PT). Di dalam salah satu ketentuan undang-undang tersebut mengatur mengenai Perguruan Tinggi Berbadan Hukum (PTN-Badan Hukum). Dengan bentuk yang berbeda tetapi dengan konsep yang cenderung serupa, PTN-Badan Hukum memberikan kewenangan yang cukup luas terhadap perguruan tinggi yang disebut sebagai dengan otonomi. Diskursus mengenai konstitusionalitas dari ketentuan PTN-Badan Hukum sampai saat ini masih menjadi perdebatan.

Usaha melakukan liberalisasi pendidikan khususnya di sektor pendidikan tinggi melalui UU PT bukan berarti tanpa perlawanan. Sejak undang-undang tersebut diundangkan, hingga tahun 2019 tercatat sudah 6 (enam) permohonan judicial review yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, dan amar putusan dari permohonan tersebut 5 (lima) permohonan ditolak dan 1 (satu) permohonan tidak dapat diterima. Kesimpulan yang dapat ditarik sementara bahwa perjuangan perlawanan liberalisasi pendidikan dalam UU PT melalui kanal judicial review masih belum membuahkan hasil yang signifikan.

Secara *de facto* terdapat dualisme dalam menyikapi lahirnya UU PT. Kelompok yang menyetujui undang-undang ini berpandangan bahwa UU PT justru berpihak kepada masyarakat miskin yang ingin melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi. Berdasarkan argumentasi bahwa di dalam UU PT secara eksplisit mengatur perguruan tinggi untuk memberikan alokasi 20% (dua puluh persen) dari jumlah kuota total mahasiswa untuk mahasiswa tidak mampu. Selain itu UU PT juga mengatur mengenai Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri (BOPTN), di mana alokasi

¹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

minimal 30% (tiga puluh persen) ditujukan untuk penelitian. Hal ini disampaikan langsung oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan ke-26 (2009 – 2014), M. Nuh.²

Pernyataan yang cukup reaksioner dari 7 (tujuh) Pimpinan Perguruan Tinggi juga disampaikan kepada publik dalam agenda menanggapi perkembangan *judicial review* UU PT di Mahkamah Konstitusi. Penyampaian ini berisikan dalih keprihatinan atas salahnya pemahaman dalam menafsirkan maksud dari UU PT, meskipun dalih keprihatinan tersebut secara implisit juga dapat diartikan sebagai dukungan atas langgengnya UU PT.³

Ketentuan pasal di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang paling utama dipertentangkan dan diindikasikan dapat bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan dapat melepas tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas pendidikan terdapat pada Pasal 65 yang berisikan ketentuan tentang pengaturan otonomi kampus serta bentuk Perguruan Tinggi Negeri yang berbentuk Badan Hukum serta Pasal 84 yang berisi ketentuan pengaturan sumber dana pembiayaan perguruan tinggi yang dinilai dapat memberatkan masyarakat. Penolakan yang terjadi atas UU PT ini didasarkan pada kesimpulan bahwa UU PT penuh dengan kepentingan liberalisasi pendidikan tinggi yang merupakan satu paket kebijakan dengan skema liberalisasi pendidikan yang terjadi secara global.

Kesimpulan tersebut didasarkan pada tiga argumentasi utama. Pertama, penetrasi kapitalisme global yang terlihat dari masuknya wacana-wacana neoliberal tentang pendidikan tinggi pada pasal-pasal krusial mengenai relasi antara institusi pendidikan dan dunia bisnis, transformasi PTN dari Badan Layanan Umum menjadi Badan Hukum, otonomi (non-akademik), hingga internasionalisasi. Kedua, posisi PTN sebagai Badan Hukum memberikan tanda adanya otonomi non-akademik, dengan adanya status ini memberikan kuasa kepada PTN untuk menentukan 'tarif' sendiri. Hal ini dipertegas oleh PP Nomor 58 Tahun 2013 tentang Bentuk Dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum yang memberikan legitimasi dasar operasional bagi PTN-Badan Hukum. Ketiga, dengan adanya UU PT memunculkan diskursus pelepasan negara dari tanggung jawabnya untuk membiayai pendidikan. Melalui bentuk Badan Hukum, serta klausul-klausul yang kabur, menjadikan negara tidak punya lagi tanggung jawab besar untuk memastikan apakah biaya kuliah mahal atau tidak dengan dalih telah menyerahkan kepada mekanisme 'indeks kemahalan wilayah'.⁴

² Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Judicial Review UU Pendidikan Tinggi Hak Masyarakat", (tanpa tahun), <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/kilas-berita-perkembangan-peraturan-perundang-undangan/2441-qjudicial-reviewq-uu-pendidikan-tinggi-hak-masyarakat.html>, [diakses 5/12 2019].

³ PIH Unair, "Pernyataan Sikap 7 PTN Terkait Otonomi PT," (tanpa tahun), http://www.unair.ac.id/filer/%20Pernyataan%20Sikap%207%20PTN%20Terkait%20Otonomi%20PT_warta.pdf, [diakses pada 7/12/2019].

⁴ Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "Gerakan Mahasiswa Dan Politik Liberalisasi Pendidikan Pasca-2014", 2014, <https://indoprogress.com/2014/01/gerakan-mahasiswa-dan-politik-liberalisasi-pendidikan-pasca-2014/>, [diakses pada 7/12/2019].

Berdasarkan pertentangan dua kutub tersebut, maka sebenarnya dapat kita simpulkan bahwa terdapat pandangan bahwa pentingnya memberikan otonomi akademik maupun non-akademik kepada perguruan tinggi dengan alasan peningkatan kualitas dan kapabilitas institusi agar dapat melakukan akrobat kebijakan yang lebih fleksibel namun bertujuan positif. Namun kondisi tersebut dipandang berisiko karena menimbulkan relasi yang dapat melepaskan tanggung jawab negara terhadap kewajibannya memenuhi akses pendidikan tinggi. Karena tidak ada yang dapat menjamin bahwa otonomi yang diberikan kepada perguruan tinggi tidak melanggar aksesibilitas serta kesetaraan kesempatan khususnya kepada masyarakat yang miskin karena disulitkan dengan biaya kuliah yang mahal. Mengingat pendidikan merupakan salah satu instrumen Hak Asasi Manusia (HAM), dimana negara perlu melakukan intervensi yang salah satunya berupa kebijakan untuk menjamin bahwa hak ini dapat terpenuhi.

Dalam pandangan ekonomi-politik, masuknya agenda-agenda kapital melalui institusi pendidikan tinggi bukanlah suatu hal yang asing. Anasir globalisasi serta internasionalisasi dapat mendatangkan keuntungan sekaligus malapetaka bagi suatu Negara khususnya Negara berkembang seperti Indonesia. Sebab globalisasi secara sebagian besar hanya menguntungkan korporasi-korporasi multinasional. Kondisi globalisasi yang demikian, membuat proses-proses kapitalisasi dalam segala sektor bekerja. Salah satunya adalah sektor pendidikan. Kebijakan liberalisasi ini direalisasikan melalui WTO (*World Trade Organization*). WTO mengintervensi Negara-negara anggotanya untuk meliberalisasi sektor jasa, termasuk jasa pendidikan.⁵

Dalam skala Asia Tenggara (ASEAN), proses liberalisasi pendidikan bukan menjadi hal yang baru lagi dalam kurun waktu 2 (dua) dekade terakhir ini. Tren pendidikan tinggi telah berubah melalui proses (i) *massification*; (ii) *diversification*; (iii) *marketization*; dan (iv) internasionalisasi.⁶ Perubahan trend ini ibarat suatu sistem pasar dimana kebutuhan orang untuk menempuh pendidikan tinggi sebagai bentuk *demand*, sedangkan penyediaan institusi pendidikan tinggi sebagai bentuk *supply*.

Berdasarkan kondisi-kondisi yang telah dijabarkan di atas, maka dalam hal ini penulis melakukan pembahasan secara komprehensif mengenai analisis hukum terhadap liberalisasi pendidikan tinggi yang dihidupkan kembali pasca putusan MK Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009. Analisis hukum yang dilakukan berangkat pada proses pembatalan UU BHP, kemudian proses pembahasan UU PT dimana di dalam pembahasan tersebut juga membahas adanya badan

⁵ Darmaningtyas (et.al.), *Melawan Liberalisme Pendidikan*, Madani, Madani: 2014, hlm. 31-33.

⁶ Sauwakon Ratanawijitrasin, "The Evolving Landscape of South-East Asian Higher Education and the Challenges of Governance", dalam: Adrian Curaj (et.al.), *The European Higher Education Area Between Critical Reflections and Future Policies*, Springers Open, London: 2015, hlm. 221.

hukum pendidikan tinggi, dan yang terakhir adalah relasi antara putusan MK terhadap proses legislasi di dalam ruang legislatif.

Ketiga hal tersebut perlu untuk dibahas secara komprehensif dengan tujuan untuk menjawab berbagai macam isu yang berkembang mengenai liberalisasi pendidikan tinggi di Indonesia, serta dapat menjawab dan mengetahui *standing point* Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Mahkamah Konstitusi dalam melihat isu liberalisasi pendidikan tinggi, serta bagaimana proses yang terjadi hingga suatu pasal yang telah dibatalkan dihidupkan kembali ke dalam suatu norma yang baru.

METODE PENELITIAN

Dalam jurnal ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga sebagai penelitian hukum kepustakaan. Hal ini dikarenakan dalam penelitian hukum normatif meneliti bahan-bahan hukum pustaka, baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier untuk melakukan analisis dan menjawab permasalahan yang menjadi fokus atau objek penelitian. Pendekatan yang dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*).

PEMBAHASAN

Pembatalan UU BHP oleh Mahkamah Konstitusi dan Pembahasan UU PT oleh DPR

Pada proses UU BHP menuai banyak kontroversi di dalam masyarakat sejak proses pembahasan hingga pengesahan. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya berbagai unjuk rasa yang digelar oleh berbagai elemen masyarakat khususnya dari kalangan mahasiswa salah satunya ada di Yogyakarta⁷ serta di Solo⁸ dimana yang menjadi fokus penolakan adalah UU BHP mengecilkan peran Negara terhadap pendidikan dan memicu lahirnya komersialisasi pendidikan.

Pembentukan UU BHP sejatinya merupakan amanat dari Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas) yang menyebutkan bahwa, "Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan." Dimana ketentuan lebih lanjut akan diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut sebenarnya sudah pernah diajukan *judicial review* kepada MK dengan amar putusan bahwa permohonan tidak dapat diterima, namun yang menjadi penting di dalam putusan ini adalah MK memberikan rambu-rambu kepada pembuat Undang-Undang apabila akan membentuk undang-undang mengenai badan hukum pendidikan.

⁷ Kompas.Com, "Penolakan UU BHP Terus Terjadi", 2008, <https://ekonomi.kompas.com/read/2008/12/22/13582573/penolakan.uu.bhp.terus.terjadi>, [diakses 2/7/2020].

⁸ Liputan6, "Penolakan UU BHP Berlanjut", 2008, <https://www.liputan6.com/news/read/170352/penolakan-uu-bhp-berlanjut> [diakses pada 2/7/2020].

Rambu-rambu tersebut diantaranya mengenai aspek fungsi Negara dalam hal usaha mencerdaskan kehidupan bangsa, aspek filosofis dimana cita-cita Negara untuk membangun suatu sistem pendidikan yang berkualitas, aspek sosiologis dimana peran masyarakat yang telah banyak berjasa dalam pengembangan pendidikan, penekanan bahwa pengaturan badan hukum pendidikan harus dimaksudkan pada bingkai implementasi tanggung jawab Negara terhadap penyelenggaraan pendidikan, serta kewajiban untuk menghimpun berbagai aspirasi masyarakat dalam proses pembuatannya.⁹

Pada kenyataannya, 3 (tiga) tahun berselang pasca putusan tersebut dibacakan pada tahun 2009 pemerintah bersama DPR mengesahkan UU BHP dimana substansi dari undang-undang tersebut tidak mematuhi rambu-rambu yang telah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. Sekitar 5 (lima) permohonan baik dari perorangan maupun kelompok dikirimkan kepada Mahkamah Konstitusi dan pada saat itu Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk memutuskan secara bersama-sama melalui putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dengan amar putusan membatalkan seluruh isi dari UU BHP. Dalam sejarah MK, UU BHP merupakan satu dari sedikit putusan yang amar putusannya membatalkan seluruh undang-undang. Meski di dalam isi permohonan para pemohon hanya ingin membatalkan beberapa pasal yang membatalkannya tetapi ternyata MK menguji seluruh isi pasal dan membatalkan seluruh isi pasal dari UU BHP.¹⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan UU BHP didasarkan atas pandangan MK terhadap tanggung jawab Negara dalam menyelenggarakan pendidikan, pendidikan sebagai suatu hak asasi yang berhubungan dengan hak lainnya, pengertian konsep nirlaba, aspek efisiensi administrasi jika dilakukan perubahan bentuk badan hukum.¹¹

Pembahasan UU PT oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Pembahasan selanjutnya adalah mengenai bagaimana proses pembahasan UU PT di dalam ruang legislasi. Pada bagian ini penulis akan berfokus pada penggalian sumber informasi berupa naskah akademik dan risalah sidang pembahasan UU PT agar dapat ditemukan bagaimana dinamika politik hukum UU PT.

Dilihat dari sisi tujuannya, pembentukan UU PT bertujuan mengatur penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dengan melihat tuntutan perkembangan kebutuhan bangsa dan Negara sebagaimana diamanatkan UUD NRI 1945. Selain itu UU PT juga ditujukan sebagai pemenuhan

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006.

¹⁰ Rita Triana Budiarti, *Kontroversi Mahfud MD di Balik Putusan Mahkamah Konstitusi Jilid 2*, Konstitusi Press, Jakarta: 2013, hlm. 34.

¹¹ Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009.

kebutuhan pola pengelolaan yang paling sesuai dengan kapasitas dan kemampuan perguruan tinggi untuk menjalankan otonomi perguruan tinggi.¹²

Salah satu substansi menarik yang terdapat di dalam naskah akademik UU PT adalah bahwa terdapat argumentasi mengenai perdebatan bahwa aspek kemandirian dan otonomi merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari pola pengelolaan pendidikan tinggi. Bahwa pendidikan tinggi perlu memiliki otonomi untuk secara mandiri mengelola sendiri lembaganya. Hal tersebut sangat dapat mendukung untuk optimalisasi respon pendidikan tinggi terhadap perubahan globalisasi, sehingga dapat meningkatkan daya saing bangsa.¹³ Selain itu pendidikan tinggi juga mengalami beberapa permasalahan utama, yaitu keterbatasan daya tampung perguruan tinggi, keterjangkauan biaya pendidikan tinggi, serta relevansi pendidikan tinggi dengan kebutuhan dunia kerja dan industri di Indonesia.¹⁴

Pada pembahasannya di dalam ruang legislasi, secara garis besar diskusi yang terjadi dapat penulis katakan bahwa pembentukan UU PT banyak dipengaruhi oleh tekanan dari berbagai pihak mengenai PTN Badan Hukum, baik dari putusan MK yang membatalkan UU BHP, tekanan dari masyarakat dan mahasiswa, serta di dalam internal anggota dewan yang masih belum sepaham dengan otonomi kampus yang salah satu ujung bentuk pengelolaannya adalah dengan badan hukum.

Pada saat pembahasan, beberapa perwakilan dari pihak perguruan tinggi dalam hal ini diwakili oleh Rektor beberapa perguruan tinggi menyatakan sikapnya terhadap draft UU PT. Rektor UIN Bandung¹⁵ dan IAIN Surabaya¹⁶ menyatakan bahwa draft UU PT sangat mirip dengan UU BHP serta fakta lapangan bahwa perguruan tinggi dengan sistem badan hukum memiliki beban biaya yang lebih besar sehingga lebih mahal.

Sejalan dengan pendapat para rektor, adapun pendapat para mahasiswa yang turut diundang dalam proses perumusan UU PT, menyatakan ketidaksepakatannya terhadap beberapa poin pada draft UU PT. Salah satunya adalah pendapat dari BEM ITB yang mempertanyakan terkait dengan makna peran masyarakat yang harus dimaknai dengan jelas agar tidak menjadikan peran Negara lebih kecil dibandingkan peran masyarakat serta pemaknaan otonomi kampus yang tepat penggunaannya dalam konteks akademis.¹⁷ Adapun pendapat dari BEM UNJ yang mempertanyakan otonomi, apakah dengan adanya kemandirian PTN yang berbentuk badan hukum artinya menjadikan PTN harus mencari dana secara mandiri sehingga nantinya ketika gagal apakah

¹² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pendidikan Tinggi, hlm. 52.

¹³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pendidikan Tinggi, *Ibid*, hlm. 16.

¹⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pendidikan Tinggi, *Ibid*, hlm. 20.

¹⁵ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat/Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Pendidikan Tinggi Komisi X, Rabu, 13 Juli 2011, hlm. 20-21.

¹⁶ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, *Ibid*, hlm. 21.

¹⁷ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, disampaikan pada RDPU Panja RUU tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI dan Tim Panja Pemerintah RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR-RI, Kamis, 6 Oktober 2011, hlm. 10.

hal tersebut akan tidak membebaskan mahasiswa karena akan menghimpun dana yang lebih besar dari mahasiswa.¹⁸

Dari sisi dewan, terdapat pro-kontra ketika sedang melakukan pembahasan khususnya mengenai pengelolaan PTN dengan badan hukum. Berdasarkan pendapat dari Rully Chairul Azwar dari Fraksi Golkar, menyatakan dukungannya atas adanya pengelolaan yang otonom dikarenakan hal tersebut bisa memajukan perguruan tinggi. Penghapusan otonomi kampus juga tidak menjamin pendidikan tinggi menjadi murah dan merata. Selain itu pendapat lebih menguatkan bahwa menurutnya ketika suatu lembaga pendidikan tinggi negeri bersifat otonom pemerintah masih dapat membantu, sehingga mahal dan tidaknya suatu pendidikan tinggi tidak ditentukan melalui variabel pengelolaannya.¹⁹

Adapun di sisi kontra, terdapat pendapat dari Reni Marlinawati dari Fraksi Persatuan Pembangunan. Akan tetapi kontra ini bukan dari sisi kondisi sosiologis, hanya saja yang dikomentari adalah draft UU PT, khususnya mengenai otonomi bersifat sama terhadap UU BHP. Selain itu dalam draft UU PT juga melakukan klasifikasi tata kelola perguruan tinggi menjadi semi otonom, otonom, dan otonomi terbatas, yang seharusnya hal tersebut tidak tepat jika dicantumkan.²⁰

Pernyataan lainnya yang menjelaskan terkait dengan pemahaman serta sikap anggota dewan dalam melihat badan hukum dapat dilihat ketika ketua rapat Rully Chairul Azwar menyatakan bahwa isu besar terkait dengan masalah otonomi adalah roh dari badan hukum yang masuk kembali ke dalam UU PT, dimana isu besarnya adalah mengenai liberalisasi dan komersialisasi pendidikan. Perbedaan antara BHP dan badan hukum yang ada di dalam UU PT adalah tidak adanya penyeragaman. Justifikasi lain yang dilakukan adalah perlunya untuk melakukan pemahaman secara meluas baik ke masyarakat atau bahkan kepada MK agar setiap orang mengerti mengenai manfaat dengan adanya otonomi pendidikan tinggi. Dari segi pembiayaan pendidikan penting adanya sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan badan usaha.²¹ Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut memang menjadi hal yang menarik bahwa pemahaman anggota Dewan menanggapi putusan MK terkait dengan PTN Badan Hukum adalah bahwa putusan itu melarang adanya penyeragaman badan hukum, sehingga apabila badan hukum diatur dengan sifat sukarela dari masing-masing institusi tidak akan bertentangan dengan putusan MK. Selain itu para anggota dewan juga meyakini bahwa pendidikan tinggi yang baik harus diberikan otonomi baik otonomi akademik dan non-akademik. Otonomi yang diberikan dapat membuat PTN bisa bergerak

¹⁸ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, *Ibid*, hlm. 103.

¹⁹ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, disampaikan pada Rapat Tim Perumus RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi, Rabu, 28 Maret 2012, hlm. 103.

²⁰ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, *Ibid*, hlm. 105.

²¹ Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, disampaikan Rully Chairul Azwar pada Rapat Dengar Pendapat Panja RUU tentang Pendidikan, Kamis, 15 Desember 2011, hlm. 21-22.

lebih bebas untuk mengembangkan lembaganya dan mutu pendidikan, dengan mengakses pendanaan dari berbagai pihak serta memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh perguruan tinggi tanpa harus disibukkan dengan mekanisme birokrasi pemerintahan.²²

Relasi Putusan Mk dengan Proses Pembuatan Undang-Undang

Setelah pada bagian sebelumnya penulis berfokus pada proses pembatalan UU BHP oleh MK, kemudian membahas proses pembahasan UU PT di dalam ruang legislasi. Maka pada bagian ini penulis akan berfokus pada ranah-ranah teoritik mengenai relasi putusan MK terhadap proses pembuatan Undang-Undang. Pada praktiknya ditemukan beberapa kasus bahwa pasca putusan MK, beberapa substansi norma yang dibatalkan oleh MK masih masuk kembali ke dalam undang-undang yang baru, salah satunya adalah mengenai UU BHP yang dibatalkan oleh MK dan kemudian muncul kembali konsep badan hukum di dalam UU PT. Kondisi demikian secara pasti menimbulkan polemik baik pada kalangan akademisi, praktisi hukum serta masyarakat jamak, sebagaimana telah penulis jelaskan pada bagian-bagian sebelumnya. Hal ini bisa juga terjadi karena konsep dan titik pandang antara MK sebagai pemegang kekuasaan yudikatif yang salah satu kewenangannya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar berbeda dengan DPR-RI sebagai wakil rakyat yang memegang kuasa legislatif untuk merumuskan suatu undang-undang. Berdasarkan kondisi tersebut maka perlu kiranya untuk menganalisis relasi antara MK dan DPR-RI khususnya dalam hal perumusan kembali norma yang telah mati karena dibatalkan berdasarkan putusan MK.

Secara konsep undang-undang dapat dipergunakan dalam arti formal dan dapat pula digunakan dalam arti material. Dalam arti formal, pengertian undang-undang menunjuk pada suatu bentuk peraturan tertentu yaitu bentuk peraturan yang dibentuk oleh badan pembentuk undang-undang, jika dalam konteks Indonesia adalah DPR, atau secara umum disebut juga sebagai kekuasaan legislative menurut tata cara yang telah ditentukan dan juga dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan. Sedangkan dalam arti material pengertian undang-undang adalah meliputi semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang berwenang dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam kehidupan masyarakat.²³ Berdasarkan pengertian tersebut bahwa undang-undang dalam arti formil mengedepankan pada suatu bentuk dan mekanisme yang telah ditentukan sedangkan dalam arti materiil dimaksudkan lebih luas.

Undang-undang yang merupakan bagian dari sumber hukum yang bentuknya tertulis, sering kali dikaitkan dengan istilah *legislation* atau legislasi. Jermy Bentham dan John Austin misalnya, mengaitkan istilah *legislation* sebagai “*any form of law-making*”. “*The term of is, however restricted*

²² Risalah Sidang Undang-Undang Perguruan Tinggi, disampaikan oleh Rully Chairul Azwar sebagai ketua rapat pada Rapat Dengar Pendapat Panja RUU Tentang Pendidikan Tinggi Komisi X DPR RI, Rabu, 18 Januari 2012, hlm. 23.

²³ Sirajuddin, (et.al.), *Legislative Drafting-Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang: 2016, hlm. 68-69.

to a particular form of law-making, viz. the declaration in statutory form of rules of laws by the legislature of the state. The law that has its source in legislation is called enacted law or statute or written law". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislative untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti luas.²⁴

Sementara dalam arti yang sempit undang-undang dimaksud sebagai "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Yang membedakan sehingga naskah hukum tertulis tersebut disebut sebagai "*legislative act*" bukan "*executive act*" adalah karena dalam proses pembentukan "*legislative act*" tersebut, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan material peraturan yang dimaksud. Dengan peranan lembaga legislatif yang sangat menentukan itu berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dari mana kedaulatan Negara berasal sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang tersebut untuk umum. Karena pada dasarnya rakyatlah yang berdaulat dalam demokrasi, maka rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegeraan yang mengikat seluruh rakyat.²⁵

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, maka kita dapat merujuk pada UUD 1945 dimana terdapat satu jenis undang-undang di Indonesia, yaitu suatu keputusan yang dibentuk oleh DPR dan disepakati bersama dengan Presiden, kemudian disahkan oleh Presiden.²⁶ Dalam hal tersebut tidak ada undang-undang yang dibentuk oleh lembaga lain baik di tingkat pusat maupun daerah. Adapun berdasarkan rezim Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan mengenai pengertian undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁷ Materi muatan undang-undang berisi, antara lain: (i) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945; (ii) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; (iii) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (iv) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²⁸

Dalam dinamika ketatanegaraan terkini, khususnya di era reformasi pasca amandemen UUD Tahun 1945, undang-undang dapat kita hubungkan dengan konsep *judicial review*. Mekanisme *judicial review* merupakan suatu konsep yang difungsikan untuk menjaga adanya supremasi

²⁴ Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2006, hlm. 32.

²⁵ Jimly Assididqie, *Ibid*, hlm. 33.

²⁶ Pasal 20 UUD NRI 1945

²⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

konstitusi, termasuk menjaga aturan hukum yang bertentangan dengan konstitusi. Hukum yang bertentangan dengan konstitusi harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²⁹

Beard menyatakan bahwa *judicial review* merupakan bagian dari sistem *checks and balances* yang telah ditetapkan dalam *Constitution Convention*. Sistem *checks and balances* merupakan elemen esensial konstitusi dan dibangun di atas doktrin bahwa cabang pemerintahan tidak boleh berkuasa penuh, apalagi terkait dengan pelaksanaan undang-undang yang menyangkut hak kepemilikan.³⁰ Pandangan lain, bahwa tujuan yang sudah given dari *judicial review* adalah menafsirkan konstitusi, penafsiran itu untuk mengelaborasi makna konstitusi dan merupakan batu uji dalam *judicial review*.³¹

Sistem demokrasi, baik dari teori maupun praktik, berlandaskan pada suara mayoritas. Sistem politik demokrasi pada dasarnya adalah pembuatan kebijakan publik atas dasar suara mayoritas melalui mekanisme perwakilan yang dipilih lewat Pemilu. Kekuatan mayoritas itu perlu dibatasi karena dapat menjadi legitimasi bagi penyalahgunaan kekuasaan, bahkan membahayakan demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan pembatasan yang rasional, bukan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan demokrasi, tetapi justru menjadi salah satu esensi demokrasi. Mekanisme *judicial review* yang di banyak negara dijalankan oleh MK merupakan mekanisme untuk membatasi dan mengatasi kelemahan demokrasi tradisional.³²

Legislasi merupakan wilayah yang sangat rentan adanya persinggungan antar lembaga yang terlibat di dalamnya. Dalam area legislasi berdasarkan UUD NRI 1945 terdapat Mahkamah Konstitusi dan DPR serta Presiden sebagai pembuat undang-undang. Dalam hal ini area ketegangan yang muncul adalah DPR dan Presiden sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk mengesahkan undang-undang harus bersinggungan dengan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, dan melalui putusannya dapat membatalkan suatu ketentuan pasal di dalam undang-undang, bahkan membatalkan seluruh undang-undang tersebut.

Saldi Isra menyebut tiga bentuk pengaruh kewenangan *judicial review* dalam legislasi di Indonesia. Pertama, secara langsung mengaplikasikan model purifikasi dan kontrol *second chamber judicial review* dalam legislasi. Mahkamah Konstitusi melakukan purifikasi atas undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi sekaligus pada saat yang sama mahkamah konstitusi menjadi pengontrol kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan dalam segi formal maupun material (substansial) dalam proses legislasi. Kedua, putusan Mahkamah Kosntitusi mendorong

²⁹ Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2010, hlm. 2

³⁰ Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Ibid.*

³¹ Tanto Lailam, "Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No.1, Juni 2014, hlm. 12.

³² Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Loc.Cit.*

pembentukan peraturan perundang-undangan yang menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu faktor penting dalam program legislasi nasional. Ketiga, telah menimbulkan prinsip *prudential* (kehati-hatian) lembaga pembentuk undang-undang dalam membahas undang-undang.³³

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan hal yang sangat penting untuk menegakkan konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi pada suatu kondisi memberikan solusi atas suatu masalah *in casu*. Namun di sisi lain putusan Mahkamah Konstitusi juga memberikan pandangan ke depan atau bahkan *guidance* serta bagi putusan mahkamah konstitusi yang menjadi acuan pembentukan undang-undang harus sesuai dengan putusan mahkamah konstitusi, baik di dalam amar putusan maupun pertimbangan hukumnya. Sehubungan dengan hal tersebut maka pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana pembentuk undang-undang terikat dalam satu putusan tertentu, apakah meliputi larangan untuk mengundangkan undang-undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan inkonstitusional.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Maruar Siahaan menguraikan jawaban yang menarik terhadap 4 (empat) persoalan. Pertama, bagian mana dari putusan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Kedua, sejauh mana pembuat undang-undang terikat dalam satu putusan tertentu, apakah meliputi larangan untuk mengundangkan undang-undang yang sama dengan yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Ketiga, apakah mutlak kekuatan mengikat putusan tersebut bersifat hanya prospektif atau berlaku ke depan tanpa pengecualian. Keempat, apakah kekuatan mengikat dan akibat hukum putusan mahkamah konstitusi yang menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi atau batal, meliputi juga seluruh peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang diuji dan dibatalkan tersebut. Dalam pembahasan ini penulis hanya akan membahas mengenai permasalahan pertama, kedua, dan ketiga.

Terhadap permasalahan pertama, Maruar Siahaan menyebut bahwa amar putusan merupakan *operative provision* yang mengikat sebagai bentuk hukum yang harus dilaksanakan. Amar putusan memperoleh pembenaran melalui pembangunan hukum yang menggambarkan penafsiran dan penalaran hakim atas suatu fakta dan hukum. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi wajib untuk menguraikan seluruh pertimbangan hukum yang menjadi dasar, menyimpulkan pertimbangan hukum hingga tiba pada amar putusan. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa yang menjadi hukum tidak hanya amar putusan, dimana terkadang amar putusan hanya memuat ketentuan operatif sebagai sebuah norma yang menunjukkan sesuatu harus dilakukan dan tidak memuat norma hukum yang sesungguhnya. Norma hukum yang mengikat

³³ Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator*, Genta Publishing, Yogyakarta: 2018, hlm. 55.

dapat ditemukan dengan membaca dan memahami amar putusan dalam satu kesatuan dengan pertimbangan hukum. Di dalam pertimbangan hukum dapat diketemukan dasar alasan hukum yang menjadi alat uji konstusionalitas dari norma yang diuji, dan pada akhirnya diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Secara tegas, Maruar Siahaan berpendapat bahwa pertimbangan hukum mempunyai kekuatan hukum mengikat yang dapat dijadikan kaidah hukum.³⁴

Berkaitan dengan persoalan kedua, mengenai ada atau tidakkah larangan terhadap pembentuk undang-undang mengundang kembali undang-undang yang telah diuji dan diputus inkonstitusional dengan undang-undang yang sama secara substansinya. Maruar mengaitkan dengan sifat *erga omnes* putusan, termasuk terhadap pembentuk undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan sebagai hukum yang berlaku sekaligus memiliki *binding effect*, yaitu mengikat bukan hanya untuk para pihak dalam perkara tersebut namun juga mengikat secara umum (*intelerga omnes*). Oleh karena itu, menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mengikat seluruh lembaga Negara, pejabat publik, perorangan, dan juga seluruh organ tanpa terkecuali termasuk lembaga peradilan. Akibatnya seluruh pihak tersebut tidak dapat mengimplementasikan kembali norma yang telah diputus inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Seingga dengan demikian bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memiliki akibat hukum yang mengikat pembentuk undang-undang untuk menerima dan melaksanakannya. Maruar Siahaan menegaskan kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan sebagai hambatan pembentuk undang-undang untuk mengundang materi muatan yang sama, meskipun diskresi pembuatan dan perubahan undang-undang yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat merupakan hak pembentuk undang-undang.³⁵

Pada praktiknya, sering kali dijumpai keengganan lembaga legislatif dalam hal ini DPR untuk mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini terjadi antara lain dikarenakan adanya kurang pahaman terhadap sistem pemerintahan yang baru pasca amandemen UUD 1945 yang membawa perubahan dari supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Kurangpahaman tersebut pada akhirnya menjadikan pandangan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merusak konstruksi yang telah dibangun oleh pembuatan undang-undang. Peningkaran atas putusan Mahkamah Konstitusi dalam waktu yang tertentu dapat juga memberikan dampak delegitimasi terhadap Mahkamah Konstitusi. Mekanisme kepatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sejatinya merupakan bentuk implementasi dari prinsip *check and balances* di dalam kehidupan bernegara untuk menjaga stabilitas berdasarkan prinsip konstitusi yang dianut. Ketidapatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi juga dapat dikatakan sebagai penghinaan terbuka atau *contempt of*

³⁴ Fajar Laksono Suroso, *Ibid*, hlm. 58.

³⁵ Fajar Laksono Suroso, *Ibid*, hlm. 59.

court kepada Mahkamah Konstitusi.³⁶ Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi pembentuk undang-undang.

Terhadap persoalan ketiga yaitu mengenai kemutlakan kekuatan mengikat putusan tersebut bersifat hanya prospektif atau berlaku ke depan tanpa pengecualian. Dalam penelitiannya Maruar Siahaan berargumen dengan dasar logika validitas norma Hans Kelsen. Bahwa berdasarkan ajaran tersebut suatu norma harus memiliki dasar validitasnya dari norma lainnya yang lebih tinggi. Begitupula suatu norma juga harus dirubah atau dibatalkan dengan suatu norma yang lainnya. Adanya sistem tersebut akan memberikan suatu tata normatif tertentu.³⁷ Norma hukum hanya akan sah dan valid selama validitasnya tidak dibantah validitasnya menurut cara yang ditentukan oleh Norma Hukum. Suatu norma hukum yang dibentuk oleh atau atas pelaksana dari norma yang lebih tinggi dimana validitasnya telah diderogasi oleh suatu putusan pengadilan, maka dengan sendirinya akan kehilangan keabsahannya, terutama jika norma tersebut bersifat bergantung pada norma yang sifatnya lebih tinggi tersebut. Pada kondisi terdapat suatu undang-undang yang dibatalkan, maka peraturan pelaksanaannya yang bersifat *dependent* juga terkena akibat hukum dari putusan pengadilan tersebut.³⁸

Dalam konteks putusan Mahkamah Konstitusi, maka akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pembatalan suatu undang-undang, maka norma-norma pelaksana dari undang-undang yang dibatalkan tersebut menjadi kehilangan validitas keabsahannya, khususnya terhadap norma-norma pelaksana yang sifatnya tergantung (*dependent*). Menjadi hal yang menarik untuk menjadi bahan diskusi adalah sejauh mana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki daya ikat terhadap kekuasaan lainnya yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang. Seperti yang kita ketahui bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki instrument yang melakukan eksekusi atas suatu putusan. Eksekusi putusan dari Mahkamah Konstitusi sangat bergantung kemauan dari lembaga lainnya, salah satunya adalah pembuat undang-undang. Akan tetapi permasalahan yang dihadapi adalah tidak semua pihak menerima putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga hal tersebut menimbulkan dinamika politik konflik kepentingan antara Mahkamah Konstitusi terhadap DPR dan Presiden, dimana kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan untuk merubah dan membuat undang-undang, serta dapat juga dikatakan bahwa kedua lembaga tersebut tidak selalu memiliki kepentingan untuk melaksanakan dan mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi.

³⁶ Fajar Laksono Suroso, *Ibid*, hlm. 60-61.

³⁷ Zainal Arifin Hoesein, "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaharuan Hukum", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012, hlm. 20.

³⁸ Fajar Laksono Suroso, *Op.Cit.* (Note 33), hlm. 62-63.

Mengenai pengaruh Mahkamah Konstitusi terhadap otonomi lembaga legislatif utamanya dalam konteks pembuatan undang-undang, Kathleen Barret memiliki pendapat bahwa seperti Mahkamah Konstitusi, kewenangan dari lembaga legislatif juga memiliki pengaruh secara *de jure* dan *de facto*. Pengaruh *de jure* dimaksudkan adalah bahwa secara konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap undang-undang. Sedangkan pengaruh *de facto* diukur dari kemampuan Mahkamah Konstitusi untuk mempengaruhi proses kinerja dari lembaga legislatif. Pada perdebatan di dalam ruang legislative, menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memberikan pengaruh terhadap proses legislasi yang terjadi.³⁹

Kathleen Barret memberikan 5 (lima) bentuk pengaruh secara *de facto* Mahkamah Konstitusi atas lembaga legislatif. Pertama, pengaruh ini menunjukkan pertimbangan atas putusan Mahkamah Konstitusi di masa lalu dalam pembuatan undang-undang. Pengaruh ini menunjukkan bahwa legislatif membatasi dirinya terhadap aturan yang telah dibentuk berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi masa lalu. Kedua, pengaruh yang menunjukkan pertimbangan terhadap kemungkinan *judicial review* di masa depan. Pengaruh ini menggambarkan bahwa legislatif menekankan bahwa dalam proses legislasi undang-undang yang dibentuk terlindungi dari kemungkinan *judicial review* di masa depan. Ketiga, pengaruh yang menunjukkan bahwa legislator merubah undang-undang untuk melaksanakan putusan konstitusi. Meskipun hal ini terlihat sama seperti tipe yang pertama, namun dalam jenis ini putusan mahkamah konstitusi bersifat secara langsung memaksa terhadap legislatif. Keempat, pengaruh ini menunjukkan bahwa para legislator meminta pendapat dan saran dari Mahkamah Konstitusi dalam proses legislasi. Kelima, pengaruh yang datang dari kelompok atau pihak yang mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Meskipun hal ini tidak secara langsung membatasi otonomi dari legislatif, namun setidaknya hal ini menjadi pertimbangan bagi para legislatif terhadap kemungkinan ancaman *judicial review* di masa depan.⁴⁰

Kelima jenis pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi terhadap proses legislasi memiliki ukuran dampak yang berbeda-beda. Perubahan undang-undang yang telah ada berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk pengaruh yang bersifat langsung. Mempertimbangkan putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu pada saat proses *drafting* undang-undang serta berkonsultasi kepada Mahkamah Konstitusi pada saat proses *drafting* undang-undang juga mengindikasikan pengaruh langsung Mahkamah Konstitusi. Ketiga situasi tersebut mengindikasikan bahwa pembuat undang-undang mempertimbangkan, jika tidak mengikuti pedoman dari Mahkamah Konstitusi di dalam putusannya. Kedua jenis pengaruh yang

³⁹ Kathleen Barrett, "Constitutional Courts, Legislative Autonomy, and Democracy: What Price Rights?", Disertasi, Georgia State University: 2014, hlm. 114-115.

⁴⁰ Kathleen Barrett, *Ibid.*

lainnya lebih bersifat berpengaruh secara tidak langsung karena basis dari pengaruh ini adalah tindakan di masa depan. Pada situasi seperti ini, pembuat undang-undang dapat memilih untuk menolak ancaman dari *judicial review* di masa depan. Meskipun pembuat undang-undang memilih untuk menolak atau membiarkan ancaman tersebut setidaknya mereka tetap mempertimbangkan bahwa ancaman tersebut dapat membatasi kewenangan legislatif mereka.⁴¹

Pendapat lain disampaikan oleh Tom Ginsburg menerangkan bahwa terdapat 4 (empat) bentuk ekspresi ketidakpuasan para pihak yang dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan Mahkamah Konstitusi. Pertama, dapat memenuhi putusan tersebut dan menerima putusan tersebut. Kedua, dapat menolak putusan tersebut dan berharap kekuasaan lainnya atau lembaga lainnya untuk melaksanakannya sehingga putusan tersebut menjadi tidak efektif. Ketiga, dapat melakukan perlawanan balik terhadap interpretasi pengadilan melalui amandemen konstitusi, dan apabila terdapat prosedur formal yang tersedia maka akan menolak putusan tersebut secara formal. Keempat, merupakan pilihan yang paling ekstrem yaitu para pihak menyerang pengadilan sebagai lembaga, mencoba untuk mengurangi yurisdiksinya atau efektivitas dari kekuasaannya di masa depan.⁴²

Pendapat dari Kathleen Barret dan Tom Ginsburg jika dikontekstualisasikan pada saat DPR melakukan pembentukan dan pembahasan UU PT, maka hal tersebut sesuai dengan teori tersebut. Pada saat DPR melakukan pembahasan UU PT, para legislator berdebat atas posisi putusan Mahkamah Konstitusi yang telah membatlak UU BHP, serta potensi-potensi dari adanya kemungkinan *judicial review* di masa yang akan datang, serta banyaknya tekanan masyarakat pada saat pembahasan UU PT tersebut, adapun pendapat bahwa DPR juga berencana untuk melakukan pembahasan dengan Mahkamah Konstitusi untuk meminta pandangan agar nantinya pada saat UU PT diundangkan tidak terjadi *judicial review*. Usaha-usaha tersebut merupakan bentuk bahwa DPR berusaha untuk produk hukum yang dihasilkan dapat bertahan dan secara tidak langsung hal tersebut membuktikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memiliki pengaruh dan relasi terhadap proses di dalam ruang legislasi.

Pada akhirnya, kepatuhan pada putusan Mahkamah Konstitusi sangat bergantung pada aspek saling menghormati terhadap prinsip *check and balances* serta *rule of law* dari konstitusionalisme, budaya hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah terbangun antar lembaga di dalam menjalankan sistem ketatanegaraan. Sikap patuh terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berdasarkan aspek hukum, karena berdasarkan aspek hukum kewenangan yuridis Mahkamah Konstitusi telah jelas dan secara final diatur di dalam

⁴¹ Kathleen Barrett, *Ibid.*

⁴² Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge: 2003, hlm. 78.

konstitusi, namun pada praktiknya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih harus bergantung pada kekuasaan lainnya dalam implementasinya serta harus berhadapan dengan relasi kekuasaan lain yang berseberangan.

PENUTUP

Perjalanan badan hukum pendidikan telah ada sejak tahun 2009, bahkan sebelum pembentukannya pun sudah pernah diajukan *judicial review* pada tahun 2006. Pada tahun 2009 DPR bersama pemerintah mengesahkan UU BHP yang pada akhirnya mendapatkan kritik dari banyak pihak hingga pada akhirnya perjuangan masyarakat menempuh mekanisme *judicial review* meraih kesuksesan dengan dibatalkannya UU BHP melalui Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009. Pasca putusan tersebut DPR bersama pemerintah melakukan pembahasan hingga pada pengesahan UU PT. Pembahasan UU PT mendapatkan tekanan dari berbagai pihak, khususnya masyarakat yang menolak pembahasa UU PT. Selain itu pengaruh yang jelas adalah putusan MK mengenai pembatalan UU BHP terhadap proses pembahasan UU PT di dalam ruang legislasi. Berdasarkan kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki peran untuk mempengaruhi kekuasaan legislatif atau bahkan dengan kata lain melakukan derogasi atas otonomi kekuasaan legislatif. Meskipun demikian kekuatan eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi sangat bergantung pada kemauan dari lembaga Negara lainnya dalam hal ini salah satunya adalah lembaga pembentuk Undang-undang. Namun kembali lagi bahwa pembentuk undang-undang memiliki diskresi tersendiri berdasarkan kekuasaanya untuk menolak atau mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi. Meskipun demikian kondisi kepatuhan lembaga Negara terhadap marwah putusan Mahkamah Konstitusi dapat menunjukkan apakah sistem *check and balances* serta kehidupan bernegara dengan penerapan supremasi konstitusi berjalan di dalam Negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2010.
- Darmaningtyas (et.al.), *Melawan Liberalisme Pendidikan*, Madani, Madani: 2014.
- Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator*, Genta Publishing, Yogyakarta: 2018.
- Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2006.

Rita Triana Budiarti, *Kontroversi Mahfud MD di Balik Putusan Mahkamah Konstitusi Jilid 2*, Konstitusi Press, Jakarta: 2013.

Sauwakon Ratanawijitrasin, "The Evolving Landscape of South-East Asian Higher Education and the Challenges of Governance", dalam: Adrian Curaj (et.al.), *The European Higher Education Area Between Critical Reflections and Future Policies*, Springer Open, London: 2015.

Sirajuddin, (et.al.), *Legislative Drafting-Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang: 2016

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Court in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge: 2003.

Jurnal

Kathleen Barrett, "Constitutional Courts, Legislative Autonomy, and Democracy: What Price Rights?", Disertasi, Georgia State University: 2014.

Tanto Lailam, "Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No.1, Juni 2014.

Zainal Arifin Hoesein, "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaharuan Hukum", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Undan-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009.

Sumber Lain

Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "Gerakan Mahasiswa dan Politik Liberalisasi Pendidikan Pasca-2014", 2014, <https://indoprogress.com/2014/01/gerakan-mahasiswa-dan-politik-liberalisasi-pendidikan-pasca-2014/>, [diakses pada 7/12/2019].

Direktor Jenderal Peraturan Perundang-Undang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Judicial Review UU Pendidikan Tinggi Hak Masyarakat", (tanpa tahun), <http://ditjenpp.kemendikham.go.id/kilas-berita-perkembangan-peraturan-perundang-undangan/2441-qjudicial-reviewq-uu-pendidikan-tinggi-hak-masyarakat.html>, [diakses 5/12 2019]

PIH Unair, "Pernyataan Sikap 7 PTN Terkait Otonomi PT," (tanpa tahun), http://www.unair.ac.id/filer/%20Pernyataan%20Sikap%207%20PTN%20Terkait%20Otonomi%20PT_warta.pdf,

[diakses pada 7/12/2019]

Kompas.Com, "Penolakan UU BHP Terus Terjadi", 2008, <https://ekonomi.kompas.com/read/2008/12/22/13582573/penolakan.uu.bhp.terus.terjadi>, [diakses 2/7/2020]

Liputan6, "Penolakan UU BHP Berlanjut", 2008, <https://www.liputan6.com/news/read/170352/penolakan-uu-bhp-berlanjut> [diakses pada 2/7/2020]

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pendidikan Tinggi.

Risalah Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Pembahasan Undang-Undang Perguruan Tinggi.