



Janedjri M. Gaffar



Mempertegas Sistem Presidensial



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Salah satu diskursus publik yang mengemuka di era Reformasi, bahkan mewarnai konstelasi politik munculnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, adalah mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Banyak pihak menyatakan bahwa terdapat ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut dan dipraktikkan. Di satu sisi, sistem yang dikembangkan memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial, tetapi di sisi lain jika dilihat dari sistem kepartaian yang multipartai, hal itu dianggap lebih dekat ke sistem parlementer. DPR dipandang memiliki kekuasaan yang lebih besar dan sering memasuki wilayah pemerintah.

Pada saat MPR mulai melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 pada 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial. Mempertegas dalam hal ini juga meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial. Oleh karena itu diskursus publik yang mempertanyakan sistem pemerintahan yang kita anut sangat positif sebagai media evaluasi publik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan serta sebagai landasan untuk menyempurnakan sistem pemerintahan presidensial berdasarkan amanat UUD 1945.

Untuk itu, perlu ditelaah mengenai sistem

pemerintahan, termasuk jenis-jenis dan dasar pembeda antara satu sistem dengan sistem lain. Telaah tersebut akan memberikan perspektif yang jelas tentang munculnya kritik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dan hubungannya dengan sistem kepartaian. Sistem pemerintahan merupakan salah satu istilah utama dalam kajian ilmu politik dan ilmu hukum tata negara. Istilah tersebut digunakan untuk menunjukkan bagaimana pemerintahan dalam suatu negara dijalankan. Faktor yang paling memengaruhi terjadinya perbedaan cara penyelenggaraan pemerintah adalah siapa atau lembaga apa yang memegang kekuasaan pemerintahan. Dua sistem yang paling dikenal adalah sistem parlementer dan sistem presidensial. Selain kedua sistem tersebut, sebenarnya terdapat sistem lain, misalnya sistem campuran yang dipraktikkan di Prancis dan sistem kolektif seperti dipraktikkan di Swiss.

Pembeda utama antara sistem parlementer dengan sistem presidensial adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem parlementer yang memegang kekuasaan pemerintahan adalah parlemen. Perdana menteri dengan kabinet pemerintahan sesungguhnya adalah organ parlemen yang melaksanakan tugas pemerintahan. Oleh karena itu seorang perdana menteri dan para menteri dapat merangkap, bahkan lazimnya, adalah anggota parlemen.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

14 Juli 2009

Dalam konstruksi demikian, wewenang pembentukan dan pembubaran pemerintahan sepenuhnya ada di tangan parlemen.

Sistem parlementer tidak dapat dilepaskan dari pandangan supremasi parlemen sehingga dapat dipastikan bahwa negara yang menganut supremasi parlemen akan menganut sistem parlementer. Salah satu konsekuensinya adalah tidak adanya pemisahan antara cabang kekuasaan legislatif dengan eksekutif.

Sebaliknya, dalam sistem pre-sidensial, pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden yang terpisah dengan kelembagaan parlemen. Pemisahan itu diperkuat dengan legitimasi politik yang sama antara presiden dengan parlemen, yaitu sama-sama dipilih oleh rakyat.

Dengan demikian dalam jabatan presiden juga terdapat unsur sebagai perwakilan rakyat, terutama untuk menjalankan pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menteri yang sepenuhnya diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada presiden karena pada prinsipnya semua jabatan-jabatan itu berada dalam satu organisasi, yaitu lembaga kepresidenan.

Sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan yang terpisah dengan lembaga parlemen, semua jabatan dalam lembaga kepresidenan tidak dapat dirangkap oleh anggota parlemen. Oleh karena itu pada prinsipnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan presiden.

Peran DPR adalah pada wilayah pembentukan undang-undang, yang dilakukan bersama presiden, sebagai dasar dan pedoman penyelenggaraan pemerintahan itu serta aspek pengawasan. Segala urusan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penentuan program pembangunan, alokasi anggaran, kebijakan pelaksanaan pemerintahan hingga pengangkatan pejabat-pejabat dalam lingkungan pemerintahan, merupakan wewenang presiden.

Namun, antara parlemen dan presiden atau

dalam sistem presidensial lebih dikenal dengan istilah legislatif dan eksekutif tidak berarti tidak memiliki hubungan sama sekali. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan antara keduanya sesungguhnya dibuat agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances), tanpa mengganggu kedudukan presiden yang telah ditentukan secara pasti masa jabatannya (fix term), kecuali karena alasan pelanggaran hukum tertentu yang memenuhi syarat sebagai dasar impeachment sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Pertanyaan tentang sistem pemerintahan mengemuka pada saat kedudukan DPR semakin kuat. Presiden dinilai tidak sepenuhnya dapat menjalankan pemerintahan karena banyak hal yang ditentukan oleh DPR. Hal itu terjadi karena adanya beberapa ketentuan undang-undang yang mengharuskan adanya konfirmasi DPR untuk pengangkatan dan penerimaan jabatan pemerintahan tertentu seperti penerimaan duta dan konsul dari negara lain. Selain itu, DPR juga dipandang terlalu dominan dalam penentuan kebijakan pemerintahan melalui mekanisme pembahasan RAPBN hingga satuan tiga serta melalui hak angket dan interpelasi untuk mengkritisi kebijakan tertentu.

Di sisi lain, ada pendapat yang menyatakan bahwa faktor melemahnya kedudukan presiden sehingga ada yang menilai seperti sistem parlementer adalah karena diterapkannya sistem multipartai. Sistem itu memungkinkan calon presiden dari partai yang tidak cukup kuat di DPR dapat terpilih. Konsekuensinya, presiden tidak cukup kuat pada saat harus berhadapan dengan DPR sehingga checks and balances tidak berjalan secara seimbang.

Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial tentu diperlukan berbagai upaya, baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan. Upaya hukum adalah pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, wewenang, dan hubungan antara



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

14 Juli 2009

eksekutif dan legislatif. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, perlu ditentukan batas wewenang dan hubungan antarkeduanya sesuai dengan semangat konstitusi. Hal yang merupakan wilayah pemerintah dikembalikan dan ditegaskan sebagai wewenang pemerintahan di bawah presiden, baik dalam hal perencanaan, penganggaran, penentuan kebijakan maupun pengangkatan jabatan-jabatan dalam lingkungan pemerintahan. Demikian pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR harus tetap dapat menjamin terciptanya *checks and balances* tanpa mengganggu wewenang yang dimiliki oleh presiden, terutama dalam menjalankan pemerintahan.

Terkait dengan sistem kepartaian, yang lebih terpengaruh kuat oleh sistem multipartai sesungguhnya adalah sistem parlementer. Semakin banyak partai politik yang memiliki kursi di parlemen, akan semakin mudah terjadi pergantian pemerintahan sesuai dengan konstelasi politik di tubuh parlemen. Hal itu berbeda dengan sistem presidensial di mana pembentukan dan masa jabatan presiden tidak ditentukan oleh kekuatan dalam lembaga legislatif. Presiden mendapatkan mandat dan legitimasi dari rakyat melalui pemilu, bukan dari partai politik yang mengusungnya. Legitimasi presiden bukan dari suara yang diperoleh partai politik pengusul pada saat pemilu legislatif, melainkan diperoleh dari suara rakyat pada saat pemilu presiden dan wakil presiden.

Namun, dalam praktik politik dan penyelenggaraan pemerintahan tentu terdapat kaitan antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial yang dijalankan. Tidak dapat dimungkiri bahwa semakin besar partai pendukung presiden di DPR, hal itu

akan memperkuat kedudukan presiden dan mempertegas sistem presidensial. Apabila tidak terlalu banyak partai politik, apalagi jika menganut sistem dua partai, kemungkinan dukungan terhadap presiden akan semakin besar.

Untuk menyederhanakan sistem kepartaian tentu tidak dapat dilakukan dengan menentukan secara rigid jumlah partai yang dibolehkan karena hal itu merupakan pelanggaran terhadap kebebasan berserikat. Bahkan, di negara-negara yang selama ini dikenal dengan sistem dua partai pun sesungguhnya terdapat banyak partai politik, tetapi hanya dua partai yang memiliki kekuatan mayoritas (*major party*).

Penyederhanaan dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen hukum seperti persyaratan pendirian, persyaratan mengikuti pemilu, persyaratan untuk memperoleh kursi di DPR (*parliamentary threshold*) ataupun persyaratan perolehan suara untuk mengikuti pemilu selanjutnya (*electoral threshold*). Instrumen itu harus dibuat untuk tujuan jangka panjang dan dilaksanakan secara konsisten dan tidak mudah diubah berdasarkan kepentingan sesaat.

Penyederhanaan juga dapat dilakukan secara alami dengan mendorong terwujudnya koalisi jangka panjang antarpolitical. Hal inilah yang terjadi di negara-negara demokrasi modern. Di Amerika Serikat dan Inggris terdapat banyak partai politik, tetapi mereka telah membangun koalisi yang kuat dan mengutub pada dua partai besar. Di Malaysia, Barisan Nasional adalah koalisi dari banyak partai politik. Munculnya koalisi permanen jangka panjang tentu akan berjalan seiring dengan pendewasaan para tokoh politik dan modernisasi organisasi partai politik itu sendiri.



Janedjri M. Gaffar



Antara Prosedur dan Substansi Demokrasi



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Bangsa Indonesia telah berhasil menjalankan pemungutan suara untuk pemilu presiden dan wakil presiden pada 8 Juli yang lalu. Saat ini kita sedang menunggu hasil rekapitulasi KPU untuk menetapkan pasangan calon terpilih sesuai dengan ketentuan UUD 1945 serta menanti apakah ada permohonan keberatan kepada MK terhadap penetapan KPU itu.

Seperti halnya pelaksanaan pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden ini pun dapat dikatakan berjalan dengan lancar. Namun, terdapat persoalan di beberapa tahapan yang mengganggu kualitas penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan. Persoalan tersebut pada intinya adalah persoalan prosedur sebagai instrumen penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan KPU. Jika melihat pengalaman yang lalu, baik pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden, terdapat dua level persoalan prosedural.

Pertama, persoalan dalam prosedur itu sendiri yang kurang sesuai dengan substansi demokrasi yang hendak ditegakkan. Misalnya, ketentuan bahwa warga negara yang dapat menggunakan hak pilih adalah yang ada dalam DPT, padahal banyak yang belum masuk dalam DPT. Kedua, persoalan pada tataran praktik pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah diatur dalam peraturan perundangundangan.

Misalnya, proses penghitungan suara atau rekapitulasi hasil tidak dihadiri oleh saksi-saksi yang sah. Untuk persoalan kedua ini sesungguhnya telah diatur mekanisme penegakan dan penyelesaian baik dari sisi administratif maupun pidana. Adapun persoalan pada level aturan dapat diselesaikan

melalui mekanisme judicial review dan legislative review.

Prosedur adalah mekanisme berisi tata cara yang harus dijalani dalam melaksanakan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan itu sendiri.

Prosedur dibuat dengan berpedoman pada prinsip-prinsip tertentu sesuai dengan karakter dan sifat dari tujuan kegiatan. Dengan demikian, prosedur mengabdikan pada tujuan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tujuan yang hendak dicapai adalah memberikan pelayanan publik terbaik dan memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu prosedur birokrasi pemerintahan diciptakan pada hakikatnya agar pelayanan publik dapat diberikan dengan baik dan kesejahteraan umum dapat ditingkatkan dengan cepat. Dengan kata lain prosedur birokrasi harus mempermudah dan mempercepat pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan.

Demikian pula halnya di bidang hukum. Prosedur diwadahi dalam hukum acara dengan fungsi utama menegakkan hukum materiil. Tujuan hukum acara pidana misalnya adalah untuk menegakkan hukum pidana materiil dan menemukan kebenaran materiil tentang terjadinya suatu tindak pidana serta menentukan pelaku yang harus bertanggung jawab dengan tetap menempatkan tersangka sebagai pribadi hukum yang harus dilindungi sesuai dengan asas praduga tak bersalah. Dengan demikian hukum acara tidak boleh justru mengaburkan kebenaran materiil dan menjadi alat legitimasi pelanggaran terhadap tersangka.

Pemilu adalah sarana utama mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilu adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada. Oleh karena itu, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

22 Juli 2009

Dalam konteks ini hak warga negara untuk memilih merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Oleh karena itu dalam UU Pemilu dinyatakan bahwa pemilih didaftar oleh KPU [Pasal 27 ayat (2) UU 42/2008]. Untuk memastikan bahwa seluruh warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya tentu diperlukan prosedur tertentu. Prosedur juga diperlukan untuk menghindari kemungkinan kecurangan pemilu yang bertentangan dengan asas *luber dan jurdil* seperti kemungkinan seorang pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari satu kali.

Selain itu, prosedur juga diperlukan sebagai satu kesatuan perencanaan penyelenggaraan pemilu terkait dengan logistik pemilu, penentuan pembagian TPS serta distribusi logistik. Namun demikian pembentukan prosedur tidak boleh menghalangi hal yang substansial, yaitu memenuhi hak pemilih untuk memilih. Salah satu masalah prosedural yang mengemuka, baik dalam pemilu legislatif maupun pemilu presiden yang lalu, adalah DPT yang banyak mendapat kritik dari berbagai pihak.

Hal itu karena adanya kelemahan dalam DPT yang telah disusun berupa adanya warga negara yang terdaftar lebih dari satu kali dalam DPT dan di sisi lain terdapat warga negara yang memiliki hak pilih tetapi tidak terdaftar dalam DPT. Kondisi tersebut dapat mengakibatkan terlanggarnya hak pilih (*right to vote*) warga negara yang merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945.

Hal itu tentu bertentangan dengan substansi demokrasi sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan rakyat melalui mekanisme pemilu. Di sisi lain, hal itu akan memengaruhi jumlah partisipasi warga negara dalam pemilu yang pada akhirnya mengurangi legitimasi hasil pemilu. Jika masalah tersebut tidak diselesaikan, bukan tidak mungkin akan muncul pandangan bahwa presiden dan wakil presiden yang terpilih bukan merupakan pilihan rakyat yang sesungguhnya.

Dalam situasi kritis yang mendesak sebelum pelaksanaan pemilu presiden, kita bersyukur terdapat warganegara yang memiliki kesadaran konstitusional sangat tinggi. Pada saat tidak terdaftar dalam DPT padahal telah memenuhi syarat untuk memiliki hak

pilih, segera lakukan upaya konstitusional dengan cara mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada MK.

Sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan sekaligus penjaga demokrasi (*the guardian of democracy*) MK segera menyelenggarakan persidangan dan memutus permohonan tersebut. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa hak untuk memilih merupakan hak asasi dan hak konstitusional warga negara. Hak tersebut tidak boleh dihambat ataupun dihalangi oleh ketentuan prosedur administratif yang dapat mempersulit warga negara menggunakan hak pilih.

Ketentuan yang mengha-ruskan pemilih terdaftar dalam DPT untuk dapat menggunakan hak pilihnya merupakan prosedur administratif yang tidak boleh menegasikan substansi hak warga negara untuk memilih dalam pemilu. Terhadap persoalan hukum yang diajukan pemohon, MK memberikan putusan, yang tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga solusi hukum demi menjaga hak konstitusional warga negara dan substansi demokrasi tanpa mengganggu proses pemilu yang sudah di depan mata.

MK memutuskan bahwa ketentuan tentang keharusan pemilih terdaftar dalam DPT (Pasal 28 dan Pasal 111 UU 42/2008) konstitusional bersyarat. MK memutuskan bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT tetap dapat menggunakan hak pilih dengan menggunakan KTP disertai kartu keluarga atau paspor dengan mekanisme yang juga ditentukan dalam putusan itu. Putusan tersebut memiliki peran penting menegaskan bahwa substansi tidak boleh dinegasikan oleh prosedur yang justru sesungguhnya dibuat untuk mewujudkan substansi itu.

Putusan itu juga telah membantu menyelamatkan legitimasi pelaksanaan pemilu yang pada saat-saat menjelang pemungutan suara banyak tuntutan terkait dengan DPT. Di sisi lain, putusan tersebut sudah selayaknya menjadi pertimbangan dalam proses pembentukan aturan prosedural agar memperhatikan substansi yang hendak ditegakkan. Selain itu, penyusunan prosedur juga harus memperhatikan kesiapan, baik yang dimiliki oleh aparaturnya maupun kesiapan masyarakat sendiri.



Janedjri M. Gaffar



MK: Menegakkan Keadilan Substantif



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Hari ini, 13 Agustus 2009, Mahkamah Konstitusi (MK) tepat berusia enam tahun. Lahirnya MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman merupakan upaya institusionalisasi agenda reformasi dan demokratisasi guna mewujudkan negara hukum yang demokratis berdasarkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi.

MK didirikan untuk menjamin bahwa UUD 1945 sebagai hukum tertinggi benar-benar dilaksanakan dalam segenap kehidupan berbangsa dan bernegara, menjamin berjalannya prinsip checks and balances, serta menjamin keberlangsungan demokrasi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Pasal 24 UUD 1945 menyatakan bahwa tugas utama MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman adalah menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ketentuan itu dapat dimaknai bahwa dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara orientasi utama MK adalah demi tegaknya hukum dan keadilan. Dalam memutus pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga negara, perselisihan hasil pemilu, pembubaran partai politik, serta pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, MK tidak

semata-mata melihat aspek legalitas, tetapi juga mengedepankan aspek keadilan.

Tanggung jawab konstitusional menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan tersebut menempatkan MK tidak semata-mata sebagai court of law, tetapi juga sebagai court of justice. Konstruksi demikian merupakan perkembangan yang tidak dapat dihindarkan walaupun dari sisi teoretis ada yang membedakan antara court of justice yang dijalankan oleh pengadilan biasa dan court of law yang diperankan oleh pengadilan konstitusi. Bagaimanapun, antara hukum dan keadilan tidak dapat dipisahkan karena tujuan utama hukum adalah menegakkan keadilan.

Selama enam tahun keberadaan MK, terdapat tiga jenis permohonan perkara yang telah diterima, diperiksa, diadili, dan diputus, yaitu pengujian undang-undang, perselisihan hasil pemilu, dan sengketa kewenangan lembaga negara. Perkara yang paling banyak diterima adalah pengujian undang-undang dan perselisihan hasil pemilu.

Dari kedua jenis perkara tersebut banyak perkara yang mengharuskan MK memutus dengan mengedepankan tujuan menegakkan keadilan substantif. Dalam pengujian undang-undang, perkara yang harus diperiksa dan diputus tidak hanya terkait dengan pertanyaan apakah suatu ketentuan undang-undang bertentangan dengan ketentuan tertentu dalam UUD 1945.



Janedjri M. Gaffar



Tanggung jawab konstitusional menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan tersebut menempatkan MK tidak semata-mata sebagai court of law, tetapi juga sebagai court of justice.

Banyak perkara yang mengharuskan MK menguji ketentuan suatu undang-undang dengan nilai keadilan sebagai nilai dasar yang menjiwai UUD 1945. Bahkan, MK juga dihadapkan pada tuntutan untuk memberikan kepastian penafsiran undang-undang yang sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat.

MK sering juga dituntut memberikan putusan yang memberikan solusi hukum atas ketidakpastian yang diakibatkan oleh ketentuan yang multitafsir atau pada saat terjadi kekosongan hukum. Demikian pula halnya dalam perselisihan hasil pemilu, MK bergerak menjadi pengadilan yang menegakkan keadilan substantif dan bukan sekadar pengadilan perselisihan penghitungan atau yang sering disebut sebagai pengadilan kalkulator.

Pergerakan atau pergeseran tersebut terjadi bukan karena kehendak para hakim konstitusi untuk memperluas kompetensi yang dimiliki MK, tetapi semata-mata untuk menegakkan konstitusi dan memenuhi tuntutan keadilan substantif. Hasil pemilu adalah manifestasi suara rakyat. Untuk menjamin hal itu harus dipastikan bahwa hasil pemilu harus didapatkan dengan cara yang benar, jujur dan adil, serta dihitung dengan benar pula sesuai dengan prinsip one man, one vote, one value.

Oleh karena itu, perselisihan hasil pemilu tidak dapat dilihat secara sempit sebagai perselisihan perhitungan di atas kertas, tetapi harus melihat bagaimana suara itu diperoleh. Suara yang diperoleh dengan cara yang melanggar prinsip jujur dan adil tentu tidak dapat dibiarkan karena sama halnya dengan membiarkan terjadinya ketidakadilan, baik bagi peserta pemilu maupun bagi pemilih itu sendiri.

Menutup mata terhadap pemilu yang melanggar prinsip jujur dan adil sama halnya dengan membiarkan terbentuknya pemerintahan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

13 Agustus 2009

yang bukan merupakan manifestasi kehendak rakyat. Pemilu hanya akan menjadi prosedur memperoleh kekuasaan semata. Jika terjadi demikian, hal itu akan menjadi awal dari malapetaka dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hakim konstitusi adalah penentu terlaksananya wewenang konstitusional yang dimiliki MK. Oleh karena itu segenap organisasi MK diorientasikan untuk memberikan dukungan terhadap tugas dan tanggung jawab hakim konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

Dukungan administrasi umum dan justisial diberikan untuk mendukung kinerja hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara sesuai dengan hukum dan keadilan serta menjamin bahwa masyarakat mendapatkan keadilan dalam proses beperkara. Jika layanan administrasi tidak diberikan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance di lembaga peradilan, dapat dipastikan masyarakat telah mendapatkan perlakuan yang tidak adil dan diskriminatif sejak pendaftaran perkara hingga proses untuk memperoleh putusan pengadilan.

Pada saat administrasi peradilan sudah dijalankan secara diskriminatif dan tidak adil, putusan yang adil pun sulit dicapai. Bahkan, putusan yang adil pun dapat kehilangan makna apabila diputus dalam waktu yang lama dan tidak dapat segera diakses oleh masyarakat yang berhak (justice delayed, justice denied).

Oleh karena itu, untuk dapat memutus sesuai dengan nilai dan rasa keadilan

substansial, dukungan administrasi umum dan justisial diperlukan agar hakim konstitusi dapat dengan mudah dan cepat memeriksa dan menilai permohonan, alat bukti, serta keterangan saksi dan ahli sebagai bahan pertimbangan hukum putusan majelis hakim. Untuk itu disusun mekanisme dan prosedur administrasi yang tepat dan cepat, apalagi untuk perkara PHPU yang harus diputus dengan cepat sesuai dengan batasan yang diberikan oleh undang-undang.

Di samping layanan terhadap hakim konstitusi, administrasi umum dan justisial juga memberikan layanan kepada masyarakat. Layanan yang diberikan tidak hanya terbatas pada penerimaan permohonan yang dilakukan secara profesional, tetapi juga memberikan informasi dan data yang diperlukan oleh masyarakat untuk memperoleh keadilan sesuai dengan wewenang yang dimiliki MK.

Hal itu diperlukan agar semakin banyak masyarakat yang memiliki pengetahuan cukup untuk dapat menggunakan hak beperkara di Mahkamah Konstitusi sehingga mendorong terwujudnya persamaan di hadapan hukum dan peradilan (equality before the law and court). Peran tersebut juga diniatkan untuk memberikan dan memudahkan masyarakat memperoleh haknya mendapatkan keadilan (access to justice) melalui pengadilan konstitusi (access to court).



Janedjri M. Gaffar



Demokrasi Pasca-Pemilu 2009



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Bangsa Indonesia telah berhasil menyelenggarakan perhelatan akbar dalam kehidupan berdemokrasi, yaitu Pemilu 2009. Meskipun terdapat beberapa permasalahan, tahap demi tahap penyelenggaraan Pemilu 2009 dapat dilalui secara damai dan berkeadaban.

Kekurangan dan kelemahan tentu akan menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang. Hal itu juga menunjukkan bahwa bangsa Indonesia telah semakin dewasa dalam berdemokrasi. Kekalahan diterima dengan lapang dada dan kekecewaan kelompok tidak dilampiaskan dengan tindakan yang merugikan kepentingan bangsa secara keseluruhan.

Dalam negara demokrasi, pemilu merupakan mekanisme memperbarui perjanjian sosial warga negara dan pembentukan kelembagaan demokrasi. Hasil pemilu menjadi dasar pembentukan kelembagaan negara yang menentukan jalannya pemerintahan lima tahun berikutnya. Berdasarkan hasil Pemilu 2009 akan terbentuk DPR serta presiden dan wakil presiden untuk masa jabatan 2009–2014.

Setelah berhasil melaksanakan pemilu,

saatnya bangsa Indonesia kembali menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara demi terwujudnya tujuan nasional sesuai dengan kerangka dasar konstitusional. Setiap penyelenggara negara dan warga negara memiliki peran penting.

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan lima tahun ke depan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemenang pemilu, tetapi tanggung jawab seluruh komponen bangsa sesuai dengan posisi dan profesi masing-masing.

Demokrasi tidak berakhir bersamaan dengan berakhirnya pelaksanaan pemilu. Demokrasi tetap harus dijalankan secara berkelanjutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan keseharian kehidupan berbangsa dan bernegara.

Demokrasi pascapemilu dijalankan paling tidak dalam dua bentuk. Pertama, penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara sebagai suprastruktur politik dan, kedua, dalam bentuk partisipasi masyarakat. Lembaga-lembaga negara, khususnya lembaga legislatif dan eksekutif, telah dibentuk melalui mekanisme pemilu sebagai wujud pilihan rakyat.

Di samping itu, rakyat telah membuat kesepakatan tentang tugas dan wewenang tiap lembaga dalam keseluruhan organisasi negara untuk mencapai tujuan nasional. Kesepakatan tersebut tertuang dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi yang disusun melalui proses demokrasi serta dengan substansi untuk mewujudkan negara demokrasi.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

25 Agustus 2009

Dengan demikian, demokrasi tidak hanya menentukan siapa yang harus melaksanakan penyelenggaraan negara, tetapi juga apa yang harus dilakukan setiap penyelenggara negara itu. Pelaksanaan wewenang setiap lembaga negara juga harus dimaknai sebagai pelaksanaan demokrasi.

Dengan demikian setiap lembaga negara dan penyelenggara negara harus melaksanakan wewenangnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan aturan hukum. DPR menjalankan wewenang sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan budgetting.

Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan. Adapun lembaga yudikatif menyelenggarakan kekuasaan mengadili. Ketiganya dijalankan beriringan berdasarkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances) untuk bersama-sama mencapai tujuan nasional dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Pascapemilu, demokrasi juga harus tetap berjalan dalam hubungan antara warga negara dengan negara. Negara dan para penyelenggara negara yang terbentuk melalui pemilu harus selalu mendengar dan menjadikan “suara rakyat” sebagai dasar utama pengambilan keputusan dan kebijakan.

Di sinilah esensi dari demokrasi sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Di sini pula hak berserikat dan mengeluarkan pendapat diperlukan sekaligus bermakna. Hak itu diperlukan dan hanya bermakna pada pemerintahan yang mau mendengarkan suara rakyat.

Oleh karena itu, dalam sistem demokrasi perwakilan tidak hanya dikenal adanya perwakilan secara fisik berupa orang yang dipilih untuk menduduki jabatan sebagai wakil rakyat, tetapi juga dikenal adanya representation in ideas. Hal itu diwujudkan dalam bentuk opini publik atau usulan dari masyarakat terkait dengan kebijakan tertentu.

Ide-ide atau aspirasi publik dapat dikemukakan dalam berbagai bentuk media yang dilakukan berbagai pihak. Representation in ideas dapat berbentuk opini yang muncul dari serangkaian peristiwa dan pendapat masyarakat yang dimuat media massa. Media massa menjadi media publik di mana masyarakat dapat mengemukakan pendapat dan aspirasi.

Oleh karena itu kebebasan pers harus dijamin dan dikatakan sebagai pilar keempat demokrasi. Aspirasi publik juga dapat disampaikan melalui berbagai macam organisasi seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi profesi, serta lembaga swadaya masyarakat.





Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

25 Agustus 2009

Walaupun bukan merupakan organisasi politik, semua organisasi tersebut merupakan kekuatan yang dimiliki masyarakat sipil sendiri dan memiliki mekanisme untuk dapat mengetahui dan memperjuangkan kepentingan warga negara. Oleh karena itu, organisasi tersebut dalam teori politik merupakan infrastruktur politik yang berperan dalam penyelenggaraan politik demokrasi. Selain organisasi masyarakat sipil, tentu partai politik (parpol) juga memiliki peran yang sangat besar. Parpol dibentuk untuk menjalankan fungsi penyerapan, agregasi, serta sosialisasi dan komunikasi politik.

Parpol memiliki kedudukan strategis karena memiliki hubungan langsung dengan suprastruktur politik. Fungsi parpol tidak selayaknya dan tidak cukup hanya dijalankan pada saat menjelang pelaksanaan pemilu. Menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat sudah selayaknya dijalankan dari hari ke hari sebagai aktivitas utama parpol.

Dengan demikian parpol akan benar-benar hidup dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, tidak hanya bergerak saat pemilu, lalu tidak terdengar keberadaannya hingga pemilu berikutnya. Pada saat setiap lembaga negara menjalankan wewenang berdasarkan pada aspirasi publik serta terdapat ruang publik yang luas untuk berpartisipasi, pada saat itu

tercipta demokrasi yang sesungguhnya.

Demokrasi tidak hanya dilakukan untuk memilih orang, tetapi yang lebih substansial adalah demokrasi menjadi roh dari penyelenggaraan negara melalui mekanisme konsultasi secara berkelanjutan. Pemerintahan benar-benar dijalankan dari rakyat, dalam arti bukan saja pejabat yang memerintah yang berasal dari rakyat, tetapi juga apa yang dijalankan juga diputuskan sesuai dengan aspirasi rakyat.

Hal itu dengan sendirinya merupakan bentuk pemerintahan oleh rakyat dan sematamata diabdikan untuk kepentingan seluruh rakyat. Demokrasi substantif hanya dapat berjalan dengan peran serta seluruh lapisan masyarakat.

Untuk menjalankan demokrasi itu tidak dapat hanya diserahkan kepada kelompok pemenang pemilu, tetapi membutuhkan kerja sama semua komponen bangsa. Keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 2009 adalah suatu kemenangan besar. Kemenangan itu milik semua komponen bangsa dan lebih penting artinya daripada kemenangan peserta pemilu.



Janedjri M. Gaffar



Harapan Untuk DPR 2009-2014



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Setelah melalui berbagai tahapan dalam Pemilu 2009, akhirnya anggota DPR 2009–2014 hari ini dilantik. Pelantikan tersebut memiliki makna yang sangat penting dalam negara demokratis karena aspirasi rakyat yang disalurkan melalui pemilu telah mengkristal dan tepersonifikasi secara resmi pada diri para wakil rakyat di DPR.

Karena itu konfigurasi anggota DPR yang dilantik hari ini merupakan salah satu hasil dari dinamika pembaruan perjanjian sosial yang dilakukan melalui pemilu. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki kedudukan yang sangat penting sesuai dengan prinsip demokrasi yang kita anut. Demokrasi modern yang hanya dapat dilakukan melalui sistem demokrasi perwakilan membutuhkan adanya lembaga perwakilan yang bertindak untuk dan atas nama rakyat yang memilihnya.

Demokrasi dalam arti pemerintahan oleh rakyat dilaksanakan terutama oleh DPR yang anggota-anggotanya dipilih dari rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Karena itu, DPR memiliki fungsi dan hak yang sangat menentukan penyelenggaraan negara dan pembangunan lima tahun yang akan datang. Anggota DPR 2009–2014 juga dapat dikatakan memiliki hubungan tersendiri dengan pemilih jika dibandingkan dengan anggota DPR sebelumnya. Hal itu terkait dengan mekanisme penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, berbeda dengan sistem sebelumnya yang lebih ditentukan

oleh nomor urut walaupun dikombinasikan dengan capaian bilangan pembagi pemilih.

DPR memiliki tiga fungsi konstitusional, yaitu fungsi legislasi, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut adalah konsekuensi dari kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Fungsi legislasi adalah fungsi dalam pembuatan undang-undang. Fungsi ini merupakan perwujudan dari kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Dalam negara hukum, setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan, baik berupa kebijakan maupun tindakan, harus dilakukan berdasarkan aturan hukum. Setiap kewenangan yang dimiliki oleh lembaga atau pejabat publik bersumber pada aturan hukum dan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum. Undang-undang merupakan produk hukum utama dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan undang-undang menjabarkan dan melaksanakan amanat konstitusi.

Undang-undang mengikat secara umum, baik warga negara maupun penyelenggara negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh karena itu dalam tradisi hukum Eropa kontinental, fungsi legislasi dapat dikatakan merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan. Melalui fungsi tersebut, para wakil rakyat anggota DPR menentukan bagaimana kehidupan berbangsa dan bernegara dijalankan sesuai dengan konstitusi. Fungsi kedua adalah fungsi penganggaran. Fungsi ini dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang APBN yang diajukan Presiden.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

1 Oktober 2009

APBN merupakan dokumen yang berisi program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam waktu satu tahun serta alokasi anggaran yang akan dibelanjakan dan diperoleh sebagai penerimaan negara. Walaupun RAPBN diajukan oleh presiden, tetapi juga meliputi program dan anggaran yang dikelola oleh cabang kekuasaan yang lain, termasuk legislatif dan yudikatif. Dalam penyusunan APBN tidak hanya dibahas dan ditentukan pengalokasian anggaran untuk setiap lembaga negara atau instansi, tetapi yang lebih penting adalah pembahasan program dan kegiatan yang akan dilakukan.

Melalui pembahasan tersebut, anggota DPR ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai dengan amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili. Fungsi ketiga adalah fungsi pengawasan. Dari sisi objeknya, pengawasan yang dilakukan oleh DPR adalah terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN. Dari sudut politik ketatanegaraan, fungsi pengawasan DPR adalah untuk menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Fungsi peng-awasan DPR diperlukan untuk menjamin berjalannya prinsipsalingmengawasi dan mengimbangi antarcabang kekuasaan. Di sisi lain, pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang dan APBN yang telah dibuat DPR dan Presiden benar-benar dilaksanakan dengan baik oleh semua lembaga negara dan instansi pemerintahan. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan DPR tidak selalu berarti berhadaphadapan dengan pemerintah, khususnya Presiden.

Pengawasan DPR juga harus dilihat sebagai upaya bersama untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan benar-benar untuk kepentingan rakyat sesuai dengan aturan hukum yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut, DPR tentu akan menunjukkan jati diri sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Hal itu dilakukan dengan senantiasa membuka ruang partisipasi dan konsultasi publik dalam pengambilan keputusan. Untuk itu diperlukan



Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut, DPR tentu akan menunjukkan jati diri sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Untuk itu diperlukan transparansi pelaksanaan ketiga fungsi tersebut.

transparansi pelaksanaan ketiga fungsi yang dimiliki yang pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD.

Segegap bangsa Indonesia tentu berharap besar terhadap DPR yang baru dilantik. Berbagai persoalan kebangsaan dan ke-negaraan perlu segera mendapat perhatian dan pemecahan. Agenda pembangunan harus dilanjutkan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang telah dicita-citakan sejak awal kemerdekaan. Untuk itu diperlukan kinerja DPR yang selalu meningkat dalam menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki. Kita percaya bahwa para anggota DPR yang hari ini dilantik memiliki kemampuan untuk memenuhi harapan tersebut.

Anggota DPR adalah orang-orang terpilih yang telah melalui seleksi ketat, mulai dari internal partai politik hingga pemilihan umum. Namun, untuk dapat menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki dengan bidang yang sangat luas, tentu diperlukan dukungan dari berbagai pihak. Peran serta masyarakat tetap diperlukan untuk menjamin bahwa anggota DPR benar-benar selalu bertindak sebagai wakil rakyat.

Peran serta tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai bentuk mulai dari masukan secara langsung dalam forum rapat kerja, rapat dengar pendapat hingga kritik membangun sebagai bentuk pengawasan publik.



Janedjri M. Gaffar



Checks and Balances dalam sistem Presidensial



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Sesuai dengan kalender ketatanegaraan, besok, 20 Oktober 2009, calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil Pemilu 2009 akan dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia 2009-2014. Pelantikan itu merupakan momentum awal bagi Presiden dan Wakil Presiden untuk menjalankan pemerintahan hingga lima tahun ke depan.

Setelah pelantikan, agenda utama yang jauh hari telah mendapat perhatian publik adalah pembentukan kabinet yang berisi menteri-menteri dan jabatan lain setingkat menteri. Perbincangan komposisi kabinet tidak hanya seputar siapa yang akan dipilih memegang jabatan kementerian dalam kabinet, tetapi juga menyentuh bangunan demokrasi dan ketatanegaraan, terutama tentang posisi partai oposisi dan keberlangsungan mekanisme checks and balances. Pertanyaan mendasar yang harus dijawab adalah bagaimanakah mekanisme checks and balances dilakukan dalam sistem presidensial? Apakah untuk itu mengharuskan adanya partai oposisi?

Perbedaan mendasar antara sistem presidensial dan sistem parlementer adalah pada pemegang dan penentu kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem presidensial, pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden. Kekuasaan tersebut terpisah dari kekuasaan legislatif yang dipegang oleh parlemen. Sebaliknya, ciri utama sistem parlementer adalah pada kekuasaan pemerintahan yang ada pada parlemen itu sendiri. Oleh karena itu, kabinet adalah bagian dan bergantung kepada parlemen. Dengan sendirinya, dalam sistem parlementer terjadi penyatuan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif.

Penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam parlemen tersebut merupakan salah satu konsekuensi dari prinsip supremasi parlemen.

Dalam penyatuan itu dengan sendirinya tidak mungkin diterapkan prinsip checks and balances antara parlemen dan kabinet karena pada hakikatnya kabinet adalah bagian dari parlemen. Bahkan apa yang dilakukan oleh kabinet sepenuhnya bergantung pada keputusan parlemen. Dalam struktur parlementer yang demikian, terdapat potensi yang memungkinkan munculnya diktator mayoritas. Pada titik inilah keberadaan partai oposisi sangat diperlukan sebagai instrumen checks and balances. Partai oposisi adalah partai yang tidak terlibat dalam kabinet karena kursi yang diperoleh tidak mencukupi untuk memenangi suara dalam pembentukan kabinet. Dengan sendirinya



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

19 Oktober 2009

partai itu juga akan selalu kalah dalam proses pengambilan keputusan di parlemen.

Oleh karena itu, posisi terbaik yang harus diambil adalah menjadi oposisi untuk meraih simpati rakyat demi kemenangan pada pemilu selanjutnya. Oposisi dalam hal ini tidak saja terhadap kabinet pemerintahan, tetapi juga terhadap kelompok mayoritas di parlemen. Pengawasan dan pengkritisan yang dilakukan partai oposisi tidak terbatas pada pelaksanaan kebijakan atau undang-undang, tetapi juga terhadap kebijakan dan undang-undang itu sendiri yang pada satu titik dapat menjatuhkan kabinet dengan menyampaikan mosi tidak percaya.

Adapun dalam sistem presidensial, mekanisme checks and balances telah dilembagakan dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan parlemen. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam hubungannya dengan parlemen, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali karena alasan-alasan tertentu dan dengan mekanisme yang khusus pula. Dalam sistem presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Melalui fungsi legislasi, kekuasaan



presiden dalam menjalankan pemerintahan dibatasi dan diimbangi melalui undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama-sama presiden dan untuk beberapa bidang tertentu juga melibatkan DPD sebagai representasi daerah.

Pengimbangan terhadap kekuasaan presiden juga terjadi dalam proses pembuatan APBN sebagai acuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Setiap RAPBN harus disetujui DPR dengan masukan dari DPD untuk dapat ditetapkan sebagai APBN. Dengan demikian sesungguhnya DPR dan DPD juga ikut menentukan kebijakan program pemerintahan dan penganggaran yang tertuang dalam APBN.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

19 Oktober 2009

Melalui fungsi pengawasan, DPR dan DPD akan senantiasa melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan. Pengawasan ini dimaksudkan agar undang-undang dan kebijakan yang telah dibuat benar-benar dilaksanakan dan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menjatuhkan pemerintahan karena salah satu ciri sistem presidensial yang dibangun adalah menentukan masa jabatan presiden secara pasti (*fix term*) kecuali karena alasan pelanggaran hukum dan ketidakmampuan menjabat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Menjadi kewajiban seluruh anggota DPR dan DPD untuk melaksanakan ketiga fungsi yang dimiliki untuk berjalannya mekanisme *checks and balances* tanpa memandang induk partai politik apakah memiliki tokoh dalam kabinet atau tidak. Bahkan, anggota DPR dari partai presiden pun harus melaksanakan ketiga fungsi tersebut.

Struktur kelembagaan presidensial yang demikian menjadikan ada atau tidak adanya partai oposisi tidak relevan dengan upaya menciptakan *checks and balances*. Semua anggota DPR, dari partai oposisi ataupun bukan, tetap harus menjalankan ketiga fungsi yang dimiliki sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances*.

Bahkan, menjadi atau tidak menjadi partai oposisi dalam sistem presidensial sama-sama tidak dapat menjatuhkan *pre-siden* dan wakil presiden kecuali karena alasan pelanggaran

hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi melalui mekanisme *impeachment*.

Menteri memang merupakan jabatan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa menteri bukan pegawai tinggi biasa. Menteri-menterilah yang terutama akan menjalankan pemerintahan (*pouvoir executif*) dalam praktik. Oleh karena itu Presiden SBY tentu akan sangat selektif dalam memilih menteri-menterinya dan adalah hak Presiden sepenuhnya untuk melakukan hal tersebut sesuai dengan mandat konstitusi. Tentu dalam pembentukan kabinet nantinya Presiden akan sangat memperhatikan kualitas kepemimpinan dan kompetensi yang dimiliki seseorang. Namun, mungkin perlu pula ada pertimbangan politis di dalamnya.

Bagaimanapun postur kabinet yang akan datang adalah hak Presiden untuk menentukan sesuai dengan mandat rakyat dan konstitusi. Kiranya tidak perlu ada kekhawatiran hal itu akan melahirkan kekuasaan yang terlalu kuat atau terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Jika semua lembaga negara, terutama kekuasaan legislatif, menjalankan fungsinya, dengan sendirinya kekhawatiran itu dapat dicegah karena sesungguhnya mekanisme *checks and balances* telah built in dalam sistem presidensial yang dibangun. Selamat menjalankan roda pemerintahan. (*)



Janedjri M. Gaffar



Constitutional Question Menggagas



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Perubahan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di era Reformasi ditandai dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan tersebut bersifat sangat mendasar, terutama dalam mengonstruksikan hubungan antara negara dan warga negara.

Jaminan terhadap hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara menjadi salah satu materi pokok yang diatur secara mendetail dan ditegaskan merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah, untuk perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhannya. Di sisi lain, salah satu materi perubahan juga menegaskan prinsip supremasi konstitusi, yaitu memosisikan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Ketentuan itu mengubah prinsip supremasi MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pada saat konstitusi ditempatkan sebagai hukum tertinggi, salah satu konsekuensinya adalah bahwa semua peraturan perundangundangan di bawah konstitusi yang disusun secara hierarkis harus bersumber dan merupakan penjabaran dari isi konstitusi. Konsekuensi lebih lanjut adalah bahwa tidak ada satu ketentuan atau norma hukum pun yang boleh bertentangan dengan konstitusi.

Oleh karena itu, pasca-Reformasi konstitusi sesungguhnya harus diikuti dengan reformasi hukum secara menyeluruh. Apalagi hasil perubahan UUD 1945 berbeda cukup mendasar dari UUD 1945 sebelum perubahan. Dari sisi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, tentu sangat dimungkinkan adanya undang-undang masa lalu yang melanggar hak konstitusional warga negara berdasarkan UUD 1945 pascaperubahan karena mungkin pada saat undang-undang itu dibuat, hak itu belum diakui sebagai hak konstitusional dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Apalagi undang-undang yang dibuat pada masa

kolonial. Namun, tentu mustahil pada saat perubahan UUD 1945 disahkan semua peraturan perundangundangan yang dibuat sebelumnya dinyatakan tidak berlaku karena akan menimbulkan kekosongan hukum. Mustahil pula dalam waktu yang singkat dapat dilakukan penggantian secara menyeluruh terhadap semua undang-undang yang telah ada dan masih berlaku.

Oleh karena itu di dalam Aturan Peralihan Pasal I UUD 1945 ditegaskan bahwa segala peraturan perundangundangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini. Ketentuan peralihan itu tentu harus ditempatkan dalam periode transisi dengan tetap menempatkan prinsip supremasi konstitusi, yaitu tidak ada satu ketentuan hukum pun yang boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam pada itu upaya menghilangkan pertentangan antara ketentuan hukum dalam peraturan perundangundangan dengan UUD 1945 harus tetap dilakukan.

Proses legislasi merupakan mekanisme utama penyesuaian ketentuan peraturan perundangundangan yang telah ada sebelum perubahan UUD 1945 dengan UUD 1945 pascaperubahan sebagai wujud pelaksanaan prinsip supremasi konstitusi. Namun mekanisme ini memiliki kelemahan karena proses penyusunan dan pembahasan undang-undang membutuhkan waktu yang relatif lama.

Itu pun lebih banyak pada penyusunan undang-undang baru untuk mengantisipasi perkembangan masyarakat, tidak semata-mata untuk menggantikan undang-undang yang lama. Mekanisme lain yang disediakan UUD 1945 adalah pengujian oleh pengadilan yang salah satunya adalah pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Walaupun kewenangan pengujian undang-undang itu pernah dibatasi hanya untuk undang-undang yang disahkan sebelum perubahan ketiga UUD 1945, batasan itu dipandang MK justru bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan MK itu berlandaskan pada pertimbangan hukum atas supremasi konstitusi itu sendiri. Jika UUD 1945 pascaperubahan adalah hukum tertinggi, undang-undang yang dibuat sebelum perubahan



Janedjri M. Gaffar



UUD 1945 pun tidak boleh bertentangan. UUD 1945 pascaperubahan adalah legitimasi yuridis bagi validitas semua peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang yang dibuat sebelum perubahan UUD 1945.

Mekanisme pengujian undang-undang dalam praktiknya saat ini hanya dapat diajukan oleh perseorangan warga negara, lembaga negara, badan hukum, atau kesatuan masyarakat hukum adat yang hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh ketentuan dalam suatu undang-undang. Pengajuan permohonan pengujian undang-undang ke MK tentu didasari oleh pengetahuan dan kesadaran atas hak konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945.

Selain itu juga diperlukan penguasaan atas konsep-konsep yang abstrak yang menghubungkan peristiwa yang dialami atau potensial dialami karena adanya ketentuan dalam suatu undang-undang yang merugikan hak konstitusional yang dimiliki. Kondisi lain yang diperlukan adalah adanya pengetahuan dan akses ke lembaga peradilan, khususnya MK.

Tidak banyak warga negara yang memiliki kemampuan tersebut sehingga walaupun pengujian undang-undang merupakan perkara yang paling banyak ditangani MK, masih lebih banyak lagi undang-undang yang belum pernah diajukan ke MK terutama undang-undang yang dibuat sebelum adanya perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, masih banyak undang-undang yang berpotensi bertentangan dengan UUD 1945, tetapi tetap berlaku dan digunakan sebagai dasar tindakan aparat negara, termasuk dijadikan oleh hakim sebagai dasar memutus suatu perkara.

Salah satu mekanisme yang dapat diterapkan untuk menjaga supremasi konstitusi adalah pengajuan constitutional question. Aktor utama penegakan hukum adalah hakim sebagai pejabat negara yang berwenang memeriksa dan memutus perkara. Hakim memutuskan, baik fakta maupun penerapan hukum, berdasarkan suatu undang-undang.

Hakim adalah profesi bidang hukum, dapat saja memiliki pendapat bahwa undang-undang yang akan digunakan sebagai dasar memutus bertentangan dengan UUD 1945. Namun hakim tidak memiliki wewenang untuk menyatakan pendapat itu dalam putusan. Hakim hanya dapat mengesampingkan ketentuan itu dengan konsekuensi ketentuan itu tetap berlaku secara umum dan dapat menjadi dasar memutus bagi hakim lain.

Melalui mekanisme constitutional question, hakim



Melalui mekanisme constitutional question, hakim yang sedang memeriksa suatu perkara dan meragukan konstitusionalitas undang-undang yang digunakan sebagai dasarnya dapat mengajukan pertanyaan konstitusional (constitutional question) kepada MK

yang sedang memeriksa suatu perkara dan meragukan konstitusionalitas undang-undang yang digunakan sebagai dasarnya dapat mengajukan pertanyaan konstitusional (constitutional question) kepada MK. Agar putusan yang akan diambil memenuhi rasa keadilan dan tidak bertentangan dengan UUD 1945, perkara yang sedang diperiksa dihentikan sementara sampai ada putusan dari MK.

Pengajuan pertanyaan konstitusional itu dapat saja atas inisiatif hakim atau berdasarkan permintaan pihak-pihak yang berperkara. Constitutional question dapat diletakkan sebagai bagian dari wewenang MK menguji undang-undang terhadap UUD. Dasar pengajuan constitutional question adalah kerugian kewenangan konstitusional yang dimiliki hakim untuk menegakkan hukum dan keadilan jika harus memeriksa dan memutus suatu perkara berdasarkan ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan adanya mekanisme demikian, ruang penegakan supremasi konstitusi melalui pengujian undang-undang akan semakin luas. Upaya penyesuaian ketentuan undang-undang lama dengan UUD 1945 dapat dilakukan lebih cepat. Yang lebih penting lagi, mekanisme constitutional question dapat menghindarkan ketidakadilan karena menjamin putusan hakim tidak melanggar hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam UUD 1945. Constitutional question juga mencegah terjadinya ketidakpastian hukum karena adanya putusan hakim yang di kemudian hari ketentuan yang dijadikan dasar dibatalkan MK. (*)



Janedjri M. Gaffar



Constitutional Complaint



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Sebagai hukum tertinggi suatu negara, konstitusi tidak dapat dipahami hanya sebagai beberapa norma dasar yang berserakan, melainkan merupakan satu kesatuan ide, nilai, dan norma yang menjadi orientasi sekaligus landasan kehidupan bersama.

Konstitusi lahir dari paham konstitusionalisme yang berintikan pada jaminan hak konstitusional warga negara dan pembatasan kekuasaan. Jaminan hak konstitusional merupakan konsekuensi logis dari pengakuan bahwa kekuasaan tertinggi atau kedaulatan suatu negara berada di tangan rakyat serta tujuan pembentukan negara untuk kepentingan rakyat. Sebagai hukum tertinggi, tentu konstitusi harus dihormati. Tidak ada satu pun ketentuan hukum, tindakan penyelenggara negara, bahkan tindakan warga negara yang boleh bertentangan dengan konstitusi.

Sesuai dengan inti paham konstitusionalisme, tidak ada pula ketentuan hukum dan tindakan negara yang boleh melanggar hak konstitusional warga negara, kecuali memang diperbolehkan oleh konstitusi dan undang-undang sebagai bentuk pembatasan. Suatu ketentuan hukum atau tindakan negara yang melanggar hak konstitusional warga negara adalah inkonstitusional. Meski demikian, baik secara teoretis maupun dari kenyataan, mungkin saja terjadi adanya aturan hukum atau tindakan penyelenggara negara yang nyata-nyata melanggar hak konstitusional warga negara.

Aturan hukum memiliki peluang bertentangan dengan konstitusi terutama karena hukum adalah produk politik yang dipengaruhi oleh konfigurasi

politik saat pembentukannya yang mungkin memiliki kecenderungan yang tidak sesuai dengan konstitusi. Terhadap pelanggaran oleh ketentuan hukum, terdapat mekanisme pengujian konstitusionalitas aturan hukum, khususnya undang-undang. Melalui mekanisme tersebut norma yang dipandang melanggar hak konstitusional warga negara diuji dalam forum pengadilan. Jika terbukti melanggar hak konstitusional berarti bertentangan dengan konstitusi dan akan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan undang-undang. Artinya, setiap penyelenggaraan negara harus memiliki dasar hukum. Dengan adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi, sesungguhnya dapat dicegah adanya tindakan atau keputusan penyelenggara negara yang melanggar hak konstitusional warga negara. Namun hal itu tidak menutup kemungkinan masih adanya tindakan atau keputusan penyelenggara negara yang melanggar hak konstitusional warga negara.

Hal itu dapat terjadi paling tidak karena tiga sebab. Pertama, pejabat penyelenggara negara sebagai pemegang kekuasaan tertentu memiliki kesempatan melakukan penyalahgunaan kekuasaan, baik secara sengaja maupun karena kelalaian. Kedua, terdapat banyak ketentuan hukum yang dalam pelaksanaannya membutuhkan penafsiran dan penyesuaian dengan kondisi nyata dari aparat pelaksana.

Penafsiran yang dilakukan aparat dapat saja keliru dan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara. Ketiga, salah satu ciri negara modern adalah negara kesejahteraan yang memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Biasanya tindakan itu dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi yang tidak jarang berdampak pada terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

8 Desember 2009

Pelanggaran hak konstitusional warga negara dalam ketentuan aturan hukum dapat diluruskan melalui mekanisme *judicial review*. Lantas, pertanyaannya adalah mekanisme apa yang dapat ditempuh untuk tindakan atau keputusan penyelenggara negara yang melanggar hak konstitusional warga negara? Dalam beberapa aspek memang dapat digunakan mekanisme peradilan biasa, terutama terhadap pelanggaran yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang dan penafsiran yang keliru. Hal itu dapat dilakukan, baik melalui peradilan pidana, perdata, maupun tata usaha negara.

Namun proses peradilan itu tetap memiliki celah, yaitu dasar hukum yang digunakan untuk mengadili adalah pada tingkat undang-undang ke bawah. Bukankah hak konstitusional warga negara dijamin konstitusi? Bagaimana jika tidak ada ketentuan hukum yang dilanggar, tetapi nyata-nyata melanggar hak konstitusional warga negara? Bagaimana pula jika terjadi kesalahan penafsiran dan penerapan hukum oleh hakim dalam proses peradilan yang dilalui dari tingkat pertama hingga terakhir?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut mengemuka karena pentingnya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, terutama hak dan kebebasan dasar yang dijamin konstitusi. Di banyak negara, terhadap tindakan atau keputusan penyelenggara negara yang melanggar hak itu dapat diajukan *constitutional complaint* yang menjadi salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi. Di Jerman, menangani *constitutional complaint* merupakan salah satu wewenang pokok Mahkamah Konstitusi. *Constitutional complaint* merupakan bagian dari mekanisme untuk menjaga supremasi konstitusi dan melindungi hak konstitusional warga negara.

Tindakan atau keputusan penyelenggara negara yang dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi Federal Jerman adalah tindakan atau keputusan yang menimbulkan kerugian besar terhadap hak dan kebebasan dasar warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Selain itu, *constitutional complaint* baru dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi apabila semua jalur hukum dan upaya hukum biasa

telah dilalui, tetapi keputusannya masih dirasakan melanggar hak konstitusional warga negara.

Saat ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) Indonesia tidak mencakup memutus *constitutional complaint*. Oleh karena itu, walaupun dalam praktik Mahkamah Konstitusi menerima pengaduan yang dapat dikategorikan sebagai *constitutional complaint*, pengaduan tersebut tidak dapat diproses dan dikembalikan dengan penjelasan tentang wewenang yang dimiliki MK. Di masa yang akan datang, mungkin saja muncul usulan perlunya wewenang mengadili *constitutional complaint* yang dimiliki MK.

Usulan tersebut tentu perlu memperhatikan banyak aspek, mulai dari hubungan antara wewenang yang dimiliki oleh pengadilan lain dengan wewenang *constitutional complaint*, akibat hukum putusan *constitutional complaint*, hinggaantisipasi banyaknya perkara *constitutional complaint* jika hal itu diberikan kepada MK. Pada akhirnya, hal itu merupakan wewenang dan tanggung jawab pembentuk undang-undang atau bahkan mungkin pembentuk Undang-Undang Dasar jika dipandang bahwa hal itu membutuhkan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar.



Saat ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) Indonesia tidak mencakup memutus *constitutional complaint*.

Oleh karena itu, walaupun dalam praktik Mahkamah Konstitusi menerima pengaduan yang dapat dikategorikan sebagai *constitutional complaint*, pengaduan tersebut tidak dapat diproses dan dikembalikan dengan penjelasan tentang wewenang yang dimiliki MK.

Di masa yang akan datang, mungkin saja muncul usulan perlunya wewenang mengadili *constitutional complaint* yang dimiliki MK.



Janedjri M. Gaffar



Penegakan Hukum dan Keadilan



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Sepanjang 2009 banyak muncul peristiwa hukum yang menjadi polemik dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat. Salah satu kecenderungan yang menonjol adalah menguatnya perhatian dan penilaian publik terhadap suatu proses hukum yang dinilai kurang adil.

Bersamaan dengan itu, terdapat pula keputusan lembaga peradilan yang menerobos hukum positif demi menegakkan keadilan substantif. Berbagai peristiwa tersebut telah memberikan gambaran baru bahwa antara hukum dan keadilan dapat menjadi dua hal yang berbeda. Di suatu waktu hukum dapat kehilangan napas keadilan dan untuk menegakkan keadilan perlu dilakukan terobosan terhadap aturan hukum.

Hukum adalah institusi atau instrumen yang dibutuhkan dan keberadaannya melekat pada setiap kehidupan sosial atau masyarakat. Hukum diperlukan untuk mewujudkan dan menjaga tatanan kehidupan bersama yang harmonis. Tanpa adanya aturan hukum, kehidupan masyarakat akan tercerai-berai dan tidak dapat lagi disebut sebagai satu kesatuan kehidupan sosial. Oleh karena itu, terdapat adagium, di mana ada masyarakat di situlah ada hukum.

Kehidupan sosial yang harmonis dapat tercapai manakala keadilan terpelihara dan dapat ditegakkan. Keadilan dalam hal

ini meliputi perlindungan terhadap hak individu anggota masyarakat dan hak kolektif masyarakat, memberikan sesuatu kepada yang berhak, serta memperlakukan sama terhadap sesuatu yang sama dan memperlakukan berbeda terhadap sesuatu yang berbeda. Terdapat berbagai pemikiran dan konsep tentang keadilan.

Namun pemahaman terhadap keadilan tentu harus didasarkan pada pemahaman dan perasaan keadilan di mana masyarakat itu bermukim. Dalam konteks Indonesia, keadilan yang dianut adalah keadilan sosial, yaitu keadilan bagi seluruh rakyat serta sesuai dengan konteks kesosialan masyarakat Indonesia. Keadilan merupakan tujuan hukum yang utama karena hanya dengan keadilan tatanan kehidupan masyarakat dapat terpelihara.

Norma hukum berupa perintah ataupun larangan bertujuan agar setiap individu anggota masyarakat melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga harmoni kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, keseimbangan harmoni masyarakat akan terganggu karena tercederainya keadilan.

Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri. Sanksi terdiri atas berbagai macam bentuk yang bertujuan memberikan keadilan, tidak saja kepada korban, tetapi juga sebagai tata nilai yang merekatkan tatanan kehidupan bermasyarakat.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

28 Desember 2009

Selain keadilan, memang diketahui adanya tujuan lain dari hukum, yaitu kepastian hukum dan kemanfaatan.

Namun keadilan adalah tujuan tertinggi. Kepastian hukum adalah bagian dan dibutuhkan sebagai upaya menegakkan keadilan. Dengan kepastian hukum setiap perbuatan yang terjadi dalam kondisi yang sama akan mendapatkan sanksi. Ini adalah keadilan dalam bentuk persamaan di hadapan hukum. Adapun kemanfaatan dilekatkan pada hukum sebagai alat untuk mengarahkan masyarakat, yang tentu saja tidak boleh melanggar keadilan.

Dengan demikian, hukum sesungguhnya dibuat dan ditegakkan untuk mewujudkan keadilan. Namun hukum dan keadilan memang tidak selalu sejalan. Hal itu terjadi karena keadilan sebagai nilai tidak mudah diwujudkan dalam norma hukum. Nilai keadilan yang abstrak dan tidak selalu bersifat rasional tidak dapat seluruhnya diwadahi dalam norma hukum yang preskriptif. Hukum dirumuskan secara umum untuk mewadahi variasi peristiwa hukum serta kemungkinan berkembang di masa yang akan datang.

Keadilan yang coba dirumuskan dalam norma hukum tentu juga terbatas pada keadilan yang dipahami dan dirasakan oleh pembentuk hukum dan juga terbatas saat norma hukum itu dibentuk. Di sisi lain, rasa keadilan masyarakat senantiasa berkembang sejalan dengan perkembangan kondisi masyarakat itu sendiri. Hal itulah yang dapat menimbulkan praktik hukum yang kering dari keadilan atau bahkan penerapan hukum yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.

Oleh karena itu, sangat tepat rumusan Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan

keadilan. Hukum dan keadilan memang dapat menjadi dua substansi yang berbeda, tetapi harus dipahami dan ditegakkan sebagai satu kesatuan. Keadilan dalam hal ini bukan hanya keadilan hukum positif, tetapi juga meliputi nilai keadilan yang diyakini dan berkembang dalam masyarakat atau yang disebut sebagai keadilan substantif.

Hakim dalam memutus perkara tidak hanya menjalankan preskripsi yang terdapat dalam undang-undang, melainkan mewujudkan keadilan yang hendak dicapai oleh aturan hukum itu dengan mempertimbangkan rasa keadilan yang sangat mungkin akan berbeda-beda untuk setiap kasus, waktu, dan masyarakat tertentu. Bahkan, walaupun aturan hukum yang ada ternyata tidak sesuai dengan keadilan yang hendak diraih, hakim tentu harus lebih mengedepankan keadilan itu dan membentuk hukum baru yang lebih memenuhi rasa keadilan.

Oleh karena itu, hakim bukan corong undang-undang, sebaliknya hakim merupakan pembuat hukum (*judge made law*). Inilah mengapa putusan hakim diawali dengan sesanti “*demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*”. Prinsip penerapan dan penegakan hukum yang dijiwai oleh spirit keadilan tersebut tentu bukan hanya menjadi domain dari hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

Para penegak hukum lain tentu juga harus menerapkan hukum tanpa kehilangan ruh keadilan. Hanya dengan demikian hukum akan menemukan wajah aslinya, sebagai instrumen yang diperlukan untuk memenuhi dan melindungi manusia dan tatanan kehidupan bermasyarakat, bukan sebaliknya mengorbankan manusia dan masyarakat yang menjadi tempat keberadaan hukum serta tidak kehilangan roh keadilan yang menjadi tujuan keberadaan dan penegakan hukum itu sendiri.



Janedjri M. Gaffar



Hal Ihwal Impeachment



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Akhir-akhir ini, istilah yang banyak mewarnai diskursus publik adalah pemakzulan atau impeachment. Bagi masyarakat awam, istilah tersebut masih cukup asing, bahkan mungkin belum pernah didengar.

Istilah pemakzulan dan impeachment secara legal formal juga tidak terdapat dalam aturan hukum di Indonesia. Istilah pemakzulan digunakan sebagai terjemahan dari istilah impeachment. Impeachment adalah mekanisme formal di mana seorang pejabat publik yang dipilih didakwa melakukan tindakan yang melanggar hukum, yang biasanya dibatasi pada pelanggaran berupa tindak pidana.

Impeachment merupakan istilah hukum tata negara untuk menyebut proses pendakwaan, sebanding dengan istilah dakwaan dalam proses peradilan pidana. Namun, walaupun dakwaan dalam proses impeachment adalah terkait dengan tindak pidana, proses impeachment bukan merupakan peradilan pidana, melainkan peradilan hukum tata negara yang akan memutuskan apakah terdakwa diberhentikan dari jabatannya dan kemungkinan sanksi lain berupa larangan menduduki jabatan publik di mana dia telah diberhentikan.***

Mekanisme dan praktik impeachment yang banyak dijadikan rujukan adalah di Amerika Serikat (AS). Dalam sejarah ketatanegaraan AS, impeachment merupakan mekanisme yang digunakan untuk kasus-kasus yang ekstrem, hanya untuk pelanggaran hukum berupa pengkhianatan, penyuapan dan kejahatan berat serta perbuatan tercela (treason, bribery and other high crimes and misdemeanors).

Namun masih terdapat perdebatan tentang frase "high crimes and misdemeanors" karena dipandang sangat luas pengertiannya. Impeachment di AS tidak hanya berlaku untuk presiden dan/atau wakil presiden, tetapi untuk semua pejabat publik, baik di tingkat federal maupun negara bagian. Dari tahun 1789 hingga saat ini, hanya terdapat 18 pejabat federal yang mengalami proses impeachment dan tidak semuanya berujung pada pemberhentian (removal from the office).

Pejabat yang paling banyak diajukan untuk impeachment justru adalah hakim yang meliputi 14 orang hakim federal, 11 orang hakim distrik, 2 orang hakim banding, serta seorang hakim agung. Pada cabang kekuasaan eksekutif, terdapat 2 presiden yang pernah mengalami proses impeachment, yaitu Andrew Johnson dan Bill Clinton, serta seorang menteri perang (Secretary of War) William W. Belknap.

Untuk cabang kekuasaan legislatif terdapat seorang anggota Senat yang mengalami proses impeachment, yaitu Senator William Blount. Dari 18 pejabat yang diproses impeachment tersebut, hanya 7 pejabat yang dinyatakan terbukti bersalah dan diberhentikan dari jabatannya, sedangkan sisanya dinyatakan tidak terbukti.

Dua Presiden AS yang pernah mengalami proses impeachment, yaitu Andrew Johnson dan Bill Clinton, keduanya dinyatakan tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum yang didakwakan. Selain itu, pernah terjadi upaya impeachment terhadap Presiden Richard Nixon. Namun Presiden Nixon telah mengundurkan diri pada saat usulan impeachment itu baru disetujui oleh House of Representative.***

Di Indonesia, pengaturan tentang impeachment atau pemakzulan merupakan hasil perubahan keempat UUD 1945 yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B. Impeachment berlaku khusus untuk presiden dan/atau wakil presiden dengan istilah "dapat diberhentikan dalam masa jabatannya" dengan mekanisme yang melibatkan tiga lembaga, yaitu DPR, MK, dan MPR.

Jika menilik perdebatan pada saat pembahasan perubahan keempat UUD 1945 yang melatarbelakangi ketentuan Pasal 7A dan 7B tersebut, pemakzulan lebih dimaksudkan sebagai salah satu mekanisme pendukung mewujudkan pemerintahan presidensial. Salah satu karakteristik sistem presidensial adalah pemisahan kekuasaan yang melahirkan hubungan sejajar antara eksekutif dan parlemen.

Hal ini berbeda secara mendasar dengan sistem parlementer di mana eksekutif bergantung kepada parlemen sehingga sewaktu-waktu eksekutif dapat dijatuhkan dan diganti oleh parlemen. Dalam hubungan yang demikian, masa jabatan pemerintahan, yang dalam hal ini direpresentasikan dengan masa jabatan presiden, telah ditentukan terlebih dahulu (fix term of office).

Sebaliknya, masa jabatan pemerintahan dalam sistem parlementer tidak ditentukan secara pasti,



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

3 Februari 2010

melainkan bergantung pada kepercayaan dari parlemen. Biasanya, kabinet dalam pemerintahan jatuh karena alasan kebijakan yang dilakukan tidak disetujui atau dianggap salah oleh parlemen. Konstruksi pemerintahan sebelum adanya perubahan UUD 1945 lebih bercirikan parlementer.

Walaupun terdapat ketentuan bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden adalah 5 tahun, hal itu sepenuhnya bergantung kepada MPR. MPR sewaktu-waktu dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya dengan alasan melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR. Pelanggaran yang dimaksudkan itu tidak terbatas pada pelanggaran hukum, melainkan juga termasuk pelanggaran berupa kebijakan yang dinilai salah atau tidak sesuai dengan penilaian MPR.

Sesuai dengan salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu untuk memurnikan dan memperkuat sistem presidensial, pemerintahan yang diharapkan terbentuk berdasarkan perubahan UUD 1945 adalah pemerintahan yang stabil sesuai dengan ciri-ciri sistem presidensial. Untuk memperkuat legitimasi presiden dan/wakil presiden, keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Di sisi lain, terdapat reposisi kedudukan MPR yang tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi. Untuk mencapai pemerintahan presidensial yang stabil, masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden telah ditentukan, yaitu 5 tahun dan hanya dapat dipilih kembali pada jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan lagi.

Pada prinsipnya, dalam masa jabatan 5 tahun tersebut kedudukan presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat diganggu-gugat, kecuali dengan alasan yang oleh UUD 1945 ditentukan dapat menjadi dasar pemberhentian. Pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden adalah mekanisme khusus yang tentu diharapkan hanya terjadi pada kasus yang luar biasa atau bahkan diharapkan tidak pernah terjadi. Hal itu dapat dilihat dari alasan yang dapat dijadikan dasar usulan pemberhentian yang sangat spesifik dan menghindari dominasi konfigurasi politik serta mekanisme berlapis untuk mengambil putusan pemberhentian.***

Pasal 7A UUD 1945 menentukan tiga jenis alasan yang dapat menjadi dasar pemberhentian, yaitu pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Alasan pertama adalah pelanggaran hukum presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan apabila melakukan tindakan yang melanggar norma hukum.

Pelanggaran hukum dalam hal ini juga ditentukan secara lebih spesifik lagi, yaitu berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya. Tindak pidana berat selama ini dipahami sebagai tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Pelanggaran hukum di luar ketiga tindakan itu dengan sendirinya tidak dapat dijadikan sebagai alasan pemberhentian.

Alasan kedua adalah perbuatan tercela yang dalam istilah di AS disebut dengan *misdemeanor*. Dari sisi hukum, istilah *misdemeanor* sesungguhnya menunjuk pada tindak pidana ringan. Namun dalam konteks impeachment, *misdemeanor* adalah perbuatan tercela, yang walaupun bukan pelanggaran pidana, merupakan perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat dan tidak seharusnya dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden. Apabila perbuatan dimaksud dilakukan, hal itu akan merusak citra dan kehormatan presiden dan/atau wakil presiden.

Alasan ketiga adalah presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Alasan ini tentu lebih mudah dibuktikan karena telah terdapat ketentuan yang jelas mengenai persyaratan calon presiden dan/atau wakil presiden yang diatur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pada saat syarat dimaksud tidak terpenuhi, maka presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memiliki kapasitas (*incapacity*) menjabat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Hanya dengan ketiga alasan tersebutlah presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya.

Presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya jika hanya dengan alasan parlemen tidak menyetujui kebijakan presiden dan/atau wakil presiden sepanjang kebijakan tersebut tidak melanggar atau diniatkan atau dijadikan sebagai dasar bentuk-bentuk pelanggaran hukum yang dapat menjadi dasar impeachment. Mekanisme impeachment juga ditentukan secara ketat, melibatkan tiga lembaga, yaitu DPR, MK, dan MPR.

Walaupun impeachment merupakan mekanisme hukum tata negara, tidak dapat dimungkiri tentu nuansa politik dapat mendominasi. Namun nuansa tersebut telah dibatasi dalam kerangka hukum serta melalui mekanisme peradilan di MK sebagai forum hukum yang bebas dari kepentingan politik apa pun. Melalui mekanisme ini, impeachment diharapkan benar-benar hanya akan terjadi dalam kondisi luar biasa dan tidak justru menjadi jalan terganggunya stabilitas pemerintahan yang merusak sistem pemerintahan presidensial.(*)



Janedjri M. Gaffar



Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi Lokal



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Demokrasi merupakan salah satu prinsip dasar penyelenggaraan negara yang dipilih oleh segenap bangsa Indonesia. Demokrasi adalah wujud pengakuan konstitusional bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.

Berdasarkan prinsip tersebut, pemerintahan negara pada hakikatnya adalah pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang dibentuk dari dan oleh rakyat serta untuk kepentingan seluruh rakyat. Sebagai prinsip dasar konstitusi, demokrasi dilaksanakan tidak hanya pada level penyelenggaraan pemerintahan pusat, tetapi juga harus diterapkan pada tingkat pemerintahan daerah.

Bahkan, sesungguhnya keberadaan pemerintahan daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah otonom merupakan salah satu bentuk sekaligus konsekuensi dari demokrasi itu sendiri. Keberadaan pemerintahan daerah diperlukan agar masyarakat semakin dekat dan mudah berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan sehingga berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan pemerintahan mewakili kehendak dan aspirasi masyarakat di daerah.

Aspirasi masyarakat di tiap daerah tentu berbeda-beda sesuai dengan kondisi sosio-kultural dan geografis yang oleh karena itu penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu memang harus didesentralisasikan. Dari sisi pelayanan publik, keberadaan pemerintahan daerah diperlukan agar pemenuhan layanan publik oleh pemerintahan dapat dijalankan secara efektif sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik masyarakat daerah setempat.

Mengingat demokrasi lokal merupakan salah satu substansi konstitusi, menjadi tanggung jawab semua pihak untuk mendorong dan mengawal pelaksanaannya. Tanggung jawab itu juga melekat pada Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah

satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam batas wewenang yang dimiliki, MK memiliki peran memastikan aturan main yang konstitusional dalam pelaksanaan demokrasi lokal serta memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan hasil pemilu/pilkada yang telah dijadikan sebagai bagian dari pemilu.

Pada 2010 ini sebanyak 244 daerah di seluruh Indonesia akan melangsungkan salah satu mekanisme utama demokrasi, yaitu pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (pemilukada). Pemilukada memiliki arti penting bagi daerah dan masyarakat di daerah karena merupakan mekanisme demokrasi memilih figur kepala pemerintah daerah yang menentukan perkembangan dan pembangunan daerah lima tahun ke depan.

Pelaksanaan pemilukada telah dilangsungkan sejak 2004, berdasarkan UU No 32 Tahun 2004. Seiring dengan berjalannya waktu, berbagai perbaikan sistem dan mekanisme telah dilakukan guna menjamin pelaksanaan pemilukada secara demokratis, tertib, dan damai. Hal itu dimaksudkan agar pemilukada tidak sekadar menjadi prosedur pergantian ataupun melanggengkan kekuasaan kepala pemerintah daerah, melainkan menghasilkan kepala pemerintah daerah yang benar-benar memenuhi persyaratan dan benar-benar merupakan pilihan rakyat.

Oleh karena itu, prinsip-prinsip pemilu yang jujur dan adil harus menjadi spirit dalam pelaksanaan pemilukada. Mekanisme pemilukada merupakan salah satu materi UU No 32 Tahun 2004 beserta perubahannya yang paling banyak diajukan pengujian ke MK. Hingga saat ini telah terdapat 11 permohonan pengujian tentang hal tersebut yang telah diperiksa, diadili, dan diputus oleh MK.

Putusan-putusan tersebut meliputi Putusan Nomor 005/PUU-III/2005, Nomor 072-073/PUU-III/2004, Nomor 006/PUU-III/2005, Nomor 010/PUU-III/2005, Nomor 5/PUU-V/2007, Nomor 15/PUU-V/2007, Nomor 17/PUU-VI/2008, Nomor 8/PUU-VI/2008, Nomor 13/PUU-VII/2009, Nomor 22/PUU-VII/2009, dan Nomor 103/PUU-VII/2009. Substansi yang diuji sangat bervariasi baik



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

18 Maret 2010

terkait dengan mekanisme, penyelenggara maupun peserta.

Terkait dengan mekanisme dan penyelenggara pemilukada, MK yang mengemban fungsi sebagai pengawal demokrasi (the guardian of democracy) telah menegaskan pentingnya penerapan prinsip jujur dan adil dalam pelaksanaan pemilukada, bahkan pada saat secara formal belum dimasukkan dalam rezim pemilu.

Melalui Putusan No 072- 073/PUU-II/2004 MK telah menyatakan pilkada (pada saat itu) secara materiil adalah pemilihan umum dan oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat pemilu yang jujur dan adil, baik dari segi penyelenggaraan, penyelenggara maupun pesertanya. Walaupun pilkada saat itu tidak termasuk bagian dari pemilu, hal itu harus tetap diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen sehingga kewajiban KPUD bertanggung jawab kepada DPRD dan keputusan pemberian sanksi pembatalan calon oleh DPRD dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dari sisi peserta pemilukada, MK telah memberikan putusan terhadap beberapa permohonan yang menjamin pelaksanaan demokrasi lokal sesuai dengan koridor konstitusi. Putusan MK terkait dengan peserta pemilukada yang paling menonjol adalah diperbolehkannya calon perseorangan di samping calon yang diajukan partai politik atau gabungan partai politik.

MK juga telah memutuskan bahwa partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon tidak hanya partai politik yang memperoleh kursi dari DPRD, melainkan juga partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD asalkan memenuhi persentase perolehan suara yang dipersyaratkan.

Hal lain yang telah diputuskan MK adalah ketentuan tentang syarat masa jabatan yang dari beberapa aspek ketentuan dalam UU No 32 Tahun 2004 masih mengandung ketidakjelasan. Terkait ketentuan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat menjabat selama dua kali masa jabatan, MK telah memutuskan bahwa hal itu berlaku di mana pun dan kapan pun sepanjang telah dua kali masa jabatan.

Oleh karena itu, seseorang yang telah menjabat sebagai bupati/ walikota selama dua periode di satu atau dua daerah tidak dapat mencalonkan

diri sebagai bupati/ wali kota di daerah lain (vide Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008). MK baru-baru ini juga telah memberikan putusan terkait dengan masa jabatan kepala daerah yang menjabat secara tidak penuh karena melanjutkan masa jabatan kepala daerah sebelumnya yang berhenti atau diberhentikan (vide Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009).

MK memberikan kepastian hukum bahwa yang dihitung memenuhi satu periode masa jabatan adalah apabila lebih dari 2 tahun 6 bulan. Dengan demikian seorang wakil kepala daerah yang kemudian menjabat sebagai kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhenti atau diberhentikan tetapi masa jabatannya tinggal kurang dari 2 tahun 6 bulan, tidak dihitung sebagai 1 periode masa jabatan.

Selain dari sisi substansi aturan penyelenggaraan pemilukada, dalam pelaksanaan demokrasi lokal MK secara khusus berperan memutus perselisihan hasil pemilukada. Kewenangan ini dialihkan dari MA ke MK berdasarkan UU No 12 Tahun 2008 sebagai salah satu konsekuensi dari dimasukkannya pemilukada sebagai bagian dari pemilu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Setelah adanya pengalihan dari MA, pada bulan Desember 2008 MK memutus perkara Pemilukada Provinsi Jawa Timur dan Pemilukada Kabupaten Timor Tengah Selatan. Dalam putusan ini ditegaskan bahwa fungsi pengadilan pemilukada tidak hanya memutus perselisihan hasil penghitungan semata, melainkan menjaga agar pelaksanaan pemilukada sebagai wujud demokrasi lokal benar-benar berlangsung secara demokratis.

Peran MK dalam menjaga demokrasi lokal yang konstitusional tentu masih harus terus dijalankan di masa yang akan datang demi terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis dan bermartabat. Pada 2010 ini MK kembali akan menjalankan wewenang memutus sengketa pemilukada.

Berbagai persiapan tentu harus dilakukan untuk dapat memeriksa, mengadili, dan memutus dalam waktu 14 hari kerja. Namun hal itu tentu juga harus didukung kesiapan semua pihak, baik peserta, penyelenggara maupun masyarakat, demi berjalannya demokrasi lokal yang konstitusional dan berkualitas. (*)



Janedjri M. Gaffar



Kemandirian Penyelenggara Pemilukada



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Salah satu ritual yang harus diselenggarakan dalam negara demokrasi adalah pemilu. Sebagai ritual demokrasi, pemilu dilakukan secara periodik dan menjadi tempat bersemayamnya roh demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat. Rakyat menjalankan kedaulatan yang dimiliki dalam penyelenggaraan negara dengan cara memilih wakil-wakilnya, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif, baik di pusat maupun di daerah.

Agar pemilu tidak kehilangan roh demokrasi, dalam penyelenggaraannya harus sesuai dengan asas-asas pemilu yang menjamin bahwa hasil pemilu benar-benar merupakan representasi kehendak rakyat. Asas-asas pemilu tersebut secara gamblang ditegaskan dalam UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil). Penyelenggaraan pemilu yang memenuhi kualitas demokrasi ditentukan oleh banyak faktor, antara lain kelembagaan penyelenggara, kelengkapan pengaturan sistem dan mekanisme, kesiapan peserta, dan kematangan masyarakat sebagai pemilih dalam pemilu.

Kita telah berhasil melaksanakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden pada 2009 yang lalu. Pada 2010 ini bangsa Indonesia juga memiliki agenda penyelenggaraan pemilu yang tidak kalah pentingnya, yaitu pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada). Tahun ini akan diselenggarakan 244 pemilukada yang terdiri atas 7 (tujuh) pemilu gubernur/wakil gubernur serta 237 pemilu bupati/wakil bupati dan wali kota/wakil wali kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, penyelenggara pemilukada provinsi adalah KPU provinsi/KIP, sedangkan penyelenggara pemilukada kabupaten atau kota adalah KPU kabupaten/kota. Namun, sesuai dengan sifat nasional organisasi penyelenggara pemilu, antara KPU dengan KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota terdapat hubungan hierarkis. Dalam pelaksanaan pemilukada, KPU memiliki wewenang regulasi, koordinasi, dan evaluasi.

Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pemilukada adalah unsur penyelenggara, yaitu KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota. Secara khusus UUD 1945 pada Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan tersebut tidak menyebut nama satu lembaga secara spesifik sebagai penyelenggara pemilu. Selain itu perlu pemahaman pengertian sifat penyelenggara pemilu, yaitu nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan konstitusional tersebut tentu juga harus diwujudkan dalam kelembagaan penyelenggara pemilukada.

Dalam perkembangannya, telah terdapat tafsir konstitusional terhadap pengertian suatu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu serta pengertian sifat mandiri bagi penyelenggara pemilu. Hal itu tertuang dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Melalui Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, frase suatu komisi pemilihan umum dalam UUD 1945 dinyatakan tidak merujuk pada sebuah nama institusi, tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam kesatuan sistem, penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang di dalamnya terdapat KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, tetapi juga termasuk pengawasan pemilu yang dijalankan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang di dalamnya terdapat Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) provinsi dan kabupaten/kota. Keduanya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Dalam konteks pemilukada, KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota sebagai penyelenggara pemilukada yang mandiri sangat diperlukan demi terlaksananya pemilukada yang memenuhi asas luber dan jujur. Di sisi lain, penyelenggaraan pemilukada juga membutuhkan mekanisme pengawasan sehingga baik penyelenggara maupun penyelenggaraan pemilukada dapat selalu dijaga agar memenuhi asas luber dan jujur. Penyelenggaraan pemilukada tanpa adanya pengawasan oleh lembaga yang mandiri dikhawatirkan memiliki potensi yang mengancam prinsip-prinsip luber dan jujur.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

22 April 2010

Bahkan, dalam pertimbangan putusan MK juga dinyatakan bahwa dewan kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu harus juga diartikan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam pelaksanaan pemilukada dewan kehormatan diperlukan di tiap tingkat dan harus dijamin kemandiriannya. Hanya dengan demikian keseluruhan fungsi penyelenggaraan pemilukada dapat dijamin dilakukan secara mandiri dan independen serta tercipta mekanisme checks and balances dalam penyelenggaraan pemilukada.

Salah satu sifat penting dari kelembagaan penyelenggara pemilu adalah sifat mandiri. Sifat mandiri berarti bebas dari segala bentuk pengaruh atau intervensi pihak lain yang dapat mengurangi kemampuan penyelenggara pemilukada dalam melaksanakan pemilu yang luber dan jujur. Sifat mandiri juga sering disebut dengan sifat independen.

Kemandirian atau independensi penyelenggara pemilukada melekat baik pada kelembagaan maupun fungsi yang dijalankan. Upaya menjamin kemandirian penyelenggara pemilukada dilakukan sejak proses rekrutmen, pelaksanaan tugas hingga pertanggungjawabannya. Mekanisme dan proses rekrutmen harus dapat menjamin bahwa anggota yang akan terpilih nantinya dapat bertindak secara mandiri sesuai dengan fungsi yang akan dijalankan.

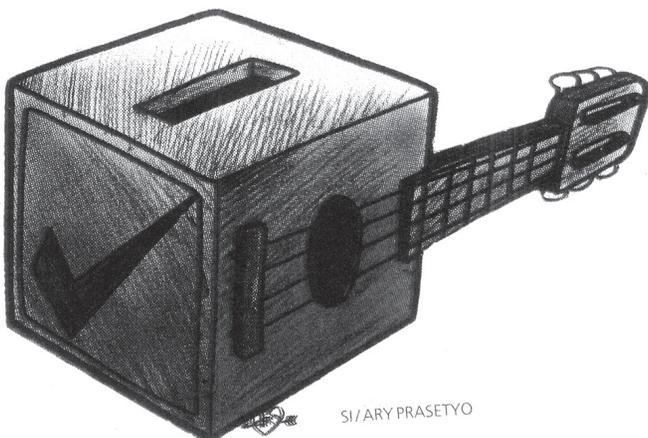
Dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, MK menyatakan bahwa proses rekrutmen dan pembentukan lembaga pengawasan pemilu mempunyai kaitan erat dengan kualitas pengawasan untuk mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu apabila pembentukan lembaga pengawas tidak dilaksanakan dengan menerapkan sifat dan asas mandiri secara konsisten, asas jujur dan adil dalam penyelenggaraan pemilukada menjadi potensial

dilanggar. Untuk menjamin kemandirian lembaga pengawasan, salah satu hal yang harus diwujudkan adalah kemandirian anggota lembaga itu. Mekanisme rekrutmen anggota Panwaslu di mana calon pengawas diusulkan oleh KPU dan ditetapkan oleh Bawaslu dipandang akan mengakibatkan anggota pengawas tergantung kepada KPU, padahal penyelenggaraan pemilukada yang dilaksanakan KPU dan KPU provinsi dan kabupaten atau kota-lah yang akan diawasi. Mekanisme tersebut dipandang mengganggu kemandirian pengawas pemilu, terutama pemilukada, dan berpotensi mengakibatkan saling hambat antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota.

Bahkan, untuk menjamin kemandirian penyelenggaraan pemilu dalam putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 juga dinyatakan bahwa di masa yang akan datang perlu adanya satu dewan kehormatan penyelenggara pemilu baik untuk mengawasi perilaku anggota KPU maupun anggota Bawaslu. Anggota dewan kehormatan harus diisi oleh anggota-anggota yang berasal dari KPU dan Bawaslu secara berimbang dan ditambah satu orang dari pihak luar yang independen. Keberadaan dewan kehormatan ini diperlukan baik di tingkat nasional maupun di provinsi dan kabupaten/kota untuk menjamin kemandirian penyelenggara pemilukada.

Kemandirian penyelenggara pemilukada juga harus tercermin dalam pelaksanaan tugas dan pertanggungjawabannya. Penyelenggara pemilukada, baik KPU provinsi dan KPU kabupaten atau kota maupun Bawaslu dan Panwaslu, harus independen dalam menjalankan tugas masing-masing sesuai dengan peraturan perundangundangan. Sebagai contoh, dalam Putusan MK Nomor 072-073/PUU/III/2004, terkait keberadaan KPUD sebagai penyelenggara pemilukada, MK menyatakan bahwa prinsip penyelenggara pemilu yang mandiri tidak mungkin dicapai apabila ditentukan bahwa KPUD harus bertanggung jawab kepada DPRD. Hal itu karena DPRD merupakan lembaga perwakilan di daerah yang terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pemilukada.

Di masa mendatang, kita menghendaki peningkatan kualitas demokrasi yang mengarah pada terwujudnya demokrasi substansial, termasuk demokrasi lokal dalam bentuk pemilukada. Salah satu upaya yang harus dilakukan adalah meningkatkan kualitas, profesionalisme, dan kemandirian penyelenggara pemilukada guna terselenggaranya pemilukada yang memenuhi asas luber dan jujur.



SI/ARY PRASETYO



Janedjri M. Gaffar



Internasionalisasi Mahkamah Konstitusi



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Pada 12-15 Juli 2010 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) akan menjadi tuan rumah pelaksanaan Deklarasi Pembentukan Asosiasi Mahkamah Konstitusi (MK) se-Asia dan Konferensi VII Hakim Konstitusi Asia.

Kegiatan ini akan diikuti oleh para hakim MK dan institusi sejenis dari negara-negara kawasan Asia, perwakilan MK dari negara-negara kawasan Eropa Barat, Eropa Timur, Afrika, Timur Tengah, Amerika Latin, dan beberapa lembaga internasional yang aktif mempromosikan demokrasi dan negara hukum.

Kegiatan berskala internasional tersebut merupakan momen penting, tidak saja bagi MK RI, tetapi juga bagi bangsa Indonesia serta merupakan bagian dari upaya menciptakan pergaulan dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Bagi MK RI, disepakatinya Indonesia sebagai tuan rumah pelaksanaan deklarasi pembentukan Asosiasi MK se-Asia dan Konferensi VII Hakim Konstitusi Asia ini merupakan wujud pengakuan dan sekaligus kepercayaan dari masyarakat internasional terhadap kelembagaan dan kinerja yang telah dilakukan.

Hal ini juga merupakan pengakuan dan kepercayaan terhadap bangsa Indonesia yang telah berhasil menjalankan proses demokratisasi secara damai dan menerapkan prinsip-prinsip negara hukum yang salah satunya membentuk MK. Pembentukan MK merupakan salah satu kecenderungan negara-negara demokrasi modern.

MK diperlukan untuk mengawal sekaligus melindungi demokrasi dengan menegakkan prinsip supremasi konstitusi. Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk MK sebagai lembaga peradilan tersendiri yang memiliki wewenang khusus dalam rangka mengawal konstitusi. Keberadaan MK RI telah menempatkan negara Indonesia sejajar negara demokrasi modern yang lain.

Apalagi berkat kepercayaan dan dukungan semua komponen bangsa Indonesia, kinerja MK RI telah mendapatkan apresiasi dari MK negara lain dan lembaga internasional yang bergerak di bidang demokrasi dan negara hukum. Banyak putusan-putusan MK RI yang diakses dan menjadi bahan referensi pemikiran hukum dan demokrasi. Di sisi lain, kelembagaan MK RI juga telah menjadi salah satu bench mark bagi negara lain dalam membangun lembaga peradilan yang modern dan tepercaya.***

MK dibentuk dalam rangka mengawal supremasi konstitusi. Konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara (supreme law of the land) memiliki aspek universal dan partikular. Penerimaan prinsip demokrasi dan negara hukum yang di dalamnya terdapat jaminan perlindungan hak asasi manusia membuat konstitusi suatu negara dengan negara lainnya memiliki persamaan.

Di sisi lain, perbedaan kondisi bangsa dari berbagai aspek juga pasti akan membuat perbedaan antara satu konstitusi dan konstitusi yang lain. Setiap negara juga mengalami perbedaan dalam perkembangan pelaksanaan demokrasi dan negara hukum yang dipengaruhi oleh banyak faktor. Hal itu memengaruhi pelaksanaan wewenang MK di berbagai negara dalam mengadili dan memutus perkara konstitusional.

Karena itu, proses saling belajar antara MK di suatu negara dan MK negara lain diperlukan. Selain akan mendukung kinerja MK di setiap negara dengan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

24 Juni 2010



belajar dari best practices MK negara lain, proses ini juga akan menumbuhkan wacana pemikiran demokrasi dan negara hukum pada tataran global guna mempererat hubungan internasional.

Di samping proses saling belajar, sebagai rangkaian Konferensi VII MK Asia, juga akan dilakukan penandatanganan nota kesepahaman antara MK RI dan beberapa MK negara lain. Nota kesepahaman ini menjadi dasar pelaksanaan kerja sama yang bertujuan untuk memperkuat capacity building dan institutional building MK negara masing-masing. Kerja sama yang akan dilakukan adalah dalam bentuk pertukaran informasi tentang putusan, kewenangan dan sistem kerja, pertukaran staf, serta program pendidikan.***

Konferensi ini juga sangat penting karena tema yang diangkat adalah hukum pemilu (general election law) yang di dalamnya meliputi subtema perbandingan sistem pemilu (concepts of electoral systems in comparison), permasalahan dan kelemahan dalam aturan dan praktik (typical problems and shortcomings in law and practice), dan penanganan sengketa pemilu (dealing with election complaints).

Tema ini sangat penting dan strategis karena pemilu merupakan bagian tak terpisahkan dari demokrasi. Pemilu adalah wujud pengakuan hak pilih dan hak ikut dalam pemerintahan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Keberhasilan pelaksanaan pemilu di banyak negara juga menjadi penentu keberlanjutan demokrasi dan negara hukum. Bagi MK RI, tema general election law sangat tepat karena salah satu wewenang yang dimiliki adalah memutus perselisihan hasil pemilu (PHPU). Wewenang tersebut telah dijalankan dalam Pemilu 2004 dan 2009, serta sejak akhir 2008 juga mencakup perselisihan hasil pemilukada.

Selain terkait wewenang memutus PHPU, hukum pemilu juga terkait wewenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di mana MK RI banyak memutus perkara yang berkaitan dengan aturan hukum pemilu. Putusan-putusan MK RI tersebut telah ikut mengembangkan hukum pemilu di Indonesia.

MK RI telah berperan dalam pengembangan hukum pemilu yang konstitusional, serta memutus perselisihan hasil pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun pemilukada. Putusan MK RI dalam perkara PHPU telah ikut membangun demokrasi secara damai tanpa ada krisis politik ataupun krisis konstitusional.

Untuk mencapai hal tersebut tentu diperlukan strategi dan kesiapan khusus, baik dari sisi hukum materiil, hukum acara, serta kesiapan hakim, maupun dukungan administrasi umum dan justisial dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. Hal ini tentu dapat menjadi pelajaran bagi negara-negara lain, terutama di kawasan Asia yang pada umumnya kadang masih menghadapi krisis politik dan konstitusional pada saat melaksanakan pemilu.

Sebaliknya, MK RI dan bangsa Indonesia pada umumnya tentu juga dapat belajar dari pengalaman negara lain, baik pengalaman dari negara yang telah mampu menjaga kualitas pemilu yang demokratis maupun pengalaman dari negara yang pernah mengalami krisis dalam pelaksanaan pemilu agar tidak terjadi dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. (*)



Janedjri M. Gaffar



Sengketa Pemilu di Kawasan Asia



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia baru saja menyelenggarakan Konferensi VII Hakim Mahkamah Konstitusi Se-Asia pada 12 hingga 15 Juli 2010.

Konferensi tersebut tidak hanya dihadiri delegasi dari hakim MK, melainkan juga oleh lembaga sejenis yang memiliki wewenang konstitusional sejajar dengan MK seperti Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Konstitusi (DK). Selain itu, konferensi ini juga tidak hanya dihadiri delegasi dari negara-negara kawasan Asia, melainkan juga negara-negara dari kawasan Amerika Latin, Eropa, Timur Tengah, bahkan Afrika.

Dalam konferensi yang mengambil tema tentang hukum pemilu ini, salah satu pembahasan yang menarik dalam konferensi tersebut adalah tentang sengketa pemilu. Seluruh delegasi yang berasal dari 26 negara menempatkan pemilu sebagai bagian penting dari upaya mewujudkan demokrasi. Pemilu merupakan media pembentukan konsensus politik dari seluruh rakyat yang menjadi sumber legitimasi pembentukan dan penyelenggaraan kekuasaan negara.

Melalui pemilu, rakyat menjalankan kedaulatannya, baik secara kolektif maupun secara individual untuk mencapai tujuan bersama. Dari sisi praktis, pemilu merupakan

mekanisme bagi rakyat untuk mengekspresikan kehendaknya dengan cara memilih anggota legislatif dan pimpinan pemerintahan.

Untuk mencapai tujuan dan fungsi ideal pemilu dalam konteks demokrasi, semua tahapan pemilu harus dijamin dan dijaga agar benar-benar demokratis sesuai dengan prinsip pemilu yang universal, yaitu free and fair, yang dalam UUD 1945 dirumuskan dalam prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sebagai benteng terakhir untuk menegakkan pemilu yang demokratis adalah penanganan sengketa pemilu.

Persoalan sengketa pemilu juga menjadi perhatian tersendiri karena keberhasilan penanganannya amat menentukan apakah hasil pemilu akan diterima secara damai, atau sebaliknya menghasilkan krisis politik. Apalagi kenyataannya di semua negara banyak sengketa yang terjadi dalam proses pemilu, baik karena pelanggaran ataupun perbedaan pendapat antar peserta, penyelenggara, dan pihak lain yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu.

Terdapat dua catatan penting dari konferensi terkait dengan sengketa pemilu. Pertama adalah terkait dengan cakupan pengertian sengketa pemilu. Kedua, terkait dengan kelembagaan yang memutuskan sengketa pemilu. Terkait dengan cakupan pengertian sengketa Pemilu, semua negara peserta konferensi mendefinisikannya secara luas, mulai dari pendaftaran pemilih dan pencalonan hingga sengketa atas validitas pelaksanaan dan hasil dari pemilu.

Tentu saja di dalamnya juga meliputi sengketa

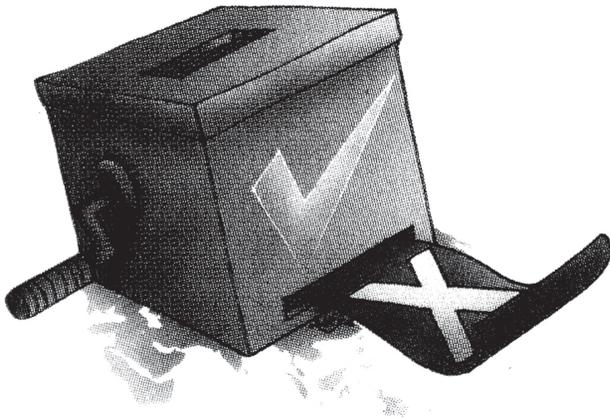


Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

21 Juli 2010



tentang pelaksanaan kampanye dan mekanisme penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan. Misal, Nepal membagi sengketa pelanggaran pemilu berdasarkan waktu, yaitu (1) pre-election offences and misconducts, (2) election period offences and misconducts, dan (3) post election offences and misconducts. Semua jenis sengketa tersebut mendapat perhatian besar karena menentukan demokratis tidaknya pelaksanaan pemilu. Semua jenis sengketa itu saling terkait sehingga dapat menentukan validitas dan hasil akhir dari pemilu.

Dengan sendirinya pengadilan dapat memutuskan untuk membatalkan calon yang telah terpilih, memerintahkan pemilu ulang, atau bahkan membatalkan keseluruhan hasil pemilu seperti di Korea Selatan (Korsel). Bahkan di Mongolia, Nepal, dan Kamboja, seseorang yang telah menduduki jabatan anggota parlemen dapat di-recall apabila terbukti melakukan pelanggaran pemilu. Sebagai negara demokrasi terbesar di Asia, Indonesia telah mengatur berbagai macam bentuk sengketa pemilu.

Telah ditentukan bahwa sengketa pemilu meliputi pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Dari ketiga jenis sengketa tersebut ada beberapa perbaikan yang perlu dilakukan.

Pertama, untuk pelanggaran administrasi belum terdapat mekanisme peradilan yang ditentukan sebagai forum penyelesaiannya.

Penyelesaian pelanggaran administratif diserahkan kepada penyelenggara pemilu tanpa disediakan upaya hukum lebih lanjut di pengadilan. Kenyataan menunjukkan banyak pelanggaran administratif yang tidak terselesaikan dan menjadi sumber karut-marut pelaksanaan tahapan pemilu selanjutnya. Kedua, untuk pelanggaran pidana pemilu ditentukan batas waktunya secara limitatif dan memiliki masa kedaluwarsa.

Akibatnya, sangat jarang sekali ada pelanggaran pidana pemilu yang diadili dan dihukum karena terbatasnya waktu yang ditentukan. Dengan sendirinya banyak pelanggaran pidana yang menciderai pemilu terbiarkan tanpa sanksi dan tidak jarang pelakunya memenangi pemilu walaupun dengan melakukan kecurangan.

Ketiga, penanganan ketiga jenis sengketa belum menunjukkan kesalingterkaitan, cenderung berujung pada sengketa hasil pemilu. Titik berat perhatian sengketa pemilu adalah pada peradilan MK memutuskan sengketa hasil pemilu. Padahal, apa yang diputus dalam sengketa hasil, dipengaruhi oleh penyelesaian kedua jenis sengketa sebelumnya.

Catatan kedua dari konferensi adalah terkait dengan kelembagaan yang memiliki wewenang menyelesaikan sengketa pemilu. Di antara negara-negara kawasan Asia ternyata sangat variatif. Ada yang memberikan wewenang memutuskan seluruh sengketa pemilu kepada MK atau lembaga sejenis, hanya memberikan sebagian saja kepada MK dan selebihnya kepada pengadilan biasa, sepenuhnya menjadi wewenang pengadilan biasa dan MA, atau bahkan dengan membentuk peradilan tersendiri.



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

21 Juli 2010

Negara-negara yang memberikan wewenang penanganan semua sengketa pemilu kepada institusi sejenis MK adalah Maroko, Kamboja, dan Kazakhstan. Hal ini sangat menarik karena di ketiga negara tersebut yang ada adalah Dewan Konstitusi, tetapi dalam menangani sengketa pemilu bertindak sebagai pengadilan yang putusannya bersifat final dan mengikat. Indonesia dan Mongolia memiliki kemiripan dalam hal memberikan wewenang memutus sengketa pemilu kepada MK dan pengadilan biasa.

Namun di Mongolia, kewenangan MK ditentukan lebih luas, yaitu menilai validitas pelaksanaan pemilu dan dapat membatalkan hasil pemilu apabila terjadi "pelanggaran berat" terhadap pemilu yang demokratis berdasarkan pembuktian yang dilakukan di pengadilan biasa. Di Korsel, Sri Lanka, dan Nepal terdapat pembagian penanganan sengketa pemilu antara MA dan pengadilan di bawahnya.

Di Korsel, untuk pemilu parlemen pusat dan pemilu presiden penanganan sengketa dilakukan oleh MA, pemilu provinsi oleh pengadilan tinggi, dan pemilu daerah otonom oleh pengadilan setempat. Di Sri Lanka, khusus sengketa pemilu presiden ditangani langsung oleh MA, sedangkan pemilu lainnya ditangani oleh pengadilan banding. Namun putusan pengadilan ini dapat diajukan upaya hukum ke MA.

Untuk menangani sengketa pemilu juga terdapat MA yang membentuk kamar khusus, seperti MA Nepal yang membentuk Constituent Assembly Court khusus untuk menangani sengketa pemilu parlemen Pusat. Di Thailand

wewenang memutus sengketa pemilu juga dimiliki oleh MA, tetapi harus diajukan terlebih dahulu ke komisi pemilihan umum. Apabila keberatan terhadap putusan komisi pemilihan umum, baru diajukan banding ke MA.

Adapun negara yang memberikan wewenang memutus semua jenis sengketa pemilu kepada pengadilan biasa adalah Tajikistan. Salah satu catatan menarik adalah di Azerbaijan. MK Azerbaijan tidak hanya memiliki wewenang untuk memutus permohonan atau keberatan individual, baik pemilih maupun peserta atau calon, terhadap pelaksanaan pemilu, melainkan juga memiliki wewenang untuk memverifikasi dan mengesahkan hasil pemilu.

Komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu tidak memiliki wewenang menetapkan hasil pemilu. KPU Azerbaijan harus menyampaikan hasil pemilu kepada MK. Dalam proses verifikasi ini MK dapat menyatakan sebagian atau seluruh hasil pemilu tidak valid dan harus diulang.

Semua negara tentu memiliki kekhasan dalam penyelenggaraan pemilu, sesuai dengan pilihan sistem dan kondisi masing-masing. Demikian pula dalam hal sengketa pemilu dan penanganannya, baik dari sisi kelembagaan maupun mekanisme dan prosedur beracara.

Seiring dengan perkembangan demokrasi yang terus terjadi, khususnya dalam penyelenggaraan pemilu dan penanganan sengketa pemilu, berbagai variasi yang ada di negara-negara kawasan Asia tentu menjadi catatan yang berharga demi perbaikan kualitas pemilu di masing-masing negara. (*)



Janedjri M. Gaffar



Memiliki Ulang Pemilihan Kepala Daerah



Janedjri M Gaffar
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi RI

Salah satu arus besar era Reformasi adalah desentralisasi penyelenggaraan negara yang melahirkan penguatan otonomi daerah. Sentralisasi dan keseragaman pemerintahan daerah masa lalu merupakan bagian dari otoritarianisme yang menindas keragaman dan potensi daerah.

Melalui penguatan otonomi daerah diharapkan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah semakin meningkat sehingga memperkecil kesenjangan pusat dan daerah serta dapat mengembangkan keragaman potensi yang dimiliki setiap daerah.

Era otonomi daerah sebagai bagian dari era Reformasi menempatkan kepala daerah semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah yang juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk melakukan perubahan demi peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Kepala daerah tidak hanya memiliki wewenang yang lebih besar untuk mengelola daerah sendiri, tetapi juga memiliki otonomi dari intervensi pemerintah pusat.

Di era Reformasi juga terjadi perubahan dalam hal pemilihan kepala daerah. Pertama-tama pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD secara penuh, bukan mengusulkan nama kepada presiden seperti pada masa Orde Baru. Dengan UU No 22 Tahun 1999, kepala daerah

dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Selanjutnya dengan UU No 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Perubahan cara pemilihan kepala daerah tentu dimaksudkan agar sesuai dan dapat mencapai tujuan otonomi daerah. Kepala daerah yang terpilih diharapkan benar-benar sesuai dengan aspirasi rakyat dan mampu memenuhi harapan rakyat di daerah. Kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat diharapkan benar-benar berpihak kepada rakyat, tidak hanya mementingkan elite politik.

Setelah lima tahun berjalan sejak berlakunya UU No 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah secara langsung banyak mendapat sorotan dan tampaknya memang perlu dipikirkan kembali. Hal ini bukan berarti melangkah mundur, tetapi untuk melihat apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memang sejalan dan bermanfaat bagi pelaksanaan otonomi daerah. Kalaupun hal itu belum dicapai juga, tidak berarti lalu dilakukan perubahan cara pemilihan, tetapi dapat dipikirkan langkah-langkah perbaikan.

Paling tidak terdapat empat fenomena yang mengecewakan terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Pertama, pemilukada selalu disertai dengan konflik masyarakat, mulai dari tahap pencalonan hingga bahkan berlanjut pasca-pemilukada. Konflik memang merupakan bagian dari demokrasi, tetapi konflik yang berkepanjangan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

16 September 2010

dan mengarah pada kekerasan dan terhentinya pemerintahan tentu sangat merugikan dan mencederai makna demokrasi itu sendiri. Kedua, politik uang selalu “tercium” dalam setiap pelaksanaan pemilukada dan telah dianggap sebagai bumbu penyedap.

Politik uang yang sejatinya merupakan proses suap-menyuap telah bergeser menjadi kewajaran, baik bagi calon maupun masyarakat. Akibat dari politik uang ini, suara rakyat jadi tergadai. Calon yang terpilih belum tentu calon yang benar-benar ideal dan dikehendaki rakyat. Karena merasa sudah “membeli” suara rakyat, tidak ada hubungan lagi antara kepala daerah terpilih dengan rakyat pemilih. Politik uang mengakibatkan pelaksanaan pemilukada menjadi sangat mahal bagi pasangan calon. Padahal, dari sisi pelaksanaan pemilukada tentu membutuhkan biaya yang lebih mahal dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD.

Apalagi jika harus dilakukan dalam 2 putaran serta kemungkinan pemungutan suara ulang berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Ketiga, walaupun telah dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, ternyata hal itu tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Tidak banyak daerah yang mengalami peningkatan kesejahteraan dan kemajuan secara signifikan. Beberapa daerah memang mengalami kemajuan cukup fenomenal di bawah kepemimpinan kepala daerahnya, tetapi lebih banyak lagi yang jalan di tempat.

Keempat, fakta menunjukkan bahwa di era otonomi daerah semakin banyak kasus korupsi yang terjadi. Kepala daerah yang dipilih secara langsung tidak memiliki dampak terhadap upaya pemberantasan korupsi. Alih-alih memberantas korupsi, ternyata banyak kepala daerah yang

tersangkut kasus korupsi. Keempat fenomena di atas memunculkan gagasan untuk mengubah cara pemilihan kepala daerah kembali oleh DPRD. Di sisi lain, ada yang berpendapat bahwa mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD adalah langkah mundur. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD dipandang akan mengebiri hak rakyat.

Kepala daerah hanya ditentukan oleh anggota DPRD yang merupakan elite politik. Pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD juga tidak menutup kemungkinan terjadinya politik uang, bahkan mungkin menjadi faktor penentu jika dibandingkan dengan kekuatan politik uang pada pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga berpotensi melahirkan konflik, apalagi jika kepala daerah yang terpilih bertentangan dengan harapan rakyat.

Dari sudut konstitusi, baik pemilihan kepala daerah secara langsung maupun pemilihan oleh DPRD dapat dilakukan karena ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hanya menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Baik mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun melalui “wakil rakyat” adalah mekanisme pemilihan yang demokratis sepanjang memang dilaksanakan secara demokratis. Kata “demokratis” merupakan refleksi dari dua pandangan yang ada pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945, yaitu yang mengusulkan pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat dan yang masih menghendaki pemilihan dilakukan DPRD.

Kesepakatan rumusan “secara demokratis” untuk pemilihan kepala daerah dicapai dengan



Janedjri M. Gaffar



SEPUTAR INDONESIA

16 September 2010

maksud agar bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu, apakah secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD.

Hal itu juga dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat daerah yang berbeda-beda serta pengakuan dan penghormatan negara kepada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dengan sendirinya sistem pemilihan kepala daerah juga tidak harus sama di semua daerah.

Berdasarkan garis konstitusional, memang terdapat peluang untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Namun tentu kurang pada tempatnya apabila hal itu diputuskan tanpa mempertimbangkan alternatif lain yang dapat dilakukan. Terdapat dua alternatif selain kembali pada pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Pertama, fakta negatif yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung tentu bukan merupakan "cacat bawaan" dari pemilihan langsung itu sendiri. Fakta negatif terjadi karena tidak dipenuhinya hal-hal tertentu yang diperlukan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dua hal utama yang harus dihadirkan agar pemilihan kepala daerah secara langsung semakin berkualitas dan mencegah terjadinya fenomena negatif adalah penegakan hukum dan peningkatan kesadaran politik masyarakat. Penegakan hukum sangat diperlukan, terutama untuk menjaga dan menghukum pelanggaran

pemilukada sehingga tidak merusak esensi pemilukada itu sendiri. Pelanggaran dapat dilakukan oleh siapa pun, baik peserta, penyelenggara, aparat maupun warga negara biasa. Semuanya harus diperlakukan secara sama. Seiring dengan itu, diperlukan peningkatan kesadaran politik masyarakat. Kesadaran dalam hal ini tidak hanya pengetahuan dan keterampilan aturan dan teknik pelaksanaan pemilu.

Kesadaran yang lebih dibutuhkan adalah kesadaran terhadap makna kedaulatan dan suara yang dimiliki sebagai warga negara serta konsekuensi dari pilihannya. Kesadaran ini juga meliputi nilai dan etika dalam berdemokrasi sehingga tidak akan dapat disuap, menjual suara, ataupun melakukan tindakan lain yang merusak demokrasi.

Kedua adalah menentukan cara pemilihan secara berbeda-beda. Penentuan sistem pemilihan langsung atau melalui DPRD tentu dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tingkat pendidikan, ekonomi, dan karakter masyarakat di daerah setempat. Faktor-faktor itu tentu berbeda-beda yang dengan sendirinya membawa konsekuensi bahwa tidak dapat diterapkan sistem pemilihan yang sama untuk semua daerah.

Pengaturan secara beragam ini tentu memerlukan pengaturan yang kompleks yang harus disusun bersama secara komprehensif. Pengaturan secara beragam ini pun tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan dapat dikatakan yang sesuai dengan latar belakang pemikiran saat perumusan perubahan UUD 1945. (*)

Catatan :