



KETERANGAN AHLI

**DALAM PERMOHONAN PENGUJIAN FORMIL PERKARA NOMOR
75/PUU-XXIII/2025**

UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2025 TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2004 TENTANG TENTARA NASIONAL
INDONESIA

TERHADAP

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

PARA PEMOHON

Muhammad Imam Maulana
(Pemohon I)

Mariana Sri Rahayu Yohana Silaban
(Pemohon II)

Nathan Radot Zudika Parasian Sidabutar
(Pemohon III)

Ursula Lara Pagitta Tarigan
(Pemohon IV)

JAKARTA, 7 JULI 2025

Melbourne, 7 Juli 2025

Yang Mulia Majelis Mahkamah Konstitusi,

Terima kasih atas kesempatan menyampaikan keterangan ahli ini. Bagi Ahli, keterangan ini bukan hanya penghormatan, tetapi kewajiban dan panggilan sejarah untuk memberikan pandangan terkait arti pentingnya kita secara konsisten menjaga Negara Hukum dan demokrasi di Republik Indonesia.

Ahli tidak akan masuk terlalu jauh ke persoalan teknis teoritik, soal kewenangan mahkamah, kedudukan hukum (*legal standing*), isu prosedur pembuatan undang-undang sebagaimana diatur Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ataupun Tata Tertib DPR yang terkait, termasuk isu tentang prolegnas dan *carry over*, yang sudah dibahas panjang lebar di dalam perbaikan permohonan ataupun keterangan Presiden. Setelah membaca risalah persidangan Ahli berpandangan, hal tersebut sudah didiskusikan dalam persidangan. Lebih jauh, Ahli berpandangan, Majelis Mahkamah Konstitusi yang mulia sudah mempunyai pemahaman yang utuh dan mendalam atas isu-isu hukum tersebut, yang telah dituangkan dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, dan karenanya tidak lagi perlu diulang detail dalam keterangan Ahli ini.

Ahli berpandangan bahwa pengujian konstitusionalitas perkara *a quo* adalah panggilan sejarah karena beberapa alasan. Tentu saja, semua perkara *constitutional review* di Mahkamah adalah perkara yang penting, namun tetap saja ada beberapa perkara yang mempunyai bobot lebih dibandingkan yang lain. Pengujian UU TNI adalah salah satunya.

Dalam setiap negara konstitusional demokrasi, salah satu tantangan utama adalah mengatur (*to rule*), membatasi (*to limit*), dan mengendalikan (*to control*) kekuasaan

negara. Itulah prinsip dasar konstitusionalisme, dimana konstitusi diberi peran utama untuk menjaga agar penguasa negara di semua bidang eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sesuatu yang selalu menjadi persoalan dan tantangan abadi dalam relasi kekuasaan negara dengan masyarakatnya, dimana penguasa tidak jarang tergoda untuk melanggar dan menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan privat, bukan untuk kepentingan publik. Padahal, tugas utama penguasa negara di semua level adalah mengabdikan amanahnya untuk kepentingan “sebesar-besar kemakmuran rakyatnya”. Saya sengaja mengutip bagian frasa di Pasal 33 UU UUD 1945 itu untuk menunjukkan, bagaimana benturan kepentingan kekuasaan seringkali terhubung dengan kepentingan untung dan rugi di sektor ekonomi.

Kekuasaan yang paling sering disalahgunakan adalah kekuasaan yang punya daya paksa kepada rakyat, seperti hukum publik, yang berhubungan dengan ketertiban; dan kepentingan pertahanan. Daya paksa itu bisa berupa kewenangan hukum misalnya menyita, menggeledah, menyadap, dan menahan yang dimiliki aparat kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan KPK. Di sektor pertahanan, kewenangan untuk berperang dan menggunakan alat tempur seperti yang dimiliki tentara, ataupun kerja-kerja intelijen semuanya merupakan kekuasaan yang akan bergesekan langsung utamanya dengan hak-hak privat, hak-hak asasi manusia. Maka, pengaturan UU Kepolisian, UU Kejaksaan, UU KPK, UU Kekuasaan kehakiman, UU Mahkamah Konstitusi, UU Mahkamah Agung, UU Intelijen, dan UU TNI, adalah bidang-bidang yang harus mendapatkan perhatian lebih dalam proses pembentukannya, maupun dalam praktik pelaksanaannya.

Apalagi, karena karakteristik kekuasaannya yang berwenang untuk melakukan upaya hukum paksa, bahkan secara harfiah aparatnya bisa membawa senjata secara legal, maka tantangan untuk menjaga kekuasaan hukum pidana dan hukum militer dengan menjadi berlipat ganda lebih sulit dan menantang. Itu sebabnya, sudah menjadi fenomena

dan rahasia umum, dengan sifat kekuasaannya yang lebih berdaya rusak dan menakutkan demikian, kasus-kasus publik sebagaimana pembengkingan tindak kejahatan *white collar crime* (korupsi, narkoba, judi, pertambangan ilegal) ataupun tindak pidana pemilu seringkali disinyalir melibatkan oknum penegak hukum, militer, dan intelijen. Karena, aparat yang melakukan kejahatan demikian, apalagi mempunyai posisi tinggi akan sulit disentuh hukum alias *untouchables*. Tantangan mana sudah kita alami ketika KPK mencoba melakukan penindakan kepada oknum kepolisian dan tentara, yang menghadirkan dinamika “cicak buaya”, ataupun pembunuhan Munir yang disinyalir melibatkan intelijen, dan masih menjadi utang sejarah republik untuk mengungkap pelaku utamanya.

Pada spektrum dan frekuensi itulah, pengujian formil UU TNI ini berada. Mahkamah Yang Mulia, dan semua kita yang hadir di ruangan ini, mendapatkan panggilan dan tugas sejarah untuk menentukan apakah dalam proses pembentukan perubahan UU TNI *a quo* negara hukum ditegakkan ataukah diruntuhkan.

Seharusnya, tidak sulit untuk menilai apakah proses *due process of lawmaking* atau proses pembuatan undang-undang dilakukan sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis atau tidak. UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta dengan Peraturan Tata Tertib DPR yang telah ditegaskan oleh beberapa Putusan Mahkamah, adalah batu uji yang telah mengatur dengan cukup baik, bagaimana prosedur pembuatan undang-undang dilakukan.

Pertanyaannya, apakah kita bisa menilai segala fakta peristiwa dan bukti yang melingkupi proses pembentukan Perubahan UU TNI *a quo* itu sejalan dengan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*independence of the judiciary*) atau tidak? Tidak jarang, suatu perkara strategis, bukanlah diputuskan berdasarkan pertimbangan hukum, fakta

peristiwa, ataupun bukti yang hadir di persidangan; tetapi karena intervensi kekuasaan dan godaan keuangan yang merusak dan menjebol dinding hati keadilan yang seharusnya independen dan merdeka. Sekali lagi, berhubungan dengan perkara terkait dengan tentara, tantangan kekuasaan dan keuangan demikian bisa semakin besar, dan semakin sulit untuk dihindari. Tentu, Ahli masih yakin dan menaruh harapan Majelis Hakim Konstitusi Yang berlevel Negarawan, dapat menangkis dan menepis semua tantangan sulit tersebut.

Pada kesempatan yang terbatas ini, Ahli ingin berbagi pandangan, bahwa ada beberapa indikator, atau dalam bahasa pembuktian, “petunjuk”, yang seharusnya kita gali bersama, untuk menentukan apakah proses legislasi suatu undang-undang sudah dijalankan sesuai aturan main prosedural (*procedural legislation requirements*) ataukah tidak. Tentu saja parameter dan indikator ini dikaji berdasarkan proses dan aturan ketatanegaraan Indonesia, namun sebenarnya juga adalah logika hukum universal yang berlaku di banyak negara hukum demokratis:

1. ARTI PENTING KONTROL INTERNAL DALAM PROSES LEGISLASI

Setiap proses legislasi mensyaratkan adanya proses saling kontrol saling imbang (*checks and balances*) secara internal dan eksternal. Proses kontrol internal datang dari dinamika internal parlemen; sedangkan kontrol eksternal, hadir dari masukan dan sikap kritis dari luar parlemen. Makin berjalan proses saling kontrol tersebut, menunjukkan proses pembuatan suatu undang-undang semakin bermakna (*meaningful*), bukan hanya pura-pura (*proforma*)

Di Indonesia, proses kontrol internal terjadi di setiap pemangku kepentingan mulai proses di setiap partai politik, fraksi, Pimpinan DPR, Badan Legislasi, Badan Musyawarah, dan jangan lupa – yang seringkali tidak dilibatkan – DPD.

Dalam batas penalaran yang wajar, Perubahan UU TNI, yang sangat penting dan strategis bagi tegaknya Negara Hukum Republik Indonesia yang demokratis, seharusnya menghadirkan perdebatan dan deliberasi yang dinamis dan substantif di antara parpol, fraksi dan seterusnya. Saya tidak tahu, apakah DPD dilibatkan dan mempunyai pandangan atas perubahan UU TNI ini. Jika ada bagaimana masukannya, dan dilibatkan pada tahap apa? Jika tidak ada, mengapa?

Hal yang patut dikritisi dan dicurigai, jika suatu aturan undang-undang untuk militer tidak menghadirkan perdebatan yang dinamis, di antara kekuatan politik. Jika semua parpol bersepakat dan tidak menghadirkan perdebatan substansial pada seluruh tahapan pembahasan, maka itu merupakan indikasi bahwa kontrol internal (*internal control*) tidak berjalan seharusnya. Adalah suatu hal tidak wajar, jika pengaturan soal tentara, tidak menghadirkan aspirasi yang tajam dan beragam. Apalagi sejarah kita Indonesia punya berbagai catatan terkait reformasi tentara, termasuk soal dwi fungsi ABRI—yang menjadi salah satu materi muatan Perubahan UU TNI *a quo*, khususnya yang mengatur posisi prajurit di jabatan sipil (kementerian/lembaga).

Maka, menjadi penting untuk mengakses catatan atau risalah rapat-rapat di setiap tahapan pembahasan di DPR, Bamus, Baleg, dan lain-lain, terkait dengan pembahasan perubahan UU TNI *a quo*. Tanpa pembahasan yang deliberatif dan substantif di antara semua pemangku kepentingan parlemen, maka maknanya tidak ada kontrol yang bermakna dalam pembahasan Perubahan UU TNI tersebut, dan hal demikian adalah termasuk pelanggaran prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat. Sekali lagi, karena setiap pembahasan rancangan undang-undang, apalagi terkait militer, sewajarnya menghadirkan benturan dan perdebatan kepentingan yang dalam dan tajam.

2. ARTI PENTING OPOSISI DALAM PROSES LEGISLASI

Sikap kritis semakin harus dihadirkan ketika pemerintahan berjalan tanpa adanya kontrol oposisi yang kuat dan efektif (*strong and effective opposition*). Dalam setiap pemerintahan presidensial sekalipun, selain ada pemerintah koalisi (*governing parties*), sebaiknya juga ada oposisi (*opposing parties*). Ketika pemerintahan disusun berdasarkan koalisi mayoritas mutlak, apalagi tanpa oposisi, maka jalannya pemerintahan negara akan mudah terjebak pada kolusi (*collusive government*). Yaitu sistem presidensial yang cenderung sarat benturan kepentingan dan tidak sensitif atas pelanggaran kolusi bernegara.

Termasuk dalam proses legislasi undang-undang. Pemerintahan yang kolusif, karena tidak punya oposisi yang kuat dan efektif, di satu sisi akan mudah menghadirkan undang-undang. Namun, pada sisi lain, akan lebih rentan dengan kemungkinan hadirnya penyalahgunaan prosedural pembuatan dan substansial materi muatan undang-undang.

Maka, dalam pemerintahan yang hampir tidak mempunyai oposisi sebagaimana Pemerintahan Presiden Prabowo Subianto sekarang, fungsi kontrol internal koalisi, ataupun juga internal parlemen, memang sulit dihadirkan. Itu artinya, makin penting dihadirkan kontrol eksternal (*external control*) dalam setiap proses legislasi kita.

3. ARTI PENTING KONTROL EKSTERNAL DALAM PROSES LEGISLASI

Selain kontrol internal, proses legislasi undang-undang memerlukan kontrol eksternal melalui publik partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) ataupun Mahkamah Konstitusi yang kuat dan merdeka (*strong and independence Constitutional Court*).

Terkait Mahkamah yang kuat dan merdeka, tentu sangat berkait erat dengan fungsi Mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi (*the guardian of the constitution and democracy*), yang tidak perlu lagi dielaborasi panjang lebar, karena Ahli yakin sudah sangat dipahami dan dijiwai oleh seluruh Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia. Ahli hanya ingin menegaskan, bahwa dalam situasi aktual, terutama pasca putusan pemisahan pemilu nasional dan lokal, tantangan konstitusional berhadapan dengan kekuatan partai dan parlemen kembali diuji, yang memang merupakan persoalan abadi relasi Mahkamah dan parlemen (DPR). Terkait dengan perkara *a quo*, Mahkamah kembali diuji independensi dan hati keadilannya melihat bagaimana proses perubahan UU TNI dilakukan, apakah bermakna, ataukah hanya pura-pura.

Terkait partisipasi publik yang bermakna sudah dimaknai dengan sangat baik oleh Mahkamah dalam beberapa putusan, yaitu hak untuk: didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Bagaimana caranya mengukur dan apa indikatornya bahwa suatu partisipasi publik sudah dilakukan secara bermakna. Apakah klaim penjelasan Presiden dalam perkara *a quo* yang menuliskan beberapa daftar rapat dan proses meminta masukan sejak tahun 2023 adalah bentuk partisipasi yang bermakna. Yang pasti ahli berpendapat, sebanyak apapun kegiatan, melibatkan masyarakat, bukan berarti *meaningful public participation* sudah dilakukan.

Dalam pandangan Ahli, indikator adanya partisipasi yang bermakna adalah akses yang mudah (*easy access*), transparansi proses (*transparent process*), dan pengetahuan publik yang memadai (*public knowledge*). Yang seringkali Ahli jadikan contoh partisipasi publik yang berhasil adalah proses reformasi konstitusi di Afrika Selatan segera pasca *apartheid*. Kala mana, akses terhadap draft konstitusi dibuka dengan mencetak dalam 11 (sebelas) bahasa, termasuk dalam huruf *braille*.

Sosialisasi melalui surat kabar, internet, *hot line* telepon, selain program khusus radio dan televisi dengan tajuk *Constitutional Talk*. Di ujungnya, sosialisasi yang masif itu menjangkau dan menyebabkan 73% rakyat Afrika Selatan mengetahui proses pembuatan konstitusi mereka.

Pertanyaannya, seberapa mudah dokumen naskah akademik dan rancangan undang-undang didapatkan masyarakat? Seberapa transparan proses pembahasan di DPR dapat diakses publik? Serta, seberapa banyak rakyat Indonesia yang tahu, apalagi mengerti, soal proses perubahan UU TNI *a quo*?

Jika atas ketiga jawaban itu jawabannya adalah positif, maka berarti partisipasi publik relatif telah dilakukan, dan sebaliknya.

4. ARTI PENTING WAKTU PEMBAHASAN

Waktu suatu proses legislasi undang-undang dikerjakan juga adalah indikator apakah *due process lawmaking* dihormati atau dikhianati. Waktu di sini mempunyai 2 (dua) makna, yaitu kapan (*when*) dan berapa lama (*how long*).

Terkait kapan, ketika suatu pembuatan undang-undang tiba-tiba muncul di masa akhir, ataupun di masa awal pemerintahan, maka itu adalah indikasi permulaan, adanya proses pembahasan di masa *injury time*.

Ketika di akhir, saat presiden sudah tidak lagi efektif (*lame duck presidency*), dan anggota parlemen disibukkan dengan masa transisi ataupun pemilu agar dipilih kembali, maka sewajarnya pembahasan RUU yang penting dan strategis tidak dilakukan. Selain melanggar etika bernegara, yaitu tidak boleh mengambil keputusan strategis di masa transisi; proses legislasi yang demikian akan membuka ruang lebih besar bagi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Hal ini terjadi ketika perubahan UU KPK dibahas di ujung pemerintahan Presiden Jokowi periode pertama tahun 2019, dan diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2019, tiga hari menjelang pelantikan periode kedua kepresidenan Jokowi.

Pertanyaannya, apakah *raison d'être* yang mendasari perubahan UU TNI dilakukan di masa awal Presiden Prabowo Subianto, yang melalui surat Nomor R-12/Pres/02/2025 tertanggal 13 Februari Surat mengusulkan perubahan UU TNI? Apalagi tanggal 26 Maret 2025, dalam rentang kurang dari 1,5 (satu setengah bulan) sudah diundangkan?

Faktor waktu yang juga penting dicermati adalah berapa lama suatu pembahasan rancangan undang-undang dilakukan. Logika sederhananya, makin pendek dan kilat, makin sulit diharapkan terpenuhinya partisipasi publik yang bermakna.

Perubahan UU KPK, menurut catatan pemberitaan Kompas, dibahas hanya dalam rentang waktu super kilat 12 (dua belas) hari. Sedangkan perubahan UU TNI, menurut keterangan Presiden di hadapan sidang MK, Pembahasan Tingkat I dimulai pada tanggal 11 Maret 2025; dan disetujui dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 19 Maret. Artinya proses pembahasannya lebih kilat lagi, hanya memakan waktu 8 (delapan) hari kalender. Lagi-lagi, proses yang super kilat demikian, apakah mungkin telah menghadirkan partisipasi publik yang bermakna?

Dengan menggunakan 4 (empat) parameter tersebut, Ahli berpandangan Mahkamah dapat menilai lebih jauh, selain masalah prosedural yang diatur hukum positif (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR), apakah proses pembuatan Perubahan UU TNI Nomor 3 Tahun 2025 secara formil bertentangan atau tidak dengan konstitusi.

Ahli sendiri berpendapat, dengan mencermati fakta dan peristiwa, serta menggunakan empat parameter di atas, maka prosedur formal pembuatan perubahan UU TNI tersebut, tidak bisa dikatakan memenuhi syarat-syarat pembuatan undang-undang yang sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

Demikian keterangan Ahli ini disampaikan. Atas perhatian dan kesempatannya, sekali lagi Ahli ucapkan terima kasih.

Salam Integritas,



Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.
Guru Besar Hukum Tata Negara,
Senior Partner INTEGRITY Law Firm,
Registered Lawyer di Indonesia dan Australia.



LITIGATION | CONSULTATION | RESEARCH

Cityloft Sudirman, 8th Floor, Suite 825 📍 Level 31 & 50, 120 Collins Street
Jl. K.H. Mas Mansyur 121, Jakarta 10220, **INDONESIA** Melbourne, Victoria 3000, **AUSTRALIA**
+62 21 2555 8836 📞 +61 3 85184708

✉️ integrity@integritylawfirms.com 🌐 www.integritylawfirms.com