



Janedjri M. Gaffar



Penataan Lembaga Negara



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Saat ini masih banyak pihak belum memahami secara utuh tatanan kelembagaan negara dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sehingga sering timbul perdebatan publik dan masalah hubungan antar lembaga negara.

Apalagi, lembaga-lembaga negara telah mengalami perubahan mendasar hasil UUD 1945 Perubahan yang tentu tidak dapat dipahami berdasarkan paradigma UUD 1945 sebelum perubahan. Perubahan mendasar yang memengaruhi tatanan kelembagaan negara adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Perubahan tersebut mengakibatkan dua hal penting. Pertama, MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi.

Kedua, lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan kedudukan, tugas, dan fungsi masing-masing. Hal tersebut mengakibatkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/ atau antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara tidak berlaku lagi.

Kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945 dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori. Pertama, lembaga-lembaga utama yang melaksanakan cabang kekuasaan tertentu. Kedua, lembaga-lembaga negara yang bukan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu.

Ketiga, lembaga-lembaga yang ditentukan untuk melaksanakan kekuasaan tertentu tanpa mengatur nama dan pembentukan lembaganya. Keempat, lembaga yang ditentukan secara umum dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada undang-undang. Kelima, lembaga-lembaga yang berada di bawah presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Keenam, lembaga-lembaga di tingkat daerah. Berdasarkan pembagian fungsi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD 1945, dapat diketahui lembaga-lembaga negara yang melaksanakan tiap kekuasaan tersebut.

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi adalah presiden. Pemegang kekuasaan legislatif adalah DPR. Untuk kekuasaan yudikatif ditentukan pelakunya adalah MA dan MK. Selain lembaga-lembaganegara tersebut, terdapat lembaga negara lain yang diperlukan dalam penyelenggaraan negara dan kedudukannya sederajat. Lembaga negara lain tersebut adalah MPR yang memegang kekuasaan mengubah dan menetapkan UUD, BPK sebagai pelaksana kekuasaan auditif serta DPD yang walaupun tidak memegang kekuasaan legislatif memiliki peran dalam proses legislasi (co-legislator).

Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kedudukan yang sejajar dan dapat disebut sebagai lembaga negara utama. Wewenang DPD terkait erat dengan wewenang DPR, baik dalam hal legislasi maupun dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang. Pada cabang kekuasaan kehakiman, selain MA dan MK sebagai pelaku kekuasaan, terdapat lembaga Komisi Yudisial (KY) yang berfungsi mendukung terwujudnya MA sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal itu dilakukan melalui peran KY dalam pengangkatan hakim agung serta peran untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

19 Februari 2008

UUD 1945 juga menentukan adanya kewenangan yang harus dilaksanakan oleh suatu lembaga tanpa menyebut nama lembaganya, yaitu kewenangan penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum. Komisi tersebut tidak ditentukan namanya sehingga merupakan wewenang pembentuk undang-undang, tetapi harus bersifat nasional, tetap, dan mandiri sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Selain itu, ditentukan keberadaan suatu lembaga dengan menyebutnya secara umum tanpa nama, dengan susunan, kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab yang akan diatur dengan undang-undang. Lembaga tersebut adalah bank sentral sebagaimana diatur dalam Pasal 23D UUD 1945.

Kategori selanjutnya adalah lembaga-lembaga yang berada di bawah presiden untuk membantu dan mendukung pelaksanaan tugas presiden atau melaksanakan wewenang tertentu yang berada dalam wilayah kekuasaan presiden. Lembaga-lembaga tersebut ada yang disebutkan secara jelas nomenklturnya, ada pula yang hanya disebutkan secara umum.

Lembaga-lembaga yang disebutkan secara jelas fungsi dan nomenklturnya adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945. Sementara lembaga yang disebutkan secara umum dan hanya diatur fungsinya adalah dewan pertimbangan yang dapat dibentuk oleh presiden serta bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden seperti diatur dalam Pasal 16 UUD 1945. Selain lembaga

negara, dalam arti sebagai organisasi, UUD 1945 juga menentukan jabatan-jabatan yang berada di bawah presiden.

Jabatan-jabatan tersebut adalah menteri-menteri negara serta duta dan konsul. Menteri-menteri negara membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, diangkat dan diberhentikan presiden. Duta dan konsul untuk negara lain hanya diatur cara pengangkatannya, yaitu oleh presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Selain lembaga-lembaga di tingkat pusat, UUD 1945 juga mengatur lembaga-lembaga di tingkat daerah. Mengingat bentuk negara yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah negara kesatuan, pada prinsipnya lembaga-lembaga di tingkat daerah berada di bawah presiden.

Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut diatur dalam bab tentang pemerintahan daerah. Dengan demikian lembaga-lembaga itu sesungguhnya adalah bagian dari organisasi pemerintahan secara nasional walaupun ada yang menjalankan fungsi legislasi di tingkat daerah.

Jika penataan lembaga negara melalui ketentuan peraturan perundang-undangan telah dilakukan, setiap lembaga negara dapat menjalankan wewenang sesuai dengan kedudukan masing-masing. Hal itu akan mewujudkan kerja sama dan hubungan yang harmonis demi pencapaian tujuan nasional dengan tetap saling mengawasi dan mengimbangi agar tidak terjadi penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan. (*)



Janedjri M. Gaffar



Kekuasaan Kehakiman



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Salah satu cabang kekuasaan negara adalah kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan dalam bentuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

Kekuasaan yudikatif, yang dalam UUD 1945 disebut dengan istilah kekuasaan kehakiman, diselenggarakan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Jika dilihat dari hasil Perubahan UUD 1945, ketentuan tentang kekuasaan kehakiman merupakan salah satu materi muatan yang mengalami perubahan mendasar. Secara kuantitatif, perubahan tersebut dapat dilihat dari penambahan butir ketentuan. Sebelum perubahan, ketentuan kekuasaan kehakiman dan UUD 1945 hanya 2 pasal yang terdiri atas 3 ayat.

Setelah perubahan, ketentuan tersebut menjadi 5 pasal terdiri atas 19 ayat. Dari sisi kelembagaan, Perubahan UUD 1945 melahirkan 2 (dua) lembaga di lingkungan kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dan Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga yang terkait dengan keberadaan Mahkamah Agung (MA). Agar kekuasaan kehakiman dapat menjalankan fungsi dengan baik, dibutuhkan pengaturan lebih lanjut sesuai dasar konstitusional yang ada.

Apabila kita menilik proses perdebatan dalam Perubahan UUD 1945, akan kita temukan empat isu penting terkait dengan kekuasaan kehakiman.

Keempat isu tersebut adalah pentingnya menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka, perlunya menjamin penegakan hukum dengan mengatur badan-badan yang terkait dengan itu, perlunya pengawasan terhadap hakim, dan perlunya penerapan judicial review. Penegasan

kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi perhatian utama karena kondisi masa lalu yang menempatkannya di bawah kendali kekuasaan eksekutif.

Perekrutan hakim, karier, serta administrasi, dan keuangan lembaga peradilan di bawah kendali pemerintah, yaitu Departemen Kehakiman. Di sisi lain, terdapat badan peradilan yang berada di bawah institusi pemerintah, yaitu pengadilan agama di bawah Departemen Agama dan pengadilan militer di bawah ABRI. Kedudukan dan ketergantungan tersebut mengakibatkan terganggunya independensi lembaga lembaga peradilan tersebut dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

Untuk menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, pengelolaan kekuasaan kehakiman baik dari sisi sumber daya, administrasi, maupun keuangan harus diselenggarakan oleh kekuasaan kehakiman sendiri. Selain itu, semua lingkungan peradilan yang ada berada di bawah lembaga pelaku kekuasaan kehakiman, tidak ada yang berada di bawah instansi pemerintah. Jaminan tersebut diwujudkan dalam rumusan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi menegakkan hukum dan keadilan.

Kata 'merdeka' meliputi kebebasan dalam mengambil putusan serta kemandirian pengelolaan organisasi. Adapun penempatan semua lingkungan peradilan di bawah kekuasaan kehakiman diwujudkan dalam Pasal 24 ayat (2) yang menentukan bahwa salah satu pelaku kekuasaan kehakiman adalah MA yang di bawahnya terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Selain keberadaan MA, MK, dan KY yang ada pada UUD 1945 pascaperubahan, dalam proses pembahasannya terdapat usulan agar memasukkan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

4 Maret 2008

badan-badan lain. Usulan tersebut dilatarbelakangi pemikiran bahwa keberhasilan kekuasaan mengadili untuk menegakkan hukum dan keadilan tidak hanya ditentukan oleh lembaga peradilan, tetapi juga ditentukan oleh badan-badan lain yang bergerak di wilayah hukum.

karena itu, diperlukan juga pengaturan badan-badan lain seperti kejaksaan, kepolisian, advokat, notaris, dan lembaga pemasyarakatan. Setelah melalui perdebatan, keberadaan kejaksaan, kepolisian, advokat, notaris, dan lembaga pemasyarakatan tidak secara khusus masuk dalam rumusan hasil tersebut. Hal itu karena badan-badan tersebut dari sisi kelembagaan tidak sepenuhnya berada di bawah kekuasaan kehakiman, walaupun fungsinya terkait erat.

Selain itu, keberadaannya dipandang cukup diatur dengan undang-undang. Kepolisian negara diatur dalam bab tersendiri, yaitu Pertahanan dan Keamanan Negara. Sebagai landasan, pengaturan badan-badan tersebut dalam undang-undang terdapat pada Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Permasalahan berikutnya yang muncul dalam perdebatan Perubahan UUD 1945 adalah perlunya pengawasan terhadap hakim. Hal itu terkait dengan kondisi peradilan di Indonesia pada masa lalu yang dinilai sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta praktik mafia peradilan. Selain itu, pengawasan juga diperlukan agar kemerdekaan yang dimiliki oleh hakim tidak disalahgunakan.

Pengawasan tidak dapat dilakukan oleh lembaga politik seperti DPR atau presiden karena akan mengurangi hakikat kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Karena itu, diperlukan keberadaan badan pengawasan tersendiri. Pada awalnya, usulan yang muncul adalah perlunya pengaturan Dewan Kehormatan Hakim atau Dewan Kehormatan MA. Namun, kelemahan dari lembaga tersebut adalah statusnya sebagai alat kelengkapan MA sehingga merupakan bagian dari MA itu sendiri. Pengawasan internal semacam itu biasanya tidak efektif dan cenderung muncul semangat korps.

Karena itu, pengawasan terhadap hakim harus diformat sebagai pengawasan eksternal. Lembaga yang memiliki wewenang pengawasan tersebut harus mandiri dari lembaga yang diawasi. Pemikiran tersebut mendasari munculnya KY yang bersifat mandiri. Wewenang KY adalah terkait dengan pengawasan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dalam pembahasan juga mengemuka bahwa wewenang KY termasuk memberikan rekomendasi sanksi untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

Dengan wewenang tersebut, KY dinilai nantinya akan mengetahui rekam jejak dan kualitas hakim. Karena itu, KY juga diberikan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR dan selanjutnya ditetapkan oleh presiden. Dengan demikian, hakim agung diharapkan benar-benar memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. (*)



Janedjri M. Gaffar



Pengakuan Masyarakat Hukum Adat



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang beragam dari berbagai sisi, baik geografis, ras, suku, bahasa, maupun agama. Keragaman tersebut membentuk keragaman sistem bermasyarakat dan adat istiadat yang dipatuhi serta dijalankan masyarakatnya. Masyarakat yang memiliki struktur dan norma-norma tersendiri yang tetap hidup dan dipatuhi anggotanya inilah yang disebut sebagai masyarakat hukum adat. Keragaman bangsa Indonesia telah diakui para pendiri bangsa dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Dalam semboyan tersebut terkandung makna pengakuan adanya perbedaan dan tekad untuk menjadi satu bangsa, yaitu bangsa Indonesia tanpa menghilangkan keragaman yang ada.

Karena itu, salah satu tujuan nasional yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Frasa "segenap bangsa Indonesia" menunjuk pada pengakuan atas realitas keragaman, yang semuanya harus mendapatkan perlindungan. Namun, pengakuan pada tataran konstitusional tersebut tidak selalu sejalan realitas penyelenggaraan kehidupan berbangsa. Eksistensi masyarakat hukum adat belum pernah mendapatkan perhatian nyata. Kebijakan sebelum reformasi lebih mengarah kepada sentralisasi dan penyeragaman yang meminggirkan, bahkan tidak mengakui eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat.

Hal itu dapat dilihat antara lain dalam Undang-Undang (UU) No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Masyarakat harus mengikuti struktur dan norma bermasyarakat yang asing bagi mereka, bahkan dalam banyak hal tidak sesuai tata nilai yang mereka yakini. Hal itu menimbulkan ketegangan dan ketidakadilan yang tidak jarang mengarah pada konflik sosial. Kesadaran perlunya pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat kembali menguat pada masa reformasi.

Desentralisasi dan pembangunan berbasis pada kearifan lokal menjadi salah satu arus utama menggantikan kebijakan sentralisasi dan penyeragaman di masa lalu. Hal itu selanjutnya ditegaskan dalam ketentuan UUD 1945 hasil perubahan. Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945 menjamin identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Pengakuan dan penghormatan tersebut tidak hanya terhadap identitas budaya, juga terhadap eksistensinya sebagai subyek hukum. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan konstitusional tersebut memiliki dua unsur penting. Pertama adalah jaminan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Sementara unsur kedua adalah pembatasan, yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

25 Maret 2008

nantinya diatur dalam undang-undang. Kedua unsur tersebut akan menjadi landasan untuk menentukan kriteria suatu kesatuan masyarakat dapat disebut kesatuan masyarakat hukum adat yang akan diatur dalam undang-undang.

Pengertian diatur "dalam" undang-undang berarti bahwa pengaturan masyarakat hukum adat tidak harus dengan satu undang-undang tersendiri, tetapi dapat diatur dalam suatu undang-undang yang terkait, misalnya undang-undang tentang pemerintahan daerah. Di dalam undang-undang tersebut, di samping kriteria kesatuan masyarakat hukum adat, juga harus diatur hak-hak masyarakat hukum adat, lembaga yang berwenang menentukan serta bagaimana mekanisme penentuannya.

Pada tingkat pelaksanaan, pengakuan, dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD 1945 dapat dilihat dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya serta dari tindakan penyelenggara negara. Pada tingkat undang-undang, pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum telah terdapat dalam UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 51 UUMK memberikan hak hukum kepada kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang, dengan kriteria seperti yang diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Hingga saat ini sudah banyak perkara permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh kelompok yang menamakan kesatuan masyarakat hukum adat, terutama pengujian undang-undang tentang pembentukan atau pemekaran wilayah. Salah satu permasalahan yang muncul dalam perkara-perkara tersebut adalah apakah kelompok masyarakat yang menjadi pemohon tersebut memang memenuhi kriteria sebagai kesatuan masyarakat hukum adat karena belum ada suatu undang-undang yang mengatur tentang hal tersebut.

Di dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 2 Ayat (9) juga disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum

adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Selanjutnya, terkait dengan masyarakat hukum adat diatur di dalam bagian pemerintahan desa terkait dengan pemilihan kepala desa. Pasal 203 Ayat (3) UU Pemda menyatakan bahwa pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah (PP).

Ketentuan dalam UU Pemda tersebut menunjukkan bahwa pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat diakui hanya pada tingkat atau terkait dengan pemerintahan desa. Hal itu juga tercermin dalam PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengakuan tersebut tentu belum memenuhi amanat konstitusi karena aspek hukum yang tercakup dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum adat tidaklah terbatas pada pemilihan kepala desa. Pengakuan juga harus diwujudkan pada aspek kehidupan masyarakat yang lain, misalnya dalam hal pengelolaan sumber daya alam. Di sisi lain, pengakuan di dalam UU Pemda dan PP tentang pemda seolah mengidentikkan besaran kesatuan masyarakat hukum adat sama dengan wilayah administrasi desa tertentu. Padahal pada kenyataannya, eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat mencakup wilayah yang lebih luas dari satu desa, kecamatan, kabupaten/kota, bahkan provinsi.

Karena itu, pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat tidak dapat didelegasikan kepada peraturan daerah, apalagi dengan jelas UUD 1945 menyatakan hal itu diatur dalam undang-undang. Ketiadaan pengaturan lebih lanjut tentang kriteria kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya di dalam undang-undang mengakibatkan jaminan perlindungan dan penghormatan yang ditegaskan dalam UUD 1945 belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Jangankan tindakan nyata untuk melindungi dan menghormati, instrumen hukum untuk menentukan mana kesatuan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

masyarakat yang dapat disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat pun belum terbentuk. Dalam kasus pemekaran wilayah misalnya, aparat pemerintahan sering tidak memperhatikan aspirasi kesatuan masyarakat hukum adat dengan dalih bahwa masyarakat tersebut bukan kesatuan masyarakat hukum adat.

Di sisi lain, masyarakat yang bersangkutan merasa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Jika dibiarkan, kondisi tersebut akan mengakibatkan pelanggaran hak konstitusional masyarakat hukum adat. Peminggiran dan pengingkaran eksistensi masyarakat hukum adat lambat laun akan terjadi lagi. Karena itu, yang dibutuhkan dengan amat segera adalah pembentukan ketentuan hukum yang mengatur ketentuan tentang kriteria kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak

tradisionalnya. Sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, ketentuan tersebut tidak harus dalam undang-undang tersendiri, tetapi dapat diatur dalam undang-undang lain yang terkait.

Salah satunya adalah UU Pemda. Untuk menentukan kriteria kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat serta sesuai pula dengan prinsip NKRI, tentu bukan hal yang mudah. Karena itu, segera diperlukan pembahasan mendalam dari pihak-pihak yang berkompeten dari berbagai aspek, diikuti inventarisasi dan klasifikasi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Langkah tersebut akan menjadi pijakan awal bagi upaya selanjutnya sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat sesuai amanat UUD 1945. (*)



Janedjri M. Gaffar



Kekuasaan Membentuk UU



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Undang-undang (UU) memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara. Dalam negara hukum yang demokratis, UU merupakan bentuk aturan hukum yang memberikan dasar legitimasi, pedoman, sekaligus membatasi penyelenggaraan negara sebagai pelaksanaan konstitusi.

Karena itu, ketentuan mengenai kekuasaan membentuk UU merupakan salah satu hal mendasar yang diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Pengaturan tersebut dimaksudkan agar proses pembentukan UU serta hasilnya benar-benar mencerminkan prinsip negara hukum dan demokrasi. UUD 1945 Sebelum Perubahan menentukan bahwa pemegang kekuasaan membentuk UU adalah Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Hal itu menunjukkan titik berat kekuasaan pembentukan UU ada pada Presiden yang meliputi kekuasaan membentuk dan mengesahkan UU. Adapun kekuasaan yang dimiliki DPR hanya memberikan persetujuan, di samping hak anggota untuk mengajukan rancangan UU (RUU).

Bahkan dalam Penjelasan Pasal 20 UUD 1945 Sebelum Perubahan dinyatakan DPR harus memberi persetujuannya pada tiap RUU dari pemerintah. Tidak mengherankan jika semasa Orde Baru, DPR hanya menjadi rubber stamp bagi pemerintah.

Konstruksi ketentuan mengenai kekuasaan membentuk UU dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan tersebut menempatkan kekuasaan legislatif lebih banyak kepada Presiden daripada DPR. Paling tidak, sesuai dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Sebelum Perubahan, selain

executive power, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan legislative power dalam negara.

Dalam praktiknya, kekuasaan Presiden lebih besar, baik dilihat dari asal RUU yang pada masa Orde Baru hampir semuanya dari Presiden maupun dari proses pembahasan di mana Presiden lebih menentukan. Hal itu sesuai dengan ketentuan bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan.

Check and Balances

Dari sisi teoretis, telah menjadi salah satu pakem pengaturan negara bahwa antara cabang-cabang kekuasaan negara harus didistribusikan, bahkan dipisahkan ke dalam lembaga-lembaga negara yang berbeda. Kalaupun satu kekuasaan dijalankan oleh dua lembaga atau lebih, hal itu harus merupakan bentuk penerapan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances).

Karena itu, sesuai dengan arah perubahan UUD 1945 untuk melakukan pembatasan kekuasaan dan menerapkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, salah satu substansi yang menjadi prioritas perubahan adalah terkait dengan kekuasaan membentuk UU. Beberapa perubahan mendasar dalam perubahan UUD 1945 terkait dengan kekuasaan membentuk UU antara lain adalah masalah pembentukan, pengesahan, dan keterlibatan DPD dalam pembentukan UU.

Pasal 20 ayat (1) menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Ketentuan tersebut menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, yang semula berada di tangan Presiden. Sementara Presiden memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, proses pembentukan UU tetap membutuhkan peran Presiden.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

11 April 2008

Hal itu karena Presidenlah yang akan menjalankan suatu UU serta mengetahui kondisi dan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karena itu ditentukan bahwa setiap RUU harus dibahas bersama-sama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Artinya, jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, tidak akan dapat menjadi UU.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Presiden memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses pembentukan UU. Presiden memiliki hak untuk tidak menyetujui suatu RUU yang dikenal sebagai hak veto. Hak veto Presiden tidak diwujudkan dalam bentuk kekuasaan menolak RUU yang telah disetujui DPR, melainkan dalam bentuk syarat adanya persetujuan Presiden dalam pembahasan RUU.

Jika Presiden tidak setuju, suatu RUU tidak akan dapat ditetapkan menjadi UU. Setelah suatu RUU mendapatkan persetujuan bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut untuk menjadi UU sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Pengesahan oleh Presiden tersebut hanya bersifat administratif karena telah ada persetujuan sebelumnya.

Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak melakukan pengesahan yang dapat menghalangi suatu RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Untuk menegaskan bahwa pengesahan Presiden hanya bersifat administratif dan agar RUU yang telah disetujui dapat segera diberlakukan, UUD 1945 memberikan batasan waktu.

Hal itu juga dilatarbelakangi pengalaman adanya RUU yang dalam waktu cukup lama tidak disahkan Presiden, yaitu UU Penyiaran. Keterlambatan pengesahan Presiden dapat saja terjadi karena kealpaan atau kesibukan Presiden. Untuk mengantisipasi hal itu, ditentukan bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama, tetapi

tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujuinya RUU tersebut, RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Signifikansi Peran DPD

Selain perubahan proses pembentukan dan pengesahan UU, ketentuan lain dalam UUD 1945 pascaperubahan adalah adanya peran DPD dalam pembentukan UU. DPD memiliki peran mengajukan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan atas RUU tertentu dalam lingkup kewenangannya.

DPD berhak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. RUU tersebut diajukan kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU.

Meskipun demikian, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan urusan daerah tersebut. Selain itu, DPD juga memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, serta agama. Peran yang dimiliki DPD dalam pembentukan UU dimaksudkan agar dalam pengambilan kebijakan nasional, aspirasi dan kepentingan daerah selalu diperhatikan.

DPD menjadi salah satu wadah bagi keterlibatan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian, kekuasaan membentuk UU pascaperubahan UUD 1945 melibatkan peran tiga lembaga, yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Masing-masing memiliki peran konstitusional agar UU yang dihasilkan benar-benar merupakan pelaksanaan UUD 1945 dan sesuai dengan aspirasi rakyat dalam tatanan masyarakat yang demokratis. (*)



Janedjri M. Gaffar



Konstitusi sebagai Pemersatu



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Pentingnya persatuan segenap komponen bangsa tanpa menghapuskan perbedaan adalah salah satu hikmah Kebangkitan Nasional seratus tahun lampau yang kita peringati beberapa waktu lalu.

Kebangkitan Nasional membuktikan bahwa perjuangan yang terorganisasi dan mempersatukan segenap kekuatan bangsa mampu mengalahkan penjajahan yang telah menindas bangsa Indonesia selama tiga setengah abad lebih. Persatuan itu pula yang telah menjadi landasan berdirinya negara Indonesia hingga saat ini. Di sisi lain, keragaman harus diakui memiliki potensi menimbulkan perpecahan. Pada saat suatu bangsa telah retak ikatan sosialnya, hilanglah kekuatan utama mereka untuk menghadapi segala ancaman dan tantangan.

Potensi timbulnya keretakan sosial harus senantiasa disadari sehingga semangat untuk memupuk persatuan senantiasa terjaga. Apalagi problem kekinian yang dihadapi masyarakat semakin kompleks. Keretakan sosial dapat terjadi tidak hanya karena alasan suku dan ras, tetapi juga karena perbedaan agama serta keyakinan dan kepentingan politik. Untuk menjalin dan menjaga persatuan segenap elemen bangsa diperlukan "ikatan" yang dibuat dan ditumbuhkembangkan bersama.

Pada masa sebelum kemerdekaan, ikatan yang mempersatukan segenap komponen bangsa yang beragam adalah cita-cita kemerdekaan agar terbebas dari penindasan penjajah. Ikatan tersebutlah yang mampu mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan, Proklamasi 17 Agustus 1945. Dalam konteks kekinian, ikatan yang mempersatukan warga negara dan komponen bangsa dalam organisasi negara adalah konstitusi.

Secara teoretis, konstitusi dikonstruksikan sebagai hasil dari perjanjian sosial seluruh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Proses perjanjian tersebut dilakukan melalui mekanisme demokrasi modern, yaitu demokrasi perwakilan. Hal itu dapat dilihat dari proses perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut dilakukan oleh MPR yang di dalamnya berhimpun para wakil rakyat.

Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa perubahan UUD 1945 merupakan kehendak dan kesepakatan seluruh warga negara dan segenap komponen bangsa. Karena yang berkehendak adalah pemilik kedaulatan, hasilnya mengikat seluruh warga negara dan penyelenggara negara. Dari sisi hukum, konstitusi mendapatkan legitimasi dari rakyat yang berdaulat dan kedudukannya merupakan sumber hukum tertinggi, mengatasi pemerintahan yang dibentuknya.

Dari sisi materi, konstitusi memuat tiga jenis kesepakatan dasar, yaitu kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama, kesepakatan mengenai prinsip dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara, serta kesepakatan mengenai institusi dan prosedur ketatanegaraan, termasuk hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang harus dijamin dan tidak boleh dilanggar dalam penyelenggaraan negara.

Kesepakatan-kesepakatan dasar tersebut merupakan abstraksi dan simpul yang mempertemukan berbagai latar belakang dan aspirasi rakyat yang berbeda-beda. Kesepakatan tersebut tentu tidak serta-merta dapat dicapai, tetapi harus melalui proses dialog, menyamakan pemahaman, saling memberi dan menerima. Di dalam proses pembentukannya, selain ditentukan oleh kualitas proses dialogis, kesepakatan tersebut juga ditentukan oleh kuantitas dari tiap komponen bangsa.

Tidak dapat diingkari bahwa dalam proses pembentukan kesepakatan selalu ada mayoritas-minoritas. Namun hal itu tidak berarti kelompok



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

6 Juni 2008

mayoritas dapat menentukan segala-galanya dan kelompok minoritas dilanggar hak-haknya. Terdapat prinsip-prinsip dasar yang telah diterima sebagai kebenaran bersama dan keberadaannya tidak ditentukan oleh mayoritas-minoritas.

Prinsip-prinsip tersebut antara lain hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Sebaliknya minoritas juga harus menyadari dan menghormati perbedaan, termasuk perbedaan kuantitas mereka. Yang pasti, proses pembentukan serta materi yang termuat di dalamnya menempatkan konstitusi sebagai pemersatu keragaman bangsa. Konstitusi menjadi rujukan bersama, tidak hanya dalam penyelenggaraan negara, tetapi juga dalam membina kehidupan bersama sebagai satu bangsa.

Setiap komponen bangsa, apa pun perbedaannya, harus senantiasa menempatkan konstitusi sebagai acuan dalam menjalani kehidupan bersama sesama komponen bangsa yang berbeda-beda, baik berdasarkan suku, bahasa, agama maupun keyakinan dan kepentingan politik.

Di dalam praktik pelaksanaannya, gesekan-gesekan antarkelompok masyarakat tidak dapat dihindari. Perbedaan pandangan akan senantiasa muncul dalam menyikapi permasalahan yang dihadapi bersama.

Perbedaan tersebut harus selalu dikembalikan pada kesepakatan bersama yang telah dibuat, yaitu norma-norma dasar dalam konstitusi karena itulah wujud kesepakatan bersama yang harus dipatuhi dalam menjalani kehidupan bersama sebagai satu bangsa. Perbedaan tidak dapat selalu diselesaikan dengan kekuatan jumlah dan kekuatan politik mayoritas-minoritas.

Jika hal itu yang dikedepankan, akan mudah muncul keretakan sosial yang membahayakan keselamatan dan kemajuan bersama. Jika terjadi perbedaan dalam memaknai ketentuan dasar konstitusional, yang harus dikedepankan adalah proses dialog sosial dengan tetap menyadari keragaman bangsa dari berbagai aspek, termasuk perbedaan mayoritas-minoritas.

Mayoritas harus tetap berpegang dan mengedepankan kesepakatan bersama dalam konstitusi, terutama hak-hak konstitusional yang harus dilindungi. Sebaliknya, walaupun dijamin hak-haknya, minoritas harus menyadari kedudukannya dan tidak memaksakan kehendak. Keduanya harus mengutamakan kepentingan bangsa yang lebih besar disertai dengan semangat toleransi.

Proses dialog tersebut sangat penting sebagai wahana yang mendorong tumbuh dan berkembangnya dasardasar konstitusional itu sendiri. Hanya dengan demikian, konstitusi bisa menjadi sesuatu yang hidup dalam arti dipraktikkan serta senantiasa berkembang sesuai dengan aspirasi dan tuntutan perkembangan zaman.

Proses tersebut merupakan mekanisme sosial yang memperbarui dan mengontekstualisasi perjanjian sosial secara terus-menerus. Konstitusi tidak selayaknya hanya diposisikan sekadar dokumen mati yang tidak dapat berkembang. Memosisikan konstitusi dengan cara demikian sama halnya dengan mengingkari dinamika masyarakat dan perkembangan peradaban. (*)



Janedjri M. Gaffar



Supremasi Konstitusi



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Salah satu hasil Perubahan Undang- Undang Dasar (UUD) 1945 yang mendasar adalah pada Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

”Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat, selain kedaulatan hukum (vide Pasal 1 ayat (3) UUD 1945). Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat, yang dibatasi oleh kesepakatan bersama yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama.

Kesepakatan tersebut dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Pada umumnya, negara-negara modern mengakui bahwa pada prinsipnya pemilik kedaulatan adalah rakyat.

Perbedaannya terletak pada siapa pelaksana kedaulatan tersebut dan bagaimana melaksanakannya. Hal itu dikarenakan dalam negara modern adalah utopia jika mengharapkan rakyat melaksanakan sendiri seluruh kedaulatan yang dimilikinya. Inilah yang membedakan jenis demokrasi yang diterapkan oleh suatu negara.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).” Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sebelum adanya perubahan UUD 1945, kedaulatan yang dianut adalah kedaulatan rakyat.

Namun, kekuasaan tertinggi tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Dengan

demikian MPR memegang kekuasaan tertinggi dalam negara karena diposisikan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, MPR dapat menentukan dan melakukan apa pun untuk melaksanakan kekuasaan tersebut.

Kedudukan MPR berada di atas lembaga-lembaga negara yang lain, bahkan berada di atas UUD. Dengan adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, muncul pertanyaan apakah yang dimaksud dengan “dilaksanakan menurut UUD”? Siapakah yang melaksanakan kedaulatan dan bagaimana kedaulatan harus dilaksanakan? Pertanyaan tersebut banyak dikemukakan oleh masyarakat, bahkan tokoh masyarakat yang memiliki pemahaman bahwa harus terdapat lembaga pemegang kedaulatan, yang memiliki kekuasaan tertinggi agar terdapat kepastian dan pemegang keputusan akhir.

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah perubahan merupakan penegasan dianutnya supremasi konstitusi. Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat harus dilaksanakan oleh dan dengan cara sebagaimana diatur di dalam konstitusi. Dengan demikian konstitusi lah yang merupakan sumber rujukan tertinggi penyelenggaraan kekuasaan negara.

Penempatan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi karena dipandang hal itu merupakan hasil dari perjanjian yang dilakukan oleh seluruh rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Dengan demikian, landasan keberlakuan konstitusi sebagai hukum tertinggi adalah kedaulatan rakyat itu sendiri.

Rakyat adalah pemilik constituent power yang produknya bukan hukum biasa, tetapi hukum tertinggi atau constituent act. Yang diberi wewenang untuk menjalankan constituent power adalah MPR. Oleh karena itu, MPR tetap dipandang sebagai penjelmaan rakyat, tetapi hanya pada saat MPR menjalankan wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD,



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

1 Juli 2008

sedangkan sebagai lembaga, kedudukan MPR tetap sama dengan lembaga tinggi negara yang lain.

Saat ini MPR tidak dapat membuat produk hukum selain melalui perubahan UUD 1945 atau menetapkan yang baru. UUD 1945 tidak lagi mengenal produk hukum ketetapan MPR. Untuk melakukan perubahan UUD 1945 harus melalui prosedur dan syarat-syarat khusus mulai dari pengusulan hingga pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

Prosedur dan syarat tersebut disusun agar jika terjadi perubahan UUD 1945, substansinya benar-benar merupakan kehendak seluruh rakyat Indonesia. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi harus dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara negara dan segenap warga negara tanpa kecuali. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Pascaperubahan UUD 1945, kedaulatan dilaksanakan dalam bentuk kekuasaan penyelenggaraan negara. Kekuasaan tersebut dijalankan sesuai dengan wewenang yang dimiliki lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Kekuasaan mengubah dan menetapkan UUD ada pada MPR. Kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh DPR.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh Presiden. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Kekuasaan pemeriksaan pertanggung jawaban dan pengelolaan keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selain itu juga ditentukan lembaga penyelenggara negara lain yang terkait dengan fungsi dan wewenang tertentu dalam organisasi penyelenggaraan negara seperti Dewan Perwakilan

Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY), bank sentral, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dewan penasihat presiden, Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Polisi Republik Indonesia (Polri).

Semua lembaga penyelenggara negara tersebut adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan wewenang masing-masing, baik yang bersifat utama maupun sebagai pendukung penyelenggaraan kekuasaan tertentu. Selain oleh lembaga negara, kedaulatan dalam penyelenggaraan negara juga dilaksanakan oleh rakyat sendiri. Hal itu di antaranya adalah melalui pelaksanaan pemilu.

Dalam gelaran itu rakyat menjalankan fungsi yang ditentukan oleh UUD 1945 untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakil presiden. Pelaksanaan kedaulatan oleh rakyat sebagai warga negara juga dapat dilihat dalam bentuk pelaksanaan kewajiban konstitusional seperti kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan, ikut serta dalam upaya pembelaan negara, menghormati HAM orang lain, serta tunduk pada pembatasan yang ditentukan UU dalam menjalankan hak dan kebebasannya.

Supremasi konstitusi mengharuskan setiap lembaga penyelenggara negara dan segenap warga negara melaksanakan UUD 1945. Jika UUD 1945 telah dilaksanakan sesuai dengan wewenang dan fungsi masing-masing, tentu tidak perlu terjadi pertentangan dalam penyelenggaraan negara.

Kalaupun hal itu terjadi, UUD 1945 telah menentukan mekanisme penyelesaiannya, yaitu melalui MK. Wewenang yang dimiliki oleh MK tidak membuat kedudukannya lebih tinggi dari penyelenggara negara lain, tetapi semata-mata karena ditentukan demikian oleh UUD 1945. (*)



Janedjri M. Gaffar



Hakim Konstitusi dan Negarawan



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden. Pada 16 Agustus 2008 ini, hakim konstitusi periode pertama akan mengakhiri masa baktinya setelah menjalankan tugas konstitusional selama lima tahun sejak 2003.

Hakim konstitusi adalah jabatan yang menjalankan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu figur hakim konstitusi menentukan pelaksanaan wewenang Mahkamah Konstitusi yang salah satu fungsinya adalah sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

Jabatan hakim konstitusi merupakan salah satu jabatan yang syarat-syaratnya diatur dalam UUD 1945. Salah satu syarat yang ditegaskan dalam UUD 1945, seorang hakim konstitusi adalah seorang negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Syarat negarawan ini tidak ditentukan untuk jabatan kenegaraan lain dalam UUD 1945 sehingga memiliki makna tersendiri apabila dikaitkan dengan wewenang Mahkamah Konstitusi.

Pertanyaannya kemudian adalah apa sesungguhnya makna dari negarawan dan mengapa persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi harus seorang negarawan?

Dari sisi gramatikal, negarawan adalah orang yang memiliki pengetahuan dan keahlian penyelenggaraan negara, medan pengalaman yang cukup, serta komitmen untuk melaksanakan dan mengawal kehidupan bernegara sesuai dengan koridor konstitusi.

Negarawan juga dapat diartikan sebagai sosok yang visioner, berorientasi jangka panjang, mengutamakan kesejahteraan masyarakat, mampu berlaku egaliter serta adil dan mengayomi semua komponen bangsa. Dalam bahasa Inggris negarawan disebut statesman atau stateswoman, sebagai sebutan terhadap tokoh yang mempunyai karier terhormat (*respected career*) di bidang kenegaraan baik nasional maupun internasional.

Konsep negarawan telah ada bersamaan dengan berkembangnya pemikiran tentang kenegaraan itu sendiri. Salah satu karya Plato adalah *The Statesman* atau *Politikos*. Karya tersebut berisi dialog antara Socrates dan muridnya yang bernama Theodorus yang bermaksud menyajikan pemikiran bahwa untuk memerintah diperlukan kemampuan khusus (*gnosis*) yang hanya dimiliki oleh negarawan, yaitu kemampuan mengatur dengan adil dan baik serta mengutamakan kepentingan warga negara.

Karena itu, kualitas negarawan meliputi aspek pengetahuan, kepribadian, komitmen, dan pengalaman. Apabila kita mempelajari risalah pembahasan perubahan UUD 1945, terlihat adanya perdebatan tentang persyaratan negarawan bagi hakim konstitusi. Dalam rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, ada sebagian anggota yang mengusulkan agar syarat negarawan diganti dengan rumusan lain karena khawatir tidak ada pengertian pasti. Bahkan dikhawatirkan syarat negarawan menjadi beban dalam pemilihan hakim konstitusi.

Di sisi lain, terdapat pendapat yang mempertahankan syarat negarawan. Ketua PAH I BP MPR Jakob Tobing menyatakan bahwa wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi terkait dengan masalah-masalah level tinggi karena bersifat strategis dan penting dalam kehidupan bernegara. Bahkan anggota PAH I KH Yusuf Muhammad (almarhum) memandang bahwa Mahkamah Konstitusi tidak sepenuhnya merupakan lembaga hukum.

Walaupun putusannya merupakan putusan hukum, putusan tersebut tidak semata-mata dilandasi oleh pertimbangan hukum saja tetapi dari berbagai aspek kenegaraan. Karena itu, untuk melaksanakan wewenang Mahkamah Konstitusi dibutuhkan hakim konstitusi yang tidak sekadar ahli hukum.

Meminjam istilah Hamdan Zoelva, saat pembahasan di PAH I BP MPR, yang dibutuhkan adalah ahli hukum yang negarawan atau negarawan yang ahli hukum. Pada akhirnya syarat negarawan tersebut



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

14 Agustus 2008

dijetui mengingat sifat dari wewenang konstitusional yang diemban oleh Mahkamah Konstitusi.

Wewenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar mengharuskan hakim konstitusi memahami konstitusi secara utuh dan menyeluruh, baik norma dasar, nilai yang melandasi, maupun prinsip-prinsip konstitusi dan konstitusionalisme secara umum.

Hakim konstitusi juga harus memahami segala hal yang terkait dengan materi muatan konstitusi seperti cita-cita negara, struktur organisasi negara, serta hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Selain itu, wewenang pengujian konstitusionalitas undang-undang menempatkan hakim konstitusi pada posisi antara negara dan warga negara, antara kebijakan hukum negara dengan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Wewenang memutus sengketa lembaga negara memosisikan hakim konstitusi berada di antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lain yang tengah bersengketa. Karena itu hakim konstitusi tentu harus memahami organisasi kenegaraan dan penataannya sehingga setiap lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh konstitusi dapat menjalankan tugas serta saling berhubungan secara harmonis.

Wewenang memutuskan pembubaran partai politik menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai penentu antara jaminan kebebasan berserikat dengan keselamatan negara berdasarkan UUD 1945. Kebebasan berserikat tentu tidak boleh mengancam keselamatan negara dan pelaksanaan konstitusi.

Di sisi lain, negara harus melindungi kebebasan berserikat dari pembatasan dan pelanggaran yang sewenang-wenang. Wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yang menjaga agar suara rakyat tidak terpinggirkan karena kesalahan perhitungan.

Hal itu juga merupakan bagian dari upaya meningkatkan kualitas demokrasi yang menjamin kemurnian perwakilan rakyat. Sementara wewenang memutus pendapat DPR dalam proses impeachment presiden dan/atau wakil presiden menempatkan Mahkamah Konstitusi antara kekuasaan presiden dan pengawasan DPR yang menentukan keberlanjutan pemerintahan.

Wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi menempatkannya dalam posisi "tengah" atau posisi "antara". Posisi tersebut menentukan perimbangan dan keselarasan hubungan kekuasaan, baik dalam organisasi penyelenggara negara, maupun dalam kehidupan berbangsa.

Mahkamah Konstitusi berada di antara tiga wilayah kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu antara negara (state), masyarakat sipil (civil society), dan pasar (market). Di sisi lain, dapat dikatakan Mahkamah Konstitusi juga berada di antara cabang kekuasaan negara.

Posisi tersebut mengharuskan hakim konstitusi selalu objektif, tidak memihak, dan mengutamakan kepentingan bangsa dan negara. Di sinilah arti penting persyaratan negarawan bagi hakim konstitusi, selain harus memiliki pengetahuan yang dalam dan luas tentang konstitusi dan ketatanegaraan.

Selain itu, hakim konstitusi harus memiliki kepribadian yang tidak tercela. Hal itu diwujudkan dalam persyaratan yang diatur dalam UU Mahkamah Konstitusi, di antaranya adalah syarat tidak pernah dijatuhi pidana dengan ancaman pidana lima tahun dan tidak sedang dinyatakan pailit. Pengetahuan yang luas dan dalam serta kepribadian yang luhur tidak akan bermakna bagi bangsa dan negara jika berada di puncak menara gading.

Seorang negarawan akan mengabdikan kemampuan dan kepribadiannya untuk kemajuan masyarakat. Seorang negarawan senantiasa berbuat sesuatu berdasarkan pengetahuan dan kepribadiannya sebagai wujud dari komitmennya terhadap bangsa dan negara.

Komitmen tersebut telah dijalani dan menjadi pengalaman praktis sepanjang karier yang digeluti serta dilakukan bukan untuk kepentingan diri sendiri atau golongan, tetapi untuk bangsa dan negara serta seluruh rakyat.

Komitmen terhadap bangsa dan negara serta seluruh rakyat amat penting dimiliki oleh hakim konstitusi karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat seluruh warga negara dan segenap penyelenggara negara.

Oleh karena itu UU Mahkamah Konstitusi melarang hakim konstitusi merangkap menjadi pejabat negara lain, anggota partai politik, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri. *** Negarawan adalah kualitas pribadi yang tidak terbatas pada kelompok atau profesi tertentu.

Negarawan dapat berasal dari akademisi, politisi, birokrat, dan berbagai profesi atau bahkan masyarakat biasa. Namun, sebagai perwujudan dari makna negarawan, pada saat seseorang menjabat sebagai hakim konstitusi, semua ikatan yang dapat mengurangi kualitas kenegarawanan harus ditanggalkan agar dapat merdeka dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara demi tegaknya hukum dan keadilan konstitusional. (*)



Janedjri M. Gaffar



Antisipasi Perselisihan Pemilu



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Pemilu merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan melalui pemilu.

Pemilu dapat disebut sebagai sarana mengevaluasi kontrak sosial yang dibuat pada pemilu sebelumnya. Rakyat menentukan apakah kebijakan negara yang telah diambil dan para wakil rakyat yang telah menjabat layak dipertahankan atau tidak.

Pada posisi tersebut, kualitas pemilu sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang benar-benar mencerminkan prinsip pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Kualitas pemilu ditentukan oleh berbagai faktor dan aktor.

Di antaranya adalah kesiapan peserta dan masyarakat, penyelenggara, serta mekanisme penyelenggaraan pemilu. Salah satu perkembangan positif di era reformasi adalah adanya mekanisme memutus perselisihan hasil pemilu yang menjadi salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Pada masa lalu, penetapan hasil pemilihan umum merupakan keputusan yang tidak dapat diganggu gugat.

Hal itu memungkinkan terjadinya kesalahan penghitungan suara rakyat, baik semata-mata karena kesalahan penghitungan maupun karena kesengajaan (manipulasi). Dengan demikian wewenang MK memutus perselisihan hasil pemilu memiliki peran penting dalam menjaga dan memurnikan suara rakyat.

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan penghitungan hasil pemilu antara peserta dengan penyelenggara pemilu. Untuk pemilu legislatif, perselisihan yang dapat diajukan ke MK adalah perselisihan yang memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Perselisihan dapat terjadi semata-mata karena kesalahan dalam proses penghitungan maupun terkait dengan pelanggaran pemilu.

Walaupun dalam perkara perselisihan hasil pemilu yang menjadi pokok soal adalah angka-angka,

itu merefleksikan rangkaian proses pelaksanaan pemilu, terutama pada tahap penghitungan hasil.

Oleh karena itu, penyelesaian pelanggaran pemilu, baik berupa pelanggaran administratif maupun tindak pidana pemilu yang mempengaruhi hasil pemilu, ditentukan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 harus selesai lima hari sebelum penetapan hasil pemilu secara nasional.

Potensi munculnya perselisihan karena kesalahan perhitungan dapat terjadi pada saat dilakukan perhitungan dan rekapitulasi bertingkat, yaitu perhitungan di tingkat TPS, rekapitulasi oleh PPK, rekapitulasi oleh KPU kabupaten/ kota, rekapitulasi oleh KPU provinsi, serta rekapitulasi secara nasional oleh KPU.

Pada tahapan penghitungan suara, pelanggaran yang memengaruhi hasil pemilu dapat terjadi dalam bentuk penggelembungan atau pengurangan suara peserta pemilu tertentu. Hal itu dapat dilakukan dengan cara memalsukan, merusak, atau menghilangkan surat suara, berita acara pemungutan dan penghitungan suara, serta sertifikat hasil penghitungan suara.

Pelanggaran ini rawan terjadi pada proses perjalanan penyampaian dokumen-dokumen pemilu dari satu tingkat ke tingkat selanjutnya, apalagi jika membutuhkan waktu yang relatif lama dan jarak yang cukup jauh.

Untuk mencegah kesalahan penghitungan dan rekapitulasi hasil pemilu, proses tersebut dilakukan secara terbuka dan disaksikan oleh pengawas pemilu, saksi dari peserta pemilu, dan pemantau pemilu. Apabila terdapat keberatan dapat langsung disampaikan kepada petugas penyelenggara pemilu.

Keberatan tersebut dapat ditindaklanjuti dengan pembetulan jika keberatan dapat diterima. Namun jika tidak dapat diterima atau tidak dapat diambil keputusan, keberatan tersebut dicatat dalam berita acara penghitungan serta diteruskan kepada pengawas dan penyelenggara pemilu pada tingkat yang lebih tinggi.

Berdasarkan keberatan inilah dapat dilacak letak perbedaan penghitungan yang menyebabkan perselisihan hasil pemilu. Selain itu, pada tiap tingkat perhitungan dan rekapitulasi tersebut, saksi dari setiap peserta pemilu memperoleh salinan berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

15 September 2008

Berdasarkan dokumen tersebut, setiap peserta pemilu dapat melakukan penghitungan sendiri secara bertingkat dan membandingkannya dengan penghitungan yang dilakukan KPU. Perbandingan inilah yang akan menjadi salah satu dasar permohonan perselisihan hasil pemilu ke MK.

Dokumen-dokumen berita acara dan sertifikat penghitungan suara juga menjadi salah satu alat bukti yang penting dalam hal terjadi pemalsuan, perusakan, atau penghilangan dokumen pemilu yang dimiliki KPU.

UU MK memberikan waktu selama 3x24 jam kepada peserta pemilu untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu kepada MK setelah penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU. MK sendiri diberi batas waktu 30 hari untuk memutus seluruh perselisihan hasil pemilu legislatif.

Batas waktu tersebut memang sangat pendek, tetapi jika peserta pemilu telah memiliki kesiapan tentu tidak akan menghadapi banyak masalah. Persiapan tersebut di antaranya adalah adanya saksi di setiap TPS yang telah dibekali dengan pengetahuan dan pemahaman, sistem pengolahan data yang memadai, serta tim advokasi yang solid.

Dengan persiapan tersebut, peserta pemilu akan memiliki data yang valid dan alat bukti yang kuat untuk berperkara di MK. Di sisi lain, walaupun penghitungan waktu 3x24 jam dimulai dari penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU, UU Pemilu juga menentukan bahwa sebelumnya telah dilakukan penetapan perolehan suara di tingkat daerah.

KPU kabupaten/kota menetapkan perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPRD kabupaten/ kota paling lambat 12 hari setelah hari pemungutan suara. KPU provinsi menetapkan perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPRD provinsi paling lambat 15 hari setelah hari pemungutan suara.

Untuk penetapan perolehan suara nasional oleh KPU, hal itu dilaksanakan paling lambat 30 hari setelah hari pemungutan suara. Dengan demikian, sebelum penetapan perolehan suara nasional, peserta pemilu partai politik telah dapat mengetahui perolehan suara masing-masing pada pemilihan anggota DPRD kabupaten/ kota dan provinsi.

Dengan sendirinya, partai politik sudah dapat mengetahui apabila terdapat perbedaan penghitungan antara yang ditetapkan oleh KPU kabupaten/ kota atau KPU provinsi. Pada saat itulah setiap peserta pemilu dapat mulai mempersiapkan diri jika hendak mengajukan permohonan ke MK.

Mengingat sistem pemilu yang dianut adalah proporsional dengan daftar terbuka, perbedaan tersebut juga akan memengaruhi perolehan secara nasional sehingga alat bukti dan saksi yang disiapkan juga akan bermanfaat untuk perselisihan hasil yang menentukan perolehan kursi di DPR.

Selain persiapan yang perlu dilakukan oleh peserta pemilu, persiapan pihak lain yang menentukan penyelesaian perselisihan hasil pemilu adalah pengawas, penyidik, penuntut, dan pengadilan tindak pidana pemilu.

UU Pemilu telah memberikan tenggat waktu kepada setiap pihak untuk menjalankan tugas masing-masing sehingga lima hari sebelum penetapan hasil pemilu semua perkara tindak pidana pemilu yang memengaruhi hasil pemilu harus sudah selesai. Hal ini sangat penting karena terkait dengan proses pembuktian pada saat persidangan perselisihan hasil pemilu di MK.

Dengan adanya ketentuan tersebut, semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan di MK dapat dijamin keabsahan dan keasliannya. Di sisi lain, MK sebagai lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilu juga dituntut untuk mempersiapkan diri secara matang.

Persiapan tersebut meliputi baik aspek hukum acara sesuai dengan perkembangan yang ada maupun aspek sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk memperlancar proses persidangan serta memperluas akses masyarakat, terutama peserta pemilu terhadap persidangan MK.

Saat ini MK telah menyelesaikan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang mengatur hukum acara perselisihan hasil pemilu yang telah disesuaikan dengan UU Pemilu. Selain itu, di bidang sarana dan prasarana, MK tengah mengembangkan teknologi video conferences sehingga persidangan perselisihan hasil pemilu dapat dilakukan dan diikuti oleh seluruh lapisan masyarakat dari jarak jauh di seluruh wilayah Indonesia.

Dengan persiapan semua pihak, Pemilu 2009 akan dapat dilaksanakan dengan baik, khususnya dalam penyelesaian perselisihan hasil sebagai salah satu bentuk peningkatan kualitas pemilu. Diharapkan tidak ada lagi suara rakyat yang “beralih” atau “dialihkan”, serta tidak ada lagi peserta pemilu yang merasa dirugikan atau dicurangi.

Dengan demikian Pemilu 2009 mendatang memiliki legitimasi yang kokoh dan dapat mewujudkan kebijakan dan pemerintahan yang benar-benar dikehendaki rakyat untuk lima tahun selanjutnya. (*)



Janedjri M. Gaffar



Konstitusi dan MK



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Tahun ini Mahkamah Konstitusi (MK) telah berusia lima tahun. Sebagai salah satu organ konstitusional hasil perubahan UUD 1945, MK telah memberikan warna baru dalam dunia peradilan melalui pelaksanaan wewenang yang dimiliki. Ada pihak-pihak yang mengapresiasi keberhasilan serta menaruh harapan terhadap peran MK di masa yang akan datang. Di sisi lain, ada pula kritik terhadap kelembagaan dan apa yang telah diperankan MK selama ini.

Semua yang telah dilakukan MK selama lima tahun ini tidak dapat dilepaskan dari dukungan dan perhatian segenap komponen bangsa. Demikian pula halnya perkembangan MK di masa yang akan datang, juga akan dipengaruhi oleh pandangan dan penerimaan masyarakat. Namun, sebagai organ konstitusi, kelembagaan MK memiliki akar yang melekat dengan keberadaan dan kedudukan konstitusi. MK harus dipahami sesuai dengan desain konstitusional sebagai lembaga peradilan konstitusi.

Keberadaan MK adalah institusionalisasi dari perkembangan konsep negara modern, yaitu negara hukum dan demokrasi. Kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam bentuk aturan hukum penyelenggaraan negara. Aturan hukum tersebut berpuncak pada konstitusi sebagai wujud perjanjian sosial seluruh rakyat yang dibentuk secara demokratis. Konstitusi adalah yang mengatur bagaimana dan oleh lembaga apa saja kekuasaan negara diselenggarakan. Hal itu menjadi prinsip dasar konsep *rule of law and not of man*.

Konstitusi selanjutnya diterjemahkan dalam ketentuan hukum yang lebih rendah dan bersifat operasional. Sebagai satu sistem hukum dan keta-

tanegaraan, aturan hukum tersebut tentu harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Namun, selalu terdapat potensi adanya aturan hukum yang bertentangan dengan konstitusi karena adanya jarak dan perbedaan, baik dari sisi lembaga pembentuk, waktu maupun tingkat abstraksi materi muatan. Oleh karena itu, diperlukan adanya mekanisme pengujian aturan hukum secara berjenjang dan berpuncak pada konstitusi.

Pentingnya menjaga supremasi konstitusi dengan melakukan pengujian terhadap UU pertama kali muncul dalam praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat (AS) pada kasus *Marbury vs Madison* (1803). MA AS dalam kasus tersebut membatalkan *Judiciary Act 1789* karena dinilai bertentangan dengan konstitusi. Walaupun konstitusi AS tidak eksplisit memberikan wewenang menguji UU kepada MA, di bawah kepemimpinan John Marshall saat itu MA menyatakan bahwa wewenang tersebut secara konstitusional melekat pada keberadaan MA yang disumpah untuk menjaga konstitusi.

Praktik di AS tersebut mengilhami Hans Kelsen yang mengonsepsikan negara sebagai suatu tata hukum nasional yang berpuncak pada konstitusi. Untuk menjamin supremasi konstitusi diperlukan adanya mekanisme pengujian UU terhadap konstitusi. Pengujian itu tidak dapat dilakukan oleh lembaga legislatif yang membuat UU, tetapi oleh pengadilan (*judicial review*) berdasarkan pertimbangan dan penilaian hukum. Wewenang pengujian tersebut dapat diberikan kepada pengadilan umum atau dengan membentuk suatu pengadilan tersendiri, yaitu pengadilan konstitusi. Pemikiran Kelsen itu diwujudkan dalam Konstitusi Austria 1920 dengan membentuk mahkamah konstitusi (*verfassungsgerichtshoft*).

Dalam sejarah hukum dan ketatanegaraan Indonesia, ide perlunya pengujian UU terhadap konstitusi atau UUD sudah pernah dikemukakan Moh

Yamin dalam persidangan BPUPKI yang merumuskan UUD pada 1945. Yamin mengusulkan agar MA, yang saat itu disebut dengan nama Balai Agung, diberi wewenang "membanding" UU. Namun gagasan tersebut tidak diterima, khususnya oleh Soepomo karena dua alasan utama. *Pertama*, UUD yang hendak disusun tidak menganut pemisahan kekuasaan sehingga tidak proporsional jika suatu lembaga memiliki kekuasaan membanding produk dari lembaga lain. *Kedua*, pada saat itu belum cukup tersedia ahli hukum yang memiliki kemampuan dan pengalaman membanding UU.

Gagasan perlunya pengujian UU kembali mengemuka dalam pembahasan UU No 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Hal itu dipandang penting untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional. Namun yang berhasil diatur dalam UU tersebut adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU lainnya. Sementara pengujian UU terhadap UUD tidak dapat diwujudkan karena dipandang bukan merupakan materi muatan UU, melainkan UUD. Karena keberadaan UU diatur dalam konstitusi, ketentuan yang memberikan wewenang menguji UU juga harus diberikan oleh konstitusi.

Gagasan pentingnya pengujian UU terhadap UUD kembali menguat pada saat dilakukan perubahan UUD 1945. Hal itu terkait erat dengan penegasan supremasi konstitusi menggantikan supremasi MPR melalui perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Ditegaskan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". UUD menjadi hukum tertinggi yang menentukan bagaimana dan oleh siapa kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan. Wewenang pengujian tersebut pada awalnya hendak diberikan kepada MA. Namun karena MA telah memiliki beban kerja yang banyak, disepakati membentuk lembaga peradilan baru di samping MA, yaitu MK.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

23 September 2008

MK kemudian ditegaskan dalam UUD 1945 sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebagai lembaga peradilan, MK memiliki kekuasaan menyelenggarakan peradilan guna tegaknya hukum dan keadilan. Sesuai dengan latar belakang pembentukannya, MK memiliki empat wewenang dan satu kewajiban. Empat wewenang MK adalah memutus pengujian UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilu. Sementara kewajiban MK adalah memutus pendapat DPR tentang pelanggaran hukum presiden dan/atau wakil presiden.

Keberadaan dan wewenang MK sebagai lembaga peradilan selalu terkait dengan konstitusi, tidak hanya dalam arti sebagai suatu dokumen hukum, tetapi juga meliputi segala materi muatan serta ide dan gagasan yang mendasarinya. Latar belakang pembentukan dan wewenang yang dimilikinya menempatkan MK sebagai salah satu lembaga negara yang menjalankan lima fungsi.

Fungsi pertama adalah sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Fungsi ini sesuai dengan latar belakang keberadaan MK untuk menjamin pelaksanaan dan penegakan konstitusi dalam penyelenggaraan negara. Fungsi ini mewujudkan dalam semua wewenang dan kewajiban MK memutus perkara-perkara penting dan mendasar yang terkait dengan isu konstitusi, terutama perkara pengujian UU, sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, dan *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden.

Fungsi kedua adalah sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Meskipun setiap penyelenggara negara pada prinsipnya melakukan penafsiran terhadap ketentuan dalam UUD, dalam praktik penyelenggaraan negara dapat terjadi pertentangan penafsiran. Terhadap hal tersebut, MK sebagai lembaga pengadilan konstitusi memiliki wewenang memutus, bagaimana pun seharusnya suatu ketentuan dalam UUD harus ditafsirkan. Penafsiran MK yang termuat dalam putusan tersebut bersifat final dan mengikat sehingga harus diterima dan dilaksanakan oleh segenap penyelenggara negara dan seluruh warga negara.

Fungsi ketiga adalah sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*). Fungsi ini terkait dengan materi muatan yang utama dari konstitusi, yaitu memberikan jaminan terhadap hak konstitusional warga negara. Hak konstitusional itu tidak hanya harus dihormati, tetapi juga dijamin perlindungan, pemenuhan, dan pemajuannya oleh negara. Oleh karena itu, ketentuan UU tidak boleh melanggar hak konstitusional warga negara. Perlindungan yang sama juga diberikan terhadap hak asasi manusia yang juga mendapatkan jaminan dalam UUD 1945. Oleh karena itu MK juga mengemban fungsi keempat, yaitu sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Fungsi kelima MK adalah sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Demokrasi harus senantiasa dikawal, oleh karena itu MK memiliki wewenang memutus perselisihan hasil pemilu. Fungsi ini juga mewujudkan dalam bentuk memutus pembubaran partai politik yang menjamin

bahwa tindakan tersebut benar-benar dibutuhkan dalam masyarakat yang demokratis serta wewenang memutus pendapat DPR dalam proses *impeachment* presiden dan wakil presiden sehingga tidak semata-mata ditentukan oleh proses politik.

Selain itu, fungsi pengawal demokrasi juga melekat pada wewenang memutus pengujian UU dan sengketa kewenangan lembaga negara. Wewenang pengujian UU menjadi instrumen hukum untuk memastikan bahwa setiap proses pembentukan UU dan materinya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Demikian pula hubungan antar lembaga negara juga harus diletakkan dalam kerangka negara demokrasi yang dijalankan melalui wewenang memutus sengketa kewenangan lembaga negara.

Kelima fungsi MK tersebut melekat pada wewenang dan kewajiban konstitusional yang dimiliki. Sebagai lembaga peradilan, di satu sisi MK dituntut bersifat pasif. MK hanya akan menjalankan wewenang dan kewajibannya jika terdapat permohonan yang diajukan kepada MK. Di sisi lain, sebagai pengadilan konstitusi, putusan MK mengikat umum, tidak hanya pihak pemohon dan pihak terkait lainnya. Putusan MK menentukan pembangunan sistem hukum dan ketatanegaraan. Oleh karena itu putusan-putusan MK tidak hanya berdasarkan segi hukum tertentu, tetapi senantiasa mempertimbangkan semua aspek kehidupan dan mengutamakan kepentingan seluruh bangsa. (*)



Janedjri M. Gaffar



MK dan Hasil Pemilukada



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Rabu, 29 Oktober, Ketua Mahkamah Agung (MA) dan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) menandatangani pengalihan wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada) dari MA kepada MK. Tindakan hukum tersebut merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil pemilukada oleh MA dialihkan kepada MK paling lambat 18 bulan setelah diundangkannya UU tersebut. Dengan demikian, sejak saat pengalihan tersebut dilakukan, kewenangan memutus perselisihan hasil pemilukada menjadi salah satu yurisdiksi MK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, MK memiliki empat wewenang serta satu kewajiban yang ditentukan dalam Pasal 24C Ayat (2). Salah satu wewenang MK adalah memutus perselisihan hasil pemilu yang pada awalnya meliputi pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu presiden dan wakil presiden. Pada saat itu pemilukada ditentukan oleh pembentuk UU bukan sebagai rezim pemilu walaupun dari sisi substansi adalah pemilihan umum sehingga wewenang memutus perselisihan hasilnya diberikan kepada MA, bukan MK.

UUD 1945 memang hanya menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis serta tidak memasukkannya dalam tujuan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (2). Hal itu berarti, pembentuk UU memang dapat menentukan apakah pemilihan kepala daerah dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu atau tidak. Pada akhirnya, melalui UU No 22 Tahun 2007, pemilukada dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Sebagai salah satu konsekuensinya, wewenang memutus perselisihan hasil pemilukada pun dialihkan kepada MK karena UUD 1945 menentukan lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilu adalah MK.

Dengan demikian, masuknya perselisihan hasil pemilukada ke dalam yurisdiksi MK bukan merupakan penambahan wewenang MK yang secara limitatif telah ditentukan oleh UUD 1945. Hal itu semata-mata sebagai konsekuensi dari masuknya pemilukada ke dalam rezim pemilu.

Pemilukada adalah salah satu wujud demokrasi di tingkat daerah yang menentukan berjalannya pemerintahan di suatu daerah untuk periode lima tahun. Melalui pemilukada, rakyat suatu daerah ikut menentukan siapa yang akan memimpin sebagai kepala daerah. Oleh karena itu, pemilukada harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip pemilu yang diatur dalam UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dari sisi pelaksanaan, pemilukada terkait dengan kalender pemerintahan di tingkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah harus terpi-

lih tepat pada waktunya agar pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat tidak terganggu. Namun hal itu harus tetap memberikan ruang penyelesaian jika terjadi perselisihan hasil pemilukada antara penyelenggara, yaitu KPU Provinsi/ Kabupaten/ Kota/KIP dengan pasangan calon.

Oleh karena itu peradilan perselisihan hasil pemilukada adalah peradilan yang bersifat cepat. Obyek perselisihan adalah perbedaan hasil perhitungan suara yang menentukan masuknya pasangan calon ke pemilukada putaran kedua atau terpilihnya pasangan calon. Di dalamnya tidak terdapat tindak pidana pemilukada yang harus sudah diputus oleh pengadilan yang berwenang sebelum pengumuman hasil pemilukada. Bertindak sebagai pemohon dalam perkara ini adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Terhadap pemohon diberikan waktu selama 3 hari kerja setelah pengumuman hasil pemilukada untuk mengajukan permohonan kepada MK. Sedangkan MK harus memutus perkara tersebut dalam waktu 14 hari kerja. Putusan MK, seperti dalam perkara lain yang menjadi wewenangnya, bersifat final dan mengikat. Hal itu berarti terhadap putusan tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum. Putusan MK yang memiliki kekuatan hukum sejak tanggal diucapkan dalam persidangan harus diterima dan dilaksanakan.

Proses peradilan cepat tersebut tentu harus didukung dengan prosedur beracara dan persiapan semua pihak agar dapat dilaksanakan dengan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

3 November 2008

baik sesuai prinsip *fair trial*. MK telah menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No 15/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. PMK tersebut mengatur prosedur mulai dari pengajuan permohonan, alat bukti, proses persidangan hingga putusan MK. PMK tentu perlu diketahui dan dipahami oleh setiap tim sukses pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah agar dapat mempersiapkan diri dengan mengumpulkan alat bukti yang diperlukan jika nantinya terjadi perselisihan serta dapat mengikuti proses dan prosedur beperkara dengan baik.

Salah satu tantangan dalam menangani perkara perselisihan hasil pemilihan adalah bagaimana memberikan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan forum pengadilan (*access to court*) kepada semua pasangan calon di setiap daerah yang tersebar di seluruh Indonesia. Apalagi dengan kedudukan MK yang hanya berada di Jakarta, berbeda dengan MA yang memiliki badan peradilan di bawahnya yang dapat diberi mandat untuk menyelesaikan perkara tersebut.

Untuk mengantisipasi hal itu, MK telah mengembangkan sistem informasi perkara yang dapat diakses melalui media internet. Melalui sistem informasi tersebut, di samping menyediakan informasi tentang prosedur beperkara, perkembangan perkara dan jadwal persidangan juga menyediakan fasilitas untuk melakukan pendaftaran, penyampaian dokumen, pengajuan daftar alat bukti, saksi, serta ahli yang semuanya dapat dilakukan secara *online*.

Untuk memudahkan akses terhadap keadilan dan pengadilan, MK telah bekerja sama dengan 34 perguruan tinggi di seluruh Indonesia membentuk jaringan intranet. Ja-

aringan tersebut dapat dimanfaatkan untuk mengakses semua sistem informasi yang telah dikembangkan, termasuk sistem informasi perkara. Jaringan itu juga bisa dimanfaatkan untuk melakukan *video conference* dalam persidangan MK. Melalui teknologi tersebut, akan dilakukan persidangan jarak jauh sehingga untuk mengikuti persidangan perselisihan pemilukada tidak harus hadir di ruang sidang MK. Inovasi ini akan memudahkan daerah-daerah yang membutuhkan biaya dan waktu tidak sedikit untuk datang ke MK, sehingga dapat menghalangi akses terhadap keadilan dan pengadilan. (*)

Di samping itu, melalui *video conference*, masyarakat di daerah setempat juga dapat mengikuti persidangan di Gedung MK. Hal itu memperdalam makna sifat persidangan MK yang terbuka untuk umum. Dengan menyaksikan proses persidangan tersebut masyarakat akan mengetahui setiap tahapan persidangan, termasuk bukti yang diajukan, keterangan pemohon dan termohon, keterangan saksi, dan keterangan ahli hingga akhirnya pada putusan MK. Masyarakat diharapkan mengetahui bahwa putusan tersebut tidak lahir secara tiba-tiba, tetapi dibuat berdasarkan pertimbangan fakta yang dikemukakan di dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang matang sehingga pada akhirnya putusan MK dapat diterima dan dilaksanakan semua pihak.

Melalui upaya tersebut diharapkan proses peradilan akan dapat dilaksanakan sesuai dengan prinsip peradilan yang cepat dalam batas waktu yang ditentukan tanpa mengesampingkan hak atas akses terhadap keadilan dan pengadilan. Putusan yang dibuat oleh MK pun dapat memberikan keadilan dan mewujudkan kepastian hukum tanpa mengakibatkan konflik yang merugikan semua pihak. (***)



Janedjri M. Gaffar



Pelanggaran dan Sengketa Pemilu



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Pada tahun ini akan diselenggarakan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Dalam kerangka negara demokrasi, pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Pemilu, selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali kontrak sosial. Pemilu menyediakan ruang untuk terjadinya proses “diskusi” antara pemilih dan calon-calon wakil rakyat, baik sendiri-sendiri maupun melalui partai politik, tentang bagaimana penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus dilakukan. Melalui pemilu, rakyat memberikan persetujuan siapa pemegang kekuasaan pemerintahan dan bagaimana menjalankannya.

Mengingat demikian penting arti pemilu dalam negara yang berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat, UUD 1945 mengamanatkan penyelenggaraan pemilu secara berkala. Pentingnya pemilu bagi penyelenggaraan negara yang demokratis juga dapat dilihat dari penegasan asas-asas pelaksanaan pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilu diselenggarakan melalui berbagai tahapan, mulai dari pendataan calon pemilih hingga pelantikan anggota lembaga yang dipilih. Setiap tahapan harus dilaksanakan sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Untuk menjamin pelaksanaan pemilu sesuai asas-asas konstitusional, dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur norma dan prosedur pelaksanaan pemilu yang harus dipatuhi oleh semua pihak.

Salah satu mekanisme penting dalam pelaksanaan pemilu adalah penyelesaian pelanggaran pemilu dan perselisihan hasil pemilu. Mekanisme ini diperlukan untuk mengoreksi jika terjadi pelanggaran atau kesalahan dan memberikan sanksi pada pelaku pelanggaran sehingga proses pemilu benar-benar dilaksanakan secara demokratis dan hasilnya mencerminkan kehendak rakyat.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 menentukan adanya dua jenis pelanggaran pemilu, yaitu pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu. Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur oleh KPU.

Bawaslu dan Panwaslu di setiap tingkatan memiliki peran sentral dalam penanganan pelanggaran administrasi dengan melakukan pengawasan dan menerima laporan dari masyarakat. Apabila menemukan terjadinya pelanggaran administrasi, Bawaslu atau Panwaslu akan melaporkan kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Pelanggaran tersebut harus diputus oleh KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota dalam waktu 7 hari sejak diterimanya laporan dugaan pelanggaran dari Bawaslu atau Panwaslu.

Adapun pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Apabila Bawaslu atau Panwaslu yang melakukan pengawasan atau menerima laporan menemukan adanya dugaan pelanggaran pemilu, hal itu disampaikan kepada penyidik Kepolisian yang harus melakukan proses penyidikan dan melimpahkan kepada penuntut.

Dalam kasus pelanggaran pidana pemilu ini penuntut umum akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan negeri untuk diadili dan diputuskan oleh hakim khusus. Proses peradilan pidana pemilu ditentukan hanya terdiri atas dua tingkat, tingkat pertama di pengadilan negeri dan tingkat banding di pengadilan tinggi. Putusan pengadilan tinggi merupakan putusan terakhir dan mengikat. Selain itu, khusus untuk pengadilan pelanggaran pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara, ditentukan harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

19 Januari 2009

Di samping mekanisme dan tahapan penanganan pelanggaran pemilu, Undang-Undang Pemilu juga menentukan batas waktu penanganan oleh setiap lembaga. Pemenuhan batas waktu tersebut sangat penting karena putusan terhadap pelanggaran tersebut memengaruhi tahapan selanjutnya serta keberhasilan pelaksanaan pemilu secara keseluruhan. Hal itu membutuhkan kesiapan dan kerja sama dari lembaga-lembaga terkait, yaitu KPU, Bawaslu/Panwaslu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, serta kerja sama dari peserta pemilu dan seluruh masyarakat.

Selain penyelesaian pelanggaran administratif dan peradilan pelanggaran pidana pemilu, mekanisme penting lainnya adalah peradilan perselisihan antara penyelenggara dan peserta pemilu mengenai penghitungan hasil pemilu. Berdasarkan UUD 1945, pengadilan yang berwenang memutuskan perselisihan hasil pemilu adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagai salah satu tahapan dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan peradilan sengketa hasil yang menjadi wewenang MK sangat dipengaruhi oleh pelaksanaan tahapan-tahapan sebelumnya.

Adanya perselisihan hasil penghitungan suara antara penyelenggara dengan peserta pemilu pada kenyataannya tidak hanya terjadi karena kekeliruan dalam proses penghitungan suara atau rekapitulasi suara di setiap tingkatan, tetapi juga dapat terjadi karena adanya pelanggaran pemilu yang mempengaruhi hasil penghitungan suara. Karena itu peran lembaga-lembaga lain dalam penyelesaian pelanggaran pemilu di setiap tahapan sangat penting artinya bagi kelancaran peradilan perselisihan hasil pemilu.

Pada saat pelaksanaan wewenang memutuskan sengketa hasil pemilu, kesiapan pemohon dan termohon sangat menentukan kelancaran persidangan. Pemohon yang dalam hal ini adalah peserta pemilu dibatasi waktunya mengajukan permohonan selambat-lambatnya 3x24 jam setelah pengumuman hasil secara nasional oleh KPU. Karena itu, untuk dapat membuat dan mengajukan permohonan yang didukung alat bukti kuat, pemohon harus memiliki data dan saksi yang lengkap. Hal itu membutuhkan kesiapan baik dari sisi mekanisme internal maupun sumber daya manusia peserta pemilu. Kesiapan juga diperlukan oleh KPU sebagai termohon serta pihak terkait lain.

Untuk melaksanakan wewenang konstitusional memutuskan perselisihan hasil Pemilu 2009 yang akan datang, MK telah melakukan berbagai persiapan, antara lain dari sisi hukum acara, koordinasi dan hubungan antar lembaga, serta sarana dan prasarana.

Dari sisi hukum acara, MK telah menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilu, baik itu untuk pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun pemilihan kepala daerah, serta segera ditetapkan PMK tentang Pedoman Beracara Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. PMK-PMK tersebut mengatur lebih mendetail tentang mekanisme dan prosedur beracara di MK yang belum diatur dalam undang-undang terkait. PMK-PMK ini tidak hanya menjadi pedoman bagi hakim konstitusi dan segenap jajaran MK, tetapi juga menjadi pedoman bagi pemohon dan termohon serta pihak terkait lainnya.

Mengingat pelaksanaan wewenang memutuskan sengketa hasil pemilu terkait dengan pelaksanaan tahapan pemilu sebelumnya, serta terkait pula dengan kesiapan pihak-pihak yang akan bersengketa, MK telah menjalin koordinasi dengan berbagai lembaga, antara lain dengan KPU, Bawaslu, partai politik, dan Mahkamah Agung.

Koordinasi tersebut akan dilanjutkan secara intensif dengan makin dekatnya pelaksanaan pemilu serta diperluas dengan lembaga-lembaga lain yang terlibat dan memiliki peran dalam penyelenggaraan pemilu.

Untuk memberikan pelayanan terbaik kepada semua pihak dalam perkara perselisihan hasil pemilu, sekaligus untuk memberikan akses yang mudah dan cepat kepada keadilan dan pengadilan, telah dioperasikan pula sarana video conference. Melalui sarana tersebut dapat dilakukan konsultasi perkara secara online, pendaftaran perkara online, penyampaian dokumen online, persidangan jarak jauh, serta akses risalah dan putusan secara online. Fasilitas video conference tersebut ditempatkan di 34 perguruan tinggi yang tersebar di seluruh Indonesia sehingga masyarakat di seluruh pelosok Indonesia memiliki akses yang sama terhadap MK dan jarak tidak lagi menjadi penghambat terciptanya persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).(*)



Janedjri M. Gaffar



Peran Konstitusional Parpol



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Setelah reformasi keberadaan partai politik (parpol) sangat mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam berbagai perhelatan politik, parpol menjalankan peran penting yang menentukan. Dalam pelaksanaan pemilu DPR dan DPRD mendatang parpol menjadi perhatian utama seluruh komponen bangsa. Hal itu sangat berbeda dengan kondisi masa lalu, saat parpol tanpa daya berada di bawah kekuasaan negara.

Parpol tidak hanya hadir dalam realitas politik. Perubahan UUD 1945 pun menyebut dan memberikan peran konstitusional kepada parpol. Pasal 22E ayat (3) menyatakan bahwa peserta pemilu DPR dan DPD adalah parpol. Pasal 6A ayat (2) memberikan peran kepada parpol atau gabungan parpol peserta pemilu mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pasal 24C ayat (1) menentukan wewenang pembubaran parpol ada pada Mahkamah Konstitusi. Jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan, hal itu merupakan perubahan yang sangat mendasar. UUD 1945 sebelum perubahan sama sekali tidak menyebut keberadaan parpol.

Pengakuan dan pengaturan parpol dalam UUD 1945 telah menempatkan parpol sebagai salah satu organ konstitusi yang harus menjalankan peran konstitusional yang dimilikinya. Peran inilah yang perlu lebih diperhatikan dalam perkembangan demokrasi saat ini.

Peran konstitusional parpol secara formal adalah seperti yang disebutkan dalam Pasal 22E ayat (3) dan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Kedua peran konstitusional itu merepresentasikan kerangka

pemikiran demokrasi yang luas dan mendalam. Melalui kedua peran itu parpol ditempatkan sebagai salah satu pilar tegaknya kedaulatan rakyat.

Demokrasi yang berintikan prinsip kedaulatan rakyat menjadi perhatian utama dalam proses perubahan UUD 1945. Permasalahan utama yang mesti dipecahkan adalah bagaimana pemerintahan yang terbentuk benar-benar merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat? Bagaimana cara menentukan calon-calon wakil rakyat yang akan dipilih melalui pemilu?

Permasalahan selanjutnya muncul terkait proses pembuatan kebijakan yang harus sesuai aspirasi rakyat. Di sisi lain aspirasi itu sangat beragam, sesuai dengan keragaman rakyat itu sendiri. Karena itu harus ada mekanisme sistematisasi aspirasi agar mudah diserap dan ditransformasikan menjadi kebijakan. Selain itu, masih muncul persoalan, bagaimana menyatukan atau mengelola aspirasi yang saling bertentangan?

Keputusan politik kenegaraan berdasarkan aspirasi rakyat hanya mungkin dilakukan jika terdapat pengelompokan-pengelompokan yang concern terhadap masalah kenegaraan. Kelompok-kelompok ini dibutuhkan untuk menata aspirasi rakyat yang beragam, abstrak, dan samar, menjadi "pendapat umum". Inilah yang menjadi dasar pembuatan program-program politik, yang akan diperjuangkan menjadi produk legislasi dan kebijakan publik. Bahkan perjuangan itu tidak terhenti sekalipun tidak berhasil menguasai pemerintahan karena program politik dapat menjadi instrumen kontrol bagi kelompok oposisi. Di sinilah diperlukan keberadaan parpol, yaitu menjembatani rakyat yang berdaulat dengan negara dan pemerintahan.

Siapa pun dapat menjadi calon wakil rakyat. Namun, untuk mendapatkan calon wakil rakyat yang baik diperlukan proses seleksi yang teratur dan terencana sehingga calon yang ditawarkan melalui



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

18 Februari 2009

pemilu adalah calon yang memang layak dipilih. Selain itu, pada saat seorang calon terpilih, dia hanya dapat melaksanakan janjinya sesuai aspirasi rakyat jika memiliki kekuatan politik. Di sinilah keberadaan parpol sangat diperlukan.

Parpol berperan penting dalam pengelolaan konflik politik. Peningkatan kesadaran politik di era reformasi perlu dikelola agar tidak menjadi gerakan massa yang tidak terkontrol. Diperlukan lembaga politik modern untuk mengarahkan kesadaran itu, yaitu parpol dan pemilu berkala. Melalui keduanya demokrasi dapat diterjemahkan sebagai mekanisme pembuatan keputusan politik melalui perjuangan untuk mendapat dukungan rakyat. Karenanya parpol harus mendapatkan kebebasan sesuai dengan prinsip kebebasan berserikat. Pemilu tanpa disertai kebebasan parpol hanya akan menjadi alat legitimasi kekuasaan.

Keberadaan parpol dan mekanisme pemilu merupakan instrumen untuk mewujudkan *government by discussion*. Dalam hal ini pada umumnya dikenal empat tahap *government by discussion* yang menempatkan parpol pada posisi sentral. Pertama, setiap parpol bertanggung jawab menyerap, memformulasikan, dan mempertajam pendapat publik melalui mekanisme internal. Para tokoh partai harus mampu menjadikan partainya sebagai wadah bagi masyarakat untuk mengemukakan aspirasi dan tuntutan. Lalu, parpol harus dapat merumuskannya menjadi program partai. Pada tahap kedua program parpol tersebut selanjutnya dipresentasikan dan dikampanyekan kepada pemilih, terutama oleh calon wakil rakyat yang diusung. Pemilih memiliki kesempatan menganalisis dan membandingkan program-program yang ditawarkan oleh setiap parpol. Pemilih akan menilai program partai mana yang sesuai aspirasi dan tuntutan serta merupakan solusi

terbaik dari permasalahan yang dihadapi. Tahapan ini merupakan perluasan diskusi yang semula dilakukan internal masing-masing parpol serta pada akhirnya menentukan partai mana dan calon mana yang akan dipilih. Pascapemilu, proses diskusi berlanjut pada tahap ketiga, yaitu memasuki wilayah penyelenggara negara dan pemerintahan. Semua wakil rakyat, baik dari parpol mayoritas maupun minoritas, akan berupaya menyatukan agenda dan menyesuakannya dengan program partai yang diusung melalui proses diskusi dalam pembuatan undang-undang dan kebijakan publik. Dalam proses ini tentu saja partai mayoritas memiliki kekuatan lebih besar sehingga program partai inilah yang paling berpotensi menjadi kebijakan negara.

Walau begitu, partai kecil atau yang tidak memenangi pemilu tetap memiliki peran penting. Mereka berperan untuk melancarkan sikap kritis terhadap kebijakan negara dan pemerintahan dan dapat memberikan rekomendasi berdasarkan program partainya sendiri. Proses ini merupakan tahap keempat, yang akan menjaga penyelenggaraan negara dari penyimpangan dan penyalahgunaan, serta menajamkan perdebatan publik sehingga tidak hanya mewakili aspirasi dan kepentingan mayoritas.

Itulah idealitas peran konstitusional parpol yang diinginkan sesuai dengan prinsip demokrasi yang dianut UUD 1945. Idealitas itu mungkin saat ini belum sepenuhnya terwujud. Namun, sesuai dengan keyakinan demokrasi terhadap kedaulatan rakyat, pemilu berkala akan menjadi mekanisme penentu. Pemilih akan melihat parpol mana yang telah menjalankan peran konstitusionalnya dan mana yang hanya menjadi "penari latar" panggung demokrasi. (*)



Janedjri M. Gaffar



MK: Antara Demokrasi Dan Nomokrasi



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Menjelang pelaksanaan Pemilu 2009, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan beberapa permohonan pengujian undang-undang yang terkait dengan sistem dan mekanisme pemilu, baik untuk pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif (presiden dan wakil presiden).

Sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum, putusan MK telah memiliki kekuatan hukum tetap karena sifatnya yang final dan mengikat. Sejak saat itu pula putusan MK menjadi milik publik. Adalah sebuah kewajiban dan merupakan hak publik untuk mendiskusikan putusan itu, baik dari sisi substansi maupun kelembagaan, tanpa mengganggu kekuatan putusan MK dan keharusan melaksanakannya.

Namun dalam diskusi publik telah muncul persepsi seolah-olah MK adalah superbodi atau superorgan. Bahkan pernah ada yang menyebut MK dengan istilah negara dalam negara. Apakah memang demikian adanya? Untuk itu kita perlu menilik kembali latar belakang pemikiran pembentukan MK, terutama sebagai konsekuensi dianutnya demokrasi dan nomokrasi.

Demokrasi merupakan sistem yang dipilih oleh para pendiri bangsa untuk mencapai tujuan nasional. Inti dari demokrasi adalah pengakuan atas kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan rakyat. Manifestasi tertinggi prinsip kedaulatan rakyat adalah konstitusi karena merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat. Hal itu menjadi dasar

bagi kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara (the supreme law of the land).

Di dalam konstitusi dapat diketahui alasan dan tujuan bernegara serta prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip dasar itu antara lain hak-hak dasar warga negara yang harus dilindungi dan organ-organ penyelenggara negara. Dengan demikian kekuasaan yang dimiliki organ-organ negara dan penyelenggara negara bersumber dari kedaulatan rakyat. Konstitusi adalah dasar keberadaan dan penyelenggaraan negara sesuai dengan prinsip demokrasi.

Bahkan konstitusi juga mengatur bagaimana mekanisme demokrasi dijalankan agar benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat. Salah satu prinsip dasar penyelenggaraan negara yang dianut dalam UUD 1945 adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3). Sebagai salah satu konsekuensinya, setiap penyelenggara negara harus memiliki dasar hukum dan penyelenggaraan negara harus dilakukan sesuai dengan aturan hukum.

Dengan demikian hukum menempati posisi sentral sebagai dasar dan pedoman penyelenggaraan negara. Hukum sebagai satu ke satuan sistem terdiri atas berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Konstitusi menentukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan lembaga yang berwenang membuatnya. Sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, peraturan perundang-undangan tersebut tentu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, hukum yang dibuat, diterapkan, dan ditegakkan tidak boleh hanya menurut kehendak dan kepentingan lembaga pembuat dan pelaksanaannya. Hukum harus untuk memenuhi kehendak rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat melalui mekanisme demokrasi. Hal itulah yang menjadi dasar pemikiran mengapa fungsi pembuatan undang-undang melekat pada lembaga perwakilan rakyat, yaitu DPR.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

24 Februari 2009

Meski demikian, masih terdapat potensi adanya undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Hal itu dapat terjadi karena mekanisme dan prosedur demokrasi dalam pembuatan undang-undang sangat dipengaruhi oleh kekuatan mayoritas yang dapat saja tidak sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi dan wujud perjanjian seluruh rakyat. Bahkan dalam proses pembuatan undang-undang itu juga ada kemungkinan terjadinya pelanggaran mekanisme yang merupakan pelanggaran terhadap demokrasi itu sendiri.

Jika terjadi demikian, hal itu telah bertentangan dengan prinsip negara hukum (nomokrasi). Pertentangan antara norma undang-undang dengan konstitusi dapat terkait dengan berbagai substansi sesuai dengan materi konstitusi itu sendiri. Undang-undang dapat bertentangan dengan konstitusi jika materi undang-undang itu melanggar hak konstitusional warga negara yang dijamin konstitusi. Undang-undang juga bertentangan dengan konstitusi jika materinya melanggar kewajiban konstitusional suatu lembaga negara.

Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang memiliki wewenang menguji undang-undang terhadap konstitusi. Pengujian tersebut adalah pengujian secara hukum karena menilai kesesuaian suatu norma dengan norma lain yang lebih tinggi. Inilah latar belakang lahirnya MK di Indonesia hasil perubahan UUD 1945.

Berdasarkan latar pemikiran pembentukannya itu, MK sama sekali tidak dapat ditempatkan sebagai superbodi atau superorgan, apalagi negara dalam negara. Kedudukan MK adalah sebagai organ konstitusional utama (main constitutional organ) bersama-sama dengan MPR, presiden, DPR, DPD, MA, dan BPK. Dalam hubungannya dengan lembaga negara lain, MK juga tidak lebih

tinggi. Lebih tepat dikatakan MK berada di antara lembaga-lembaga tersebut.

Apabila terdapat permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh lembaga negara, MK berada di antara lembaga pembentuk undang-undang dengan lembaga negara lain yang menganggap telah dilanggar hak konstitusionalnya dengan diberlakukannya sebuah undang-undang. MK juga berada di antara lembaga-lembaga negara pada saat memeriksa dan memutus perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Dalam konteks yang lebih luas, MK juga berada di tengah-tengah, antara negara, warga negara, dan pasar. Setiap perseorangan warga negara, organisasi kemasyarakatan, ataupun badan hukum privat dapat mengajukan pengujian undang-undang jika menganggap haknya yang dijamin konstitusi dilanggar oleh ketentuan dalam sebuah undang-undang. Putusan MK bersifat final. Hal ini juga tidak dengan sendirinya memosisikan MK sebagai superorgan. Rakyat, melalui konstitusi, memang menghendaki demikian adanya.

Hal itu terkait dengan obyek yang diperiksa dan diputus MK adalah hal-hal yang terkait dengan kepentingan umum. Dalam konteks demikian, kepastian hukum merupakan salah satu tujuan penting yang harus dicapai, di samping keadilan dan kemanfaatan. Ketentuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa putusan MK bersifat final merupakan amanat kepada semua lembaga negara dan warga negara.

Oleh karena itu, pada saat suatu lembaga negara menjalankan putusan MK, sama sekali tidak berarti bahwa lembaga itu melaksanakan amanat MK, melainkan melaksanakan amanat konstitusi. Dengan demikian lembaga tersebut tidak berada di bawah MK, melainkan tunduk di bawah UUD 1945. (*)



Janedjri M. Gaffar



Menuju Pemilu Jurdil



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Hampir semua negara modern mendeklarasikan diri sebagai negara demokrasi. Salah satu ciri utamanya adalah penyelenggaraan pemilu untuk memilih wakil rakyat, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif, berdasarkan program yang diajukan peserta pemilu.

Namun, tidak dengan sendirinya setiap negara tersebut dapat disebut sebagai negara yang demokratis. Demikian pula tidak setiap pemilu dapat dikatakan sebagai pemilu yang demokratis. Pemilu diperlukan sebagai salah satu mekanisme mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat.

Melalui pemilu, rakyat tidak hanya memilih orang yang akan menjadi wakilnya dalam menyelenggarakan negara, tetapi juga memilih program yang dikehendaki sebagai kebijakan negara pada pemerintahan selanjutnya. Oleh karena itu, tujuan pelaksanaan pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat dan terselenggaranya pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat.

Pemilu yang tidak mampu mencapai tujuan itu hanya akan menjadi mekanisme pemberian legitimasi bagi pemegang kekuasaan negara. Pemilu demikian adalah pemilu yang kehilangan roh demokrasi.

Untuk mencapai tujuan itu, pemilu harus dilaksanakan menurut asas-asas tertentu yang mengikat keseluruhan proses pemilu dan semua pihak yang terlibat, baik penyelenggara, peserta, pemilih atau bahkan pemerintah sekalipun. UUD 1945 menentukan bahwa pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Bagi bangsa Indonesia, pemilu sudah merupakan bagian dari agenda ketatanegaraan yang

dilaksanakan setiap lima tahun sekali sejak masa Orde Baru. Asas pemilu pada masa Orde Baru adalah sebatas pada langsung, umum, bebas, dan rahasia atau yang dikenal dengan asas “luber”.

Asas itu lebih diorientasikan kepada cara pemilihan menyampaikan suaranya, yaitu harus secara langsung tanpa diwakilkan, berlaku umum bagi semua warga negara, dilakukan secara bebas tanpa adanya paksaan, dan secara rahasia.

Dengan demikian asas-asas tersebut hanya menjadi dasar pengaturan mekanisme pelaksanaan pemilihan atau pemungutan suara. Sementara terhadap penyelenggara pemilu dan peserta pemilu tidak ada asas yang harus dipatuhi.

Salah satu akibatnya adalah terjadinya pengingkaran roh demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu, baik oleh penyelenggara maupun peserta. Penyelenggara pemilu dalam praktiknya menjadi pemain untuk memenangkan peserta pemilu tertentu dengan cara-cara yang melanggar aturan dan prinsip demokrasi.

Pada akhirnya, hasil pemilu tidak mencerminkan pilihan rakyat, tetapi hanya menjadi legitimasi bagi pihak yang sedang berkuasa. Berdasarkan latar belakang tersebut, dalam Perubahan UUD 1945 dirumuskan bahwa penyelenggaraan pemilu di samping harus secara langsung, umum, bebas, dan rahasia, juga harus secara jujur dan adil.

Asas jujur mengandung arti bahwa pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Sesuai dengan asas jujur, tidak boleh ada suara pemilih yang dimanipulasi.

Adapun asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

6 April 2009

Asas jujur dan adil tidak hanya terwujud dalam mekanisme prosedural pelaksanaan pemilu, tetapi juga harus terwujud dalam segala tindakan penyelenggara, peserta, pemilih, bahkan pejabat pemerintah. Dengan demikian asas jujur dan adil menjadi spirit keseluruhan pelaksanaan pemilu.

Asas jujur dan adil diimplementasikan pada dua tataran, yaitu tataran aturan normatif penyelenggaraan pemilu dan tataran moralitas pelaksanaan pemilu. Tataran aturan normatif terdiri atas dua jenis, yaitu aturan yang bersifat preventif dan aturan yang bersifat represif.

Aturan preventif berisi ketentuan tentang tindakan-tindakan yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan dalam keseluruhan tahapan pemilu serta mekanisme penyelesaian apabila ada sengketa yang melanggar asas jujur dan adil.

Adapun aturan represif adalah ketentuan yang memberikan ancaman hukuman kepada pihak-pihak yang melakukan tindakan tertentu, yang ditentukan sebagai pelanggaran karena bertentangan dengan asas jujur dan adil. Oleh karena itu, dalam UU No 10 Tahun 2008 terdapat ketentuan yang memberikan ancaman sanksi administrasi dan sanksi pidana pemilu baik kepada pemilih, peserta, penyelenggara atau bahkan pejabat pemerintah.

Salah satu mekanisme untuk memastikan bahwa setiap suara rakyat dalam pemilu tidak dimanipulasi agar hasil pemilu benar-benar mencerminkan kehendak rakyat adalah mekanisme peradilan perselisihan hasil pemilu (PHPU) yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). PHPU tidak sekadar mekanisme penyelesaian perbedaan perhitungan antara KPU dengan peserta pemilu.

PHPU adalah mekanisme untuk memastikan bahwa tidak ada satu suara pemilih pun yang dimanipulasi, tidak ada calon yang terpilih karena mengambil suara dari peserta lain atau dengan menggelembungkan perolehan suara. Mekanisme perhitungan suara ditentukan secara berjenjang mulai dari tingkat TPS hingga rekapitulasi secara nasional oleh KPU.

Pada setiap tingkatan, perhitungan dan rekapitulasi dilakukan secara terbuka dengan dihadiri oleh para saksi peserta pemilu dan pemantau. Bahkan penyelenggara pemilu juga harus memberikan salinan berita acara dan salinan perhitungan atau rekapitulasi kepada setiap saksi peserta pemilu. Dengan demikian, sesungguhnya sangat kecil kemungkinan terjadinya perbedaan perhitungan antara KPU dengan peserta pemilu.

Apabila terjadi perbedaan, kemungkinan terbesar adalah karena adanya pelanggaran dengan memanipulasi suara pemilih. Hal itu jelas merupakan pelanggaran terhadap asas jujur dan adil. Lebih dari itu, hasil pemilu yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat tidak hanya terjadi karena manipulasi suara pada saat perhitungan, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran yang meluas, sistematis, dan terstruktur, yang mencederai asas jujur dan adil.

Pemilu yang demikian adalah pemilu yang mengingkari prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri sebagai roh konstitusi. Melalui wewenangnya, MK berperan memastikan bahwa hasil pemilu yang diumumkan KPU merupakan hasil dari pemilu yang benar-benar demokratis sesuai dengan asas jujur dan adil. (*)



Janedjri M. Gaffar



Mengawal Demokrasi



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Bangsa Indonesia telah melewati salah satu tahapan utama Pemilu 2009 dengan baik, yaitu pemungutan suara pada 9 April lalu. Saat ini semua pihak tengah menunggu hasil penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Hasil penghitungan itu direncanakan akan ditetapkan secara nasional oleh KPU pada 9 Mei yang akan datang. Adapun penetapan perolehan suara untuk kursi DPRD kabupaten/kota dilakukan KPU kabupaten/kota dalam waktu 12 hari setelah pemungutan suara. Untuk perolehan suara partai politik di DPRD provinsi ditetapkan oleh KPU provinsi dalam waktu paling lambat 15 hari setelah pemungutan suara. Walaupun proses pemungutan suara telah dilalui, tahapan selanjutnya tetap harus dikawal dan dijaga agar tidak terjadi pelanggaran yang dapat mengurangi kualitas pemilu dan mencederai prinsip kedaulatan rakyat.

Pada masa penghitungan dan rekapitulasi suara di setiap tingkat masih mungkin terjadi pelanggaran dan penyelewengan yang menjadi sumber sengketa, baik itu berupa sengketa karena terjadinya pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana serta perselisihan hasil pemilu. Pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur KPU.

Bawaslu dan Panwaslu di setiap tingkatan memiliki peran sentral dalam penanganan pelanggaran administrasi dengan melakukan pengawasan dan menerima laporan dari masyarakat. Apabila menemukan terjadinya pelanggaran administrasi, Bawaslu atau Panwaslu melaporkan

kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang harus diputus dalam waktu 7 hari sejak diterimanya laporan. Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu.

Apabila Bawaslu atau Panwaslu menerima laporan adanya dugaan pelanggaran pemilu, hal itu disampaikan kepada penyidik kepolisian yang harus melakukan proses penyidikan dan melimpahkan kepada penuntut serta dilanjutkan dengan proses hukum di pengadilan negeri dan hanya dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi sebagai pengadilan terakhir pidana pemilu. Perlu diingat bahwa undang-undang menentukan bahwa pengadilan pelanggaran pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional.

Tahapan akhir setelah penetapan hasil pemilu secara nasional, sebelum pelantikan anggota DPR, DPD, dan DPRD, adalah peradilan perselisihan hasil pemilu yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Wewenang ini dapat dilihat sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi MK sebagai pengawal demokrasi (the guardian of the democracy).

Sebagai konsekuensi diantunya prinsip kedaulatan rakyat, penyelenggaraan negara berdasarkan UUD 1945 adalah penyelenggaraan negara dalam sistem demokrasi yang harus dikawal agar sesuai dengan kehendak rakyat yang memiliki kedaulatan. Karena itu, fungsi MK mengawal demokrasi adalah bagian tak terpisahkan dari fungsi MK mengawal konstitusi (the guardian of the constitution).

Wewenang MK memutus perselisihan hasil pemilu sebagai bagian dari fungsi mengawal demokrasi harus dilihat tidak sekadar sebagai peradilan untuk menyelesaikan perbedaan penghitungan antara peserta pemilu sebagai pemohon dan KPU sebagai termohon. Makna yang lebih penting dari peradilan tersebut adalah



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

memastikan bahwa para wakil rakyat yang terpilih benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat dengan cara menjaga agar tidak ada suara rakyat yang dihilangkan, dialihkan, ditambahkan, atau dengan kata lain dimanipulasi. Hal itu juga berarti mengukuhkan ikatan antara para wakil rakyat dengan para konstituennya.

Adanya wakil rakyat yang terpilih secara demokratis, bukan karena manipulasi, dan memiliki ikatan dengan konstituen menjadi prasyarat berjalannya demokrasi deliberative. Hanya dengan demikian proses konsultasi dan diskusi antara rakyat dan para wakilnya dalam pembuatan kebijakan publik dapat berjalan.

Peradilan perselisihan hasil pemilu merupakan peradilan yang bersifat cepat. Undang-undang hanya memberikan waktu 3x24 jam kepada DPP partai politik dan calon anggota DPD peserta pemilu sebagai pemohon untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap penetapan suara hasil penghitungan KPU. Adapun MK sendiri hanya diberi waktu 30 hari kerja untuk memutus seluruh permohonan yang diajukan peserta pemilu.

Untuk membuka kemudahan dan kesempatan yang lebih luas kepada peserta pemilu, MK melalui Peraturan MK No 16 Tahun 2009 menentukan bahwa dalam batas waktu 3x24 jam yang ditentukan oleh undang-undang, peserta pemilu dapat mengajukan permohonan secara online, e-mail, atau faksimile terlebih dahulu. Namun permohonan tertulis yang resmi harus sudah diterima MK dalam tenggat waktu 3x24 jam setelah berakhirnya batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan MK No 16 dan

tidak disebutkan secara khusus dalam undang-undang adalah tentang objek perselisihan.

Di samping perselisihan yang memengaruhi perolehan kursi partai politik dan terpilihnya calon anggota DPD, Peraturan MK No 16 menambahkan satu objek perselisihan lagi, yaitu perselisihan yang mempengaruhi terpenuhinya ambang batas parliamentary threshold sebesar 2,5% sebagaimana diatur dalam UU No 10 Tahun 2008.

Untuk berjalannya peradilan perselisihan hasil pemilu yang baik dan menghasilkan putusan berdasarkan kebenaran materiil, kesiapan semua pihak sangat diperlukan, terutamanya MK sendiri, peserta pemilu, dan KPU. Harus disadari bahwa peradilan ini tidak semata-mata mencari siapa yang salah. Peradilan ini harus lebih ditempatkan sebagai upaya memurnikan suara rakyat demi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis.

Oleh karena itu, baik pemohon maupun termohon harus menyiapkan dan mengajukan alat bukti dan saksi yang dapat mengemukakan fakta kebenaran materiil. Alat bukti yang penting adalah berita acara dan salinan penghitungan atau rekapitulasi penghitungan mulai dari TPS hingga tingkat nasional. Alat bukti tersebut tentu dimiliki oleh KPU dan salinannya juga diberikan kepada setiap saksi peserta pemilu.

Sementara saksi utama adalah saksi dari tiap-tiap peserta pemilu dan saksi dari pemantau pemilu. Jika kedua belah pihak secara jujur menyampaikan alat bukti dan saksi yang diperlukan, tentu kebenaran materiil akan terungkap dan berdasarkan hal itu hakim akan dapat membuat pertimbangan hukum dan memutus sesuai demi tegaknya keadilan substantif. (*)



Janedjri M. Gaffar



Menjaga Kemurnian Suara Rakyat



Janedjri M Gaffar

Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi

Setelah bekerja keras memeriksa, mengadili, dan memutus perkara perselisihan hasil Pemilihan Umum (PHPU) Legislatif 2009, akhirnya Mahkamah Konstitusi (MK) dapat menyelesaikan tugas konstitusionalnya pada 24 Juni 2009, tepat 30 hari kerja sejak proses registrasi perkara.

Perkara yang diterima oleh MK sebanyak 69 perkara yang diajukan oleh 42 partai politik peserta Pemilu dan 27 perkara yang diajukan calon anggota DPD. Perkara yang diajukan oleh 42 partai politik tersebut meliputi 615 kasus, yaitu obyek PHPU di daerah pemilihan tertentu yang memengaruhi perolehan kursi, baik DPR maupun DPRD.

Adapun untuk PHPU DPD, terdapat 28 calon anggota yang mengajukan perselisihan hasil ke MK, tetapi terdapat dua perkara yang disatukan karena dari provinsi yang sama. Apabila dilihat dari daerah pemilihan yang diperselisihkan oleh calon anggota DPD, yaitu dengan basis kabupaten/ kota, jumlah kasus untuk PHPU DPD adalah 107 kasus.

Karena dalam satu permohonan perkara terdiri atas banyak kasus yang dimohonkan, putusan MK memiliki amar putusan untuk setiap kasus yang berbeda-beda. Dari keseluruhan kasus yang diajukan oleh partai politik, terdapat 62 kasus yang dikabulkan, 5 kasus dinyatakan harus dilakukan penghitungan suara ulang, dan 4 kasus dinyatakan harus dilakukan pemungutan suara ulang. Untuk DPD, 2 perkara dinyatakan dikabulkan, 1 perkara dinyatakan harus dihitung ulang, dan 1 perkara harus dilakukan pemungutan suara ulang.

UU MK dan UU Pemilu menentukan bahwa obyek sengketa PHPU legislatif adalah penetapan

hasil pemilu yang dilakukan KPU yang memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Hal itu menunjukkan bahwa yang dipersengketakan adalah jumlah angka hasil penghitungan perolehan suara apabila terjadi antara penghitungan KPU dengan penghitungan peserta pemilu.

Meski demikian, "jumlah angka" hasil pemilu bukan merupakan hal yang sepele dan proses pemeriksaan persidangan tidak bisa dilakukan sekadar menggunakan kalkulator untuk memperoleh jumlah angka yang benar. Angka hasil pemilu merupakan representasi suara rakyat. Satu suara dalam pemilu mewakili satu suara rakyat yang berdaulat.

Oleh karena itu, angka tersebut harus diperoleh dengan cara yang benar sebelum pelaksanaan pemungutan suara sehingga setiap satu suara benar-benar mewakili aspirasi dan pilihan seorang pemilih yang berdaulat. Angka jumlah suara itu akan ditransformasikan menjadi kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu dan diisi oleh calon wakil rakyat yang dinyatakan sebagai calon terpilih.

Pilihan rakyat telah diberikan pada saat pemungutan suara. Pilihan itu adalah amanat yang harus dijaga kemurniannya walaupun mungkin pada akhirnya tidak mencukupi untuk dapat ditransformasikan menjadi perolehan kursi ataupun tidak mencukupi untuk menentukan seseorang menjadi calon terpilih.

Menjaga kemurnian suara rakyat inilah yang menjadi tugas MK dalam memutus sengketa PHPU, yaitu memastikan bahwa hasil pemilu diperoleh dengan cara yang benar serta benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat pada saat pemungutan suara. Mekanisme tersebut sangat penting artinya dalam upaya membangun dan menjaga berjalannya sistem demokrasi, yang tidak hanya prosedural tetapi juga substansial.

Pemilu adalah prosedur demokrasi yang harus dijalankan untuk membentuk pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Adapun substansi dalam prosedur tersebut adalah penyampaian pilihan rakyat untuk menentukan partai mana dan calon mana



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

29 Juni 2009

yang akan mewakilinya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Oleh karena itu, jika angka sebagai jumlah pilihan rakyat tidak diperoleh dengan cara yang benar, pemerintahan yang terbentuk juga tidak dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang demokratis. Pemilu hanya menjadi legitimasi bagi kekuasaan, bukan substansi pembentukan kekuasaan negara.

Keseluruhan putusan MK dalam perkara PPHU adalah untuk menjaga dan memurnikan suara rakyat. Putusan MK dapat menyatakan permohonan tidak dapat diterima, ditolak, atau dikabulkan. Dari keseluruhan perkara yang telah diputus, terdapat beberapa permohonan yang dikabulkan. Hal itu berarti terdapat kesalahan penghitungan hasil pemilu yang ditetapkan oleh penyelenggara.

Kesalahan tersebut dapat berupa kesalahan penjumlahan angka-angka, terjadinya penggelembungan dan pengurangan suara yang memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu, dan terjadinya penyelenggaraan pemilu, terutama saat pemungutan yang diikuti dengan penghitungan dan rekapitulasi, yang tidak sesuai dengan ketentuan yang menjamin diterapkannya prinsip jujur dan adil.

Kesalahan-kesalahan tersebut mengakibatkan jumlah angka hasil pemilu tidak seluruhnya mencerminkan pilihan rakyat sehingga harus dimurnikan kembali. Jika dilihat dari sisi substansi, putusan MK yang mengabulkan permohonan pemohon berperan memurnikan suara rakyat melalui tiga cara. Pertama, adalah putusan yang mengabulkan permohonan karena terjadinya kesalahan penghitungan atau terjadinya penggelembungan dan pengurangan suara.

Amar putusan ini juga membatalkan Keputusan KPU tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu sepanjang terkait dengan kasus yang diputus serta menetapkan perolehan suara pemohon yang benar.

Walaupun pemohon selalu membuat penghitungan sendiri dan memohon hasil penghitungan tersebut diputuskan sebagai penghitungan yang benar, MK selalu melakukan penghitungan sendiri melalui pemeriksaan alat bukti dan menetapkan sendiri hasil penghitungan yang benar.

Kedua, beberapa putusan MK memerintahkan dilakukannya pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang di daerah pemilihan tertentu. Pemungutan suara ulang harus dilaksanakan jika pemungutan suara yang dilakukan pada 9 April di daerah tersebut tidak mencerminkan pelaksanaan asas konstitusional pemilu, yaitu luber dan jujur.

Akibatnya, suara yang dihitung dan dijumlahkan menjadi hasil pemilu tidak benar-benar mencerminkan pilihan rakyat sehingga harus diulang untuk memurnikan suara itu. Demikian pula halnya dengan putusan yang memerintahkan penghitungan ulang adalah karena proses penghitungan dan rekapitulasi tidak dilakukan secara jujur dan adil sesuai dengan mekanisme yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, putusan yang memerintahkan pemungutan atau penghitungan suara ulang adalah untuk memurnikan suara rakyat dari pelanggaran yang meluas dan terstruktur yang dapat memanipulasi proses demokrasi dan mencederai suara rakyat. Ketiga, dalam PPHU Legislatif 2009, salah satu putusan MK juga menentukan cara penghitungan yang benar untuk proses penghitungan tahap ketiga di provinsi sesuai dengan ketentuan Pasal 205 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2008.

Putusan tersebut merupakan putusan permohonan dari beberapa partai politik dalam lingkup perkara PPHU berupa perselisihan yang terjadi karena perbedaan penafsiran antara KPU dengan peserta pemilu. Untuk dapat memutus perkara tersebut, MK harus terlebih dahulu menetapkan cara penghitungan yang benar berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2008, yang tentu saja berlaku umum untuk semua penghitungan tahap ketiga.

Pada putusan tersebut, ditegaskan bahwa MK tidak mengadili atau menguji peraturan KPU tentang tata cara penetapan perolehan kursi. MK hanya menetapkan pelaksanaan ketentuan Pasal 205 UU Nomor 10 Tahun 2008 sebagai sumber hukum bagi MK dalam memeriksa dan memutus perkara. Walaupun dalam peraturan KPU terdapat hal-hal yang perlu diperbaiki, hal itu merupakan bentuk pelaksanaan dan akibat hukum dari putusan MK tersebut.

Keberhasilan MK menjalankan wewenang konstitusional memutus sengketa PPHU tentu berkat kerja keras berbagai pihak, yaitu segenap jajaran MK serta pihak-pihak yang terkait. Sesuai dengan sifat putusan MK yang final dan mengikat, semua pihak tentu akan melaksanakan seluruh putusan MK.

Di sisi lain, dari proses persidangan juga mengemuka berbagai hal yang selayaknya menjadi bahan masukan bagi perbaikan pelaksanaan pemilu di masa yang akan datang, baik penyelenggara, pengawas maupun peserta pemilu. Itu semua semata-mata untuk meningkatkan kualitas demokrasi.