



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

JURNAL KONSTITUSI

PUSaKO FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Volume I No. 1, November 2012

- Judicial Appointment in Indonesia;
An Analysis of the Role of Judicial Commission
in Preventing the Political Interference to the Judiciary
Oce Madril

- Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR Oleh Presiden
(Studi Yuridis Komparatif Terhadap Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR
dalam Kasus Penghilangan Aktivis)
Shinta Agustina

- Anomali Pendanaan dan Rekrutmen Politik di Indonesia:
Profile Pendanaan dan Rekrutmen oleh Partai Politik di Indonesia
Veri Junaidi

- Prinsip '*Check And Balance*' dalam Kedudukan dan Kewenangan Gubernur
Zhauri Ismadhani

- Menegakkan Demokrasi Melalui Kewenangan Mahkamah Konstitusi
Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilukada
Lies Ariany

- Otonomi Daerah Studi Tentang Pengelolaan Pesisir, Laut dan Terumbu Karang
Lalu Sabardi

- Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia
Endra Wijaya, Ricca Angraeni dan Rifkiyati Bachri

- Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer Dalam Konstitusi
I Made Sugiarta



KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

JURNAL KONSTITUSI

PUSaKO-FH UNIVERSITAS ANDALAS

KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume I Nomor 1
November 2012

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab:

Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.

Redaktur:

Dr. Suharizal, S.H., M.H.

Editor:

Yoserwan, S.H., M.H., LL.M.

Hengki Andora, S.H., LL.M.

Redaktur Pelaksana:

Feri Amsari, S.H., M.H.

Sekretaris:

Charles Simabura, S.H. M.H.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

Pengantar Redaksi	v
❑ Judicial Appointment in Indonesia; An Analysis of the Role of Judicial Commission in Preventing the Political Interference to the Judiciary	
Oce Madril	1
❑ Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR Oleh Presiden (Studi Yuridis Komparatif Terhadap Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR dalam Kasus Penghilangan Aktivis)	
Shinta Agustina.....	27
❑ Anomali Pendanaan dan Rekrutmen Politik di Indonesia: Profile Pendanaan dan Rekrutmen oleh Partai Politik di Indonesia	
Veri Junaidi	51
❑ Prinsip ‘Check And Balance’ dalam Kedudukan dan Kewenangan Gubernur	
Zhuri Ismadhani.....	85
❑ Menegakkan Demokrasi Melalui Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilukada	
Lies Ariany	103
❑ Otonomi Daerah Studi Tentang Pengelolaan Pesisir, Laut dan Terumbu Karang	
Lalu Sabardi.....	117

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

<input type="checkbox"/> Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia	
Endra Wijaya, Ricca Angraeni dan Rifkiyati Bachri	145
<input type="checkbox"/> Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer Dalam Konstitusi	
I Made Sugiarta	161
Biodata Penulis	185
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	189

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1, November 2012 kembali hadir dihadapan pembaca sekalian. Kajian mengenai hukum konstitusi menjadi bahasan utama dalam edisi kali ini. Ada delapan naskah yang diawali oleh Oce Madril yang membahas tentang peran komisi yudisial dalam mencengah adanya intervensi terhadap dunia peradilan di Indonesia. Yang kemudian di lanjutkan oleh Shinta Agustina dengan ulasan Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR Oleh Presiden (Studi Yuridis Komparatif Terhadap Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR dalam Kasus Penghilangan Aktivistis). Selanjutnya Veri Junaidi, Anomali Pendanaan dan Rekrutmen Politik di Indonesia: Profile Pendanaan dan Rekrutmen oleh Partai Politik di Indonesia. Kemudian Zhauri Ismadhani membahas Prinsip '*Checks And Balances*' dalam Kedudukan dan Kewenangan Gubernur.

Bertolak dari prinsip '*Checks And Balances*' Lies Ariany mengupas peran MK dalam penegakkan pemokrasi Melalui Dalam penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada. Selanjutnya Lalu Sabardi membahas seputar Otonomi Daerah Studi Tentang Pengelolaan Pesisir, Laut dan Terumbu Karang. Dua tulisan terakhir mengkaji tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia yang disusun oleh Endra Wijaya, Ricca Angraeni dan Rifkiyati Bachri. Selanjutnya I Made Sugiarta menutup jurnal ini dengan topik Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer dalam Konstitusi.

Akhir kata redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi edisi ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan para Pembaca mengenai perkembangan hukum dan konstitusi di Indonesia dan juga bermanfaat dalam upaya membangun budaya sadar konstitusi.

Redaksi

Judicial Appointment in Indonesia; An Analysis of the Role of Judicial Commission in Preventing the Political Interference to the Judiciary¹

Oce Madril²

ABSTRACT

Another prong of judicial independence is proper judicial selection or judicial appointment. The importance of proper judicial appointment within the judicial independence context is related to the selection mechanism of the Supreme Court Justices which has to be kept away from political interference. Since in many countries, the appointment process of the Supreme Court justices will be influenced by political interest. The executive and parliament usually will be vied with each other in their attempts to influence the appointment of judges in order to put their nominations. Problems with judicial independence begin at this point.

In order to promote the independence of the judiciary, the judicial selection process has to be designed to minimize political interference. One of the best practices which have been used by many countries is by using judicial commission, which is called in some countries as judicial service commission or judicial council and so forth, to ensure those chosen as judges are appropriate according to the terms and conditions and minimize the politicization.

This paper focus on discussing the issue of judicial appointment in Indonesia, in particularly, the mechanism of selection of the Supreme Court justices in three periods; prior to 1998 reform, after the reform and after the establishment

1 This paper is a part of my master thesis at the program of Governance and Law, Nagoya University, Japan.

2 Researcher at The Research Center for Anticorruption, Faculty of Law, Universitas Gadjah Mada.

of judicial commission. This research found that as an institution that selects candidates for Supreme Court justices, the judicial commission has significant role to strengthen the independence of the judiciary. With a rigorous selection and implement merit based system, the politicization of the selection of Supreme Court justices can be minimized if not eliminated.

A. INTRODUCTION

Independence of judiciary is an important notion in the rule of law. This principle is the first indispensable condition of the existence and the proper functioning of the rule of law in any country. In defining judicial independence, many scholars propose a definition, which merely deals with the judicial decision-making (*judicial process*). Others merely refer to individual judge's independence.

This definition, however, is not fully developed because it is concerned only with the independence of judges from the interferences in the process of adjudication. Whereas, judicial independence has a broader meaning (broader sense), it includes collective independence or institutional independence. The judges individually and institutionally must be free from the government interferences and any internal and external pressures, which would give effects to the outcome of the courts.

Another prong of judicial independence is proper judicial selection or judicial appointment. The importance of proper judicial appointment within the judicial independence context was described by Christopher Larkins. He uses the notion of political insularity, which means that judicial officers must have an assurance of insularity, to ensure that judges are not used by other branches of government, or other powerful groups in society, to further their political aims. Larkins further argues that insularity is believed to result from certain formal and structural safeguards on the appointment process of the judges, security of tenure and protection of salary.³

³ Christopher M. Larkins, 1996, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4 (Autumn) p. 605.

Agreeing with the Larkins, Kristy Richardson stressed that since those elements are important to guarantee judicial independence; there must be a structural and formal safeguard in place to protect members of the judiciary from a potential or actual political and other outside pressures. This is because those elements can be undermined by the other branches of government (*executive and legislative*).⁴

Among the elements of the independence judiciary, judicial appointment is the most vulnerable and crucial one. However, term of office (*security of tenure*) and protection of salary can still be managed by the constitution or law. For instance, in the United State of America (USA), its constitution provides adequate protection over security of tenure and salary. It gives all members of the Supreme Court and all members of district courts and appeals courts, lifetime tenure, although conditioned upon good behavior.⁵

In some other countries, the constitution or the law set a fix terms, such as fifteen years or until particular age, for instance 70 years old for the judges. The salary also secured by law. Meanwhile, even though the law clearly set the mechanism for judicial appointment, this appointment process involve executive and legislative, thus it is difficult to avoid the existence of political influence.

The executive or legislative are likely to make the process of selecting judges as an entry point to intervene the judiciary by putting the judges in accordance with the ruling political preferences. Problems with judicial independence begin at this point. More frequently the process is politicized or dominated by the executive, the majority party in the legislature, or the judicial hierarchy, and it is designed to ensure the responsiveness of the judiciary to those either formally or informally responsible for the appointments.

As pointed out by Anthony Blackshield, all appointments are 'political' and that there are three categories of political appointment. First, an

4 Kristy Richardson, 2005, A Defenition of Judicial Independence, The University of New England Law Journal, No. 2, p. 79-82.

5 See <http://www.supremecourt.gov/>

appointing government may try to influence the court's future direction by finding candidates who are sympathetic (*or at least not unsympathetic*) to its own broad political outlook. Second, an appointment may be 'political' in the sense that the appointee is 'political': a practicing Member of Parliament, or some other public figure well-known for current and active political involvement.

Then, third, a government's choice of candidates may be influenced (*or even dictated*) by political considerations, not merely with an eye to the long-term development and direction of judicial doctrine, but in the more immediate sense that the appointment is made (*retrospectively*) as a personal reward for political services rendered, or (*prospectively*) with a calculated eye to its impact on a pending election campaign, or particular pending legislation.⁶

In many countries, the appointment process of the Supreme Court justices will be influenced by political issue. The executive and parliament will be vied with each other in their attempts to influence the appointment of judges in order to put their nominations. Christopher E. Smith said that nominations for the high court normally generate the greatest political interest and impact of any judicial nomination. Presidents have specific political purpose in mind when they nominate an individual to become a Supreme Court justice. Generally, presidents seek to nominate someone whose political ideology and policy preferences comport with theirs.⁷ Smith observes from USA experience in judicial appointment that the President's political calculation becomes determinant factor.

In order to promote the independence of the judiciary, the judicial selection process has to be designed to minimize political interference. In order to avoid political influence, the selection mechanism of judges has to take into account some standards which are endorsed by international documents on judicial independence.

6 Anthony Blackshield, *The Appointment and Removal of Federal Judges*, in the Kristy Richardson, *op.cit.*, p. 84.

7 Christopher E. Smith, 1989, *Critical Judicial Nominations and Political Change*, Westport, Connecticut, Praeger, p. 12.

For instance, Article 10 of the Basic Principle on the Independence of the Judiciary, Universal Declaration on the Independence of the Justice, International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence and Beijing Statement of Principles of the Independence of Judiciary in the Law Asia Region.

There are two main important points, which are addressed by those documents. The first regards the objective requirements to be a judge. The second regards the selection or appointment mechanism. In terms of requirements, generally, those documents state as follows:

1. Person selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law.
2. To enable the judiciary to achieve its objectives and perform its function, it is essential that judges be chosen on the basis of proven competence, integrity and independence.

Then, in related to the appointment method, there are several things, which have to be considered, namely:

1. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives.
2. In the selection of judges, there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, color, sex religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a national of the country concerned (citizenship), shall not be considered discriminatory.
3. The process and standards of judicial selections shall give due consideration to ensuring a fair reflection by the judiciary of the society in all its aspects.
4. Participation in judicial appointment by the executive and legislative is not inconsistent with judicial independence as long as appointments of judges are made in consultation with members of the judiciary and the legal profession or by a body in which members of judiciary and legal profession participate.
5. The appointment of judges, by, with the consent of, or after consultation with Judicial Service Commission has been seen as a means of ensuring that those chosen as judges

are appropriate for the purpose. Where a Judicial Service Commission adopted, it should include representatives of the higher judiciary and the independent legal profession as a means of ensuring that judicial competence, integrity and independence are maintained.

From the above provision, it is evident that for choosing a good judge, we must consider the conditions and the method. Although the involvement of executive and legislative or other bodies is not prohibited in the recruitment process, but their involvement should be arranged in such a way as to avoid politicization since a judge holds a central role in the judicial process. Only a good judge can be expected to pass judgment to mirror the sense of justice of the people-in accordance with the law.

A judge with those criteria can only be a result of a proper system. As former Dutch Minister of Justice, Odette Buitendam said, that “good judges are not born but made”, that is through a good recruitment and selection system.⁸

Thus, the appointment of judges can measure how far the judicial independence is applied in a country. Therefore, as far as possible the justice’s recruitment process has to be kept away from political interests. One of the best practices which have been used by many countries is by using judicial commission, which is called in some countries as judicial service commission or judicial council and so forth, to ensure those chosen as judges are appropriate according to the terms and conditions and minimize the politicization.

This paper will focusly discuss the issue of judicial appointment in Indonesia, in particularly, the mechanism of selection of the Supreme Court justices which will be presented in three periods. First is prior to 1998 reform, second is after the reform and the third is after the establishment of judicial commission.

8 Odette Buitendam, 2000, Good judge are not born but made: Recruitment, Selection and The Training of Judges in the Netherlands, in the Challenge of Change for Judicial Systems, Edited by Marco Fabri and Philip M. Langbroek, IOS Press, Netherlands, p. 211.

B. JUDICIAL APPOINTMENT IN INDONESIA

In general, there are two distinct ways in which judges are recruited, which are related to the system of law adopted by a particular country. In the common law countries, normally an open system of judicial recruitment is applied. The judges of the courts of first instance are recruited from among those who have already forged careers for themselves as practicing lawyers, members of the legislature or executive, academics, or in field connected with the law.⁹

By contrast, a close system of judicial recruitment is normally applied in those countries that adhere to the civil law system, such as Indonesia. In this system, the members of the judiciary in the court of first instance are in general recruited from the ranks of fresh graduates.¹⁰

However, particularly for the Supreme Court justices, there are several systems. Besides the two systems, open and close system, some countries implement these possible methods, such as popular election system, legislative ratification, directly appointment by the President, using the independent commission and multi-voters system.¹¹

Indonesia, after amending the constitution, can be said to adhere to the 'mixed system'. That combines both open and close system, using the independent commission so-called judicial commission and involving the judiciary, parliament and the President in the appointment process. However, prior to amendment of constitution, the selection mechanism dominated by the executive power (president). Follow is the discussion of the judicial appointment process in Indonesia, in three periods; prior to 1998 reform, after the reform and after establishing the judicial commission.

9 Blue Print for the Reform of the Supreme Court of Indonesia, 2003, The Supreme Court, Jakarta, p. 59-60.

10 Ibid.

11 According to Fajrul Falaakh, Multi-Voters system means that involving many parties such as government, parliament, and judiciary. See Fajrul Falaakh, 2009, Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia (Judicial Power System in Indonesia), in the Bunga Rampai: Potret Penegakan Hukum di Indonesia (Anthology: Law Enforcement Portrait in Indonesia), Komisi Yudisial, Jakarta, p. 167.

1. Judicial Appointment Prior to Reformation Era (prior to 1998)

Under the Sukarno era, the selection mechanism for the Supreme Court justices involved executive (President), parliament and the Supreme Court. It was regulated in the Law No. 1/1950 on the Supreme Court. Article 6 of this law states that Chairman, Vice-Chairman and the members of the Supreme Court appointed by the President upon the recommendation of the House of Representatives from at least two candidates for each appointment vacancies. To qualify to a justice of the Supreme Court, the candidates must have a university degree in law, unless the President gives dispensation.¹²

The appointment of the Supreme Court justice in the Old Order era, although involved other state agencies such as Parliament, the final decision remained in the hands of the executive (the President). The President was an important determinant factor in that time. One of the distortion and politicization in the selection of Supreme Court Justice that showed how powerful the executive (the President) in that time is appointing the Chairman of the Supreme Court as legal counsel to the President with the rank of a minister. The implication of this condition is that the Supreme Court lost its independence.

In the Suharto regime, the recruitment mechanism for the Supreme Court justices in pursuant to Article 8 Law No. 14/1985 on the Supreme Court. Based on this provision, the authority to appoint a judge was vested in the President according to the list of candidates that proposed by the House of Representatives. However, the house had to consult with the Supreme Court and the government, in this case, Ministry of Justice, before proposing the candidates to the President.

Basically, the appointment of Supreme Court Justices was based on careers and closed systems. However, in certain cases it could also open the possibility to appoint non-career Justices. Namely, those who have such expertise in the field of criminal law, civil law, religious

12 Article 4 of the Law No. 1/1950 on the Supreme Court

law, military law, and state administrative law.¹³ However, during Suharto's rule, usually non-career justices came from the military, prosecutor or government officials.

In general, candidate for Supreme Court justice from the career path usually had the following qualifications: a graduate degree in law or other graduate and has expertise in the fields of law, aged less than 50 (fifty) years, has at least 5 (five) years of experienced as a president of the Court of Appeal or 10 (ten) years as a Judge of Appeal. In addition, the candidate should not be a former member of the banned Indonesian Communist Party, including its mass organizations or not a person who directly or indirectly involved in the "Counter Revolutionary Movement G.30.S/PKI" or any other illegal organization. Meanwhile, for non-career candidates, they should have experience of at least 15 (fifteen) years in the field of law or legal practices.¹⁴

The recruitment process usually begins with a forum involving the Supreme Court and the government (Departement of Justice) which is commonly known as the Supreme Court and Department Forum (MahDep). MahDep was a forum to facilitate the consultation between the Supreme Court and the Department of Justice in discussing the list of candidates for the Supreme Court justices that would be submitted to the House of Representative. Usually the Supreme Court took the initiative to provide the names of candidates to the Department in advance.¹⁵

Chairman of the Supreme Court usually did consultations with the leaders of the Supreme Court prior to submitting proposals to the Department. However, in practice, Pompe noted that the Chairman of the Supreme Court often holds the dominant control in determining the names of the candidates.¹⁶

13 Elucidation of the Article 7 of the Law No. 14/1985 on the Supreme Court.

14 Article 7 of the Law No. 14.1985 on the Supreme Court.

15 Academic Draft and Bill on Judicial Commission, 2003, The Supreme Court of Indonesia, Jakarta, p. 17.

16 Sebastian Pompe, 1996, The Indonesian Supreme Court, Fifty Years of Judicial Development, Dissertation, Leiden University, p. 308.

Furthermore, the names of candidates are presented in MahDep. At the time of presentation, usually the Department proposed several changes, for instance, by entering the names of the military officers and prosecutors. After discussing the names of candidates, then the list of names are submitted to the House of Representatives for approval and then to the president, who then appoints them as Supreme Court justices.¹⁷

Thus, it can be concluded that the role of Mahdep in recruiting the Supreme Court justices is much more significant when compared with the role of the House of Representatives. This is related to the weak position of the House compared with the government (executive). In this case in most times the House had agree with the list of candidates that was nominated by the government. The House was only a ‘rubber stamp’ for the government policies. Since the House was totally controlled by ruling party (Golongan Karya) in cooperation with military (ABRI) faction. It can be seen from the composition of the members of the House from 1977 - 1999.

Table 1
Member of the House of Representative (1977-1999)

Period	Partai Persatuan Pembangunan ¹	Golongan Karya ²	Partai Demokrasi Indonesia ³	ABRI (Military) ⁴
1977-1982	99	257	29	75
1982-1987	94	267	24	75
1987-1992	61	299	40	100
1992-1997	62	282	56	75
1997-1999	89	325	11	75

Source: Public Relation Bureau, The House of Representative.

The recruitment process of the Supreme Court justices during the New Order showed many flaws, especially on the issue of selection mechanism as well as formulation of the criteria. Some of these flaws are:

¹⁷ Academic Draft and Bill of Judicial Commission, op.cit., p. 18.

1. Lack of objective parameters as reference in appraising the quality and integrity of candidates.
2. The elected Supreme Court justices, generally, those whose quality is not clear.
3. There were indications of practices, whereby the Supreme Court Justices would propose certain names (dropping name) to the Supreme Court' Chairman with the hope that the candidate would get special attention and would be included in the list.
4. There were indications of cases of bad network practices, involving of friends and relatives that result in the selection not being carried out objectively and impartially.¹⁸
5. There were indications of bribes practices by way of giving a gift or pay a sum of money committed by someone who wanted to be nominated.
6. A very dominant role of government. The recruitment process of justices more dominated by the government. Usually all candidates from the government approved by parliament and forwarded directly to the President.
7. There was no public access in the selection process. The recruitment process was closed to the public, so that public did not have the opportunity to participate.

In addition to that, Asrun noted that the recruitment process of justices during Suharto's rule was never done publicly. The selection process for Supreme Court justices gave the impression as a closed political process. And not infrequently, Suharto appointed military officers as Supreme Court justices. Even, as the chairman of the Supreme Court. The placement of military officers gave the strong impression that the Supreme Court was placed under government control.¹⁹

The strong dominance of government in the selection process of the Supreme Court justices was causing poor judicial independence. The Supreme Court justices became helpless before the government.

18 *Ibid.*

19 A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan, Mahkamah Agung dibawah Soeharto (Judicial Crisis, the Supreme Court under Suharto Regime)*, Elsam, Jakarta, p. 117.

These conditions made the judiciary more vulnerable to the government intervention. Besides, strong government intervention also resulted in a high level of politicization in the selection process of the justices. This politicization could not be avoided since the candidates were those who support the government's policies and political party.

2. Judicial Appointment in the Reformation Era (1998-2004)

The legislation did not provide adequate provisions on how the selection process of Supreme Court justices should be done. The Law only said that the candidate for the Supreme Court justices is proposed by the parliament to the President. Then, the President in the position as head of the state only appoints the candidates who have been chosen by the parliament. However, in doing this duty, the parliament has to consult with the Supreme Court and the government, in this case, Ministry of Justice.²⁰

Nevertheless, the Changes in the political map in 1998 have an impact on the process of selecting Supreme Court justices. The shift of political field from being more executive heavy to a more legislative heavy during reformation era (post 1998), brought about significant changes in the recruitment process. House of Representatives took over the role of government and the Supreme Court in the recruitment process.

In an effort to improve the quality of judiciary and judicial independence, started from 2000 the selection mechanism for the new Supreme Court justices involved the parliament through a mechanism so-called fit and proper test. Fit and proper test for Supreme Court Justice is a new step of the House of Representatives to get new Supreme Court justices who are clean and have high moral integrity.

In a fit and proper test, the House acts as the organizer of the selection process. To do so, the Parliament formed a working

20 Article 8 of the Law No. 14/1985 on the Supreme Court.

committee. The mechanism of the fit and proper test begins with the nomination from the Supreme Court and the Government. In addition, the House also opens the possibility of nominating non-career judges who can be filed either by the government and legal stakeholders such as Non-Government Organization, Indonesian Judges Association and Indonesia Bar Association.

After having the name of the candidates from the Supreme Court, government and society then the working committee conducts a fit and proper test in the form of presentations and question and answer. There are three things that could be used in the assessment of fit and proper test. The first is moral integrity and the second, the vision and mission, with third being the understanding of the law. Those three things assessed in the process of fit and proper test.

This Fit and proper test for the Supreme Court Justice which is conducted by the House is an attempt to improve the Supreme Court by way of minimizing the existence of a rogue Supreme Court Justice. With the concept described above, the elected Supreme Court Justices must have a clear vision and mission to provide a sense of justice for the public.

Besides that, fit and proper test is also considered as much more democratic, participatory, objective, and transparent mechanism. In the process of fit and proper test, the society was involved. Community participation can be submitted directly to the working committee of the House of Representatives. Communities are given the opportunity to argue who should be the supreme judge. By implementing this system, it is expected that we could obtain great judges who have clean, credible and professional past experiences.

Moreover, the selection of Supreme Court justices is also open to legal practitioners and academics as a candidate for non-career path. This never happened during the Suharto government in which Supreme Court justice nomination was never open and the nomination process is a political decision of the government.²¹ From

21 A. Muhammad Asrun, *op.cit.*, p. 232.

the 17 judges elected in 2000, 9 judges were non-career judges who had come from the legal academics and legal practitioners, while 8 judges being career judges. The involvement of academics and legal practitioners outside the career judge was intended to improve court performance.²²

Generally, it can be said that the nomination process of the proposed candidate for the Supreme Court justices after the New Order era, known as fit and proper test, is better than the previous era. The process relatively satisfied the principle of transparency, adequately providing the opportunity for public participation as well as real efforts for objectivity in the recruitment process.²³

However, the new pattern of judicial recruitment for the Supreme Court also suffers from the following weakness. First, some of the processes and information that should be open to the public are still off-limits. The assessment of the parliament on the candidates was also done privately. The public did not know how the members of parliament scored on the integrity, understanding of law, or vision and mission aspects of candidates, the result was that some of members of parliament scored along their personal or party interest, or even bribery, without considering the materials of candidate.²⁴

Second, little effort has been made so far to maximize public participation. Few of the reports received from the public are investigated and verified by the House members. In the end, most part of the public reports was not suitable to be used as data to assess integrity and quality of candidates. Apart from that, the time given to the public to participate to report on the candidates was still too short and not sufficient.²⁵

Third, the objective parameters employed to assess candidates are still rare. Fourth, the qualifications of some of the selected

22 Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2001, *Mahkamah Agung di Masa Transisi (The Supreme Court in Transition)*, p. 25.

23 Academic Draft and Bill on Judicial Commission, *op.cit.*, p. 19.

24 Blue Print for the Reform of the Supreme Court of Indonesia, *op.cit.*, p. 69.

25 *Ibid.*

candidates have not been in accordance with the real needs of the Supreme Court. Fifth, some members of the House act or speak in unethical ways during the questioning of candidates with the result that this could lead to a diminution in the respect or esteem felt for particular candidates.²⁶

Lastly, the selection process is still overly politicized by the parliament. This is because some of the House of Representatives members have interests in ensuring a better relationship with the Supreme Court. For example, many observers said that the Golkar party has a strong interest in maintaining good relations with the Supreme Court due to the fact that many of its members are involved in court proceedings. In addition, the fact that many legislators are also lawyers has given rise to charges that they are doing their best to “keep in” with the Supreme Court so as to help ensure successes in court.²⁷

Although there are still many shortcomings, but the fit and proper test is a good start which is expected to be improved in the future to ensure proper judicial selection process for the Supreme Court justices. At least, if we compare to the previous mechanism, in the end, this process relatively succeeded in selecting and proposing the best candidates to the President. Improving in justices’ recruitment system are expected to be the first step to realize the independence of the judiciary. The improvement in the judicial appointment system is an attempt to encompass the human resources who have high integrity, honest and professional in his work. Because the better the selection process the better the result would be.

3. Judicial Appointment by Judicial Commission (2004-present)

After the weaknesses in judicial appointments had been considered, a Judicial Commission was established. The Judicial Commission was established in pursuant to Article 24B 1945

26 Ibid.

27 Rifqi Assegaf, *op. cit.*, p. 28.

Constitution and Law No. 22/2004 on Judicial Commission. One of the main tasks of this commission is as stipulated in the article 24 B (1) that the Judicial Commission has the competence to propose the appointment of the Supreme Court justices. According to this provision, the judicial commission has the duty to select the candidates for the Supreme Court justices and proposed it to the parliament to be chosen.

The constitutional provision also implies that the Judicial Commission has taken over functions that had been played by the Supreme Court, the government and Parliament. In granting authority to the special institution that is independent and is expected to cover the weakness of the government, the Supreme Court, and the House of Representatives select the candidates for Supreme Court justice. Furthermore, by implementing this authority, the judicial commission is expected to strengthen the judicial independence.

Basically, the judicial commission acted as the selection committee for justices' candidates to be elected by the House of Representatives. The Judicial Commission shall propose three candidates for each vacancy on the Supreme Court justices.²⁸ According to Fajrul Falaakh, the ways of recruitment which involves the role of Judicial Commission, Parliament and President can be called as Multi-Voters model because it involves many parties.²⁹

Supreme Judge Candidates can come from career and non-career judges.³⁰ What is meant by "career judges" is an active judge or a judge on the lower court who is nominated by the Supreme Court. The term "non-career judges" are judges who come from outside the judiciary. In the new order era, non-career judges were usually drawn from the military, prosecutors and government officials.

The supreme court, government and society can propose the candidate of justices to the commission.³¹ This proposal should follow

28 Article 18 paragraph 5 of the Law No. 22/2004 on Judicial Commission.

29 Fajrul Falaakh, *op.cit.*, p. 167.

30 Article 30 paragraph 1 of the Law No. 40/2009 on The Judicial Power.

31 Article 15 paragraph 2 of the Law No. 22 /2004 on Judicial Commission.

the legal requirements of appointing a justice. General requirements to be a Supreme Court justice is stipulated in the Article 24A paragraph 2 of the Constitution that the person must have integrity and personality, fair, professional, and experienced in the legal field. Once you can meet the requirements, any person can become the Supreme Court justices.

The recruitment process begins by a notification from the supreme court about the retirement of some justices. The supreme court will make a list of those justices and send it to the judicial commission at the latest 6 (six) months prior to the retirement of those justices. Then, the commissin will conduct a process of judicial selection within the 6 (six) months. It starts with registering the candidates, then conducting a series of selection, and finally the commission decides and proposes the chosen candidates to be elected by the parliament.³²

The selection process is divided into three phases.³³ First, administrative based on the requirement to be a justice according to the law. The second is quality and personality. This phase consists of:

1. Assessment of scientific work
2. The result of professional work in the last 2 years, which consists of verdicts for those who come from career judges, indictments for those who come from the prosecutor, advocacies or defense document for those who have advocate background, academic paper for those who come from academics and other intellectual products for other legal backgrounds.
3. Legal case problem solving, that is made an analysis of three cases of legal settlement (*in the field of criminal, civil and administrative law*)
4. Profile assessment and health

32 Article 14 paragraph 2 of the Law No. 22/2004 on Judicial Commission.

33 According to Article 18 of the Law No. 22/2004 on Judicial Commission

The last phase is investigation and interview. The candidates who pass the selection until the second phase will face indepth investigation about their behavior during office and in society. The results of this investigation will be used as the raw material for interviews which will be conducted openly. Interview material is that the mastery of legal theory, the mastery of legal philosophy, attention to actual legal problems, clarification of the results of the investigation and report complaints against the candidates.

Thereafter, in order to make the final decision, each member of the commission (individually) will produce an evaluation on each of the candidate accompanied with an elaboration. The individual evaluation would then be discussed and agreed upon in a plenary session of the commission. Final decision hinges on consultation and consensus, if not, it is thrown into voting.

Then, the candidate for Supreme Court justices is handed over to the House to follow fit and proper test and to be chosen by the House members. According to the Law, the Judicial Commission shall propose three candidates for each vacancy to the Supreme Court justices. The list of candidates proposed to the House would be arranged on a scale of priority (ranking) and this proposal is binding.

After appointing the justices based on the list of candidates from the commission, the House then forwards the names to the President for approval and appointment. The President must approve the appointment of all the candidates for the justices proposed by the House. The selection process of the Supreme Court justices can be described in the following chart.

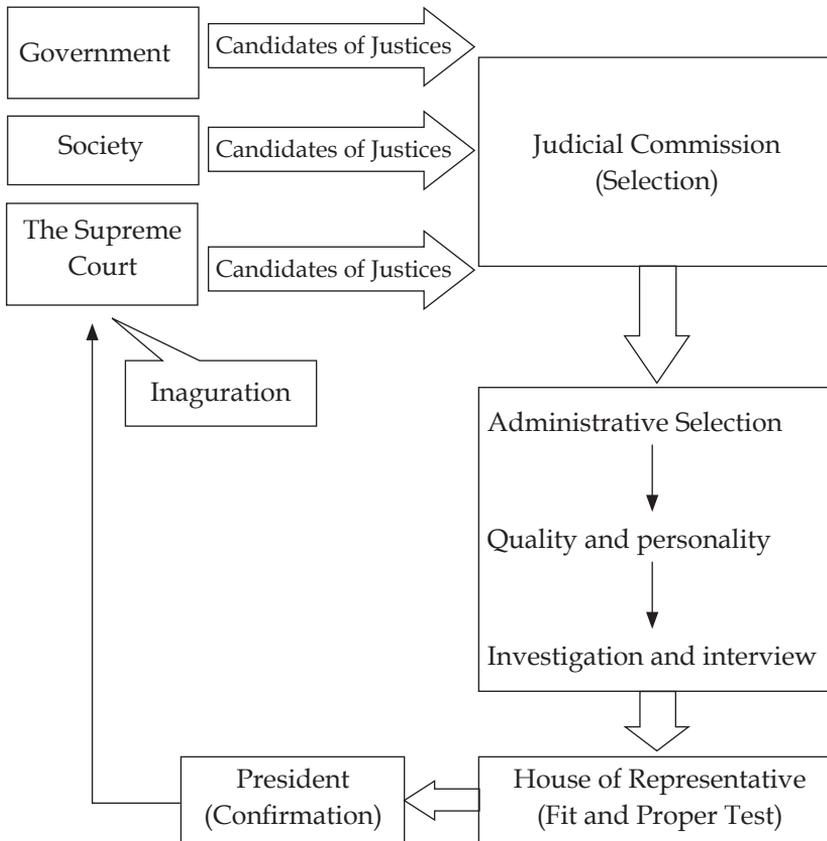


Chart 5: The selection process of the Supreme Court justices based on Law on Judicial Commission.

Since the year 2006, in each year the judicial commission conducts the selection of candidates for Supreme Court justices to fill 20 justices’ vacant positions.³⁴ From the selection that has been done so far, the process and the result appear to be better than the previous regime. There are several reasons that make the selection by judicial commission better than the previous selection process.

First, the selection process has been conducted in a transparent and accountable manner. Transparency and accountability can be seen in

34 Komisi Yudisial, 2010, 5 Tahun Mengawal Reformasi Peradilan 2005-2010 (Judicial Commission, 5 years Guarding the Judicial Reform 2005-2010), Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, p. 62-77.

various stages. For example, the selection process is widely advertised in the various mass media. This is done through announcing the names of candidates, their backgrounds, the stages in the recruitment process, and the criteria employed. Disclosure of this information makes it easier for the public to observe the candidates for Supreme Court justices and examine the selection process.

The second is ensuring public participation. Public participation is stipulated in the Law of judicial commission. For instance, in the Article 17 paragraph 3 said that society has the right to provide information or opinions of candidate for Supreme Court Justice. In addition, public participation also can be done during the selection process. That is starting from the first phase to the last phase of the selection. Public can participate in every stage of the selection. For example, in nominating candidates for Supreme Court justices, providing relevant information on the candidates, and monitor the selection process.

Third, open up opportunities for career and non-career judges. Candidate of career and non-career judges are given the same opportunity to follow the selection. There is no discrimination. Once one can meet the requirements, anyone can be a Supreme Court justice. This is part of the non-discriminatory principles being applied in the selection process. This situation makes the selection process more competitive. Those who have the right qualities would be elected. In that case the quality of a candidate will be the main determinant factor.

Fourth, the commission puts premium on objectivity and professionalism. In the selection process, the commission looks out for certain standards, such as in ascertaining the quality of a candidate, the commission assesses the way of thinking and candidate's perspectives on issues. As for candidates's integrity, the commission traces candidate's record of accomplishment and evaluation of whether the assets he possesses are in line with his income. Also, the commission involves professional human resources consultant in assessing the profile of each candidates.

Lastly, the right man in the right place approach. The expertise and qualifications of the justices who are selected is in tune with what is required by the Supreme Court and the sorts of cases that come before the Supreme Court. If at certain point in time what the Supreme Court needs is a criminal judge, then a candidate who possesses expertise in the criminal law is appointed.

Because the selection process of the judicial commission has been done in a transparent, accountable, objective, professional and public participatory manner, it has been able to prevent any political interference in the selection process of Supreme Court justices. From the early stage up until the end of the selection process, judicial commission remains committed to those principles. So, there is no chance at all to choose candidates of the Supreme Court justices based on political considerations. Thus, the politicization on the selection process can be avoided.

This has become possible because the judicial commission is an independent agency in carrying out its duties and thus free from intervention from any power that be. This high level of independence to ensure implementation of the selection of candidates for Supreme Court justices is being done objectively and professionally. Indeed, there are allegations that members of the judicial commission has a certain preference in determining the final choice. And also there are allegations that political influence can get in on the selection process or any surrogate candidates from particular parties. However, at least through the many stages of selection process, involving outside parties, and by applying the principle of transparency, accountability and public participation, the entry of any influences can be avoided.

The Judicial Commission becomes an institution that filters the candidates before they are nominated to the Parliament. The list of candidates proposed by judicial commission is binding, meaning that the Parliament must and can only choose among a list of prospective candidates for Supreme Court justices filed by the Judicial Commission. With such model, the Parliament can not actually do much to influence the selection process because the role of Parliament has been very minimal,

i.e, choose based on which candidate has been screened by the Judicial Commission. So their choice is limited.

This has the ability to minimize the politicization or political deal between members of a party with the candidates of the Supreme Court justices. Although the possibility is still there, the potentiality of politicization has been minimized. Moreover, the President has no role at all to play in the selection process. The President is actually located outside the selection mechanism. His role as head of state just endorsed the elected candidate. So, it can be concluded that the role of the judicial commission in the selection of Supreme Court justices are very strategic and important.

This is what distinguishes between models of the judicial commission with the old mechanism where political intervention was very strong in every stage of the selection process of Supreme Court justices. In the Sukarno and Suharto regime, the justices' selection process was full of government interference, especially from the presidency.

C. THE PROBLEMS OF JUDICIAL APPOINTMENT

Nevertheless, there are still some problems related to the selection process done by judicial commission. First, the uncertainty and ambiguity of recruitment policy in the office of Supreme Court remain a problem. This has resulted in delays in the justices' recruitment process.³⁵ Second, the statutory provision which requires the commission to nominate 3 candidates for every 1 vacancy is a burdensome provision since it opens opportunities for politicization in the Parliament because the Parliament is given many choices.³⁶

Third, there is still lack of candidates who have good quality and integrity to apply. In addition, many potential candidates in both the central and local levels are reluctant to participate in the selection because

35 Fajrul Falaakh, *op.cit.*, p. 165.

36 Firmansyah Arifin, *Reinkarnasi Komisi Yudisial (Reincarnation of Judicial Commission)*, in the 4 Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia 2005-2009 (4 Years of Judicial Commission 2005-2009), Jakarta, p. 140.

of their uncertainties about their chances (*or lack of self-confidence*). This has led to the limited opportunity to choose a good Supreme Court justice. The reluctance of good quality candidates to participate in the selection is largely due to the big role of the House in the appointment process. Qualified candidates usually avoid this political process because of the partisan nature of the process in the House of Representatives. Moreover, there is a strong perception that qualified candidates are usually not favored by the House of Representatives.

Fourth, there is also a difficulty to find qualified candidates in accordance with the standards established by Judicial Commission. In general, only few candidates meet the standards. Eventually, the Judicial Commission has been forced to lower their high standard (or the high criteria set for the selection). An example was the first test in 2006 at which there were 6 vacancies of justices. In accordance with the law, the Judicial Commission shall nominate 18 candidates. However, the commission could only submit 6 candidates due to the high selection standard. The House therefore refused to vote and asked the commission to complete as many as 18 candidates. Finally, the commission lowered its quality standards (selection criteria).³⁷ This incident is just one example of how difficult it is to find justices who really qualified. And it almost happened that every year the commission complains about the quality of candidates who register.

Fifth, external pressures still persist. It is undeniable that there are still efforts to intervene in the commission's work to pass a particular candidate. It happened through various lobbies or certain pressures, even up to the point of bribery. That approach could come from the parties interested in the appointment of Supreme Court justices, for example, the Supreme Court itself, government, parliament, political parties and political elites.

However, among many of the weaknesses, most criticism are directed at the role of the parliament. Several selections made by the House are

37 Komisi Yudisial, 2009, 4 Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia 2005-2009 (4 Years of Judicial Commission), Komisi Yudisial RI, Jakarta, p. 61-2.

considered less credible because they are done by people who do not have enough capacity in matters of law, especially when it concerns technical judicial issues. It can be seen from the lack of quality (or critical) questions submitted by the parliamentarians in the fit and proper test.

Political interests often arise during the recruitment process in the House of Representatives. That political interference is indeed almost inevitable since the House is a political institution, but it is not impossible that this intervention can be prevented by providing minimum opportunities for the parliament to choose weak candidates. If more qualified candidates pass the selection process, it will minimize the chances of the parliament to choose a candidate who is less competent.

Basically, the objective of the judicial commission was to avoid the politicization in the selection process of Supreme Court justices. When viewed from the selection process that has been done, it can be said that the judicial commission has largely managed to avoid politicization in the selection of justices. Selection mechanisms used by the commission has guaranteed the implementation of transparent, accountable and professional selection process. Such selection process would improve and strengthen the independence of the judiciary.

D. CONCLUSION

The existence of the judicial commission in the government system of Indonesia is very important. As an institution that selects candidates for Supreme Court justices, the judicial commission has significant role to strengthen the independence of the judiciary. With a rigorous selection and implement merit based system, the politicization of the selection of Supreme Court justices can be minimized if not eliminated. Electing the Supreme Court justices who are far from certain political interests, will be able to strengthen the independence of the judiciary, especially

when it has to deal with other powers. This independence is expected to make the judges are not easily influenced by outside parties in deciding a case so that the judges could remain impartial and based solely on law and constitution.

Nevertheless, some problems are still exist, in particularly with regard to the politicization in parliament. Therefore, the regulation on selection of Supreme Court justices should be strengthened, especially the provision which is requiring the commission to propose 3 (three) candidates for one vacancy. This provision has been a problem in the selection process. Besides, this provision opens opportunities for the politicization in the Parliament Because the Parliament is given many choices.

Ideally, the judicial commission is only nominate candidates for each vacancy in a smaller ratio, for example, two candidates for one vacancy. So that the justices who pass the selection are truly has a high quality and integrity as well as professionalism. And this provision can also close the opportunities for the politicization in the parliament. Or the commission is only has to submit one candidate for each vacancy and the parliament only in a position to approve or reject the candidates proposed by the commission, not to vote. It is more ideal if Supreme Court justices are elected by the judicial commission, not by parliament. However, these proposals would require more in-depth study and a greater effort of having to alter the provisions of the authority of the judicial commission on the constitutional level.

Another proposal for example, allowing the judicial commission participated in the selection of constitutional court's judges and judges of first instance. Because as an institution with experience in selecting Supreme Court justices, judicial commission certainly has a lot of experience and abilities that can be used in selecting the candidates for the Constitutional Court's judges and judges for first instance.

AKIBAT HUKUM PENGABAIAAN REKOMENDASI DPR OLEH PRESIDEN (STUDI YURIDIS KOMPARATIF TERHADAP AKIBAT HUKUM PENGABAIAAN REKOMENDASI DPR DALAM KASUS PENGHILANGAN AKTIVIS)

Shinta Agustina, SH, MH

ABSTRACT:

Fungsi Pengawasan DPR terhadap pemerintah bertujuan agar jalannya roda pemerintahan tetap berada pada tujuan yang telah ditetapkan. DPR membentuk Panitia khusus atau Panitia Kerja terhadap suatu masalah yang memerlukan pengkajian lebih mendalam, seperti pada Kasus Penghilangan Paksa Aktivis. Hasil Pansus berupa rekomendasi agar Presiden membentuk Pengadilan HAM adhoc untuk mengadili pelaku pelanggaran HAM berat pada kasus tersebut. Tetapi setelah dua tahun rekomendasi tersebut diputuskan dalam rapat paripurna DPR, Presiden tidak melaksanakannya. Dari perspektif Hukum Tata Negara tidak ada sanksi hukum yang dapat dikenakan terhadap Presiden yang mengabaikan rekomendasi DPR, ataupun mekanisme yang dapat memaksa Presiden untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Sementara dari perspektif Hukum Pidana (Internasional) kasus tersebut dapat diadili di Pengadilan Pidana Internasional, sebab pengabaian Presiden terhadap rekomendasi DPR untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc, dapat dikategorikan sebagai unjust delay, yang menjadi salah satu alasan diambilalihnya proses hukum suatu tindak pidana internasional oleh Pengadilan Pidana Internasional (International Criminal Court).

The control function of legislative board aimed to keep the government running on the right track to achieve the goals as stipulated in the constitution. In the practice the board could form a special or a working task force to

investigate a case such as in the case of activist force disappearing in 1998. The board recommendate the President to form an adhoc human rights court as stipulated in article 43 of the law 2000 number 26, to try the offenders of gross violation of human rights that occurred in the case. After two years of the recommendation the President still does not form the court without any properly reason. According to the constitutional law there is no legal sanction for such disobedience of the President due to lack of the regulation. From the perspective of International Criminal Law, the case could be tried before the International Criminal Court (ICC) because the President has created an unjust delay as one of the reasons to bring a case before ICC

A. PENDAHULUAN.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ini berarti negara kita bersifat tunggal dan tidak terdiri dari kumpulan negara, sedang kedaulatan hanya ada pada satu tangan yaitu pemerintah pusat.¹ Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh C.F.Strong bahwa:²

The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.

Meski kekuasaan berada di satu tangan, tidak berarti Indonesia menganut sistem pemerintahan otoriter, karena berdasarkan konstitusi, juga ditentukan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.³

Kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat hasil pemilihan umum. Namun dalam melaksanakan pemerintahan dilakukan oleh Presiden bersama

1 Suharizal, 2010. *Regulasi dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Pencarian Model Pemilihan Kepala Daerah Masa Depan*. Hasil Penelitian Hibah Doktor, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, hlm 9.

2 C.F. Strong, 1960. *Modern Political Constitutions: An Introduction in the Comparative Study of Their Histories and Existing From*, London: Sidgwick & Jackson Limited, hlm. 84.

3 Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945.

Menteri-menterinya⁴, karena sistem pemerintahan yang dianut adalah Sistem Presidensiil.⁵ Presiden juga dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk membuktikan bahwa pemerintahan yang dibentuk adalah demokratis.⁶

Dalam sistem presidensiil, kekuasaan eksekutif tertinggi ada di tangan Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya Presiden dibantu oleh menteri-menterinya, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta bertanggungjawab kepada Presiden. Agar Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak bertindak sewenang-wenang, maka pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai badan legislatif.⁷

Sebagai pengemban kekuasaan legislatif, DPR memiliki tiga fungsi utama yaitu membuat UU (fungsi legislasi)⁸, fungsi anggaran, dan mengawasi jalannya pemerintahan oleh Presiden bersama para menteri (fungsi pengawasan). Untuk menjalankan ketiga fungsi tersebut, DPR memiliki beberapa hak, baik yang diatur dalam UUD maupun dalam UU lain, seperti UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk). Di antara berbagai hak tersebut adalah hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan

4 Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.

5 Soehino, 2010. *Politik Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE, hlm 84.

6 Meski demikian praktiknya tidak selalu demokratis, karena banyak perbedaan yang terjadi dalam kenyataan sepanjang perjalanan sebuah negara yang mengaku demokratis. Hal mana membuktikan bahwa memang tidak ada negara yang betul-betul (sepenuhnya) demokratis dan tidak ada satu negara yang betul-betul otoriter. Lihat Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm 64.

7 Dalam doktrin ilmu negara, kekuasaan negara dipisahkan ke dalam tiga bidang, yaitu kekuasaan legislatif (membentuk UU), kekuasaan eksekutif (pelaksanaan UU/pemerintahan), dan kekuasaan yudikatif (kehakiman). Adalah John Locke yang pertama sekali mengajukan format pemisahan kekuasaan seperti ini meski dia belum mengenalkan istilah kekuasaan yudikatif, melainkan kekuasaan federatif. Format ini kemudian diteruskan oleh Montesquieu sebagaimana istilah yang sekarang diterima. Sementara Immanuel Kant yang datang kemudian memberikan nama Trias Politica bagi pemisahan kekuasaan tersebut. Lihat Mahfud MD, 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm 91-92.

8 Hal yang menarik dari fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensiil kita adalah bahwa fungsi ini baru dikembalikan kepada badan legislatif (DPR) dengan amandemen pertama Undang-undang Dasar. Sebelumnya kewenangan ini ada pada Presiden, namun dilakukan dengan persetujuan DPR. Sekarang kewenangan tersebut berada di tangan DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Lihat Yuliandri, 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 1.

pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak mengajukan usul rancangan UU, serta hak immunitas.⁹

Dalam melaksanakan fungsinya dengan mempergunakan hak-hak tersebut, biasanya DPR membentuk panitia-panitia khusus (pansus) atau panitia kerja (panja). Hasil kerja pansus atau panja yang dibentuk untuk, melaksanakan fungsi pengawasan misalnya, akan berupa rekomendasi kepada pemerintah. Oleh karena rekomendasi tersebut adalah hasil kerja DPR untuk melaksanakan fungsi-fungsi tadi, maka pemerintah kemudian memiliki kewajiban untuk melaksanakan rekomendasi DPR tersebut, agar roda pemerintahan masih berjalan sesuai dengan mandat rakyat.

Namun dalam praktik ketatanegaraan kita, ada beberapa rekomendasi DPR yang tidak dilaksanakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Sebagai contoh adalah rekomendasi DPR kepada Pemerintah untuk memenuhi perintah konstitusi mengenai anggaran pendidikan (minimal 20 persen) dari total anggaran dan belanja negara. Terhadap rekomendasi ini pemerintah berdalih bahwa jumlah minimal tersebut telah terpenuhi, jika dihitung juga jumlah anggaran yang dialokasikan untuk gaji guru, baik yang ada di Kementerian Pendidikan Nasional dan Kementerian Agama, serta Anggaran Belanja Daerah di seluruh propinsi di Indonesia, khusus bidang pendidikan. Tentang hal ini bahkan Mahkamah Konstitusi telah memerintahkan melalui salah satu putusannya agar Presiden memenuhi minimal anggaran pendidikan sebagaimana telah ditetapkan oleh konstitusi.

Salah satu rekomendasi DPR yang hingga saat ini tidak atau belum dilaksanakan oleh Presiden adalah rekomendasi tentang Kasus Penghilangan Paksa Aktivis Tahun 1997-1998, yang salah satunya adalah membentuk Pengadilan HAM Adhoc atas kasus tersebut. Kasus ini bermula pada akhir tahun 1997 sampai awal 1998, sebelum dan sedang gerakan reformasi berlangsung. Sejumlah aktivis hilang dan diduga diculik atas perintah pihak penguasa, sehingga kasus ini termasuk ke dalam pelanggaran HAM berat, yang menjadi yurisdiksi Pengadilan

9 Pasal 20 A dan Pasal 21 Undang-undang Dasar 1945.

HAM. Dengan kata lain terhadap kasus tersebut berlaku Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Pengadilan HAM).

Terhadap kasus tersebut, Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia)¹⁰ telah membentuk Tim Penyelidik yang terdiri dari unsur Komnas dan unsur masyarakat, sesuai amanat Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM. Kesimpulan Tim adalah: terdapat pelanggaran HAM berat dalam peristiwa tersebut.¹¹ Berkas penyelidikan tersebut telah diserahkan kepada Kejaksaan Agung selaku Penyidik dalam perkara pelanggaran HAM berat, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3) UU Pengadilan HAM. Namun Kejaksaan Agung yang menerima berkas hasil penyelidikan dari Tim tersebut tidak pernah melakukan tindakan penyidikan terhadap kasus tersebut. Setelah menyimpan hasil penyelidikan selama lebih kurang satu tahun, dan atas desakan publik agar Kejaksaan Agung menindaklanjuti hasil penyelidikan tersebut, Kejaksaan mengeluarkan alasan bahwa mereka tidak dapat melakukan penyidikan jika Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus tersebut belum dibentuk.¹²

DPR memulai proses pemeriksaan dengan melakukan pemanggilan kepada beberapa jenderal yang diperiksa terkait kasus tersebut dalam proses penyelidikan yang telah dilakukan Komnas HAM.¹³ Namun para pihak pemerintah yang dipanggil, tidak satupun yang memenuhi panggilan lembaga wakil rakyat itu. Hanya pihak keluarga korban dan

10 Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU Peradilan HAM, Komnas HAM adalah institusi yang diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana pelanggaran HAM berat

11 *Harian Kompas*, Selasa 9 Desember 2008, hlm 2.

12 *Harian Kompas*, Kamis, 11 Desember 2008, hlm 2.

13 *Harian Kompas*, Kamis 4 Desember 2008, hlm 4. Upaya DPR ini lebih kental nuansa politisnya daripada nuansa hukum, karena di antara para jenderal punawirawan yang diperiksa dalam proses penyelidikan kasus tersebut terdapat beberapa nama yang mencalonkan diri sebagai calon presiden dalam Pilpres tahun 2009. Hal ini disebabkan kewenangan DPR untuk merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM ad hoc dapat dilakukan berdasarkan hasil penyelidikan Komnas HAM, tanpa harus melakukan pemeriksaan lagi. Periksa pernyataan Ketua Komnas HAM, Ifdhal Kasim dalam *Harian Kompas* tersebut, di hlm 2. DPR bahkan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap sebuah kasus pelanggaran berat HAM baik penyelidikan maupun penyidikan. Lihat Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM.

penggiat perlindungan HAM yang berkenan memenuhi panggilan DPR untuk diperiksa terkait kasus tersebut.¹⁴

Setahun setelah pernyataan tersebut, di penghujung masa tugasnya, tepatnya tanggal 28 September 2009, DPR mengeluarkan rekomendasi¹⁵ yang merupakan hasil Pansus terhadap kasus orang hilang tersebut. Rekomendasi yang disampaikan kepada pemerintah tersebut adalah:¹⁶

1. Merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc dengan Keppres.
2. Merekomendasikan kepada Presiden dan segenap institusi pemerintah serta pihak terkait untuk segera mencari 13 aktivis yang masih hilang.
3. Merekomendasikan pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi kepada keluarga korban yang hilang.
4. Merekomendasikan pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan orang.¹⁷

Saat ini, hampir dua tahun berlalu dari rekomendasi tersebut, pemerintah belum memperlihatkan itikad baik untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Hal ini bertolak belakang dengan sikap pemerintah ketika membentuk Pengadilan HAM Adhoc untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok pada tahun 2001, yang hanya membutuhkan waktu lima bulan untuk melaksanakan rekomendasi DPR terhadap kasus tersebut.¹⁸

14 Lihat *Harian Kompas*, *Penghilangan Paksa: Lima Institusi Belum Pastikan Hadir*, Selasa, 9 Desember 2008. Lihat juga *Harian Kompas*, *Jakgung Tak Akan Hadir di Pansus Orang Hilang*, Rabu, 10 Desember 2008. *Harian Kompas*, *Jaksa Agung Tak Punya Kemauan Politik*, Kamis, 11 Desember 2008. *Harian Kompas*, *Kasus Orang Hilang: Sikap Pemerintah Pembangkangan Hukum*, Sabtu 13 Desember 2008.

15 *Harian Kompas*, *Perjuangkan Rekomendasi Kasus Orang Hilang*, Senin 28 September 2009., hlm 1 dan 15

16 Meski hasil Pansus diterima secara aklamasi oleh anggota DPR dalam rapat paripurna tersebut, tetap ada berbagai catatan dari beberapa anggota DPR terhadap hasil Pansus tersebut. Catatan tersebut antara lain tidak adanya jangka waktu yang ditetapkan bagi pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi DPR tersebut, misalnya untuk mengeluarkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM adhoc. *Harian Kompas*, *Cari Kejelasan 13 Orang Hilang*, Selasa 29 September 2009, hlm 1.

17 *Harian Kompas*, Senin 28 September 2009, hlm 3. Lihat juga *Harian Kompas* Selasa 29 September 2009, hlm 1 dan 15, *Harian Kompas* Rabu 30 September 2009, hlm 1, serta *Harian Kompas*, Kamis 8 Oktober 2009, hlm 2.

18 Pengadilan HAM Adhoc untuk Kasus Timor Timur dan Tanjung Priok dibentuk berdasarkan

Informasi terakhir yang didapat adalah surat DPR kepada pemerintah (cq Presiden) yang berisi putusan rapat paripurna DPR tanggal 28 September 2009, tentang rekomendasi pembentukan pengadilan HAM Adhoc, dan lain-lainnya, telah dikirimkan empat hari setelah rapat paripurna tersebut. Pihak Sekretariat Negara juga telah membenarkan adanya surat DPR tentang rekomendasi Pembentukan Pengadilan HAM adhoc untuk kasus penghilangan paksa aktivis tahun 1998 tersebut, namun tidak dapat memberikan jawaban kapan Presiden akan melaksanakan rekomendasi DPR itu.¹⁹

Pengabaian Presiden terhadap rekomendasi DPR terhadap kasus tersebut menimbulkan pertanyaan bagi banyak pihak, yaitu apakah pemerintah serius untuk melindungi dan menegakan HAM yang merupakan salah satu tujuan dari gerakan reformasi? Jika pemerintah serius melakukan upaya perlindungan dan penegakan HAM, maka rekomendasi DPR dalam kasus tersebut seharusnya segera ditindaklanjuti. Jika tidak, maka timbul pertanyaan lagi diantaranya: bagaimanakah seharusnya kasus itu diselesaikan, agar keadilan bagi korban peristiwa tersebut, dan keluarganya terpenuhi? Bagaimana pula hubungan baik antar lembaga negara, Presiden dan DPR dapat berjalan, jika rekomendasi dari DPR tidak dilaksanakan?

B. PERMASALAHAN

1. Apa akibat hukum dari pengabaian Presiden terhadap rekomendasi DPR dalam kasus penghilangan paksa aktivis, dari perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Pidana?

Pasal 43 UU Pengadilan HAM. Pemerintah mengeluarkan Keppres Nomor 53 Tahun 2001 tentang pembentukan Pengadilan HAM ad hoc untuk Kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, hanya lima bulan setelah rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPR untuk pembentukan pengadilan tersebut. Luasnya yurisdiksi dalam Keppres tersebut akhirnya direvisi dengan Keppres Nomor 91 Tahun 2001. Lihat Eddy Junaedy Karnasudirja, 2003. *Dari Pengadilan Militer Internasional Nuremberg ke Pengadilan HAM Indonesia*. Jakarta: PT Tatanusa, hlm 132.

19 Shinta Agustina dan Siska Elvandari, 2010. *Pelanggaran Asas Non Retrospektif Pada Pengadilan HAM Adhoc Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Hasil Penelitian Dosen Muda, Padang: Lembaga Penelitian- Universitas Andalas, hlm 27.

2. Bagaimanakah seharusnya proses hukum dari kasus penghilangan paksa aktivis itu dilakukan setelah Presiden mengabaikan rekomendasi DPR untuk membentuk Pengadilan HAM Adhoc?.

C. FUNGSI PENGAWASAN DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA.

Gerakan reformasi yang digulirkan pada tahun 1998 didorong oleh *primary trigger factor*, yaitu perlindungan dan penegakan HAM yang lebih baik. Namun fakta yang mendorong terjadinya reformasi saat itu memperlihatkan bahwa perbaikan itu harus dimulai dengan perubahan konstitusi, karena krisis multidimensi saat itu disebabkan oleh pemerintahan yang tidak demokratis dan otoriter. Sementara otoriterisme tersebut dibangun melalui manipulasi tafsir dan implementasi konstitusi yang memang terbuka untuk ditafsirkan secara kolusif dan koruptif. Sehingga muncul jargon reformasi saat itu “tidak ada reformasi tanpa amandemen konstitusi”.²⁰

Perubahan konstitusi itu terjadi empat kali sejak tahun 1999, sehingga dikenal perubahan-perubahan tersebut dengan amandemen pertama, amandemen kedua, dan seterusnya. Perubahan dalam konstitusi akhirnya tidak hanya menambahkan pasal-pasal pengaturan HAM yang dulu dianggap kurang, tapi juga beberapa pasal yang memberikan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan kita. Meski amandemen tidak merubah sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan, namun pengaturan lembaga-lembaga negara dan kewenangan masing-masing lembaga negara tersebut, merubah konfigurasi yang dulu bersifat *eksekutive heavy* menjadi *legislative heavy*.²¹

Di antara berbagai perubahan pengaturan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara tersebut dalam UUD 1945 kita, adalah pengembalian fungsi legislasi kepada DPR dari Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1). Dengan pengaturan ini maka kehendak

20 Mahfud MD, 2010. *Kata Pengantar Dalam Buku Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm xvii.

21 Suharizal, *op.cit.*, hlm 34.

pengaturan persoalan yang menyangkut rakyat banyak dan harus dilakukan dengan UU haruslah datang dari DPR. Pemerintah bisa saja mengajukan usul atau RUU, tapi pembahasan untuk menjadi UU berada di tangan DPR. Pengaturan ini menegaskan kewenangan masing-masing lembaga negara sekaligus pembatasan kewenangan masing-masingnya.

Fungsi lain dari DPR sebagai lembaga legislatif adalah pengawasan terhadap kinerja pemerintah, cq Presiden dan menteri-menterinya. Fungsi ini menunjukkan lembaga legislatif sebagai cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.²² Dengan fungsi ini rakyat dapat mengontrol jalannya kekuasaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden sampai kepada pemerintahan di daerah, yang pengawasannya dilakukan oleh DPRD. Fungsi ini penting karena mencegah pemerintah bertindak sewenang-wenang atau tidak sesuai dengan kedaulatan yang diserahkan rakyat kepadanya melalui pemilihan umum tersebut. Dengan adanya fungsi ini, maka hubungan antara Presiden dan DPR menjadi sederajat, saling bekerjasama untuk mencapai tujuan bernegara, namun tidak dapat saling menjatuhkan. Hal ini karena konstitusi tidak mengatur bahwa Presiden bertanggung jawab kepada DPR ataupun sebaliknya. Oleh karenanya dalam sistem ketatanegaraan kita, kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang setara, tapi fungsi berbeda.

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan tersebut DPR memiliki sejumlah hak yang jika digunakan dengan benar akan mencapai tujuan bernegara yang telah ditetapkan dalam konstitusi sejak kemerdekaan tahun 1945. Beberapa hak tersebut antara lain hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak mengajukan usul rancangan UU, serta hak immunitas.²³

Penggunaan hak-hak tersebut biasanya dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) atau Panitia Kerja (Panja). Hanya saja karena anggota DPR terdiri dari anggota beberapa partai politik, yang kadang

22 Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm 33.

23 Pasal 20 A dan Pasal 21 Undang-undang Dasar 1945.

kala memiliki kepentingan berbeda, maka pembentukan pansus atau panja tersebut tidak selamanya berjalan sesuai dengan tujuan bernegara tadi. Kondisi politik sangat mempengaruhi bagaimana kewenangan dan hak yang dimiliki oleh DPR tersebut diimplementasikan dalam praktik bernegara. Oleh karena itu produk DPR, dalam bentuk apapun, selalu merupakan produk politik, yang tidak steril dari kepentingan politik tertentu, termasuk juga UU atau rekomendasi.

D. AKIBAT HUKUM PENGABAIAN REKOMEDASI DPR OLEH PRESIDEN DARI PERSFEKTIF HUKUM TATA NEGARA.

Salah satu fungsi dari badan legislatif (DPR) sebagaimana diatur dalam UUD 1945 adalah mengawasi jalannya pelaksanaan pemerintahan oleh pihak eksekutif. Dalam kerangka pengawasan tersebut DPR dapat mengundang pemerintah untuk rapat dengar pendapat (*hearing*) dengan legislatif tentang persoalan kebangsaan dan kehidupan bernegara serta bermasyarakat. Pemerintah yang diundang untuk melakukan rapat dengar pendapat seperti itu harus mengirimkan wakilnya untuk menjelaskan persoalan yang perlu diklarifikasi oleh DPR. Dalam konteks ini pemerintah biasanya diwakili oleh para menteri, yang akan didampingi stafnya atau pun para direktur jenderal di kementerian tersebut.

Jika dalam hal pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, dari hasil rapat dengar pendapat yang berlangsung antara pemerintah dan legislatif, ditemukan hal yang harus ditindaklanjuti oleh karena keterangan dari pihak pemerintah tidak memuaskan, ataupun karena tindakan yang dilakukan pemerintah dianggap tidak tepat atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, maka DPR dapat membentuk suatu panitia khusus (pansus) atau panitia kerja (panja) guna mendalami persoalan tersebut. Bagi DPR periode 2009-2014 pembentukan pansus dan panja ini telah terjadi beberapa kali guna mendalami beberapa permasalahan yang menurut DPR perlu diklarifikasi lebih jauh. Di antaranya adalah Pansus Bank Century tahun 2009, yang bekerja untuk mengungkap tindakan melawan hukum yang terjadi di balik kebijakan pemerintah mengambil alih Bank Century. Beberapa waktu

yang lalu DPR membentuk Panja Surat Palsu MK, yang ditugasi untuk mengklarifikasi tindakan melawan hukum yang terjadi di MK dan KPU. Panja bermaksud untuk mengungkap kemungkinan kecurangan yang ada di balik pelaksanaan pemilu tahun 2009.

Khusus terhadap kasus penghilangan paksa aktivis tahun 1998, DPR membentuk Pansus tahun 2006 (berarti DPR periode 2004-2009) setelah menerima hasil penyelidikan dari Tim Penyelidik yang dibentuk oleh Komnas HAM. Hasil penyelidikan Tim tersebut menyatakan bahwa dalam peristiwa penghilangan paksa aktivis tahun 1998 tersebut terjadi pelanggaran berat HAM.²⁴ Hasil Pansus DPR untuk kasus penghilangan paksa aktivis ini diserahkan pada bulan September 2009, kepada pimpinan DPR yang kemudian dibawa ke dalam rapat paripurna DPR pada tanggal 28 September 2009. Rapat paripurna DPR telah menerima hasil Pansus Penghilangan Aktivis tersebut dengan memutuskan empat rekomendasi kepada pemerintah, dalam hal ini Presiden, yaitu:

1. Merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc dengan Keppres.
2. Merekomendasikan kepada Presiden dan segenap institusi pemerintah serta pihak terkait untuk segera mencari 13 aktivis yang masih hilang.
3. Merekomendasikan pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi kepada keluarga korban yang hilang.
4. Merekomendasikan pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan orang.²⁵

Rekomendasi ini ternyata tidak ditindaklanjuti oleh Presiden sampai saat ini, sehingga menimbulkan pertanyaan dari perspektif hukum tata Negara, oleh karena rekomendasi tersebut merupakan salah satu produk legislatif dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Bila rekomendasi tidak dilaksanakan, apakah fungsi pengawasan masih efektif? Hakim

24 Shinta Agustina, Iwan Kurniawan, dan Siska Elvandari, 2011. *Kajian Yuridis Terhadap Kasus Penghilangan Paksa Aktivis Tahun 1998 Dari Perspektif Hukum Pidana Internasional*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 40 No 2, April 2011, hlm 178-189.

25 Harian Kompas, Senin 28 September 2009, hlm 3. Lihat juga Harian Kompas Selasa 29 September 2009, hlm 1 dan 15, Harian Kompas Rabu 30 September 2009, hlm 1, serta Harian Kompas, Kamis 8 Oktober 2009, hlm 2.

Konstitusi, Maria Farida Indrati mengatakan, bahwa kedudukan rekomendasi dalam tata hukum Indonesia memang sangat lemah, karena dia tidak termasuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Posisinya juga jauh dibandingkan dengan UU atau peraturan lainnya²⁶, sehingga rekomendasi juga tidak memiliki kekuatan eksekusi apapun.

Dalam Hukum Tata Negara memang tidak dikenal mekanisme sanksi yang dapat dikenakan kepada pemerintah (Presiden) jika mengabaikan rekomendasi yang diberikan oleh DPR, walaupun itu dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Sejauh ini dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD hanya ada mekanisme pembentukan Pansus atau Panja untuk menindaklanjuti pelaksanaan fungsi pengawasan DPR jika pemerintah dianggap telah melakukan suatu tindakan yang bertentangan dengan UU. Namun hasil Pansus atau Panja itu sendiri tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Pandangan hakim Konstitusi di atas didukung oleh pendapat pakar hukum tata Negara, Saldi Isra, yang juga berpendapat bahwa rekomendasi tidak mempunyai akibat hukum apapun dari perspektif Hukum Tata Negara.²⁷ Tindakan Presiden yang mengabaikan rekomendasi DPR sebagai hasil kerja Pansus atau Panja tidak dapat ditindaklanjuti dengan pemberian sanksi apapun. Perilaku itu mungkin akan mempunyai dampak politis, seperti menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat, atau dukungan legislatif kepada pihak eksekutif (Presiden), tapi tidak membawa akibat hukum apapun. Dalam peraturan perundangan yang berlaku, tindakan Presiden yang dapat membawa akibat hukum hanyalah jika Presiden dianggap telah melakukan salah satu perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A UUD 1945.

Dalam pasal tersebut tercantum bahwa : “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti

26 Wawancara dengan Hakim Konstitusi, Ibu Dr. Maria Farida Indrati, SH, MH pada hari Rabu tanggal 6 Juli 2011 bertempat di ruangan Hakim Konstitusi, gedung Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

27 Wawancara dengan pakar Hukum Tata Negara Prof. Dr. Saldi Isra, SH, bulan Agustus 2011.

tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden". Dari sini terlihat bahwa Presiden dapat dimakzulkan bila perbuatannya merupakan pelanggaran hukum yang berat, atau melakukan perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden.²⁸

Tentang bagaimana mekanisme selanjutnya terhadap pengabaian rekomendasi DPR oleh Presiden, agar fungsi pengawasan bisa efektif dan efisien, kedua narasumber berpendapat harus dilakukan perubahan dalam peraturan perundangan di Negara kita. Dalam hal ini harus dilakukan perubahan dalam UU Susduk, yang mengatur secara tegas kewajiban Presiden untuk memenuhi rekomendasi DPR, terutama bila rekomendasi tersebut terkait dengan pelaksanaan atau perintah UUD ataupun UU. Berkenaan dengan hal ini, peneliti mempunyai pandangan berbeda. Jika rekomendasi DPR kepada Presiden adalah mengenai pelaksanaan perintah UUD²⁹ atau pelaksanaan UU yang bersifat sangat prinsipil³⁰, maka seharusnya DPR dapat menggunakan hak interpelasi untuk memanggil Presiden dan meminta penjelasan tentang tidak dilaksanakannya rekomendasi tersebut. Jika penjelasan Presiden tidak dapat diterima, maka seharusnya DPR dapat menyatakan mosi tidak percaya kepada Presiden, dan meminta MPR untuk menggelar sidang umum istimewa dan meminta pertanggungjawaban Presiden.

28 Meski demikian tidak terdapat penjelasan lebih lanjut dalam UUD 1945, perbuatan seperti apa yang termasuk ke dalam perbuatan tercela sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A tadi. Apakah perbuatan Presiden mengabaikan rekomendasi DPR sebagai bentuk pengawasan dari legislatif kepada eksekutif tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan tercela?

29 Sebagaimana keharusan Pemerintah untuk memenuhi perintah UUD agar anggaran pendidikan dalam APBN minimal 20 % dari total jumlah anggaran.

30 Tidak dilaksanakannya rekomendasi DPR terhadap kasus penghilangan paksa aktivis ini, dapat menurunkan citra Negara RI di mata dunia internasional dalam perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Indonesia sejak masa Orde Baru selalu mendapat predikat buruk dalam perlindungan penegakan HAM.

E. AKIBAT HUKUM PENGABAIAAN REKOMENDASI DPR OLEH PRESIDEN DARI PERSFEKTIF HUKUM PIDANA

Kondisi yang hampir sama terhadap akibat hukum pengabaian rekomendasi DPR oleh Presiden, juga terdapat dalam Hukum Pidana, dalam arti juga tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundangan Hukum Pidana, yang menegaskan tentang sanksi terhadap Presiden yang mengabaikan rekomendasi DPR. Namun dari perspektif Hukum Pidana, khususnya Hukum Pidana Internasional, terdapat mekanisme yang jelas bagi penyelesaian suatu perkara pidana, terutama perkara pidana yang berisi pelanggaran HAM berat, jika suatu tindakan telah tidak dilaksanakan yang berimplikasi pada mandeknya suatu proses hukum atas suatu perkara pidana.

Sebagaimana diuraikan pada bagian awal, kasus penghilangan paksa aktivis tahun 1998 adalah perkara pelanggaran HAM berat yang juga merupakan tindak pidana internasional. Dalam kasus ini terdapat kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dilarang oleh Pasal 7 Statuta Roma, juga dalam Pasal 9 UU Peradilan HAM. Terhadap tindak pidana internasional, mekanisme penegakan hukumnya memiliki dua model, yaitu model penegakan hukum secara langsung (*direct law enforcement system*) dan model penegakan hukum tidak langsung (*indirect enforcement system*). Penegakan hukum secara langsung dilaksanakan melalui pengadilan pidana internasional (sejak 2002 dilakukan oleh *International Criminal Court* yang berkedudukan di Den Haag), sedangkan penegakan hukum secara tidak langsung dilaksanakan oleh pengadilan nasional (*municipal criminal court*).³¹

Berdasarkan Pasal 1 Statuta Roma (Statuta Pembentukan Pengadilan Pidana Internasional atau *International Criminal Court*), pengadilan nasional memiliki preferensi utama untuk mengadili tindak pidana internasional. Hal ini disebabkan oleh karena Pengadilan Pidana Internasional (ICC) menganut asas komplementer (*Complementary Principle*), yang baru memberi kewenangan pada ICC untuk mengadili suatu tindak pidana internasional jika pengadilan nasional yang berwenang atas tindak pidana tersebut, tidak mau (*unwilling*) atau tidak mampu (*unable*) untuk mengadili

31 Romli Atmasasmita, 1995. *Pengantar Hukum Pidana Internasional*. Bandung: PT Eresco, hlm 45

pelaku tindak pidana tersebut. Dengan demikian berarti kasus tersebut seharusnya diadili oleh pengadilan di Indonesia, yang menurut Pasal 43 UU Peradilan HAM menjadi kewenangan Pengadilan HAM adhoc.³²

Sementara kriteria untuk menentukan suatu Negara tidak mau (*unwilling*) melaksanakan yurisdiksinya atas suatu tindak pidana internasional, berdasarkan Pasal 11 ayat (2) Statuta Roma adalah:

1. bila proses hukum yang dilakukan oleh pengadilan nasional tersebut dimaksudkan untuk melindungi pelaku dari yurisdiksi pengadilan internasional;
2. bila terjadi *unjust delay*;
3. bila proses hukum yang berlangsung terjadi secara *unfair* atau *not impartial*.

Dari aturan main yang terdapat dalam pasal di atas kita pahami bahwa ICC dapat melaksanakan yurisdiksinya atas suatu tindak pidana internasional, jika terjadi (salah satunya) *unjust delay*. Dalam konteks kasus penghilangan paksa aktivis pada tahun 1998, *unjust delay* dapat dikatakan telah terjadi. Peristiwa tersebut terjadi di penghujung tahun 1997 hingga pertengahan 1998. Beberapa aktivis yang “dicutik, ditangkap dan ditahan tanpa suatu proses hukum” telah dilepaskan, namun beberapa orang masih belum jelas nasibnya. Dari keterangan mereka yang dilepaskan dapat diketahui bahwa mereka mengalami “penculikan, penahanan tidak sah, penganiayaan, dsb”.

Proses hukum telah dimulai sejak tahun 2004 dengan dibentuknya Tim Penyelidik oleh Komnas HAM, yang dalam kesimpulan akhirnya menyatakan ada pelanggaran HAM berat dalam peristiwa tersebut, dalam bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan. Seharusnya proses hukum kasus ini berlanjut dengan pembentukan Pengadilan HAM adhoc, yang akan

³² Pasal 43 UU Peradilan HAM menentukan bahwa terhadap tindak pidana pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum UU ini berlaku, diadili di Pengadilan HAM ad hoc yang dibentuk berdasarkan rekomendasi DPR kepada Presiden setelah hasil penyelidikan Komnas HAM mengatakan bahwa terdapat pelanggaran HAM berat dalam suatu peristiwa tertentu. Mekanisme Pengadilan HAM adhoc menjadi satu-satunya sarana untuk mewujudkan keadilan bagi korban pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum UU Peradilan HAM berlaku, karena mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak dapat dilakukan lagi setelah UU KKR dinyatakan tidak berlaku oleh Putusan MK Nomor 006/PUU-IV/2006.

mengadili pelakunya. Namun pengadilan tersebut tidak pernah terwujud karena Presiden yang memiliki wewenang untuk membentuk pengadilan tersebut, tidak melaksanakan rekomendasi DPR untuk membentuk pengadilan HAM adhoc bagi kasus ini. Terhambatnya proses hukum atas tindak pidana ini merupakan bentuk *unjust delay* yang memenuhi kriteria bagi berlangsungnya yurisdiksi ICC terhadap kasus ini.

F. PROSES HUKUM TERHADAP KASUS PENGHILANGAN PAKSA AKTIVIS SETELAH PENGABAIAAN REKOMENDASI DPR OLEH PRESIDEN.

Sebagaimana dikemukakan pada sub bagian sebelumnya, proses hukum terhadap pelanggaran berat HAM pada kasus penghilangan aktivis tahun 1998, harus melalui Pengadilan HAM Adhoc. Proses hukum ini diatur dalam Pasal 43 UU Pengadilan HAM, yang menentukan antara lain:

Ayat (1) Pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya UU ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM adhoc.

Ayat (2) Pengadilan HAM adhoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden.

Berdasarkan pasal di atas maka mekanisme penyelesaian kasus penghilangan paksa para aktivis ini adalah dengan mengadili pelakunya di Pengadilan HAM adhoc sebab peristiwanya terjadi sebelum UU Pengadilan HAM diberlakukan.

Proses ini telah dimulai ketika sebuah Tim Penyelidik yang dibentuk KOMNAS HAM, sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM, melakukan penyelidikan dan menyimpulkan bahwa dalam peristiwa penghilangan orang secara paksa pada periode pertengahan 1997 hingga akhir 1998, terdapat unsur-unsur pelanggaran HAM berat. Hasil penyelidikan Tim

diserahkan kepada Kejaksaan Agung pada bulan Desember 2006 agar ditindaklanjuti dengan melakukan penyidikan. Tindakan ini telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) bahwa dalam waktu tujuh hari setelah Tim menyampaikan kesimpulannya, Komnas HAM harus menyerahkan hasil penyelidikan kepada Penyidik.

Jaksa Agung selaku penyidik dalam perkara pelanggaran berat HAM, mengembalikan berkas kepada penyidik pada paruh kedua tahun 2008. Hal mana juga dilakukan tanpa petunjuk untuk perbaikan kecuali pernyataan kepada publik bahwa hasil penyelidikan tersebut belum lengkap. Pernyataan Jaksa Agung juga menyebutkan bahwa seharusnya Pemerintah membentuk dulu Pengadilan HAM adhocnya, baru Penyidik dapat melakukan penyidikan.³³

Pada saat yang sama Komnas HAM juga menyerahkan hasil penyeiidikan Tim tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini harus dlakukan, karena pembentukan Pengadilan HAM adhoc yang akan mengadili kasus ini ada di tangan pemerintah, dengan rekomendasi dari DPR (vide Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM). DPR telah merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM adhoc untuk kasus ini pada tahun 2009, dalam sidang paripurna yang menyetujui hasil pansus orang hilang. Maka proses selanjutnya adalah dikeluarkannya Keppres oleh Presiden tentang pembentukan pengadilan tersebut.³⁴

Persoalannya setelah jangka waktu tiga tahun sejak rekomendasi tersebut diputuskan dalam rapat paripuna DPR tanggal 28 September 2009, Presiden masih belum mengeluarkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM adhoc tersebut. Dengan kata lain Presiden telah mengabaikan rekomendasi DPR sebagai perwujudan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR terhadap jalannya pemerintahan oleh Presiden

33 Harian Kompas, Kamis 10 Desember 2008, hlm 2. Lihat juga Harian Kompas Sabtu 13 Desember 2008, hlm 2

34 Jaksa Agung (saat itu) Hendarman Supanji mengatakan bahwa "Kejaksaan Agung siap melakukan penyidikan kasus penghilangan paksa para aktivis ini, sejauh aturan dan UU Pengadilan HAM terpenuhi. Dulu yang dipermasalahkan oleh Kejaksaan adalah dukungan politik. Bila dukungan politik ada, selanjutnya ditenttukan Presiden melalui Keputusan Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc. Kami akan tindak lanjuti". Lihat Harian Kompas Rabu 30 September 2009, hlm 1 dan 15.

bersama Menteri-menterinya. Maka berdasarkan ketentuan hukum positif yang ada, dapat dilakukan beberapa alternatif terhadap proses hukum kasus ini. Dari perspektif Hukum Tata Negara DPR harus kembali mengingatkan Presiden untuk menaati rekomendasi DPR bagi pembentukan Pengadilan HAM adhoc tersebut. Kali ini DPR harus merevisi rekomendasi tadi dengan menentukan batas waktu bagi Presiden untuk melaksanakan rekomendasi tersebut.

Jika rekomendasi tersebut dilaksanakan, maka setelah Pengadilan HAM adhoc untuk kasus ini terbentuk, maka Kejaksaan Agung harus menindaklanjuti dengan melakukan penyidikan. Hal ini sebagai pelaksanaan kewenangan mereka sebagai penyidik dalam perkara pelanggaran HAM berat, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1). Ayat (2) pasal yang sama menentukan bahwa dalam melaksanakan tugas penyidikan dalam ayat (1) Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik adhoc yang terdiri dari unsur pemerintah dan atau unsur masyarakat.

Jika penyidikan selesai dilaksanakan oleh penyidik adhoc sebagaimana ditentukan tadi, maka hasil penyidikan akan diserahkan kepada Jaksa Agung sebagai penuntut umum dalam perkara pelanggaran HAM berat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) yang menentukan bahwa penuntutan dalam perkara pelanggaran HAM yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung. Dalam melaksanakan tugas penuntutan tersebut Jaksa Agung juga dapat mengangkat penuntut adhoc yang terdiri dari unsur pemerintah dan atau unsur masyarakat, sebagaimana diatur dalam ayat (2) pasal yang sama.

Hal yang perlu mendapat perhatian dalam melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara pelanggaran HAM berat adalah adanya batasan jangka waktu untuk setiap proses tersebut. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 22 ayat (1),(2) dan (3) untuk proses penyidikan serta Pasal 24 untuk proses penuntutan. Jangka waktu penyidikan adalah 90 hari, yang dapat diperpanjang 90 hari lagi oleh Ketua Pengadilan HAM. Jika setelah jangka waktu tersebut penyidikan belum selesai, maka dapat dilakukan perpanjangan lagi untuk 60 hari oleh Ketua Pengadilan HAM. Sementara jangka waktu penuntutan hanya 70 hari, tanpa dapat diperpanjang.

Ketentuan mengenai jangka waktu penyidikan dan persetujuan perpanjangan jangka waktu tersebutlah yang membuat Jaksa Agung akan menunda penyidikan terhadap kasus ini sampai Pengadilan HAM adhoc terbentuk. Hal ini disebabkan proses penyidikan yang akan dilakukan oleh penyidik dapat terkendala jika Ketua Pengadilan HAM adhocnya belum ada. Kebutuhan akan hadirnya Pengadilan HAM adhoc berikut ketuanya juga dapat mengganjal langkah hukum penyidik dalam melakukan penahanan atau penggeledahan. Atas berbagai alasan tersebut, memang seharusnya Presiden mempercepat penerbitan Keppres Pembentukan Pengadilan HAM adhoc untuk kasus ini.³⁵

Hal lain yang juga harus menjadi perhatian pemerintah terkait dengan penegakan hukum dalam kasus ini adalah, adanya kewenangan/ yurisdiksi Pengadilan Pidana Internasional untuk mengadilinya, jika pemerintah dengan berbagai alasan tetap tidak melaksanakan proses peradilan terhadap pelaku tindak pidana ini. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, sikap menunda-nunda proses hukum atas kasus ini oleh pemerintah, dapat dianggap sebagai bentuk *unjust delay* yang menjadi dasar yurisdiksi ICC terhadap kasus ini. Oleh karena dunia internasional masih menaruh perhatian terhadap perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia, maka proses peradilan bagi kasus ini menjadi suatu pertarungan. Suatu organisasi internasional dapat saja mengajukan/membawa kasus ini kepada Penuntut di ICC agar dilakukan proses hukum sesuai dengan ketentuan dalam Statuta Roma. Satu-satunya faktor yang mungkin akan mengganjal proses hukum pada tataran pengadilan internasional adalah, bahwa Indonesia tidak merupakan *state party* dari Statuta Roma. Namun hal ini dapat diterobos oleh PBB dengan menyatakan bahwa Indonesia sebagai bagian atau wilayah yang diperluas, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Statuta Roma.

³⁵ Ketua Komisi III DPR yang membidangi masalah hukum, Tri Medya Panjaitan mengatakan bahwa surat rekomendasi kepada Presiden sesuai hasil rapat Paripurna DPR hari Senin tanggal 28 September 2009 tersebut telah dikirim kepada Presiden. Ini berarti bahwa menjadi tugas Presiden untuk mengeluarkan Keppres tersebut sebelum pelantikannya untuk masa jabatan kedua pada tanggal 20 Oktober 2009 nanti. *Harian Kompas*, Kamis 8 Oktober 2009., hlm 2.

G. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

- a. Dari perspektif Hukum Tata Negara tidak ada sanksi yang dapat dikenakan terhadap Presiden yang telah mengabaikan rekomendasi DPR sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan legislative kepada eksekutif. Dengan kata lain berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku saat ini tidak ada akibat hukum apapun terhadap perilaku Presiden yang mengabaikan rekomendasi DPR kepada Presiden.
- b. Dari perspektif Hukum Pidana pengabaian rekomendasi DPR oleh Presiden terhadap kasus penghilangan paksa aktivis tahun 1998 ini membuat proses hukum terhadap kasus ini menjadi mandeg. Keadaan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk *unjust delay* (penundaan yang tidak adil) sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Statuta Roma, yang merupakan salah satu indikator *unwilling* (ketidakmauan Pemerintah negara yang berwenang untuk mengadili suatu kejahatan internasional yang menjadi kewenangan ICC) . Dengan demikian maka ICC dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengadili kasus tersebut.
- c. Proses hukum selanjutnya dari perspektif Hukum Tata Negara adalah DPR kembali mengeluarkan rekomendasi terhadap Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc bagi kasus ini, dengan memberi batas waktu bagi Presiden untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Jika ini dilakukan maka setelah Presiden mengeluarkan Keppres yang membentuk Pengadilan HAM adhoc bagi kasus ini, proses peradilan kembali dapat dimulai dengan penyidikan oleh Jaksa Agung, dan dilanjutkan dengan persidangan di Pengadilan HAM adhoc tadi. Jika proses ini tidak dilaksanakan, maka proses hukum terhadap kasus ini dapat digelar di Pengadilan Pidana Internasional (ICC).

2. Saran.

- a. Sebaiknya DPR menggunakan hak interpelasi dan memanggil pihak pemerintah (Presiden) dalam suatu rapat dengar pendapat, untuk menggali alasan pemerintah tidak melaksanakan rekomendasi DPR terhadap kasus ini. Perlu diingat oleh DPR bahwa dalam kasus ini DPR telah mengeluarkan 4 rekomendasi, dan keempat rekomendasi tersebut belum dilaksanakan sama sekali oleh Presiden.
- b. Jika penjelasan Presiden tentang tidak dilaksanakannya rekomendasi DPR tersebut, tidak dapat diterima oleh DPR, maka sebaiknya DPR meminta MPR untuk memanggil Presiden dan meminta pertanggungjawaban Presiden terhadap tindakannya mengabaikan rekomendasi DPR sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut.
- c. Sebaiknya Presiden segera melaksanakan rekomendasi DPR untuk membentuk Pengadilan HAM adhoc bagi kasus ini, sehingga proses hukum selanjutnya dapat berjalan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Terlaksananya peradilan terhadap pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan ini tidak hanya penting bagi penegakn hokum di Negara yang merupakan Negara hokum, tapi juga menjadi pengawasan oleh dunia internasional atas perlindungan dan penegakan HAM yang baik di Indonesia. Tidak dilaksanakannya proses hokum yang seharusnya terhadap kasus ini membawa kemungkinan bagi ICC untuk melaksanakan yurisdiksinya terhadap kejahatan terhadap kemanusiaan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- C.F. Strong, 1960. *Modern Political Constitutions: An Introduction in the Comparative Study of Their Histories and Existing From*, London: Sidgwick & Jackson Limited
- Eddy Junaedy Karnasudirja, 2003. *Dari Pengadilan Militer Internasional Nuremberg ke Pengadilan HAM Indonesia*. Jakarta: PT Tatanusa.
- Eddy OS Hiariej, 2009. *Pengantar Hukum Pidana Intenasional*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- , 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press
- M. Cherif Bassiouni, 1986. *International Criminal Law, Vol 1: Crimes*. New York: Transnational Publisher.
- Muladi, 2003. *Pengadilan HAM dalam Konteks Nasional dan Internasional*. Makalah disampaikan Pada Penataran Hukum Pidana dan HAM, Padang: Fakultas Hukum-Unand, 5-6 September 2003.
- Romli Atmasasmita, 1995. *Pengantar Hukum Pidana Internasional*. Bandung: PT Eresco.
- Saldi Isra, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Shinta Agustina, 2006. *Hukum Pidana Internasional Dalam Teori dan Praktik*. Padang: Unand Press.

Shinta Agustina dan Siska Elvandari, 2010. *Pelanggaran Asas Non Retrokatif Pada Pengadilan HAM Adhoc Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Hasil Penelitian Dosen Muda, LPUA

Shinta Agustina, Iwan Kurniawan, dan Siska Elvandari, 2011. *Kajian Yuridis Terhadap Kasus Penghilangan Paksa Aktivistis Tahun 1998 Dari Perspektif Hukum Pidana Internasional*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 40 No 2, April 2011, hlm 178-189

Soehino, 2010. *Politik Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: BPF

Suharizal, 2010. *Regulasi dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Pencarian Model Pemilihan Kepala Daerah Masa Depan*. Hasil Penelitian Hibah Doktor, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung

Yuliandri, 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundangan:

Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Universal Declaration of Human Right, 1945.

Rome Statute of International Criminal Court, 1998.

Media Massa dan Website:

Harian Kompas, *Pansus Dorong Presiden*, Kamis, 4 Desember 2008.

Harian Kompas, *Penghilangan Paksa: Lima Institusi Belum Pastikan Hadir*, Selasa 9 Desember 2008.

Harian Kompas, *Jakgung Tak Akan Hadir di Pansus Orang Hilang*, Rabu, 10 Desember 2008.

Harian Kompas, *Jaksa Agung Tak Punya Kemauan Politik*, Kamis, 11 Desember 2008

Harian Kompas, *Kasus Orang Hilang: Sikap Pemerintah Pembangkangan Hukum*, Sabtu 13 Desember 2008.

Harian Kompas, *Perjuangkan Rekomendasi Kasus Orang Hilang*, Senin 28 September 2009.

Harian Kompas, *Cari kejelasan 13 orang hilang*, Selasa 29 September 2009.

Harian Kompas, *Ketua DPR Secepatnya Harus Surati Presiden*, Rabu 30 September 2009.

Harian Kompas, *Tinggal Kemauan SBY*, Kamis, 8 Oktober 2009.

ANOMALI PENDANAAN DAN REKRUTMEN POLITIK DI INDONESIA: Profile Pendanaan dan Rekrutmen oleh Partai Politik di Indonesia¹

Veri Junaidi²

A. PENDAHULUAN

Kehadiran Partai Politik dalam kehidupan demokrasi sangat penting. Perannya begitu strategis dan erat kaitannya dengan kepentingan publik. Hampir seluruh elemen demokrasi bersentuhan dengan partai politik, baik langsung maupun tidak. Karena itu, patut kiranya Partai Politik diletakkan sebagai institusi publik.

Institusionalisasi partai sebagai bagian publik terlihat dari 3 aspek, yakni peran publik, pengaturan dan peran partai dalam mempengaruhi kebijakan publik. *Pertama*, publik memiliki peran besar dalam pembangunan organisasi partai politik. Peran itu dapat dilihat dari sumber pemasukan partai yang berasal dari publik baik berupa iuran anggota, APBN/ APBD, sumbangan individu dan badan hukum. Begitu juga dengan kader yang direkrut partai, melibatkan elemen warga negara, professional dan banyak kelompok masyarakat. Partai juga memperoleh kuasa dalam pemilihan umum yang berupa suara/ dukungan untuk mengisi jabatan politik tertentu, bahkan dari dukungan itu partai memperoleh mandat untuk mengurus negara.

1 Makalah disarikan dari hasil penelitian Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) tentang Kajian Pengaturan dan Pengelolaan Keuangan dan Rekrutmen Politik Pasca Pengesahan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Jakarta, Oktober 2011.

2 Peneliti pada Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Kedua, partai dalam pengelolaan organisasi tunduk pada ketentuan hukum publik, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Bahkan berdasarkan Undang-Undang Nomor. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik secara tegas mengklasifikasikan partai politik sebagai institusi publik. *Ketiga*, paling penting kehadiran partai politik adalah perannya yang begitu besar dalam setiap lini kehidupan bernegara. Kewenangan penyelenggaraan negara, pengangkatan pejabat publik, hingga pembuatan kebijakan publik.

Mengingat perannya yang begitu besar, maka dibutuhkan institusi partai yang profesional dan terbuka. Institusionalisasi partai penting dilakukan untuk mendorong penguatan demokrasi dan penyelenggaraan negara yang lebih baik. Kunci untuk pengembangan partai terletak pada dua aspek, yakni pembiayaan partai (*party financing*) dan pengadaan SDM partai yang berkualitas (*political party recruitment*).

Kondisi kepartaian di Indonesia sekarang justru menunjukkan adanya permasalahan dalam pembiayaan dan pengadaan SDM partai. Partai dinilai tidak memiliki garis ideologi perjuangan yang jelas dan konsisten. Kebijakan politik yang diambil cenderung pragmatis dan mengejar kekuasaan (*office seeking*). Peran modal semakin mendominasi ditengah-tengah system yang sangat terbuka dan menuntut persaingan yang ketat. Merasionalisasi pertarungan bebas, partai kemudian meninggalkan proses pengkaderan yang baik dan tertata. Kecenderungan itu terlihat dalam pencalonan kepala daerah dan wakilnya. Lihat saja mekanisme pencalonan yang dilakukan partai politik, cenderung merasionalisasikan pencarian sosok yang populer dan paling tidak “mampu” mendongkrak popularitasnya. Karena itu, harap makhlum jika calon kepala daerah didominasi penguasa dunia hiburan dan pengusaha sebagai pemilik modal, meskipun bukan kader partai. Persoalan itu yang kemudian terjawab dari munculnya fenomena politisi kutu loncat. Berpindah dari satu partai ke partai lain sesuai kepentingan masing-masing.

Kondisi itu menimbulkan kekhawatiran, karena partai tidak lagi menjalankan fungsi dan peran utamanya. Partai sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam proses konsolidasi demokrasi melalui

pendidikan politik dan agregasi kepentingan rakyat. Jika terus dilanjutkan, harapan untuk pembangunan demokrasi dan lahirnya institusi negara yang berpihak pada rakyat, akan jauh dari harapan.

Mengingat persoalan itu, perubahan UU No. 2 Tahun 2008 menjadi UU No. 2 Tahun 2011 menjadi momentum yang baik untuk mendorong perbaikan dalam aspek pembiayaan partai dan pengadaan SDM yang berkualitas. UU Partai yang baru mendorong partai politik untuk melakukan kaderisasi sebagai upaya melahirkan SDM yang berkualitas. Begitu juga dengan pengelolaan keuangan yang mengharuskan dilakukan secara transparan melalui pelaporan dan audit keuangan partai secara akuntabel dan transparan, baik bantuan APBN/ APBD maupun iuran/ sumbangan yang sah menurut hukum.

Sebelumnya, pengaturan keuangan partai diserahkan kepada AD/ ART. Kemudian UU No. 2 Tahun 2011 memberikan pengaturan yang lebih rinci dan jelas. *Pertama*, dibuat definisi yang lebih konkrit tentang keuangan parpol sebagai semua hak dan kewajiban parpol yang dapat dinilai dengan uang, berupa uang, atau barang serta segala bentuk kekayaan yang dimiliki dan menjadi tanggung jawab parpol (Pasal 1 angka 5). *Kedua*, pengaturan tentang kejelasan peruntukan dana yang berasal dari bantuan keuangan yang diberikan APBN/APBD. *Ketiga*, kewajiban menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana bantuan dari APBN/APBD kepada BPK untuk diaudit. *Keempat*, ketentuan tentang pengelolaan keuangan dilakukan secara transparan dan akuntabel dengan kewajiban membuat laporan keuangan (berisi laporan realisasi keuangan parpol, laporan neraca, dan laporan arus kas) untuk keperluan audit oleh akuntan publik serta dipublikasikan setiap setahun sekali melalui media massa (Pasal 39). *Kelima*, untuk melengkapi pengaturan keuangan parpol, Pasal 34 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2011 memerintahkan pengaturan lebih lanjut masalah bantuan keuangan dan laporan penggunaan bantuan keuangan kepada parpol dalam Peraturan Pemerintah.

Terkait ketentuan pengelolaan keuangan parpol secara umum diberikan sepenuhnya kepada masing-masing parpol untuk mengaturnya

dalam Anggaran Dasar mereka (Pasal 2 ayat (4)). Sehingga dalam konteks ini, pengaturan tentang bagaimana uang dikelola (yang meliputi penerimaan, pengeluaran, pencatatan, pelaporan - *income, expenditure, recording, reporting*) menjadi wilayah kewenangan internal masing-masing parpol untuk mengatur. Dalam hal ini, belum ada standar baku formal yang mengatur tentang bagaimana pengelolaan keuangan parpol yang disebut baik dan benar. Sehingga sah-sah saja jika ditemui antar satu partai dengan partai yang lain terdapat mekanisme pengelolaan keuangan parpol yang jauh berbeda dan bervariasi satu sama lainnya.

Berdasarkan pengaturan itu, kiranya tidak cukup hanya mengandalkan pengaturan dalam Undang-Undang Partai Politik. Karena itu diperlukan pengaturan lebih lanjut untuk menerjemahkan dan mengoperasionalkan pengaturan yang sudah ada. Mengingat begitu kompleksnya persoalan keuangan dan rekrutmen partai politik, maka perlu konsolidasi pengaturan yang lebih kompleks lintas sektor. Persoalan keuangan partai juga dapat diteropong dengan aturan hukum tentang tindak pidana korupsi untuk meminimalisir penyimpangan dengan melibatkan multi stake holder. Begitu juga dengan mekanisme rekrutmen yang tidak dapat dilepaskan dari penataan pemilihan umum.

Namun melihat persoalan partai politik juga harus dilakukan dengan lebih objektif. Selain memberikan batasan dan tuntutan yang sangat ketat, perlu kiranya difikirkan alternatif gagasan untuk memfasilitasi partai. Pengeluaran yang tak terhingga berbanding terbalik dengan pendapatan resmi yang diperoleh partai.

B. PENDANAAN DAN FUNGSI PARTAI

Pengaturan sumber keuangan parpol bertujuan untuk mencegah munculnya pengaruh kepada independensi partai politik. Aturan pendanaan partai mestinya harus berlaku adil dan memberikan batasan terhadap bentuk-bentuk penggalangan dana yang tidak memiliki hubungan langsung dengan tujuan partai. Aktivitas komersial seperti kepemilikan dan akuisisi dari suatu perusahaan komersial adalah salah satu contoh. Biasanya jenis ini sangat dibatasi atau bahkan dilarang

sama sekali. Sumber tradisional dari pembiayaan internal partai dan iuran anggota reguler atau dari afiliasi tertentu, secara umum dapat dikatakan sebagai bentuk yang paling sesuai aturan dan demokratis dari pembiayaan partai.

Problem pendanaan partai politik muncul jauh sebelum dekade 1990-an. Bahkan sebelum isu pendanaan partai politik mendapat perhatian serius dari aktifis dan ilmuwan politik dekade itu, dimana pendanaan partai politik masuk wilayah publik yang ditandai dengan dimanfaatkannya dana publik untuk keperluan kegiatan-kegiatan partai. Sebelum dekade 1990-an, problem pendanaan partai telah muncul khususnya setelah Perang Dunia II yakni seiring dengan bergesernya model kepartaian. Awal abad 20-an ini, isu keuangan serius menjadi perbincangan justru sejalan dengan pudarnya jenis *mass party* (partai massa) yang merupakan model dominan partai politik di Eropa Barat.³

Model *mass party* bagi sebagian kalangan dianggap sebagai model ideal partai politik. Dua alasan menjadikan *mass party* sebagai model ideal. Pertama, partai dengan model organisasi yang massif dengan struktur hierarkhis dari pusat hingga daerah yang menjangkau seluruh wilayah, dapat menyediakan sukarelawan dalam jumlah besar. Keunggulan ini memudahkan dalam proses mobilisasi pemilih dan pendukung. Model organisasi partai ini bersifat padat karya (*labor-intensive*). Keuntungan kedua, pendanaan oleh *mass party* bertumpu pada iuran anggota yang bersifat massif. Logistik partai dikelola secara mandiri. Posisi ini, partai bisa melakukan kampanye dan mobilisasi pemilih yang bersandar pada kekuatan internal.⁴

Jenis sumber pendanaan utama dari iuran anggota merupakan ciri parpol tradisional. Kontibusi anggota adalah bentuk pembiayaan partai yang menarik. Sebab mereka memberikan sumbangan kepada partai atas dasar sukarela dan di luar insentif material yang melatarbelakanginya.

3 Kuskridho Ambardi, 1, *Kata Pengantar untuk buku Korupsi Pemilu di Indonesia, 2010*. Jakarta: Indonesian Corruption Watch. Hal xxi.

4 *Ibid*

Artinya, sumbangan/ kontribusi yang diberikan tidak secara langsung berkorelasi atas sebuah hubungan, partai dengan anggota. Kontribusi anggota tidak secara langsung dapat memengaruhi suatu keputusan atau akses pada hubungan partai secara fungsional. Dari segi normatif, iuran anggota adalah bentuk sumber pembiayaan partai yang minim resiko intervensi.

Partai dengan jumlah anggota yang besar dapat menjadi potensi pemasukan dari iuran yang cukup signifikan. Konsep ini tidak hanya untuk pengumpulan pendanaan, namun jika berjalan dapat menarik lebih banyak warga negara untuk berpartisipasi dari pada segelintir elit partai. Dengan demikian akan berdampak pada preferensi kebijakan dari sponsor ekonomi partai itu. Partai yang memiliki hubungan dekat dengan *grass roots* melalui penggalangan iuran anggota, akan lebih baik posisinya dihadapan anggota. Mekanisme ini akan menjamin kedekatan dan keterwakilan kepentingan masyarakat luas dibandingkan dengan kepentingan sekelompok elit dengan kontribusi yang besar.

Kontribusi keanggotaan dalam tingkatan tertentu dapat meminimalisir pengaruh anggota partai secara resmi. Artinya, kontribusi dapat mencegah munculnya hak khusus dan pengaruh yang sangat besar oleh elit tertentu dengan sumbangan pendanaan yang sangat besar. Dengan kata lain, dapat menghindarkan dari monopoli pengaruh dan kebijakan.

Kemandirian partai dengan kekuatan pendanaan yang bertumpu pada partisipasi anggota (iuran) berdampak positif dalam berjalannya fungsi intermediary dan *interest channelling* secara hampir paripurna. Tipe *mass party* lahir dan besar dari gerakan-gerakan buruh dipusat-pusat industri Eropa Barat dengan mengusung motor perubahan masyarakat dengan ide-ide negara kesejahteraan (*welfare state*). Dampak positifnya, kepentingan buruh sebagai basis masa terfasilitasi dalam kebijakan-kebijakan negara. Kebijakan legislasi oleh negara menjawab tuntutan akan upah minimal, asuransi kerja dan asuransi kesehatan serta jaminan pensiun. Kemenangan *mass party*, lebih jauh meningkatkan kesejahteraan buruh dan bahkan sebagian besarnya telah mampu memenuhi dan bahkan melampaui kebutuhan ekonominya.

Perkembangan positif terhadap konstituen *mass party*, ternyata tidak linier dengan perkembangan kepartaian. Memasuki masa setelah perang, tipe partai massa mulai memudar yang salah satunya disebabkan perubahan ditingkat pemilih yang tidak lagi berkuat dipersoalan ekonomi. Dari sisi ideologis, militansi pendukung partai ini semakin pudar dan berubah menjadi pemilih mengambang yang tak secara eksklusif setia pada satu partai. Indikasi pokok ditandai berkurangnya jumlah keanggotaan partai terutama partai kiri.⁵

Satu dekade terakhir, relevansi atas pembiayaan partai dari anggota untuk aktivitas partai terus menurun. Selain faktor pudarnya *mass party*, meningkatnya sumber pembiayaan yang berasal dari *funding* (seperti subsidi publik) menjadi faktor pendorong. Jenis pembiayaan ini perlahan tapi pasti telah mengikis keutamaan dari keanggotaan partai. Partai Buruh di Inggris misalnya kontribusi dari iuran anggota kepada partai secara keseluruhan sebagai pemasukan tahunan menurun dari 50% pada 1992 menjadi sekitar 25% di tahun 1997. Hal ini disebabkan karena partai (dan partai-partai di Eropa pada umumnya) mengalami penurunan jumlah anggota, sehingga menyebabkan penurunan pemasukan dari kontribusi keanggotaan secara absolut dan relatif.

Iuran anggota memang biasanya tidak ada aturan secara hukum, walaupun secara eksplisit diperbolehkan oleh hukum. Berapa besar jumlah iuran anggota biasanya secara normal diatur sendiri oleh partai. Seringkali, partai menetapkan jumlah minimal dan menerapkan sistem kontribusi progresif terhadap pendapatan. Mereka menerapkan iuran yang lebih sedikit untuk kelompok dari pendapatan yang lebih rendah. Dengan menetapkan jumlah iuran anggota yang harus dibayar, maka dapat membuat partainya lebih menarik atau tidak bagi masyarakat untuk menjadi anggota. Sedikit atau banyaknya batasan untuk dapat berafiliasi dengan partai dapat membuat individu menjadi enggan. Yang harus diingat bahwa kontribusi keanggotaan bukan sumber dari *private funding* bila mereka didorong oleh kebijakan khusus pajak.

5 Peter Mair and Ingrid vanBiezen (2001) "Party Memberhip in Twenty European Democracies, 1980 - 2000", dalam Kuskredho, *Ibid* hal. xxii

Richard Katz dan Peter Mair berdasarkan pada dokumentasi dan laporan-laporan partai menyimpulkan bahwa organisasi partai di negara-negara demokrasi Barat telah berevolusi atau beradaptasi sejak tahun 1960-an.⁶ Kecenderungan keanggotaan partai disepuluh negara Eropa sejak awal 1960-an sampai akhir 1980-an mengalami penurunan di delapan negara dalam proporsi pemilih yang merupakan anggota partai. Terdiri dari penurunan sedang (Swedia) ke penurunan lebih drastis (Denmark: 21,1% dari pemilih pada awal 1960-an ke 6,5% pada akhir 1980-an). Artinya, keanggotaan partai gagal mengikuti ekspansi dalam jumlah penduduk.

Penurunan jumlah anggota partai menurut Susan Scarrow, mungkin akan menghilangkan iuran keanggotaan dari banyaknya anggota pasif di barisan belakang, tetapi mungkin saja mereka tetap mendapatkan dukungan aktif dari aktifis-aktifis inti. Mereka yang menjalankan cabang lokal dan menggalang dana, mengirim leaflet memilih calon dan pemimpin, menghadiri konvensi dan mengelolan relawan dan basis akar rumput pada cabang partai yang berbasis massa.⁷ Namun langkah itu tidak terjadi dan seperti partai tidak siap menerima kenyataan bahwa mereka ditinggalkan oleh massa. Berkurangnya jumlah keanggotaan secara drastis mengurangi kemampuan partai dalam memobilisasi dana. Pada saat yang sama, partai harus menanggung beban biaya kampanye yang semakin mahal. Pada kondisi ini, partai politik mencari alternatif baru sumber pendanaan. Sumber keuangan dari mereka yang makmur menjadi alternatif baru menggantikan iuran anggota. Karena itu muncullah donor-donor individual yang kemudian diikuti kehadiran firma-firma komersial sebagai pendonor besar partai.

Sumber pembiayaan seperti donasi/sumbangan dapat mengandung resiko terbangunnya hubungan yang dapat mempengaruhi kebijakan politik tertentu dengan sumbangan yang diberikan. Konteks ini, meski sekedar kesan seperti penyalahgunaan, hal ini dapat mengikis kepercayaan

6 Pippa Norris, 2005. *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*. Amerika Serikat: National Democratic Institute for International Affairs. Hal 18.

7 *Ibid.* hal 19

publik kepada sistem politik dan aktor-aktor politik bahkan dapat juga melemahkan legitimasi demokrasi.

Porsi lebih kepada bantuan keuangan (*public funding*) dapat mengurangi potensi pengaruh dari sumbangan individu atau perusahaan. Kekurangannya, ini dapat meningkatkan dependensi (ketergantungan) partai kepada negara. Hal ini dapat mengakibatkan partai bergantung kepada dana publik (*public money*) dalam pengeluaran untuk menjaga hubungan dan kepentingan dengan mereka yang seharusnya diwakilkan. Jika dana publik diberikan, maka harus memperhatikan kesempatan yang sama dan adil kepada peserta politik, baik partai lama maupun partai baru. Solusi terbaiknya mungkin dengan campuran dari sumber-sumber pendapatan yang berbeda, termasuk sumbangan perorangan dan dana publik.

Perkembangan penting dari sumber-sumber pemasukan bagi partai politik seperti bantuan keuangan dari negara, bantuan dari perusahaan dan individu, menjadi tantangan bagi legitimasi keuangan partai. Namun, hal ini juga dapat dilihat dari segi positifnya dimana membuka kesempatan bagi sumber yang bermacam-macam bagi pemasukan keuangan partai akan menciptakan suatu mekanisme *check & balance* yang lebih baik.

Model *mass party* memang bukan satu-satunya bentuk partai politik. Katz dan Mair membagi tiga jenis partai di Eropa Barat, yakni partai kader, massa dan lintas kelompok. Katz dan Mair juga menjelaskan ketiga jenis partai berdasarkan hubungan dengan basis sosialnya di masyarakat. Mereka melihat bahwa hubungan antara partai dan basis sosialnya semakin terkikis dari waktu ke waktu. Mereka juga mencatat munculnya partai jenis baru pada dekade 1990-an, yang mereka sebut partai kartel. Berbeda dengan tiga jenis partai sebelumnya, yang lebih dekat dengan basis sosial di masyarakat, jenis partai baru ini justru lebih dekat dengan negara. Partai-partai pada dekade 1990-an dan sesudahnya bertransformasi cenderung menjadi satu kelompok otonom yang melayani kepentingan sendiri. Pada gilirannya, kelangsungan hidup

mereka secara kolektif lebih bergantung pada negara ketimbang basis sosial yang mendukungnya.⁸

Penyebab transformasi itu adalah menurunnya tingkat partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam aktifitas kepartaian dan munculnya kelompok-kelompok sosial baru berbasis isu tunggal yang lebih efektif menjadi saluran politik dan kepentingan warga. Namun diatas semuanya, menurut Katz dan Mair, makin kuatnya peran negara dalam menentukan nasib keuangan partai politik yang menjadi penyebab utama terjadinya transformasi itu. Partai kartel yang mereka klaim sebagai jenis partai paling baru, hampir sepenuhnya bersandar pada sumber-sumber finansial yang berasal dari negara.

Subsidi negara terhadap partai jauh lebih dermawan di Jerman, Swedia, Norwegia dari pada di Irlandia, Inggris Raya dan Belanda, dimana pendapatan tetap mereka lebih mengandalkan iuran anggota. Sejak pertengahan 1990-an, pendanaan langsung untuk partai dan calon telah menjadi biasa. Seperti Kanada, Perancis dan Australia, subsidi publik dirancang untuk menggantikan sebagian dari pengeluaran negara. Belanda, Irlandia dan Denmark, dana dirancang untuk tujuan seperti administrasi umum, riset kebijakan, pendidikan politik atau untuk mendorong partisipasi pemuda dan perempuan.⁹ Pendanaan publik digunakan untuk mengurangi resiko ketergantungan partai dan calon pada sumbangan besar atau jatuh ke bawah pengaruh kelompok-kelompok lobi.

Atas uraian di atas, organisai kepartaian dapat dibedakan menjadi partai kader yang memperoleh pendapatan terutama dari hubungan pribadi ditingkat elite; partai massa yang mendanai aktifitasnya dengan iuran anggota; dan partai lintas-kelompok yang memperluas basis sumberdayanya dengan menarik dukungan keuangan dari berbagai individu dan kelompok sosial.¹⁰

8 Kuskridho Ambardi, 2009 (2). *Mengungkap Politik Kartel: Study tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: PT Gramedia. Hal 285

9 Pippa Norris, *Lock Cit*

10 Kuskridho Ambardi, 2, *Op Cit*. hal 286

Pergeseran model pendanaan politik yang mengandalkan iuran anggota pada *mass party* ke pendanaan oleh kelompok modal dan keuangan publik (negara) memunculkan dua problem politik.¹¹ Pertama, muncul kritik tentang ketergantungan partai terhadap pendonor, terutama donor besar. Partai politik akan cenderung membela kepentingan pendonor. Distribusi sumbangan ke partai yang tidak merata justru menimbulkan ketidakadilan dalam kompetisi politik. Partai dengan dana lebih besar berpeluang lebih tinggi untuk memenangkan pemilu. Kedua, penggunaan dana publik (negara) pada gilirannya memunculkan isu akuntabilitas, yakni problem pertanggungjawaban moral dan hukum kepada publik yang harus dipenuhi.

Kedua problem di atas menyiratkan bahwa ada keterkaitan antara bentuk pendanaan politik tertentu dengan ketercapaian tujuan berpartai. Pendanaan partai dari iuran anggota memungkinkan partai untuk bersikap mandiri dan independen dalam memperjuangkan dan menjembatani aspirasi konstituen. Begitu juga dengan model pendanaan dari kelompok pemodal, cenderung menjadikan partai jauh dari tujuannya. Dimana partai politik dibutuhkan untuk membangun dan mendapatkan dukungan menyeluruh di antara koalisi organisasi masyarakat dan kelompok kepentingan yang lebih luas, mengintegrasikan beragam tuntutan yang berbeda menjadi program-program kebijakan yang koheren, memilih dan melatih calon legislatif dan pemimpin politik, memberikan pilihan kepada pemilih tentang berbagai tim-tim pemerintah dan kebijakan-kebijakannya. Jika mereka terpilih, dapat membantu mengorganisir proses pemerintahan dan secara kolektif bertanggungjawab atas tindakan-tindakan partai dalam kompetisi. Dengan kata lain, melalui pendanaan partai yang netral dan memungkinkan partai mandiri, maka fungsi partai adalah sebagai berikut: (1) pengintegrasian dan mobilisasi masyarakat; (2) artikulasi dan pemersatu kepentingan; (3) pembentukan kebijakan publik; (4) rekrutmen pemimpin politik; dan (5) organisasi parlemen dan pemerintahan.¹²

11 Kuskridho Ambardi, 1. *Opcit* hal xxiii

12 Pippa Noris, *Op. Cit* hal 4-5

C. PENGATURAN KEUANGAN PARTAI DI INDONESIA

Revisi UU No. 2 Tahun 2008 menjadi UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik diarahkan untuk menyehatkan dan mewujudkan keadilan bagi partai politik. Terdapat 7 point pengaturan tentang perintah dan larangan terkait keuangan partai politik. *Pertama*, perintah/ kewajiban yang harus dipenuhi parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat 2 huruf e, Pasal 13 huruf h, i, dan j. *Kedua*, antara Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4) disisipkan dua ayat yaitu ayat (3a) dan ayat (3b), mengatur prioritas penggunaan bantuan keuangan yang berasal dari APBN/ APBD. *Ketiga*, ayat (4) diubah dengan menekankan bahwa bantuan keuangan yang berasal dari APBN dan APBD diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. *Keempat*, antara Pasal 34 dan 35 ditambahkan Pasal 34A, mengatur tentang laporan keuangan dan audit bantuan keuangan APBN/ APBD. *Kelima*, Pasal 35 huruf c mengatur perubahan peningkatan besaran sumbangan oleh perusahaan dan atau badan usaha. *Keenam*, Pasal 39 dirubah yang melingkupi pengaturan tentang pengelolaan keuangan partai dan laporan keuangan. *Ketujuh*, ketentuan tentang larangan dalam Pasal 40.

Ketentuan tentang perintah dan kewajiban meliputi beberapa hal. [1] Kewajiban memiliki rekening atas nama partai politik dan rekening khusus untuk dana kampanye dalam pemilihan umum. [2] membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima serta kewajiban untuk terbuka kepada masyarakat. [3] kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Sedangkan ketentuan tentang sumber keuangan partai menegaskan bahwa keuangan partai politik berasal dari iuran anggota; sumbangan yang sah menurut hukum baik yang berupa uang, barang maupun jasa; dan bantuan keuangan dari APBN dan APBD yang dihitung berdasarkan jumlah perolehan suara. Sumbangan sah menurut hukum dalam UU Parpol telah dibatasi, yakni Rp.1.000.000.000,- (satu Milyar)

untuk bantuan perorangan dan Rp.7.500.000.000,- (tujuh setengah Milyar) untuk bantuan perusahaan dan atau badan hukum untuk satu tahun anggaran. Terkait bantuan keuangan dari APBN dan APBD, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Sumber keuangan itu digunakan untuk pengeluaran dalam pelaksanaan program yang diprioritaskan untuk pendidikan politik dan empat pilar kebangsaan.

Penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik di atas dikelola melalui rekening kas umum partai politik. Dalam rangka pengelolaan, pengurus di setiap tingkatan melakukan pencatatan atas semua penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik. Selain itu, kewajiban pengurus di setiap tingkatan dalam rangka pengelolaan adalah menyusun laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan setelah tahun anggaran berakhir. Hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan tersebut terbuka untuk diketahui masyarakat. Lebih lanjut terkait pengelolaan keuangan diatur dalam AD dan ART Partai Politik.

Terakhir terdapat beberapa larangan terhadap partai politik untuk tidak menerima atau memberi sumbangan dari pihak asing, dari pihak yang tidak mencantumkan identitas yang jelas, menerima bantuan melebihi batasan sumbangan, berasal dari BUMN atau BUMD dan terakhir menggunakan fraksi di MPR, DPR dan DPRD sebagai sumber pendanaan Partai Politik. Selain itu partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan atau memiliki saham suatu badan usaha.

**Pengaturan Keuangan Partai Politik
dalam UU No. 2 Tahun 2008 jo UU No. 2 Tahun 2011 tentang
Partai Politik**

Isu	Pengaturan	Pasal
Perintah dan Kewajiban	Memiliki rekening atas nama parpol	Pasal 3 ayat 2 huruf e
	penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima serta kewajiban untuk terbuka kepada masyarakat	Pasal 13 huruf h

	Laporan penggunaan bantuan APBN/ APBD	Pasal 13 huruf i
Sumber Keuangan Partai	Iuran Sumbangan yang sah menurut hukum Bantuan APBN/ APBD	Pasal 34 ayat (1)
	Wujud: uang, barang dan atau jasa	Pasal 34 ayat (2)
	Bantuan diberikan secara proporsional berdasarkan perolehan suara	Pasal 34 ayat (3)
Penggunaan Anggaran	Bantuan APBN/ APBD diprioritaskan untuk kegiatan pendidikan politik bagi anggota partai dan masyarakat	Pasal 34 ayat (3a) UU 2/2011
Pengaturan penggunaan bantuan APBN/ APBD	Diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah	Pasal 34 ayat (4)
Laporan Pertanggung jawaban penggunaan dana APBN/ APBD	Melaporkan kepada BPK untuk diadit	Pasal 34A UU 2/2011
Sumbangan Perorangan anggota partai	Diatur dalam AD/ ART Partai	Pasal 35 ayat (1)
Sumbangan Perorangan bukan anggota partai	Maksimal 1 Milyar	Pasal 35 ayat (2)
Sumbangan Badan Hukum	Maksimal 7,5 Milyat	Pasal 35 ayat (3)
Pengelolaan Keuangan	Dilakukan secara akuntabel	Pasal 39 UU 2/2011

Sumber: Data diolah dari review terhadap UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Pengaturan keuangan partai dalam UU Parpol sebatas aturan umum. Wilayah operasionalisasi pengaturan, UU Parpol memandatkan melalui peraturan pemerintah (PP) dan AD/ ART partai politik. Mengingat UU

Parpol baru disahkan diawal Tahun 2011, maka pengaturan yang berlaku baik PP dan AD/ART masih merupakan aturan lama yang semestinya segera dilakukan penyesuaian. Khusus pengaturan dalam AD/ART, UU Parpol memberikan kesempatan bagi parpol untuk melakukan penyesuaian pada kesempatan pertama diselenggarakan forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik.¹³

Secara umum, pengaturan keuangan terbagi menjadi dua berdasarkan sumbernya. Keuangan partai politik yang bersumber dari bantuan APBN/ APBD dimandatkan secara khusus untuk diatur dalam peraturan pemerintah. Pengaturan ini melingkupi besaran bantuan, mekanisme penghitungan, pengajuan, pelaporan hingga audit yang diatur dalam peraturan pemerintah dan peraturan turunannya seperti Permendagri dan Keputusan Mendagri.

Pengaturan keuangan partai terkait bantuan APBN/ APBD merupakan amanah ketentuan Pasal 34 ayat (4) UU 2 Tahun 2008 jo UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pemerintah pada 6 Januari 2009 menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik. Operasional peraturan tersebut, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran Dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran dan Pelaporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik. Sedangkan untuk penghitungan besaran bantuan partai politik, diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 212 Tahun 2010. Set tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik yang Mendapat Kursi di DPR RI Hasil Pemilu Tahun 2009 untuk Tahun Anggaran 2010. Keterangan lebih lanjut tentang besaran, mekanisme pengajuan, pemberian bantuan dan pelaporan dapat dilihat dalam Bab. 5 tentang Keuangan Partai.

Sedangkan pengaturan keuangan partai yang bersumber diluar bantuan APBN/ APBD, UU Partai Politik memerintahkan pengaturannya

13 PPP merupakan partai pertama yang menyelenggarakan Mukhtamar, karena itu review terhadap AD/ART didasarkan pada ketentuan yang baru dan telah disesuaikan dengan UU No. 2 Tahun 2011. Sedangkan untuk 8 (delapan) partai lainnya masih mendasarkan pada UU No. 2 Tahun 2008.

dalam AD/ ART Partai Politik. Terdapat dua pengaturan yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut dalam AD/ ART partai yakni ketentuan tentang sumbangan perseorangan anggota partai politik dan ketentuan tentang pengelolaan keuangan. Pasal 35 ayat 1 huruf a menyebutkan bahwa sumbangan yang diterima partai politik dari perseorangan anggota partai politik pelaksanaanya diatur dalam AD dan ART. Sedangkan Pasal 39 ketentuan lama menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan partai politik lebih lanjut diatur dalam AD dan ART. Keterangan lebih lanjut tentang pengaturan dalam AD dan ART dapat dilihat dalam pembahasan Kepatuhan Partai Politik.

D. KEPATUHAN PARTAI TERHADAP UU PARTAI POLITIK

Berdasarkan penjelasan di atas, UU Parpol memerintahkan agar sumber keuangan partai yang berasal dari sumbangan anggota partai dan pengelolaan keuangan diatur dalam AD/ ART. Perintah tersebut tegas diatur dalam Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 39 UU Parpol. Berdasarkan perintah tersebut, diuraikan tentang porsi pengaturan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD dan ART) Parpol. Mengingat UU No. 2 Tahun 2011 baru disahkan di awal tahun, maka review dilakukan terhadap AD dan ART lama yang masih mengacu pada UU No. 2 Tahun 2008.¹⁴ Itu dilakukan menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 51 ayat 2 UU No. 2 Tahun 2011, bahwa perubahan AD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf g, h, i, dan huruf m wajib dipenuhi pada kesempatan pertama diselenggarakan forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik sesuai dengan AD dan ART setelah undang-undang ini diundangkan.

Pertama, perintah pengaturan sumbangan anggota partai politik. AD/ ART sembilan partai politik pemilik kursi DPR tidak melakukan pengaturan tentang jenis sumbangan ini. AD/ ART Partai tidak mengatur besaran, batasan, mekanisme penarikan dan pengelolaannya. AD/ ART Partai hanya mengatur sumber keuangan partai sebagaimana diatur dalam UU Parpol. Prinsipnya, sumber keuangan partai berasal dari 3

14 Kecuali PPP yang telah melakukan muktamar pada Juli 2011

sumber yakni iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum dan bantuan APBN/ APBD. Berdasarkan ketiga sumber tersebut, AD dan ART Partai mengembangkannya menjadi beberapa sumber dengan penyebutan yang berbeda-beda. Seperti adanya uang pangkal, iuran wajib, iuran sukarela, iuran fraksi/ iuran anggota legislatif dan eksekutif, usaha dan peralihan hak kepada partai.

Kedua, perintah pengaturan pengelolaan keuangan partai. Perintah ini diatur dalam Pasal 39 UU No. 2 Tahun 2008. Perintah pengaturan lebih lanjut dalam AD/ART telah dirubah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011. Meski begitu, ketentuan ini masih relevan untuk melihat kepatuhan partai terhadap perintah UU Parpol, mengingat AD/ ART yang berlaku masih tetap mendasarkan pada UU No. 2 Tahun 2008.

Berdasarkan review AD/ ART, partai politik mengatur tentang pengelolaan keuangan secara umum. Masing-masing partai tidak mengatur tentang mekanisme pengelolaan keuangan, pelaporan dan pertanggungjawaban secara detail. Pengaturan yang ada sebatas menyebutkan struktur yang berwenang dan sebagian prinsip pengelolaan. Bahkan lebih lanjut, AD/ ART partai justru memerintahkan ulang pengaturan pengelolaan keuangan dalam peraturan organisasi partai.

Kepatuhan Partai terhadap UU Partai

Partai Politik	Perintah UU dalam AD/ ART	
	AD/ ART tentang Sumbangan Perorangan Anggota Partai	AD/ ART tentang Pengelolaan Keuangan
Demokrat	---	Dilakukan oleh Bendahara Umum (Pasal 21 AD)
PDIP	---	Bendahara umum bertugas & bertanggungjawab mengelola system keuangan dan perbendaharaan partai (Pasal 22 ART). Bendahara bertanggungjawab mengelola keuangan dan kekayaan yang Bendahara umum bertugas & bertanggungjawab mengelola

		<p>system keuangan dan perbendaharaan partai (Pasal 22 ART). Bendahara bertanggungjawab mengelola keuangan dan kekayaan yang disampaikan setiap tahun dalam Rapat Kerja Partai ditingkatannya atau apabila diminta ketua dewan pengurus ditingkatannya. Lebih lanjut diatur dalam peraturan partai (Pasal 74 ayat (1) ART)</p>
Golkar	---	<p>Pengelolaan dan mekanisme pertanggungjawaban keuangan partai diatur dalam Peraturan Organisasi (Pasal 46 ayat (3) ART)</p>
PAN	---	<p>Keuangan partai dikelola secara tertib, transparan dan akuntabel, disusun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Partai (RAPBP). Lebih lanjut diatur dalam Pedoman Pengelolaan Keuangan dan Aset Partai. (Pasal 32 AD)</p>
PPP	---	
PKS	---	<p>Ketentuan mengenai keuangan dan perbendaharaan partai diatur dengan Panduan Dewan Pengurus Pusat (Pasal 26 ayat (2) AD). Partai menyelenggarakan pengelolaan dana dan kekayaan partai yang selanjutnya diatur dengan Panduan Dewan Pengurus Pusat (Pasal 70 ART) Bendahara umum bertugas & bertanggungjawab mengelola system keuangan dan perbendaharaan partai (Pasal 22 ART). Bendahara bertanggungjawab mengelola keuangan dan kekayaan yang</p>

PKB	---	Hal menyangkut keuangan partai dilaporkan secara tertulis oleh Bendahara Partai kepada seluruh Dewan Pengurus Partai menurut tingkatannya, satu kali dalam tahun buku bersangkutan. (Pasal 88 ayat (4) ART)
Gerindra	---	Semua pemasukan dan pengeluaran keuangan organisasi dipertanggungjawabkan oleh Dewan Pimpinan pada kongres sesuai tingkatannya dan dilaporkan kepada institusi yang berwenang. Ketentuan mengenai pengelolaan dan mekanisme pertanggungjawaban keuangan partai diatur dalam Peraturan Partai (Pasal 47 ayat (2) dan (3))
Hanura	---	Pengelolaan keuangan partai dilaksanakan bendahara umum atau wakilnya dengan persetujuan ketua umum sesuai tingkatan kepengurusan partai yang dilaksanakan secara transparan dan sesuai prinsip akuntabilitas. Setiap struktur partai wajib menyusun administrasi pencatatan penerimaan dana dan penggunaannya dan dilaporkan kepada instansi yang berwenang. Pertanggungjawaban keuangan dan kekayaan partai dilaksanakan pada setiap musyawarah partai bersamaan dengan laporan pertanggungjawaban pengurus (Pasal 76 ART)

Sumber: Data diperoleh dari review terhadap AD/ ART Partai Politik

E. KARAKTER PARTAI DI INDONESIA DARI BENTUK PENDANAAN

Bentuk pendanaan partai akan mempengaruhi karakteristik partai politik. Pendanaan dengan mengandalkan iuran anggota akan membentuk karakter partai yang mandiri dan independen dalam memperjuangkan dan menjembatani aspirasi anggota dan konstituen. Partai tidak bergantung pada kepentingan kelompok pemodal. Mengingat sumber pendanaan tidak terkonsentrasi pada modal dari kelompok kepentingan. Pendanaan dari anggota menjadikan kepentingan anggota sebagai tujuan yang mesti diperjuangkan.

Berbeda dengan model pendanaan dari kelompok “pemodal” atau orang yang memiliki uang lebih, yang cenderung menjadikan partai jauh dari anggota. Model pendanaan demikian memosisikan partai sebagai tangan kanan kepentingan pemodal. Partai akan dibuat bergantung karena kewajiban balas budi atas dana yang dikucurkan untuk memutar roda organisasi partai. Model pendanaan demikian menjadikan partai dependen terhadap pemegang kuasa modal. Partai akan dikuasai dan cenderung menjadi “milik” pemodal politik.

Model pendanaan ketiga adalah berasal dari keuangan negara yang dialokasikan dari APBN dan atau APBD. Pendanaan dari sumber ini diharapkan muncul sebagai pemecah konsentrasi kekuatan pemodal di organisasi partai politik. Model pendanaan demikian memungkinkan menarik “kepemilihan/ personalisasi partai” menjadi lembaga publik. Dengan kata lain, pendanaan dari negara merupakan pengimbang kekuatan modal besar di partai.

Berdasarkan kriteria model pendanaan di atas, segi pengaturan Indonesia menggabungkan ketiga sumber pendanaan. UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik membagi sumber keuangan menjadi tiga, yakni iuran anggota, sumbangan yang sah berdasarkan hukum serta bantuan keuangan dari APBN atau APBD. Sumbangan yang sah berdasarkan hukum terbagi tiga yakni sumbangan perseorangan anggota partai, sumbangan perseorangan non anggota partai dan sumbangan badan hukum.

Pengaturan lebih lanjut, iuran anggota tidak mendapatkan porsi pengaturan yang memadai. AD/ ART sembilan partai yang duduk di DPR hanya menyebutkan iuran anggota sebagai salah satu sumber pendanaan partai. Namun terkait mekanisme penarikan, besaran, pengelolaan dan pertanggungjawaban tidak diatur lebih lanjut. Wajar jika dalam praktik, iuran anggota tidak mendapatkan perhatian sebagai salah satu bentuk pendanaan partai. Iuran anggota dalam praktiknya tidak tergali secara maksimal. Hal itu terlihat tidak hanya di tingkat DPP Partai Politik. Temuan sama terlihat di DPD/ DPW Partai Politik di daerah Yogyakarta, Sulawesi Selatan dan Bali. Disemua tingkatan baik DPP maupun DPD/ DPW menunjukkan tidak berjalannya iuran anggota. Kecuali PKS yang terlihat menjalankan iuran anggota dengan besaran beragam tergantung pada tingkatannya.

Tabel Pelaksanaan Iuran Anggota

Partai Politik	DPP
Demokrat	---
Golkar	Tidak berjalan
PDIP	Tidak berjalan
PAN	Tidak berjalan
PPP	---
PKS	Berjalan
PKB	Tidak berjalan
Hanura	Belum memberlakukan
Gerindra	Tidak berjalan

Sumber: diolah dari hasil wawancara terhadap pengurus partai politik

Tidak berjalannya iuran anggota ditengarai disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, iuran anggota dianggap tidak cukup signifikan sebagai salah satu sumber pendanaan partai politik. Bandingkan dengan sumber pendanaan partai yang berasal dari sumbangan anggota partai, sumbangan perorangan dan badan hukum serta bantuan keuangan APBN/ APBD. Sekali dana dikucurkan, nominal yang diterima cukup signifikan dan

terlihat hasilnya. *Kedua*, jumlah yang tidak signifikan semakin tidak tergali karena mekanisme pengumpulan iuran anggota cukup sulit dilakukan dibandingkan dengan sumber pendanaan lain. Partai semakin enggan bersusah payah melakukan penggalangan dana. Bandingkan dengan sumbangan anggota partai politik yang tidak ada batasannya. Tentunya partai akan cenderung menggali sumbangan anggota partai yang dinilai lebih mudah dengan nominal yang besar.

Ketiga, Pandangan elitis elit partai. Kecenderungan partai merasa gengsi jika harus menarik iuran kepada anggota dan konstituen. Partai adalah elit, sehingga seolah-olah menjadi tabu bagi partai untuk meminta uang kepada anggota dan konstituen. *Keempat*, sifat elitis partai dikuatkan dengan pandangan bahwa anggota dan konstituen partai politik memiliki kondisi ekonomi yang lemah. Karena itu, menurut beberapa pengurus partai, kecenderungannya konstituen yang sering meminta uang kepada partai melalui anggota dewan. Karena itu tidak memungkinkan bagi anggota partai untuk ditarik iuran.

Sumber pendanaan kedua adalah sumbangan yang sah menurut hukum. Pengaturan sumbangan tersebut mengalami ketimpangan. Terdapat perlakuan istimewa terhadap sumbangan anggota partai dibanding dengan sumbangan lainnya. Jenis sumbangan ini tidak dibatasi layaknya sumbangan perorangan (maksimal 1 Milyar) dan badan hukum (7,5 Milyar). Diskriminasi pengaturan muncul ketika UU Parpol memerintahkan pengaturan lebih lanjut sumbangan anggota partai politik dalam AD/ ART masing-masing partai. Meskipun UU Parpol secara tegas memerintahkan pengaturan lebih lanjut dalam AD/ ART, faktanya sembilan partai di DPR tidak menjalankan perintah tersebut. AD/ ART Partai tidak mengatur tentang batasan sumbangan, mekanisme penarikan dan pengelolaannya.

Praktik pendanaan khususnya berasal dari sumbangan anggota terbagi dua kelompok besar, yakni iuran anggota DPR/ DPRD dan sumbangan anggota partai. Iuran anggota diberlakukan diseluruh tingkatan kepengurusan, baik DPP Partai Politik, DPW/D Partai di Yogyakarta, Sulawesi Selatan dan Bali. Besaran iuran anggota DPR/D

bervareasi tergantung partai dan tingkatannya. Tapi yang pasti, semua partai memberlakukan jenis sumber ini yang ditarik setiap bulan dari potongan gaji anggota DPR/D.

Selain iuran anggota, sumbangan anggota partai politik juga berjalan dimasing-masing tingkatan. Mengingat tidak adanya batasan sumbangan, maka anggota partai politik bisa menyumbang tanpa batas. Bahkan sumbangan anggota partai menjadi andalan pendanaan bagi partai. Lihat saja bentuk pendanaan kegiatan partai. Dikenal banyak istilah pendanaan seperti bantingan, gotong royong untuk pembiayaan satu event kepartaian.

Anggota yang menjadi sumber pendanaan adalah mereka yang memiliki kekuatan modal lebih atau akses terhadap sumber keuangan. Ketua partai dan beberapa elit partai sudah dapat dipastikan sebagai sumber utama. Atau paling tidak orang terdekat partai baik yang diakomodir sebagai bentuk sumbangan perorangan atau badan hukum turut andil dalam pendanaan partai. Begitu juga dengan anggota partai yang duduk di DPR/D dan Pemerintahan.

Melihat kecenderungan pendanaan tersebut, sumber pendanaan partai politik di Indonesia masuk dalam kategori kedua. Mengingat iuran anggota tidak berjalan, partai kemudian mengandalkan sumber pendanaan dari kelompok yang memiliki sumber keuangan lebih. Skema yang muncul di Indonesia, kelompok dengan keuangan lebih dalam hal ini adalah pengurus partai politik dan anggota partai yang menduduki jabatan politik baik di DPR/D atau pemerintah.

Tabel Prosentase Gaji Anggota DPR

Partai	Prosentase/bln
Demokrat	---
Golkar	---
PDIP	20% - 30%
PKS	10%
PAN	30%
PPP	---

PKB	12 juta
Gerindra	25%
Hanura	15%

Sumber: diolah dari beberapa hasil wawancara dan review AD/ ART Partai Politik

Mengingat sumber pendanaan lebih besar berasal dari pengurus partai dan anggota DPR dan pemerintah, konsekuensi besar yang diambil adalah muncul pandangan bahwa partai politik merupakan institusi privat. Partai adalah wadah kepentingan pengurus atau mereka yang memiliki sumber keuangan lebih yang menggerakkan roda organisasi. Akibatnya muncul anggapan bahwa partai adalah milik pengurus dan mereka yang berada di dalam partai politik. Pandangan ini yang kemudian menjadikan partai eksklusif.

Pandangan personalisasi partai berdampak terhadap akuntabilitas dan transparansi pengelolaan partai politik, tidak hanya terkait keuangan namun juga fungsi partai dalam rekrutmen jabatan publik. Terkait keuangan, partai menganggap tidak memiliki kewajiban untuk melaporkan keuangan partai kepada publik. Partai politik tetap membuat laporan keuangan secara berkala, namun itu hanya dipertanggungjawabkan diinternal dan pengurus partai. Partai merasa tidak perlu untuk mempertanggungjawabkannya dihadapan publik. Karena itu, partai seolah-olah menjadi milik segelintir elit dan mereka yang memiliki modal.

Persoalan kepartaian tersebut mendorong munculnya pendanaan partai dari bantuan keuangan negara. Partai yang memiliki kursi di DPR/D berhak memperoleh bantuan dari APBN/ APBD. Bantuan tersebut diberikan untuk setiap tahun secara berjenjang sesuai dengan tingkatannya. Bantuan diberikan secara proporsional yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara. Besarnya bantuan dihitung berdasarkan jumlah perolehan suara hasil pemilu DPR, DPRD Propinsi dan Kabupaten/ Kota yang didasarkan pada hasil penghitungan suara secara nasional sebagaimana ditetapkan KPU.

Besarnya nilai bantuan persuara hasil pemilu DPR didasarkan pada hasil penghitungan jumlah bantuan keuangan APBN tahun anggaran sebelumnya dibagi dengan jumlah perolehan suara hasil pemilu DPR bagi partai politik yang mendapatkan kursi periode sebelumnya. Pasal 8 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2009 menjelaskan lebih lanjut bahwa APBN/ APBD tahun anggaran sebelumnya adalah APBN/ APBD tahun anggaran 2008 untuk penghitungan bantuan keuangan kepada partai politik tahun 2009 - 2014. Sedangkan ayat 2 menyebutkan bahwa suara hasil pemilu periode sebelumnya merupakan perolehan suara hasil pemilu DPR/DPRD tahun 2004 untuk penghitungan bantuan keuangan kepada partai politik tahun 2009 - 2014.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 212 Tahun 2010. Set tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Yang Mendapat Kursi Di DPR RI Hasil Pemilu tahun 2009 untuk Tahun Anggaran 2010, ditetapkan sebesar Rp. 108,- persuara. Ketentuan di atas diberlakukan juga terhadap penghitungan bantuan keuangan APBD untuk tingkat propinsi dan kabupaten/ kota. Namun memang untuk setiap daerah penghitungan bantuan persuara akan berbeda, seperti Kota Tanjung Jabung Timur setiap suaranya dihargai Rp. 6.800,-, Jember - Jatim per Suara Rp. 772,- Kota Serang per Suara Rp.3.548,- dan Kota Merangin - Jambi per Suara Rp.15.467,-

Tabel Jumlah Bantuan APBN Tahun 2010¹⁵

Partai	Perolehan Suara	Bantuan Per Suara (Rp)	Total Bantuan (Rp)
Demokrat	21.655.295	108	2.338.771.860,-
PDIP	14.576.388	108	1.574.249.904,-
Golkar	15.031.497	108	1.623.401.676,-
PKS	8.204.946	108	886.134.168,-
PAN	6.273.462	108	677.533.896,-
PPP	5.544.332	108	598.787.856,-

15 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 212 Tahun 2010. Set tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik yang Mendapat Kursi Di DPR RI Hasil Pemilu Tahun 2009 untuk Tahun Anggaran 2010

PKB	5.146.302	108	555.800.616,-
Gerindra	4.642.795	108	501.421.860,-
Hanura	3.925.620	108	423.966.960,-

Sumber: diolah dari keputusan Mendagri No. 212/ 2010

Tabel Bantuan APBD per Suara di Beberapa Daerah

Daerah	Bantuan per Suara (Rp)
Jember - Jawa Timur	772,-
Tanjung Jabung Timur - Jambi	6.800,-
Kota Serang ¹	3.548,-
Kabupaten Merangin - Jambi ²	15.467,-
Kota Depok - Jawa Barat ³	1.486,-
Yogyakarta	618,-
Prop. Bali	650,-
Kota Denpasar	3075,-
Kabupaten Buleleng-Bali	3000,-

Sumber: diolah dari beberapa berita media

Bantuan partai politik dari APBN/APBD berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 diprioritaskan untuk kegiatan pendidikan politik dan empat pilar kebangsaan. Sebelumnya, UU No. 2 Tahun 2008 mengalokasikan anggaran tersebut untuk pembiayaan kesekretariatan dan kegiatan pendidikan politik.

Bentuk pendanaan dari APBN/APBD yang semula ditujukan untuk memecah konsentrasi pendanaan modal ternyata tidak cukup signifikan. Apalagi iuran anggota yang diharapkan menjadikan partai lebih mandiri dan independen tidak berjalan. Bantuan dari negara hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan kesekretariatan dan sebagian kecil pendidikan politik. Lantas untuk kebutuhan lain seperti pergantian pengurus, Munas,

Musda, pendidikan politik dan pemilu nyaris tidak tersentuh. Karena itu partai masih sangat mengandalkan sumbangan baik dari anggota, sumbangan perseorangan dan badan hukum.

F. KOMERSIALISASI REKRUTMEN POLITIK

Bahasan tentang keuangan menunjukkan persoalan yang dialami partai politik dalam pendanaan, pengelolaan dan akuntabilitasnya. Partai politik tidak memiliki kemampuan dalam menggalang partisipasi anggota melalui pengumpulan iuran yang berkala. Hasil review yang dilakukan menunjukkan ketidakmampuan hampir seluruh partai dalam menggalang iuran anggota. Pengaturan terkait itu dilakukan namun tidak berjalan dengan baik. Sumber pendanaan dari negara juga demikian, tidak cukup signifikan membantu pemenuhan kebutuhan partai politik. Pendanaan yang berasal dari APBN/ APBD khusus diperuntukkan pendidikan politik.

Kondisi yang berbeda dengan kebutuhan partai yang begitu besar untuk menjalankan fungsinya. Tidak bermaksud mengabaikan fungsi lainnya, seperti rekrutmen politik dan pendidikan politik. Dilihat dari sebaran wilayah kerja partai, dapat dipastikan penggunaan anggaran yang sangat besar untuk memutar mesin politik partai. Namun sisi lain, manajemen politik partai yang tidak bagus menyebabkan pendanaan menjadi tak terhingga dan berlipat besar. Kondisi itu memaksa partai untuk beradaptasi dengan situasi yang dihadapi. Alternatif pendanaan dimunculkan untuk mencari jalan pemenuhan. Partai kemudian mengandalkan pemilik modal, atau justru membebankan biaya rekrutmen politik kepada kandidat. Bahkan baik rekrutmen pengurus dan rekrutmen jabatan publik menjadi salah satu sumber untuk mendulang pemasukan partai.

Rekrutmen pengurus misalnya, masing-masing partai memiliki kebijakan sendiri dan beragam. Sebagian partai melalui proses kaderisasi dan lainnya mengutamakan ketokohan individu meski bukan kader partai. Biasanya yang muncul adalah tokoh pindah dari partai lainnya (transfer antar partai), baik karena memiliki jabatan tertentu atau karena

memiliki masa besar. Selain kriteria tersebut, faktor finansial juga menentukan keterpilihan seseorang. Pemilihan pengurus merupakan strategi penguatan partai melalui kekuatan finansial yang sangat kuat. Petinggi partai diharapkan dapat mengamankan keberlangsungan struktur partai hingga daerah. Petinggi partai paling tidak memberikan jaminan keamanan finansial selama periode jabatannya.

Mekanisme rekrutmen pengurus demikian akan sangat terkait dengan proses pengisian jabatan publik oleh partai. Modal pengurus yang diserahkan kepada partai baik karena ketokohan, massa dan finansial terkonfersi dengan hak prioritas dalam pencalonan jabatan publik. Pengurus dan tokoh partai politik memperoleh prioritas dalam pencalonan khususnya pemilu anggota DPR atau DPRD. Pengurus partai memiliki akses dalam penentuan daerah pemilihan tertentu sebagai penentu kemenangan.

Mekanisme yang berlaku untuk rekrutmen jabatan eksekutif seperti kepala daerah dan presiden (dan wakilnya). Mekanisme rekrutmen politiknya menyesuaikan dengan sistem politik yang terbangun. Sistem terbuka dalam proses rekrutmen politik dan mekanisme langsung memosisikan rakyat “sedikit” lebih berkuasa dalam menentukan keterpilihan jabatan politik. Dalam system ini yang dibutuhkan seorang figur yang baik dimata rakyat, dapat memberikan secerah harapan atas sebuah perubahan. Karena itu, ketokohan dan kedekatan dengan rakyat akan sangat menentukan kemenangan dalam kompetisi.

Faktanya, partai belum mampu menghadirkan figur yang “menjual” dimata rakyat. Proses kaderisasi politik belum berjalan dan tidak dapat dilakukan secara instan. Dibutuhkan ketelatenan, kejelian dan waktu yang cukup panjang. Fenomena yang terjadi menunjukkan bahwa partai justru mengambil jalan pintas dan menunjukkan kegagalan menghadapi kompetisi yang serba terbuka. Kondisi ini memengaruhi cara partai dalam memunculkan calon pejabat publik.

Mekanisme pencalonan oleh partai politik, cenderung merasionalisasikan pencarian kader yang populer dan paling tidak “mampu” mendongkrak popularitas. Karena itu, harap makhlum jika

calon pimpinan politik negeri ini didominasi artis sebagai penguasa dunia hiburan dan pengusaha sebagai pemilik modal, meskipun bukan kader partai. Fenomena itu menjadikan partai kehilangan arah sebagai sarana kaderisasi politik bangsa. Mestinya, pemimpin terbaik bangsa muncul dari kader-kader terbaik partai. Tentunya melalui proses kaderisasi yang cukup baik. Namun tidak, partai justru mengerdilkan perannya sebatas *even organizer* (EO) politik. Partai menjadi tunggangan orang-orang populer dan atau mereka yang berduit.

Mekanisme rekrutmen yang berjalan mengarah pada pemenuhan kebutuhan tersebut. Survey popularitas umumnya berlaku di seluruh partai politik, apapun metode yang digunakan. Metode scoring yang berlaku di PAN, PKB, PDIP dan Golkar tetap akan mempertimbangkan popularitas kandidat berdasarkan survey politik. Begitu juga pemilu raya yang berlaku di PKS, tetap dipengaruhi survey elektabilitas kandidat.

Proses rekrutmen politik tersebut dilakukan secara sentralistik, baik dalam kontestasi jabatan legislatif dalam Pemilu, Pemilukada, maupun jabatan publik lainnya. Dalam konteks ini, semua calon yang dipromosikan harus mendapatkan persetujuan sampai tingkat pusat. Ini berlaku baik dalam jabatan legislatif maupun kepala daerah-wakil kepala daerah. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) umumnya sebagai penentu akhir dari proses pencalonan. Pengurus partai ditingkat bawah yang kemudian memberikan rekomendasi dan masukan atas kandidat tertentu.

Skema mekanisme pencalonan jabatan politik di atas memiliki konsekuensi terhadap anggaran pemenangan. Survey popularitas tentunya membutuhkan pendanaan yang tidak sedikit. Skema pencalonan yang sentralistik memperpanjang jalur birokrasi yang tak lepas dengan konsekuensi anggaran. Kondisi tersebut berbanding terbalik dengan sumber keuangan resmi partai yang terbatas. Iuran anggota tidak berjalan dan bantuan dari negara tidak memungkinkan digunakan untuk pemenangan.

Konsekuensi atas pilihan tersebut, kandidat turut dibebankan terhadap biaya pencalonan dan pemenangan. Hampir seluruh partai politik memberlakukan pungutan kepada seluruh calon. Biaya survey

politik dibebankan kepada calon, baik berasal dari uang pendaftaran, patungan antar calon maupun dana pemenangan yang diserahkan kepada partai politik. Masing-masing partai juga memberlakukan dana pemenangan pemilu. Mekanisme pengelolaan dan pembelanjanya berdasarkan kebijakan partai politik. Namun memang partai tidak sepenuhnya menggunakan dana pemenangan untuk diserahkan kembali kepada calon. Dana pemenangan juga digunakan sebagai strategi partai untuk penguatan keuangan partai untuk menjalankan roda organisasi. Misal, untuk subsidi silang pemenangan daerah lain atau simpanan kas partai untuk pemenangan pemilu 2014.

Tabel Jenis Pungutan dan Pendanaan Pemenangan Pemilu

Partai Politik	Jenis pungutan
Demokrat	
Golkar	
PDIP	<ul style="list-style-type: none"> • Uang pinjaman survey politik (berasal dari patungan masing-masing calon) • Dana pemenangan kandidat: 75% untuk pemenangan dan 25% masuk Kas partai (subsidi silang daerah lain)
PKB	<ul style="list-style-type: none"> • Dana pemenangan ditanyakan pada saat <i>fit and proper test</i> • Survey politik oleh DPW/C atau patungan antar calon
PPP	Belanja pemenangan 80% ditanggung caleg
PAN	
PKS	
Hanura	<ul style="list-style-type: none"> • Uang Pendaftaran Rp10.000.000,- (untuk biaya survey) • Komitmen untuk pendanaan partai
Gerindra	

Sumber: diolah dari hasil wawancara dan FGD Partai Politik

G. KESIMPULAN

Berdasarkan bahasan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. *Ketidaktaatan Partai Politik dalam menjalankan perintah Undang-Undang Partai Politik untuk melakukan sejumlah pengaturan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai.*

Pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme penggalangan, pengelolaan, hingga pertanggungjawaban keuangan partai yang diperintahkan dalam UU untuk diatur dalam AD dan ART partai merupakan bentuk ketidakwajaran dalam sebuah pengaturan. Mekanisme pengaturan tersebut diluar kewajaran pengaturan sebagaimana hierarkhi peraturan perundang-undangan. Menjadi pertanyaan, kenapa Partai Politik diberikan pengaturan yang istimewa melalui aturan organisasi sebagai peraturan turunan dan pelaksanaannya.

Bentuk pengaturan seperti itu telah membuka ruang bagi partai untuk tidak tunduk dan patuh terhadap undang-undang. Bahkan berdasarkan review aturan yang telah dibuat, hampir seluruh partai politik yang memiliki kursi di DPR tidak mematuhi perintah UU Parpol dalam melakukan pengaturan yang lebih operasional dalam AD dan ART mereka. AD dan ART Partai justru memerintahkan ulang pengaturan tersebut dalam peraturan partai dan peraturan organisasi.

Kecenderungan itu menunjukkan dua hal, *pertama*, rendahnya tingkat kepatuhan partai politik terhadap UU partai politik. Perintah tegas dalam UU Parpol untuk mengatur lebih lanjut tentang keuangan dan rekrutmen tidak ditindaklanjuti. *Kedua*, ketidaktepatan pengaturan dengan memerintahkan lebih lanjut dalam AD/ART partai politik. Muncul pandangan yang berbeda atas pengaturan dalam AD/ ART. Partai menganggap AD/ ART sebagai konstitusi partai sehingga materi muatannya bersifat umum. Namun disisi lain, UU Parpol secara tegas memerintahkan pengaturan tertentu dalam AD/ ART.

2. *Pendanaan partai politik di Indonesia mengandalkan sumber pendanaan kelompok pemilik modal.*

Kelompok pemilik modal yang dimaksud adalah berasal dari pengurus partai, anggota partai yang duduk di legislatif dan eksekutif serta kolega mereka. Skema pendanaan demikian muncul karena iuran anggota partai tidak berjalan secara maksimal dan menjadi andalan pendanaan partai. Sedangkan bantuan keuangan negara tidak cukup signifikan untuk mengimbangi dominasi pendanaan pemilik modal.

Kondisi keuangan tersebut turut membentuk karakter partai yang dianggap sebagai lembaga privat. Karena anggapan tersebut, memengaruhi kondisi akuntabilitas dan transparansi partai itu sendiri. Partai merasa tidak terikat dengan publik sehingga tidak ada kewajiban untuk melaporkan keuangan partai. Pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan partai hanya berlaku di internal.

3. *Rekrutmen politik sebagai digunakan sebagai salah satu alternatif pendanaan partai (komersialisasi rekrutmen politik)*

Mengingat pendanaan resmi partai terbatas dibandingkan kebutuhan politik yang besar, partai kemudian mencari alternatif pendanaan. Pendanaan rekrutmen jabatan publik oleh partai dibebankan kepada masing-masing kandidat yang diusung partai. Biaya survey politik dan pemenangan dalam pemilu menjadi tanggungjawab kandidat untuk memenuhinya. Bahkan memenuhi kebutuhan partai kedepan, partai memberlakukan subsidi silang antar kandidat dan *saving* kelembagaan untuk pemenangan Pemilu 2014.

DAFTAR PUSTAKA

- Ibrahim Zuhdi Fahmi Badoh, 2010. *Korupsi Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Indonesian Corruption Watch.
- Pippa Norris, 2005. *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*. Amerika Serikat: National Democratic Institute for International Affairs.
- Kuskridho Ambardi, 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Study tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: PT Gramedia.
- <http://www.poskota.co.id/berita-terkini/2011/05/30/molor-pertanggung-jawaban-bantuan-dana-18-partai-di-serang>
- <http://infojambi.com/v.1/politik/11317.html?task=view>
- UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran Dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran dan Pelaporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 212 Tahun 2010. Set tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik yang Mendapat Kursi Di DPR RI Hasil Pemilu Tahun 2009 untuk Tahun Anggaran 2010
- Keputusan Walikota Depok No. 903/352/Kpts/Kesbangpl & Linmas/Huk/2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik di Kota Depok Tahun Anggaran 2010
- AD dan ART Partai Demokrat
- AD dan ART Partai Golkar

AD dan ART Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

AD dan ART Partai Kebangkitan Bangsa

AD dan ART Partai Keadilan Sejahtera

AD dan ART Partai Amanat Nasional

AD dan ART Partai Persatuan Pembangunan

AD dan ART Partai Gerindra

AD dan ART Partai Hanura

(Footnotes)

- 1 <http://www.poskota.co.id/berita-terkini/2011/05/30/molor-pertanggung-jawaban-bantuan-dana-18-partai-di-serang>
- 2 <http://infojambi.com/v.1/politik/11317.html?task=view>
- 3 Keputusan Walikota Depok No. 903/352/Kpts/Kesbangpl & Linmas/Huk/2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik di Kota Depok Tahun Anggaran 2010

Prinsip 'Check And Balance' Dalam Kedudukan Dan Kewenangan Gubernur

Zhuri Ismadhani S.H., M.H

A. PENDAHULUAN

Perkembangan ketatanegaraan di daerah selalu menarik untuk dicermati. Perkembangan demi perkembangan berjalan seiring kebutuhan akan terciptanya demokrasi. Dimulai oleh Demokrasi terpimpin yang lantang disuarakan oleh rezim Soekarno dengan konsep kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong-royong antara semua kekuatan nasional. Konsep demokrasi inilah yang kemudian mendorong Soekarno menjadi pemimpin yang otoriter dan tidak mencerminkan sedikitpun kepentingan rakyat dengan dukungan Angkatan Darat (AD) dan Partai komunis Indonesia (PKI) yang dapat diangkat seumur hidup.¹Namun, demokrasi terpimpin yang dianut oleh rezim Soekarno ini hanya berlangsung selama beberapa tahun saja dan ditandai dengan penggantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto.

Soeharto sebagai penguasa yang menggantikan Soekarno dengan konsep Demokrasi Pancasila dengan jargon "melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen". Pelaksanaan demokrasi ini melahirkan rezim otoriter untuk mempertahankan kekuasaan dengan dukungan Angkatan Darat dan Golongan Karya.²

1 Saldi Isra, *Reformasi hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, hal. 3.

2 Ibid. Hal. 4.

Hubungan pusat dan daerah terjalin sangat sentralistik. Kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan sedangkan kewenangan daerah sangat terbatas.

Sistem politik yang otoriter di tangan sekelompok kecil elite di Jakarta, serta sentralisasi sumberdaya politik dan ekonomi di tangan sekelompok kecil elit di pemerintahan pusat adalah konsekuensi yang melekat dari sistem politik otoritarian tersebut. Bahkan sentralisasi ini masih diperparah lagi dengan dikembangkannya uniformitas supra dan infra struktur politik. Orde baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ supra struktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.³

Pada penghujung Tahun 1998, Indonesia dihanyutkan oleh krisis multidimensi yang melanda Asia. Krisis ini, membawa pengaruh yang sangat penting terutama pada bidang ketatanegaraan Indonesia. Pemberontakan demi pemberontakan berusaha menggugurkan sistem politik yang otoriter. Berbagai tuntutan dari daerah marak luar biasa, ada yang menuntut perubahan bentuk negara kesatuan menjadi federal, sebagian daerah yang 'kaya' sumber daya alam bahkan menuntut pemisahan diri dari Indonesia, dan yang lain menuntut otonomi luas. Daya kendali pusatpun akhirnya rapuh di tengah badai krisis kepercayaan rakyat kepada penguasa.

Dari pergulatan panjang bangsa ini untuk menemukan formula yang tepat pasca Orde Baru, tahun 1999 lahirlah kesepakatan pilihan jatuh pada otonomi luas dengan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Desain ini secara jelas terbaca dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang 22 Tahun 1999 jelas sangat jauh berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya yaitu UU No. 5 tahun 1974. Didalam

3 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, Hal. 3.

UU No. 22 ini Pemerintahan Daerah memberikan peluang besar kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada intervensi atau campur tangan dari pemerintahan Pusat. Salah satu perubahan ketentuan sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah bahwa antara daerah Propinsi dan daerah Kabupaten Kota tidak ada jenjang hierarki. Hubungan keduanya bukanlah dalam tataran garis vertikal, tetapi berada pada tataran garis horizontal. Hal ini menyebabkan hubungan antara keduanya menjadi tidak harmonis. Daerah Kabupaten/kota menganggap Daerah propinsi bukan atasannya lagi, sebagaimana dulu diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Perkara ini bukanlah perkara yang sepele. Gubernur merasa kewenangannya terpengkas, terutama dalam melakukan tugas dan wewenang melakukan pengawasan dan mengontrol kepala daerah di Kabupaten/Kota yang selama ini dinikmatinya pada masa Orde Baru. Hal ini sangat kontras dengan aturan pada Pasal 9 UU tersebut, yaitu Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota.

Seperti halnya seorang Presiden yang mempunyai peran ganda, yaitu sebagai kepala pemerintahan dan sebagai kepala negara, seorang Gubernur juga memiliki peran ganda yang dilematis, yaitu sebagai pelaksana kewenangan daerah otonom dan sebagai pelaksana kewenangan wilayah administrasi selaku wakil pemerintah yang berada di daerah.

Menurut Indra J. Piliang, status Gubernur tersebut menganut *integrated prefectoral system*. Alasan yang mendasari yaitu *Pertama*, seorang Gubernur wajib memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kedua*, seorang Gubernur menyelenggarakan kewenangan dalam lintas kabupaten/kota maupun yang belum ataupun yang tidak dapat ditangani oleh kabupaten/

kota. Dan *ketiga*, melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan secara dekonsentrasi.⁴

Otonomi luas yang diagung-agungkan rakyat daerah selama bertahun-tahun menemukan sedikit titik terang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tersebut. Niat pemerintahan pusat membagi kekuasaan ke daerah sedikit tersampaikan dengan digantinya UU No. 5 tahun 1974. Akan tetapi, sebagai pengganti, UU No. 22 tahun 1999 bukanlah produk yang tanpa cela. Desentralisasi yang diluncurkan di tahun 1999 tersebut ternyata lemah dalam desain, sehingga 'kedodoran' dalam implementasinya. Pemerintahan pusat seakan gamang dan kehilangan kendali dalam merespon berbagai tuntutan Daerah yang beragam. Kebijakan pusat dipandang tidak sesuai dengan aspirasi daerah. Sehingga membawa konsekuensi, perlunya revisi UU tersebut.

Berdasarkan catatan Yayasan Harkat Bangsa (The YHB), setidaknya ada tiga poin penting yang akan dijadikan sasaran revisi UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, yaitu, *Pertama*, Pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota, Hubungan kelembagaan, dan aspek personil. *Kedua*, aspek hubungan Kepala Daerah-Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan sistem pengawasan dan bimbingan, dan *ketiga*, keuangan daerah dan pelayanan publik.⁵

Lahirnya UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 tahun 2004, membawa angin segar bagi perkembangan demokrasi di daerah. Apabila dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, maka uu ini adalah lebih lengkap dan memperkenalkan beberapa Bab baru, yang merupakan implementasi dari aspirasi beberapa pakar dan aspirasi dari perubahan itu sendiri.⁶

Setelah empat tahun berlalunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dua tahun berlalunya UU No. 12 tahun 2008 sebagai pengganti

4 Indra J. Piliang dkk (Editor), *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Cetakan Pertama, Divisi kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa kerjasama dengan *Partnership fo Governance Reform in Indonesia*, Jakarta, 2003, hal. 11.

5 Ibid, hal. 205

6 Dr. J.kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi*, PT. Rineka cipta, Jakarta, 2007 hal. 78.

UU No. 32 Tahun 2008, maka pada tahun 2010 inilah, baru terbentuk sebuah Peraturan Pelaksana dari undang-undang pemerintahan daerah tersebut, yaitu berupa PP No. 19 Tahun 2010 tentang tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang serta kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.

Dengan lahirnya sebuah peraturan pemerintah ini, apakah kewenangan seorang gubernur masih 'bak macan ompong' juga di tengah penguatan otonomi daerah yang diidam-idamkan akibat dari 'penghorizontalan' kedudukan gubernur dengan kepala daerah kabupaten/kota, dan apakah ada prinsip check and balances dalam perjalanan otonomi daerah antara seorang kepala daerah Provinsi dengan beberapa orang kepala daerah Kabupaten/Kota dalam proses demokrasi lokal?

B. KEDUDUKAN, TUGAS DAN KEWENANGAN GUBERNUR

1. Kedudukan Gubernur

Provinsi mempunyai kedudukan sebagai Daerah Otonom yang sekaligus merupakan wilayah Administrasi adalah wilayah kerja Gubernur untuk menjalankan fungsi-fungsi kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Sebagai kepala daerah otonom, gubernur menjalankan tugas dan wewenang berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah gubernur menjalankan tugas dan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi.

Dual functions yang dimiliki Gubernur sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2010 dan PP No. 19 tahun 2010, dikhawatirkan akan menjadikan pintu masuk kembalinya peran pemerintahan pusat secara signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (resentralisasi). Bagaimana tidak, dalam menjalankan tugas yang diembannya, seorang gubernur lebih memilih menjalankan tugas sebagai wakil pemerintah di daerah, ketimbang menjalankan kewenangannya sebagai daerah otonom karena memperoleh posisi

yang serba tanggung yang tidak menjamin dapat mendorong keberhasilan pembangunan daerah.

Akan tetapi kekhawatiran ini dapat ditepis, jika alasan penempatan gubernur sebagai *dual role* dilakukan semata hanya untuk 'memagari' konsep otonomi luas yang dimungkinkan akan berpotensi terjadinya disintegrasi bangsa. Daerah-daerah yang dengan kemandirian otonomi dapat mendorong proses pemisahan diri dari negara kesatuan. Sehingga Pemerintah Pusat memandang penting adanya sentralisasi pengaturan, kebijakan dan lain-lain untuk menjamin alokasi yang adil atau merata bagi semua daerah yang mempunyai sumber daya terbatas. Perang gubernur sebagai wakil Pemerintah juga diperlukan agar gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Lebih lanjut lagi, Ni'matul Huda memandang bahwa dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan.⁷

Konsep *dual function* yang dimiliki gubernur selaras dengan pengaturan pemilihan dan pengangkatan gubernur. Sebagai kepala daerah dengan otoritas penjalanan fungsi otonom, gubernur dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah⁸ (Pemilu Kada).

7 Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hal. 13.

8 Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 berbunyi : kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sedangkan sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah, gubernur dilantik dan bertanggungjawab kepada Presiden.⁹ Pendanaan tugas dan wewenang Gubernurpun dibebankan kepada APBN.¹⁰

Hal inilah yang kemudian membedakan konsep negara kesatuan dengan konsep negara federal. Dalam negara federal, hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beranekaragam, tergantung dengan sistem federal yang dijalankan. Tetapi ada satu persamaan dasar pada semua negara federal. Hubungan antara satuan federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggaraan fungsi administrasi negara, hubungan itu juga meliputi bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.¹¹

2. Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah (Wilayah Administrasi)

Tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah terpampang secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diatur secara lebih terinci dalam PP No. 19 tahun 2010 tentang tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang serta kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Akan tetapi, tidaklah seimbang ketika tugas dan wewenang gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak dirincikan di dalam sebuah Peraturan Pemerintah sebagaimana layaknya pengaturan tugas dan wewenang gubernur dalam wilayah administrasi. Hal inilah yang kemudian, menimbulkan tudingan bahwasanya gubernur lebih memilih menjalankan fungsi administrasi ketimbang menjalankan fungsi otonom.

9 Pasal 2 ayat (2), dan (3) PP. No. 19 tahun 2010 berbunyi : (2) dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. (3) Gubernur dilantik oleh Presiden.

10 Pasal 38 ayat (2) UU No. 32 tahun 2010 : Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN.

11 Ni'matul huda, hal. 34.

Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, gubernur memiliki tugas dan wewenang:

- 1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
 - a) Subtansi pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - i. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan, yang dilaksanakan secara berkala pada tingkat Provinsi dan kabupaten/Kota.
 - ii. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada semua daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan sampai pemerintahan desa.
 - iii. Pendidikan dan pelatihan, dilaksanakan secara berkala bagi Kepala Daerah, anggota DPRD, Perangkat Daerah, PNS Daerah dan Kepala Desa yang dapat dilakukan kerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga penelitian.
 - iv. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan, dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan yang dapat dilakukan kerjasama dengan perguruan dan/atau lembaga penelitian.
 - v. Mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota.
 - vi. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi;

- b) Pemberian penghargaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diberikan kepada Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, Anggota DPRD, Perangkat Desa, PNS Daerah, Kepala Desa, anggota BPD dan Masyarakat.
- c) Substansi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilaksanakan oleh pemerinatah yang meliputi:
 - i. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan pperaturan perundang-undangan.
 - ii. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Rancangan perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Demikian juga mengenai rancangan Perda yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah dilakukan dengan mmekanisme yang sama dengan rancangan Perda tentang APBD. Sedangkan terhadap Perda Kanupaten/Kota cukup disampaikan kepada Gubernur dan apabila bertentnagan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Perda tersebut harus dibatalkan.
 - iii. Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.
 - iv. Usul pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; dan
 - v. pengawasan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

Fungsi pengawasan yang dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah terhadap kepala daerah Kabupaten/Kota dipandang masih sangat relevan, alasannya adalah *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah daerah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah daerah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.¹²*Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah daerah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*), *ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang ditetapkan, *keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan, *kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹³

- d) Pemberian sanksi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Daerah, Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, Anggota DPRD, Perangkat Daerah, PNS Daerah dan Kepala Desa.
- e) Hasil pembinaan dan pengawasan digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh BPK.

12 SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 12.

13 Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumnus, Bandung, 2004, hal 90-91.

- f) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.
- 2) Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang meliputi:
- a) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di budang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama yang dilimpahkan kepada perangkat Pemerintah di Daerah yaitu kepada instansi vertikal di Provinsi dan Kabupaten/Kota serta dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah.
 - b) Penyelenggaraan urusan pemerintah di luar 6 urusan yaitu urusan bersama yang menjadi urusan pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan saat ini, disamping 6 urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah, senyatanya masih ada yang belum diserahkan kepada daerah yang harus dikoordinasikan oleh Gubernur yaitu; BKKBN, BPN, BPOM, BPS, dan beberapa UPT Kementerian Negara/LPND seperti UPT, BKN, BPPT, LIPI, dan lain-lain.
 - c) Penetapan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan sesuai dengan situasi dan kondisi daerah;
 - d) Pemantauan situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan;
 - e) Evaluasi situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan;
 - f) koordinasi dengan aparat keamanan yang terkait untuk mengatasi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan;
 - g) Pelaporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri mengenai situasi dan kondisi daerah dengan kriteria ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan.

- 3) Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang meliputi :
 - a) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan desa.
 - b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di luar 6 urusan yaitu urusan bersama yang menjadi urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan desa.
 - c) Penyelenggaraan urusan daerah Provinsi yang ditugaskan kepada Provinsi, Kabupaten/Kota dan desa dan urusan daerah Kabupaten/Kota yang ditugaskan kepada Desa.

Dengan adanya penguatan Gubernur selaku Perwakilan Pemerintah Pusat sebagaimana diatur secara tegas dalam Peraturan Pemerintah yang telah diuraikan diatas, sedikit banyak memberikan angin segar bagi penyelesaian konflik 'keegoisan' para bupati/walikota, yang memungkinkan pengembalian 'gigi taring' seorang gubernur.

C. KEWENANGAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH OTONOM

Kewenangan Gubernur sebagai kepala Daerah Otonom diatur dalam Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004, dan dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Jika kita perhatikan kewenangan yang dimiliki Gubernur sebagai kepala daerah otonom adalah sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh Bupati/Walikota, yang membedakannya hanyalah skala atau wilayahnya saja. Jika Gubernur dalam menjalankan urusan wajib dan urusan pilihan yang berskala Provinsi, maka Bupati/Walikota menjalankan urusan wajib dan urusan pilihan yang berskala Kabupaten/Kota.

Hal inilah yang merupakan prinsip pembagian kewenangan antara pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Yaitu berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Kriteria eksternalitas menyangkut jangkauan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional maka akan menjadi kewenangan Pemerintah pusat. Kriteria akuntabilitas, menentukan tingkat pemerintah yang paling dekat atas dampak urusan pemerintahan itu atau yang paling berwenang. Terakhir, kriteria efisiensi, menyangkut pengerjaan urusan dengan mempertimbangkan sumber daya (personil, dana, dan peralatan), sehingga dapat berdayaguna dan berhasil guna.¹⁴

Urusan wajib yang berskala provinsi merupakan kewenangan gubernur, meliputi:

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan,
- b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
- c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,
- d) Penyediaan sarana dan prasarana umum,
- e) Penanganan bidang kesehatan,
- f) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial,
- g) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota,
- h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota,
- i) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota,
- j) Pengendalian lingkungan hidup,
- k) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota,
- l) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil,
- m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan,
- n) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota,

¹⁴ Lihat penjelasan UU No. 32 Tahun 2004.

- o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat diselesaikan oleh kabupaten/kota, dan
- p) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

D. CHECK AND BALANCES KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN GUBERNUR

Kedudukan dan kewenangan seorang gubernur dapat diasumsikan sebagai proses check and balances di tubuh seorang gubernur. Mekanisme check dalam tubuh gubernur melekat disaat Gubernur berposisi sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Kewenangan yang diembannya dalam proses melakukan pembinaan, pengawasan dan koordinasi, dan dalam kedudukannya yang bersifat hirearkis-vertikal dengan kepala daerah Kabupaten/Kota.

UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa daerah otonom Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota tidak mempunyai hubungan hierarki seperti halnya dalam UU No. 5 Tahun 1974. Secara tidak sengaja UU No. 22 Tahun 1999 ini dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000, mempengaruhi isi Pasal 18 dan Pasal 18A yang menghendaki otonomi daerah yang bertingkat dari provinsi sampai desa. Bagaimana tidak, substansi pembagian daerah dalam negara kesatuan yang diatur dalam Pasal 18¹⁵ UUD 1945, memakai istilah “dibagi atas” bukan “terdiri atas”. Istilah tersebut langsung menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang kedaulatan negara berada di tangan

15 Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Pengaturan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Sedangkan istilah “terdiri atas” lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

Dengan adanya perkataan “dibagi atas” maka berarti hubungan antara Pusat dan daerah, serta antara provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat hirarkis-vertikal. Karena perkataan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hirarkis itu. Dengan demikian, sifat non-hirarkis yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999, telah dikoreksi oleh ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan UUD 1945¹⁶ dan dalam Penjelasan PP No. 19 Tahun 2010, walaupun tidak dijelaskan secara tegas di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang notabene sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999.

Sedangkan, mekanisme balancesmelekat pada kedudukannya sebagai kepala daerah otonom, yang mempunyai tugas dan wewenang yang imbang dengan kepala daerah Kabupaten/Kota. Yang membedakannya hanyalah kriteria ekternalitas, akuntabilitas dan efesiensi.

E. KESIMPULAN

Lahirnya PP Nomor 19 Tahun 2010 sebagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 telah memberikan penegasan penguatan kewenangan yang dimiliki oleh seorang gubernur. Gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah sekaligus sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah memberikan warna baru dalam konsep otonomi daerah di Indonesia. Sebagai kepala daerah otonom kewenangan yang dimiliki seorang gubernur didasarkan pada prinsip delegasi dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah kewenangan yang dimilikinya atas dasar mandate karena kewenangannya mewakili pusat dan atas kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat ini, seorang gubernur

16 Ni'matul huda, *Op. Cit*, hal 50.

bertanggungjawab kepada Presiden. Kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh gubernur inilah yang kemudian penulis mensinonimkan dengan penerapan prinsip check and balances di tubuh seorang gubernur yang mempunyai hubungan hierarkis-vertikal dengan kepala daerah Kabupaten/Kota.

Kedudukan gubernur tersebut, sekaligus dapat menjawab kesimpangsiuran dari ide untuk mengembalikan proses penunjukkan langsung oleh Presiden dalam pengisian jabatan kepala Provinsi ini. Gubernur sebagai Pemerintahan Otonom berkorelasi dengan diharuskannya pengisian jabatan gubernur dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada). Artinya terdapat partisipasi masyarakat dalam menentukan kepala daerah otonom yang “menguasai” daerahnya di tingkat provinsi, walaupun secara nyata kepala daerah provinsi yang mereka pilih juga sebagai pelaksana kewenangan pusat di daerah.

Sejatinya, Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Akan tetapi, ditengah penguatan kewenangan gubernur sebagai wilayah administrasi sebagaimana diatur dalam PP No. 19 Tahun 2010, diharapkan keseimbangan antara *dualfunctions* yang dimiliki oleh gubernur tersebut. Walalupun dilematis, agaknya pengaturan kedudukan dan kewenangan tersebut, dapat diartikan sebagai perkembangan yang dinamis dalam penguatan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Indra J. Piliang dkk (Editor), 2003, *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Divisi kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa kerjasama dengan *Partnership fo Governence Reform in Indonesia*, , Jakarta, ,

Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.

J.kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi*, PT. Rineka cipta, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.

Saldi Isra, 2006, *Reformasi hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang.

SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

PeraturanPerundang-Undangan

Undang-undangDasarTahun 1945

Undang-undangNomor 32 Tahun 2004

PeraturanPemerintahNo. 19 tahun 2010

MENEGAKKAN DEMOKRASI MELALUI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA HASIL PEMILUKADA

Lies Ariany

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
Bagian Hukum Tata Negara

ABSTRACT

The Constitutional Court gave authority to resolve disputes of regional head election results further confirmed that constitutional court is pillar of democracy in Indonesia with sovereignty of the people who put the Constitutional in line with 1945. So the Constitutional Court as the protected and interpreter counstitution is only given the authority over to create a justice that is expected by the community.

Keywords : *Constitutional Court, Democracy*

ABSTRAK

Mahkamah konstitusi telah diberikan wewenang untuk memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Selanjutnya, di Indonesia, Mahkamah Konstitusi merupakan pilar demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat yang konstitusional yang sejalan dengan UUD 1945. Sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung dan penafsir konstitusi diberikan kewenangan untuk menciptakan suatu keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, Demokrasi.

A. PENDAHULUAN

Sejalan dengan ketatanegaraan di Indonesia maka pemilihan kepala daerah telah menjadi semangat nasional yang ingin diwujudkan. Bukan semata-mata sebagai konsekuensi pelaksanaan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden, tetapi penguatan kedudukan kepala daerah ini dimaksudkan agar intervensi DPRD menjadi kecil dalam pemilihan kepala daerah, pilihan langsung ini sekaligus memberikan kedudukan kepala daerah yang kuat secara politis terhadap DPRD. Juga sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Masyarakat menentukan dan memilih secara langsung kepala daerahnya. Sehingga pemilihan umum kepala daerah secara langsung, tak hanya menjadi fenomena perintah undang-undang namun telah menjadi suatu kebutuhan bagi rakyat untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis, berpihak pada masyarakat, aspiratif, dan memiliki legitimasi. Pemilihan kepala daerah diharapkan mampu menjadi pengulang sukses peralihan kekuasaan secara konstitusional di Indonesia.

Sesungguhnya melalui pemilukada ini diharapkan sikap demokratis dan transparan dalam menentukan kepala daerah sehingga rakyat dapat memilih seorang pemimpin secara terbuka serta tidak lagi memilih 'kucing dalam karung' karena jelas siapa saja calon kepala daerahnya. Ini merupakan konsekuensi logis dari berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.¹ Selanjutnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah diubah dengan diundangkannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun dalam prakteknya pelaksanaan pemilukada yang berlangsung di Indonesia tidak sepenuhnya dapat berjalan lancar seperti yang diharapkan. Masih saja terjadi sengketa terhadap hasil pemilukada.

1 Anonim. *Kajian tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung* <http://pemilukada/031-kajian-tentang-partisipasi.html>. hal.1 diakses pada tanggal 18 Oktober 2010

Untuk itulah akhirnya perlu peran Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis yang konstitusional.

Dewasa ini memang dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol yudial terhadap penyelenggaraan negara.² Sejalan dengan hal tersebut yang juga sangat penting diperhatikan dalam rangka perubahan-perubahan itu ialah bahwa sekarang UUD 1945 ini, menyediakan mekanisme agar norma-norma hukum dasar yang terkandung di dalamnya dapat dijalankan diawasi pelaksanaannya oleh lembaga peradilan yang dinamakan Mahkamah konstitusi. Untuk itulah dalam menyoroti Mahkamah Konstitusi dan menyelesaikan sengketa pemilukada terutama untuk mewujudkan cita Negara hukum dan penegak demokrasi sebagaimana amanat reformasi maka penulis mencoba untuk menguraikannya dalam tulisan ini.

B. PENEGAKAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Secara logis Hendra Nurtjahjo mengemukakan pemahaman tentang demokrasi lebih jauh, demokratis atau tidaknya sistem pemerintahan negara di ukur dari selaras tidaknya kebijakan pemerintahan dengan kehendak atau kepentingan rakyat yang terukur lewat suara mayoritas atau kesepakatan perwakilan. Demokrasi adalah masalah ukuran, sejauhmana prinsip-prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis dapat diwujudkan, seberapa besar partisipasi rakyat dalam pengambilan atau pembuatan keputusan kolektif.³

Demokrasi bukan menjadi tujuan masyarakat tetapi tiket untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan sosial.⁴ Walaupun para pemimpin telah dipilih secara demokratis, tidak serta merta demokrasi dikatakan telah berhasil. Sebuah demokrasi dikatakan berhasil, apabila pemerintahan

2 Fatkhurohman. Dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 2-3.

3 Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta :Bumi Aksara, 2006), hlm. 82.

4 John Markoff, *Demokrasi Dunia, Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*, Ari Setianingrum (Penerjemah),(Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2000, hlm. xvi-xvii.

yang berkuasa mampu memperlakukan rakyatnya secara adil dan membawa rakyatnya keluar dari kemiskinan dan kemelaratan.⁵

Untuk memahami dan menemukan prinsip-prinsip eksistensial dari suatu demokrasi, maka tempat tertinggi dari demokrasi itu terletak pada kekuasaan tertinggi yang dipegang oleh rakyat atau lebih dikenal dengan kedaulatan rakyat. Teori ini lahir secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan negara.⁶ Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri.⁷ Konsep dasarnya bahwa rakyatlah yang menjadi pemegang tertinggi dalam negara.

Dalam pandangan konsep ketatanegaraan yang demokratis, kekuasaan Negara harus tetap berada di tangan semua orang yang disebut rakyat, dan ini berarti bahwa negara diatur secara demokratis. Kekuasaan rakyat ini dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat sendiri atau secara tidak langsung melalui wakil-wakilnya. Salah satu sendi utama dalam sistem pemerintahan Negara menurut UUD adalah sendi kedaulatan rakyat yakni keikutsertaan rakyat dalam menentukan corak dan jalannya pemerintahan atau lazim dikenal dengan sendi demokrasi.⁸

Semangat demokrasi menghendaki supaya kekuasaan Negara berada pada tangan rakyat banyak, yang mempunyai kecenderungan untuk mengurangi kekuasaan pejabat (negara) serta menambah hak dan kebebasan rakyat atau pengaruh rakyat. Semangat demokrasi menjamin kelangsungan hidup kekuasaan dan kemerdekaan rakyat secara nyata melalui berbagai bentuk pembatasan wewenang penguasa, penentuan

5 Yohanes Golot Tuba Helan, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, (Bandung: Disertasi Program Pascasarjana UNPAD, 2006), hlm.20

6 Hendra Nurtjahjo, *op. cit.*, hlm. 32.

7 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 141.

8 Suharizal. *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan Di Daerah*. (Bandung: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Unpad, 2010), hlm. 66.

jaminan konstitusional hak-hak asasi dan kebebasan dasar manusia sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan pengawasan umum yang efektif terhadap setiap jenis pejabat Negara.⁹

Demokrasi dalam pengertian yang lebih partisipatif sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.

Sebagai Negara yang tengah mengalami transisi demokrasi seperti Indonesia maka dukungan rakyat merupakan landasan yang paling pokok. Karenanya, untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan. Hal ini diharapkan oleh pembentuk Undang-Undang bahwa dengan dipilih langsung akan mencerminkan nilai-nilai demokratis sebagaimana tertuang dalam pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sehingga pemilihan umum kepala daerah secara langsung, tak hanya menjadi fenomena undang-undang namun telah menjadi suatu kebutuhan bagi rakyat untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis, berpihak pada masyarakat, aspiratif, dan memiliki legitimasi. Pemilihan kepala daerah diharapkan mampu menjadi pengulang sukses peralihan kekuasaan secara konstitusional di Indonesia.

9 *ibid*, hlm. 65.

Melalui Pemilukada sebenarnya diharapkan mampu meningkatkan kapasitas pemerintah lokal dalam melayani kepentingan publik. Pemilukada bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri. Ia harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya-upaya untuk mewujudkan pemerintah lokal yang demokratis. Paradigma lama yang menganggap segala keputusan berada di tangan pemerintah dan aparat birokrasi harus diganti dengan pandangan baru yang mengedepankan pelayanan dengan prinsip partisipatif, transparan dan akuntabilitas kepada publik.

Oleh karena itu, kualitas, hasil dan proses pemilukada amat ditentukan oleh kuatnya masyarakat sipil dalam membangun relasi dengan pelaku politik di tingkat lokal. Untuk itu perlu diupayakan tersedianya ruang publik yang memungkinkan untuk melibatkan potensi-potensi masyarakat sipil, baik dalam rangka mendorong gagasan-gagasan kreatif maupun melakukan refleksi atas kinerja pemerintah daerah rakyat di daerah dapat turut berperan dalam menentukan pimpinan di daerahnya sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Dengan pemilihan umum kepala daerah maka warga masyarakat di daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga negara Republik Indonesia keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang telah dijamin oleh konstitusi, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing.¹⁰

Namun seperti disebutkan sebelumnya bahwa pelaksanaan pemilukada secara langsung ini di satu sisi menyebabkan masalah hukum terutama menyangkut hasil pemilukada. Untuk itulah peran lembaga kekuasaan kehakiman sebagai pilar ketiga dalam struktur kekuasaan negara sangat diperlukan sebagai penengah untuk memutus sengketa hasil pemilukada tersebut secara adil.

¹⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada,2005), hlm. 52.

C. KEHADIRAN MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PILAR DEMOKRASI

Kekuasaan kehakiman di Indonesia sejak semula di bangun dengan perlakuan khusus sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan menjadi cabang yang terpisah dan tersendiri. Kebebasan lembaga peradilan dari campur tangan dan intervensi kekuatan di luarnya merupakan masalah yang sangat esensial dalam penegakan hukum. Sejalan dengan itu, pembicaraan tentang adanya kekuasaan kehakiman yang bebas tidak dapat dilepaskan dari ide negara hukum. Sebab, gagasan tentang kemerdekaan yudikatif lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum menyusul abad pencerahan di barat.¹¹

Salah satu pilar negara demokrasi adalah adanya kekuasaan kehakiman (peradilan) yang mandiri untuk menjaga praktik kenegaraan kekuasaan dari kesewenang-wenangan. Keberadaan kekuasaan kehakiman (peradilan) diharapkan dapat mandiri dari pengaruh kekuasaan yang lainnya dan harus mempunyai wewenang yang jelas dalam menjalankan fungsinya, sehingga kewibawaan kelak terjaga.¹²

Mahkamah Konstitusi merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung yang telah disepakati untuk di bentuk di Indonesia. Pembentukan tersebut dilakukan melalui perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Sejak itu, Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan ketatanegaraan yang diyakini akan lebih demokratis dan konstitusional.¹³

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Paling tidak ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu: (1) sebagai

11 Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), hlm. 90.

12 Mega Rani Tiara, *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pembaharuan Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Lambung Mangkurat Volume IV No. 1 Juni 2011), hlm. 43.

13 Fatkhurohman, dkk, *op.cit*, hlm.5.

implikasi dari paham konstitusionalisme; (2) sebagai mekanisme *check and balances*; (3) penyelenggaraan negara yang bersih; dan (4) perlindungan hak asasi manusia.¹⁴

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan ekses dari perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20 ini. Di negara-negara yang tengah mengalami tahapan perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi diskursus penting. Krisis konstitusional biasanya menyertai perubahan menuju rezim demokrasi, dalam proses perubahan itulah Mahkamah Konstitusi dibentuk. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik, juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat.¹⁵

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, sekaligus memperlihatkan adanya harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang tengah mengalami krisis kepercayaan terhadap institusi peradilan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu bentuk upaya dalam mengimbangi atas kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif, karena keberadaan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai lembaga Negara yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.¹⁶

Jika kehadiran Mahkamah Konstitusi “disandingkan” dengan persoalan pemilukada maka terdapat titik temu di antara keduanya karena melalui Mahkamah Konstitusi-lah maka semakin menegaskan bahwa Indonesia benar-benar merupakan salah satu Negara demokratis bukan yang mencoba untuk meletakkan kedaulatan rakyat yang sejalan dengan UUD 1945. Sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga

14 Agus Wijayanto Nugroho, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Pemilukada dan Keadilan Substantif*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi PKK FH Unlam, Volume III Nomor 1, Juni 2010), hlm. 17.

15 Janderi M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Surakarta: Makalah disampaikan Pada Tanggal 17 Oktober 2009), hlm. 6

16 Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia (Gagasan Perluasaan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 6.

dan penafsir konstitusi sudah sewajarnya diberi wewenang lebih untuk menciptakan keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

Pada awalnya sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 106 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah maka terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dikategorikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah dan tidak termasuk dalam rezim pemilu. Sehingga apabila terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka lembaga yang berwenang untuk memeriksa dan menyelesaikannya diserahkan kepada Mahkamah Agung.

Seiring dengan perjalanan ketatanegaraan, dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, maka terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akhirnya populer dengan istilah pemilukada dimasukkan dalam rezim pemilu nasional sehingga hal inipun berimbas pada penyelesaian perselisihan hasil pemilukada yang akhirnya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dasar yurisdiksi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pemilukada semakin diperkuat dengan Pasal 236 huruf C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk itulah suatu hal yang tepat kiranya jika kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilukada di serahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dalam pelaksanaan kewenangannya maka Mahkamah Konstitusi di tuntut untuk lebih cermat dalam mempertimbangkan hal-hal yang akan mempengaruhi hasil putusannya pada perselisihan hasil suara pada pemilukada.

D. PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILUKADA UNTUK MENEGAKAN KEADILAN SUBTANTIF

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan dapat menciptakan keadilan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Kekuasaan yudikatif menjadi menarik untuk dikaji secara mendalam, seperti munculnya kasus-kasus terkait dengan penyelesaian sengketa tentang hasil suara pemilu kepala daerah, yang mana putusan Mahkamah Konstitusi menjadi masalah antara kewenangan Mahkamah Konstitusi apa tidak. Pada ketentuan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, yang menjadi objek dari sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi ialah perselisihan hasil suara dalam penyelenggaraan pemilukada.

Pada prakteknya, sejak sengketa hasil pemilukada beralih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, tercatat dari sekian banyak kasus yang di tangani oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa Pemilukada ada beberapa putusan yang berhasil "menarik" perhatian masyarakat luas karena ada sebagian menilai bahwa Mahkamah Konstitusi telah bertindak jauh melampaui kewenangan yang dimilikinya. Dalam hal ini penulis mengambil 3 (tiga) dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menurut penulis dapat dijadikan sebagai suatu kajian. *Pertama*, Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Sengketa Hasil Pemilukada Jawa Timur, hal ini terkait dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan pemilihan ulang yang di nilai ini sebenarnya bukan kompetensi Mahkamah Konstitusi.

Kedua, Mahkamah Konstitusi juga memutus perkara yang diajukan sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bengkulu Selatan, Bengkulu Tahun 2009-2014, H. Reskan Effendi dan Rohidin Mersyah. Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 57/PHPU.D-VII/2008 pada 8 Januari 2009 memutus menyatakan batal demi hukum

(*void ab initio*) Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan periode 2008-2013 dan memerintahkan kepada KPU Kabupaten Bengkulu Selatan untuk menyelenggarakan pemungutan suara ulang yang diikuti oleh seluruh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kecuali Pasangan Calon Nomor Urut -7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan, S.H.) selambat-lambatnya satu tahun sejak putusan ini diucapkan. Mahkamah berpendapat pasangan calon Nomor Urut 7 khususnya H. Dirwan Mahmud, telah menyembunyikan perbuatan pidana yang pernah dilakukannya, disebabkan H. Dirwan Mahmud mengetahui bahwa untuk menjadi kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 58 huruf f UU 32 Tahun 2004. Selaku peserta Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, H. Dirwan Mahmud, S.H., secara sengaja dan dengan niat menutupi perbuatan pidana yang dilakukannya. Hal tersebut jelas melanggar asas-asas Pemilu yang jujur, bebas, rahasia dan demokratis.

Kemudian *ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PHPU.D-VIII/2010, pertama, Mahkamah Konstitusi membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum/KPU Kotawaringin Barat Nomor 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010, dan Berita Acara Nomor 367/BA/VI/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat, tertanggal 12 Juni 2010, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH.

Kedua, mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama, H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH., sebagai Pemenang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat; dan ketiga, memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat Keputusan yang menetapkan Pasangan Calon

Nomor Urut 2 yaitu Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si dan Bambang Purwanto, S.ST. sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.

Dari ketiga putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas maka terlihat bahwa terdapat perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu. Selain itu pula dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut semakin menegaskan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai mengawal demokrasi dalam rangka menegakkan keadilan substantif dan selain itu pula dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah membawa perubahan besar bagi sistem ketatanegaraan, demokrasi, politik dan sangat terkait erat dengan kepentingan masyarakat luas (*public interest*).

Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi sudah sewajarnya diberi wewenang lebih termasuk dalam menyelesaikan sengketa pemilu, hal ini untuk menciptakan keadilan yang diharapkan oleh masyarakat. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi harus lebih cermat dalam mempertimbangkan hal-hal yang akan mempengaruhi hasil putusannya termasuk di dalamnya pada penyelesaian perselisihan hasil suara pada pemilu sehingga tercapai yang namanya keadilan substantif.

Selain sebagai pengawal konstitusi Mahkamah Konstitusi di kenal pula sebagai pengawal demokrasi sehingga memiliki kewajiban untuk menjaga asas-asas pemilu. Untuk itulah Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilu termasuk sekarang adalah sengketa pemilu. Tidak dapat dipungkiri bahwa adanya penyimpangan dan kecurangan dalam proses penyelenggaraan pemilu dapat mempengaruhi hasil akhir. Dengan tidak efektifnya penyelesaian sengketa dalam proses pemilu, mengharuskan Mahkamah Konstitusi untuk tidak membiarkan hal demikian apabila bukti-bukti yang dihadapkan memenuhi syarat keabsahan undang-

undang dan bobot peristiwa yang cukup signifikan. Hal ini tidak dimaksud untuk mengambil kewenangan memutuskan pelanggaran dan penyimpangan dalam proses pemilukada, melainkan menilai dan mempertimbangkan implikasi yang timbul terhadap perolehan suara yang dihitung dalam rekapitulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU.

Dengan fakta-fakta hukum yang dipandang terbukti secara sah sebagaimana disebut menjadi wewenangan lembaga lain, baik berupa pelanggaran maupun penyimpangan yang sangat berpengaruh terhadap perolehan suara dan rekapitulasi perhitungan suara bagi masing-masing pasangan calon, Mahkamah Konstitusi menggunakan ukuran yang bergerak sangat jauh ke arah konstitusi dan keadilan.

E. PENUTUP

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, sekaligus memperlihatkan adanya harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang tengah mengalami krisis kepercayaan terhadap institusi peradilan. Sehingga besar harapan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi untuk mampu menjadi pilar demokrasi dalam rangka penegakan kedaulatan rakyat termasuk dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilukada.

Selanjutnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut semakin menegaskan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai mengawal demokrasi dalam rangka menegakkan keadilan substantif dan selain itu pula dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah membawa perubahan besar bagi sistem ketatanegaraan, demokrasi, politik dan sangat terkait erat dengan kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Wijayanto Nugroho, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Pemilukada dan Keadilan Substantif*, Jakarta: Jurnal Konstitusi PKK FH Unlam, Volume III Nomor 1, Juni 2010.
- Anonim. *Kajian tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung* <http://pemilukada/031-kajian-tentang-partisipasi.html>. hal.1 diakses pada tanggal 18 Oktober 2010 .
- Fatkhurohman. Dkk, 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,
- Hendra Nurtjahjo, 2006. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta :Bumi Aksara.
- Janderi M. Gaffar. *Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surakarta: Makalah disampaikan Pada Tanggal 17 Oktober 2009
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- John Markoff, 2000. *Demokrasi Dunia, Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*, Ari Setianingrum (Penerjemah), Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mega Rani Tiara, *Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pembaharuan Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Lambung Mangkurat Volume IV No. 1 Juni 2011
- Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.
- Mustafa Lutfi, 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi)*, Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Rozali Abdullah, 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Suharizal. 2010. *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan Di Daerah*. Bandung: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Unpad.
- Yohanes Golot Tuba Helan, 2006. *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, Bandung: Disertasi Program Pascasarjana UNPAD.

OTONOMI DAERAH

Studi Tentang Pengelolaan Pesisir, Laut dan Terumbu Karang

Lalu Sabardi

(Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram)

ABSTRACT

Research on the Legal Protection of the Coastal Zone, Coral Reef Protection Studies in Central Lombok regency was conducted on the basis of problems in local government's efforts for the maintenance terumbu reefs in Central Lombok regency and about the institutional functions of the law enforcement community. The approach used in this study is empirical juridical approach, because the problem will be sought in the realm of social responsibilities, the law as part of social life. The data obtained in the analysis with qualitative analysis. The results of this fieldwork is setting on Coastal, Marine and Coral Reef, a nationally regulated by the sectoral rules, so that its management is also carried out sectorally, Coastal Management Authority, and the Coral Sea, has become a local government authority. However, in Central Lombok regency protection is not implemented as well as arrangements regarding the management of coastal, marine and coral reef communities and institutions have not shown concern for the protection of coastal, marine and coral reefs. The implications of this state that all the activities legalized by the law, because each instansi implement the program on their own rules, the consequences of coastal and marine activities be coordinated and not cause damage. On the basis of these two suggestions of this study is the Central Lombok regency administration must publish rules Coastal, Marine and Coral Reef to provide protection to the natural potential to be used for the maximum benefit of the people as it also should set up institutions that function is to coordinate the management and monitoring of coastal, marine and coral reefs to reduce damage caused by the construction of a sectoral nature.

Key words: Protection, Management and Institutional

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara maritim dan kepulauan yang terletak pada garis katulistiwa, memiliki kekayaan keanekaragaman hayati laut yang sangat indah. Kelestarian kehidupan dan keberlanjutan pemanfaatan berbagai jenis sumberdaya laut sangat ditentukan oleh keberadaan tiga ekosistem pesisir yaitu hutan bakau, padang lamun dan terumbu karang. Hal ini disebabkan karena ketiga ekosistem pesisir tersebut merupakan tempat hidup, mencari makan dan berkembang biak berbagai biota laut tersebut, sejalan dengan itu diketahui bahwa,

Indonesia memiliki ekosistem terumbu karang paling luas di dunia, dengan luas sekitar 85.700 Km². Menurut laporan LIPI (1993), 6,8% kondisi terumbu karang di Indonesia masih sangat baik 22,3%. Berdasarkan laporan tersebut, ternyata masih banyak sekali yaitu sekitar 71,22% terumbu karang yang rusak. Kerusakan ekosistem terumbu karang terjadi karena proses alam seperti gempa bumi, tsunami, badai muson, elnino, peningkatan turbiditas karena adanya sedimen yang dibawa arus sungai maupun sedimentasi dari gunung berapi dibawah laut, dan gangguan biologis yang berupa kehadiran predator dan koral bleaching. Disamping kerusakan karena proses alam, kerusakan terumbu karang juga disebabkan karena berbagai aktivitas manusia seperti kegiatan diving, surfing, boating, penangkapan ikan dengan menggunakan bahan peledak dan potassium sianida, dan pengambilan batu karang sebagai bahan bangunan. Kasus serupa juga terjadi di wilayah perairan Nusa Tenggara Barat¹.

Provinsi NTB merupakan salah satu provinsi yang mempunyai potensi keanekaragaman hayati laut yang cukup tinggi karena secara fisiografis dan topografis, NTB sangat bervariasi dalam bentangan alamnya mulai dari pantai, laut, dataran tinggi, daerah bergelombang, datar, danau dan gunung yang menjadikan NTB sebagai habitat yang sangat potensial untuk dihuni oleh berbagai jenis biota laut.

1 Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lombok Barat (*Laporan Berkala* Th 2010) Hlm, 12

Kondisi perairan laut NTB relatif baik secara keseluruhan meskipun masih banyak terjadi pengeboman dan pemotasan, penambangan karang dalam mengeksploitasi sumberdaya ikan. Namun kondisi ini tetap akan menurun oleh karena itu langkah-langkah antisipasi dan penyelamatan sesegera mungkin diklasanakan².

Permasalahan yang paling menonjol adalah kerusakan habitat. Kerusakan ini disebabkan oleh berbagai aktivitas masyarakat, diantaranya adalah : penambangan karang untuk dijadikan bahan baku industrim kapur, penggunaan bahan peledak (bom), bahan beracun (potas) dan muaraomi dalam penangkapan ikan serta pencemaran akibat limbah. Selain itu pembangunan yang bersifat sektoral, jumlah penduduk yang meningkat sementara kesediaan sumberdaya manusia yang menanagani keanekaragaman hayati masih kurang dan belum tersedianya keanekaragaman hayati sepertinya tidak menentu³.

Ekosistem terumbu karang terbentuk dari simbiosis berbagai organisme laut yang membentuk jaring-jaring makanan yang kompleks. Ekosistem terumbu karang perlu dijaga kelestariannya karena memiliki arti penting bagi kehidupan manusia dan mahluk hidup lainnya yaitu :

- a. Berfungsi sebagai data base yang terpusat, menjadikan pengelolaan pelindung pantai dari erosi dan aberasi, struktur karang yang keras dan menahan gelombang dan arus sehingga mencegah abraesi pantai dan mencegah rusaknya ekosistem pantai lainnya seperti padang lamun dan hutan mangrove,
- b. Tempat tinggal, tempat memijah dan mencari makan berbagai jenis biota laut,
- c. Sebagai laboratorium alam untuk menunjang pendidikan dan penelitian, dan

2 Ibid. h. 23

3 Dinas Perikanan dan Kelautan NTB, (*Laporan Identifikasi Potensi Ekonomi Masyarakat Pesisir*, Th. 2009, hlm 41.

- d. Sebagai taman laut yang penting untuk kegiatan bahari⁴.

Dalam rangka pelestarian terumbu karang dan ekosistem pantai lainnya, telah ditetapkan berbagai undang-undang dan peraturan antara lain (1) UU RI Nomor 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan lingkungan Hidup, (2) UU RI Nomor 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem, (3) Peraturan Pemerintah Nomor 29/1986 tentang analisis dampak lingkungan, dan (4) Surat Edaran Menteri KLH Nomor 408/MENKLH/4/1979 tentang Larangan Pengambilan Terumbu Karang.

Penetapan Undang-undang dan Peraturan di atas belum mampu mencegah terjadinya perusakan terumbu karang dan ekosistem pantai lainnya. Oleh karena itu secara hipotetis dapat di katakan, Undang-undang dan peraturan tersebut belum tersosialisasi dan belum memperoleh struktur dengan baik, terutama pada masyarakat pesisir sebagai komunitas yang berinteraksi langsung dengan ekosistem pesisir dalam pemenuhan hidup sehari-hari atau karena kebutuhannya hidup yang mendesak. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak ikut serta melakukan pemeliharaan lingkungan tersebut, sementara sumber penghidupan lain tidak terjangkau dengan keterampilannya yang ada, sehingga karena itu mereka memilih cara yang sesuai dengan keterampilannya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

B. PERMASALAHAN

Jika dugaan dalam uraian di atas menjadi fokus dalam penelitian ini, maka permasalahan sentral dalam penelitian ini adalah menyangkut permasalahan perlindungan hukum dan masalah sosial ekonomi yang menjadi penyebab terjadinya degradasi lingkungan pesisir, laut dan terumbu karang, permasalahan ini erat berkaitan dengan kewenangan

⁴ Fakultas Perikanan Universitas 45 Mataram.,(Laporan Penelitian Perlindungan Ekosistem Terumbu Karang bagi kelanjutan Sumber Daya Perikanan di Lombok Tengah, Th.2008),hlm 11

Pemerintah Daerah. Atas dasar itu rumusan masalahnya adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah upaya Pemerintah Daerah untuk memberikan perlindungan pemeliharaan terumbu karang di Kabupaten Lombok Tengah,
2. Bagaimanakah fungsi kelembagaan masyarakat dalam penegakan hukum pemeliharaan terumbu karang di Kabupaten Lombok Tengah,

C. TINJAUAN PUSTAKA

Sebagai patokan normatif dalam penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari fungsi pengadilan sebagai posisi sentral dalam mengemban fungsinya sebagai lembaga penegak hukum yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Telaah tentang fungsi tersebut dapat dilakukan dalam berbagai perspektif. Namun demikian satu hal bahwa kinerja pengadilan di dalam masyarakat pada hakekatnya menunjukkan bagaimana hukum itu sebenarnya berproses, berinteraksi dan pada akhirnya menunjukkan fungsinya di dalam masyarakat.

Hukum, di manapun dan kapanpun tidak menghilangkan salah satu karakteristiknya ia dibuat dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Ia merupakan produk masyarakat, dibuat dalam sistem masyarakat dan dilaksanakan di dalam masyarakat itu sendiri.⁵

Dapat dipahami bahwa hal ini dikarenakan dalam hidup bermasyarakat untuk menjalankan kebutuhan kodrati, manusia beraksi dan berinteraksi, dalam hubungan tersebut perbenturan kepentingan antara satu orang dengan yang lainnya tak dapat dihindari, suatu saat dapat terjadi. Kepentingan antara individu yang satu dengan yang lain tidak sama selalu ada perbedaan, dan manakala seseorang merasa terganggu kepentingannya oleh orang lain maka yang akan terjadi adalah sengketa atau pertentangan.

5 Graham Kinloch. *Major Paradigms* (Oxford: Oxford University) 1987.hlm. 66.

Hukum terutama dapat dilihat dalam bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Pada prinsipnya kaidah hukum mengandung hal yang seyogyanya dilakukan dan yang seyogyanya tidak boleh dilakukan dalam kehidupan bersama di dalam ikatan komunitas yang disebut dengan masyarakat. Pertanyaan rasional sehubungan dengan siklus tentang kaidah ini adalah -- siapa yang akan melaksanakan semua peraturan hukum ini?. Jawabannya adalah "*Manusia*", baik manusia dalam kedudukannya sebagai individu yang tidak dapat melaksanakan semua kaidah tersebut ataupun manusia sebagai unsur atau komponen dari suatu kelompok sosial dalam masyarakat. Keberadannya pun demi manusia yang mengelompok dalam masyarakat itu juga - untuk peningkatan kualitas hidup serta mempertahankan eksistensinya⁶.

Dari kenyataan tersebut, tampaknya jelas bahwa ternyata hukum hanyalah suatu peraturan yang bersifat pasif saja (*das Sollen*). Hukum memerlukan masyarakat dalam keberlakuannya, memerlukan dukungan dan pengakuan untuk penegakannya, memerlukan suatu peristiwa konkret sehingga menjadi peristiwa hukum.

Suatu peristiwa konkret (*das Sein*)⁷ memerlukan hukum agar bisa menjadi suatu peristiwa hukum. Tanpa perbuatan yang dilakukan masyarakat dalam hal ini adalah peristiwa hukum tersebut maka hukum tidak lebih dari suatu peraturan belaka, atau dapat dikatakan hukum bersifat pasif. Yang dapat mengaktifkan hukum itu sendiri adalah masyarakat dalam kehidupannya sehari-hari.

Sering kita mendengar orang bilang, bahwa lebih baik punya hukum yang kurang baik, tetapi dijalankan dengan sungguh-sungguh, daripada punya hukuk yang baik tetapi dijalankan

6 Satjipto Rahardjo. Penegakan Hukum (Genta Publishing 2009) hlm 5.

7 Samsul Wahidin.. *Penemuan Hukum dan Konstruksi Hukum*. (Banjarmasin: Program Magister Ilmu Hukum Unlam. 2007) hlm. 23

semaunya. Sehubungan dengan adanya pikiran seperti itu dapat timbul pertanyaan pada diri kita : kalau begitu siapa atau apa yang sebenarnya menjadi hukum itu ? Peraturan-peraturan itu atgaulkah perbuatan manusia itu sendiri? .⁸

Atas dasar alur berfikir demikian, maka manusia mejadi bagian yang menjalankan penegakan hukum benar-benar menempati kedudukan yang penting dan menentukan dalam proses penegakan hukum tersebut. Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia termasuk di dalamnya adalah tingkah laku manusia. Di sini proses-proses penegakan hukum dikaitkan pada tingkah laku orang yang menjalankannya, yaitu tingkah laku sosial yang merupakan gerakan-gerakan badaniah yang dituntut oleh kemauan-kemauan yang tak terkendali dari orang-orang yang saling berinteraksi di dalam masyarakat.

Salah satu ciri dari kehidupan masyarakat yang kompleks, seperti dikutip Satjipto Rahardjo dari pendapat *Shrode & Voich* adalah bahwa usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan produktif yang dilakukan disitu dijalankan dalam kerangka organisasi⁹ Karena problem-problem sudah menjadi semakin besar dan melibatkan banyak orang maka semua tugas-tugas juga akan makin besar dan membutuhkan penanganan bersama oleh seluruh warga masyarakat secar terintegrasi dan terpadu.

Sejalan dengan uraian tersebut Arif Budiman¹⁰ dalam uraiannya tentang aliran *Parsonian* mempertanyakan :

"mengapa bisa terjadi harmoni di dalam masyarakat"? Padahal masyarakat terdiri dari berbagai macam orang yang mempunyai fungsi dan pandangan yang berbeda-beda. Selanjutnya dijelaskan bahwa unit-unit sosial ini sebenarnya saling berkaitan. Mereka membentuk sustu kerjasama yang harmonis, seperti halnya unit-unit dalam tubuh manusia. Darah berkaiktan dengan jantung

8 Satjipto Rahardjo. *op.cit.* hal. 87.

9 *Ibid.* hal. 16.

10 Arif Budiman dalam Nurdin.HK, *Editor,Perubahan-Perubahan Nilai Di Indonesia*, (Alumni Bandung 1983), hlm.2.

dan pernapasan, kerjasama antar unit-unit ini menghasilkan harmoni karena adanya hubungan yang saling bergantung. Jika demikian halnya pertanyaan selanjutnya adalah, dari mana datangnya perubahan?, dengan mengutip Durkheim, selanjutnya dikatakan bahwa masyarakat menjadi semakin majemuk sehingga perlu diciptakan unit-unit baru, keluarga misalnya tidak dapat mengambil semua fungsi dari mendidik sampai dengan memberikan pekerjaan kepada anggota-anggotanya, pendidikan anak misalnya diserahkan kepada sekolah supaya anak dapat menciptakan aliran baru yang tidak dimiliki oleh keluarga tersebut, dari sini terjadi kegoncangan-kegoncangan karena orang tua tidak dapat lagi mengendalikan perkembangan hidup anak-anaknya, karena anak memperoleh nilai baru dari sekolahnya yang tidak ada pada keluarga tersebut. Terjadi benturan-benturan. Keadaan ini oleh Durkheim dinamakan *anomie*, yaitu suatu keadaan dimana nilai lama sudah ditinggalkan, tetapi nilai baru belum tumbuh secara kuat. Dalam keadaan pertentangan nilai, dibutuhkan tumbuhnya nilai baru yang bisa memayungi dan mempersatukan pertentangan-pertentangan. Jadi begitu terjadi *diferensiasi* dibawah, di atas terjadi proses integrasi sehingga terjadi perubahan dimasyarakat secara keseluruhan.

Keadaan ini berimplikasi pada kelembagaan hukum formal dalam hal ini adalah Pengadilan sebagai lembaga penegak hukum, dalam menjalankan tugas dan pekerjaannya di tengah-tengah masyarakat tidak dapat mengabaikan peranan dari lingkungannya karena mau tidak mau terjadi suatu interaksi antara lembaga penegak hukum tersebut dengan lingkungan dalam hal ini adalah masyarakat-kepolisian-kejaksaan-pengadilan. Lembaga hukum tersebut mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut baik berupa manusia maupun sumber-sumber daya lainnya. Di samping itu lembaga hukum dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistis yang tidak

lain memberikan perhatian terhadap efisiensi kerja lembaga di dalam masyarakat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Keadaan demikian akan menciptakan pilihan-pilihan, baik bagi pembuat undang-undang, birokrasi dan pemegang peran. Berkaitan dengan uraian tersebut

Robert Sidman mengemukakan :

Disampaikan akan perlunya pilihan, seorang warganegara barangkali akan mematuhi hukum jika menurut pendapatnya kepatuhan lebih besar keuntungannya daripada kerugiannya. Satu Bab khusus dari bukunya Robert Sidman membahas factor-faktor yang terait dengan keputusan dalam melakukan pilihan hukum, baik yang dilakukan oleh pembuat undang, pelaksana undang-undang maupun pemegang peran. Ketiganya masing-masing diliputi oleh struktur pilihan, kerugian dan keuntungan kepatuhan: anggapan, persepsi pelaku, dan factor-faktor subyektif lainnya, dan proses yang dijadikan dasar pemegang peran (*role occupant*) memutuskan apakah akan patuh. Oleh karena seorang perancang (undang-undang) yang peka harus meramalkan bagaimana *subyek undang-undang (addressee)*nya akan menanggapi undang-undang barunya, ia harus menentukan factor-faktor yang memuat bidang-bidang pilihan mereka¹¹.

Di dalam masyarakat modern yang demokratis, prototipe dari kedaulatannya dapat dilihat dari sistem legislatifnya. Kedudukan badan legislatif sebagai penentu kebijakan (*policy*) yang merupakan penggunaan aktual dari kekuasaan yang ada, merupakan salah satu sumber utama dari konsepsi mengenai tujuan hukum yang juga merupakan ukuran untuk melakukan evaluasi terhadap efisiensi dari struktur peranan yang dipergunakan.

Dalam UU.Nomor 32 Th 2004. pada Pasal 1ayat 5 menentukan tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dirumuskan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

11 Robert Sieddman, *State Law and Depeloment*, (ST. Martin's Press New York, 1978) hln. 351

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dari ketentuan tersebut terlihat dengan jelas bahwa otonomi diberikan oleh negara. Selanjutnya pada Pasal 1 ayat 6 dikemukakan, Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keadaan demikian menurut Emil Kleden membawa munculnya elit baru di komunitas yang secara sepihak oleh Negara diterima sebagai representasi komunitas telah mengakibatkan gamangnya dan hilangnya kekuatan struktur kelembagaan adat untuk melaksanakan wewenang dan fungsinya. Akibatnya munculnya reaksi masyarakat tanpa pemimpin terhadap berbagai bentuk intervensi dari luar¹²

Tukar menukar kebijakan untuk menginterpretasikan kebijakan - kebijakan demikian itu mungkin akan mengakibatkan suatu perpecahan, oleh karena badan legislatif yang merupakan sasaran dari pengaruh perilaku-perilaku yang ganjil dalam menampung pendapat umum dari tuntutan-tuntutan pribadi mengenai berbagai kelompok kepentingan, kerap kali menetapkan kebijakan yang bertentangan. Dalam situasi demikian F. Budi Hardiman mempertanyakan , dimana "posisi struktural" dari "suku bangsa" dalam partisipasi demokratis pengambilan keputusan-keputusan publik nasional.¹³ Pengadilan dalam situasi yang sedemikian ini harus mampu untuk memilih diantara beberapa kebijakan negara yang berbeda - beda.

Kepastian dan prediktabilitas hukum penting bagi penerima dari hukum itu sebagai suatu mekanisme pengintegrasikan sehingga sangat didambakan oleh komitmen moral dari hukum itu sendiri terhadap

12 Arif Budiman dalam Nurdin.HK , loc.cit, hlm56

13 Ibid, h.63

preseden. Komitmen ini dicampuri oleh kondisi lain yang diperlukan untuk penerimaan umum (*public acceptance*) dari proses hukum suatu fleksibilitas yang memadai untuk menyesuaikan dengan perubahan keadaan kepentingan-kepentingan baru dan berbagai ancaman merupakan pendukung dari tanggung jawab terhadap perubahan sosial.

D. METODE PENELITIAN

Metode Pendekatan, Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empirik, karena permasalahan yang akan dicari jawabnya berada dalam ranah sosial, yaitu hukum sebagai bagian dalam kehidupan masyarakat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui prinsip-prinsip pengurusan pengelolaan terumbu karang oleh Pemerintah Daerah, sehingga penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mendapatkan bentuk-bentuk antisipasi perlindungan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah. data yang diperoleh kemudian dianalisis secara secara kualitatif.

G. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Potensi Ekosistem Laut Kabupaten Lombok Tengah

Luas wilayah Kabupaten Lombok Tengah adalah 1.208,39 km² dengan batas-batas sebagai berikut:

Utara : Gunung Rinjani (Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Lombok Timur)

Selatan : Samudera Indonesia

Barat: Kabupaten Lombok Barat

Timur : Kabupaten Lombok Timur

Wilayah Kabupaten Lombok Tengah mempunyai topografi membujur dari utara ke selatan dengan rata-rata ketinggian 200 meter disebelah utara dan miring sampai permukaan laut.

Jenis-jenis tanah yang ada di kawasan ini antara lain

- Aluvial: 2.764 Ha
- Regusol Kelabu: 20.387 Ha
- Kompleks Gromusol Kelabu Tua: 3.947 Ha
- Gromusol Kelabu: 34.306 Ha
- Regusol Coklat: 8.225 Ha
- Brown Forest Soil: 9.575 Ha
- Kompleks Mediteran Coklat : 41.635 Ha

Berdasarkan klasifikasi Schmid dan Ferguson, Kabupaten Lombok Tengah memiliki iklim D dan iklim E, yaitu hujan tropis dengan musim kemarau kering, yaitu mulai bulan November sampai dengan Mei, sementara curah hujan berkisar antara 1.000 hingga 2.500 mm per tahun.

Curah hujan tersebut dapat dirincikan sebagai berikut:

1. 1000-1750 mm, biasanya terjadi di Kecamatan Janapria, Praya dan Kecamatan Praya Tengah
2. 1000-2000 mm, biasanya terjadi di Kecamatan Janapria
3. 1500-2500, biasanya terjadi di Kecamatan Batukliang Utara, Jonggat, Kopang, Praya Barat Daya dan Kecamatan Pringgarata¹⁴

Keadaan alam seperti ini berpengaruh terhadap mata pencaharian penduduk, karena musim hujan yang pendek menyebabkan lahan pertanian hanya dapat ditanami padi 1(satu) kali dalam satu tahun. Dengan keadaan tersebut penduduk kemudian mengalihkan perhatiannya untuk mengelolaila laut.

14 Dinas Pertanian Kabupaten Lombok Tengah, *Potensi Lombok Tengah*. Th 2010, hlm. 1

Potensi Ekosistem Laut, Pesisir dan Pulau - Pulau Kecil Di Lombok Tengah

Potensi Pesisir, laut dan terumbu karang	Kondisi Baik	Kondisi Sedang	Kondisi Rusak	Luas Total	
	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	
Mangrove	334.96	110.47	25.1	470.53	
Potensi Pesisir, laut dan terumbu karang	Kaya/Sehat	Kurang Kaya/Sehat	Miskin	Luas Total	
	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	
Padang Lamun	blm ada data	blm ada data	blm ada data	blm ada data	
Potensi Pesisir, laut dan terumbu karang	Sangat Baik	Baik	Cukup	Kurang	Luas Total Luas (ha)
	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	Luas (ha)	
Terumbu Karang	600	700.9	979	190.7	2470.6

Sumber : Data Base Dinas Perikanan Kabupaten Lombok Tengah Th 2010

Dari data tersebut terlihat kondisi terumbu karang yang rusak lebih luas dengan yang dalam kondisi baik, hal ini terjadi karena pemeliharaan terumbu karang dan kelautan pada umumnya belum menjadi perhatian dalam pembangunan pesisir, laut dan terumbu karang di Lombok Tengah.

Dalam kondisi Lombok Tengah sebagai salah satu pusat pengembangan pariwisata di Nusa Tenggara Barat maka perhatian terhadap sumber daya laut seharusnya sudah menjadi prioritas, apalagi pengembangan industri pariwisata titik beratnya dikembangkan di wilayah pesisir, seperti pengembangan hotel dan restoran. Hal ini juga dapat dilihat dari potensi pengembangan ekonomi masyarakat pesisir, di Kabupaten Lombok tengah terdapat industri rumah yang

cukup banyak dan belum mendapatkan pengaturan menyangkut pencemaran pantai dan laut.

Data tersebut memperlihatkan kondisi terumbu karang akan terus menurun, area kerusakan akan terus menerus bertambah luas.

Lombok Tengah terdiri dari 12 Kecamatan dengan jumlah penduduk pada Tahun 2010 berjumlah 860.209 sebahagian besar sumber mata pencaharian dari pertanian, sebahagian kecil sebagai nelayan dengan dengan armada alat tangkap pada Tahun 2010 berjumlah 862 buah, 579 diantaranya merupakan Motor Tempel, diantara nelayan yang ada sebanyak 85 orang merupakan nelayan hanya menggunakan jaring untuk menangkap ikan di sepanjang pantai¹⁵

2. Peraturan Pengelolaan Pesisir

Secara konstitusional pengelolaan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang bersumber dan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan dikuasi oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Dalam Undang-undang nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, khususnya Bab X Pembangunan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup, angka 4 Program Penataan Ketembagaan dan Penegakan Hukum Pengelolaan sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa:

“Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) Penyusunan Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam berikut perangkat peraturannya; (2) dst.”

Amanat pengelolaan sumber daya khususnya di wilayah pesisir, laut dan terumbu karang didorong oleh kenyataan bahwa

15 Lombok Tengah Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Lombok Tengah, 2011

meningkatnya kerusakan lingkungan serta semakin menipisnya sumber daya alam yang dipicu oleh beberapa hal:

pertama, pengelolaan sumber daya alam pesisir, laut dan terumbu karang yang bersifat sektoral, padahal ciri sumber daya alam itu bersifat holistik dan saling terkait;

kedua, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang tidak memberikan dasar bagi perlindungan fungsi lingkungan dan masyarakat/lokal;

ketiga, lemahnya kelembagaan dalam mencegah kerusakan sumber daya publik non-komoditas (*intangible product*) seperti daerah aliran sungai (*watershed*), kawasan lindung, danau dan sebagainya.

keempat, lemahnya kelembagaan dalam penataan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam.¹⁶

Hal tersebut terjadi juga di Lombok Tengah, bahkan peraturan menyangkut pesisir, laut dan terumbu karang sama sekali belum ada, keadaan ini dapat dilihat dalam uraian sebagai berikut.

Secara Nasional pengaturan tentang pengelolaan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang meliputi kegiatan-kegiatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sektoral diantaranya: sektor pertanian, pertambangan, perindustrian dan perhubungan, perikanan, pariwisata, pertanahan serta sektor kehutanan.

Visi sektoral pengelolaan sumber daya alam khususnya pesisir, laut dan terumbu karang telah mendorong departemen-departemen atau instansi teknis berlomba-lomba membuat peraturan perundang-undangan untuk mengelola sumber daya alam atau jasa-jasa lingkungan pesisir, laut dan terumbu karang, hal ini menimbulkan benturan kepentingan antar sektor, sehingga pengelolaan pesisir laut dan terumbu karang harus dilakukan secara terpadu.

16 . Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undanguan Pesisir, Laut dan Pulau Kecil Provinsi Nusa Tenggara Barat, (Lembaga Masyarakat Bumi Lestari 2008) hlm. 101

Pengaturan pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang yang demikian, telah dan akan melahirkan “ketidakpastian” hukum bagi semua kalangan yang berkaitan dan berkepentingan dengan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang (*stakeholders*).

Dengan demikian diperlukan peraturan perundang-undangan yang mencakup berbagai aspek, yang bertujuan untuk:

- a. Meminimalisir benturan-benturan;
- b. Mengatur hal yang sebelumnya belum diatur; dan
- c. Dalam rangka pelaksanaan konvensi internasional dan undang-undang yang relevan.

Kesulitan yang dihadapi oleh banyak Pemerintah Daerah adalah bagaimana menjabarkan prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan secara operasional. Atas hal tersebut, maka akan segera didiseminasikan perangkat, pendekatan, dan sistem yang diharapkan bisa menjembatani “kesenjangan” tersebut.

Aspek operasional dari konsep keberlanjutan ini dapat dipahami lebih jauh dengan adanya lima alternatif pengertian sebagaimana yang diuraikan sebagai berikut:

1. Suatu kondisi dikatakan berkelanjutan (*sustainable*) jika utilitas yang diperoleh masyarakat tidak berkurang sepanjang waktu dan konsumsi tidak menurun sepanjang waktu (*non-declining consumption*).
2. Keberlanjutan adalah kondisi dimana sumberdaya alam dikelola sedemikian rupa untuk memelihara kesempatan produksi di masa mendatang.
3. Keberlanjutan adalah kondisi dimana sumberdaya alam (*natural capital stock*) tidak berkurang sepanjang waktu (*non-declining*).
4. Keberlanjutan adalah kondisi dimana sumberdaya alam dikelola untuk mempertahankan produksi jasa sumberdaya alam.

5. Keberlanjutan adalah kondisi dimana kondisi minimum keseimbangan dan daya tahan (resilience) ekosistem terpenuhi¹⁷.

Perangkat seperti ini sedang diusahakan untuk diadopsi sebagai bagian dari system perencanaan penataan ruang dan pembangunan jangka menengah daerah, dan diharapkan dapat berperan sebagai alat analisis yang akuntabel.

Pelaksanaan otonomi daerah dan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, merupakan langkah yang sangat menjanjikan untuk mendukung pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang oleh masyarakat.

Peraturan Daerah (Perda) Propinsi NTB Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Perikanan, bertujuan untuk memanfaatkan secara optimal sumberdaya ikan di wilayah NTB dan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan mengusahakan secara berdaya guna dan berhasil guna serta selatu memperhalikan kelestariannya.

Peraturan daerah ini dibuat sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga belum memperhatikan kewenangan daerah dalam mengatur pengelolaan pesisir, laut dan termbu karang sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Dalam Perda ini ditentukan bahwa wilayah perikanan daerah meliputi perairan Indonesia dan/atau Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) (Pasal 3 ayat 2). Dengan demikian yang masih relevan dalam Perda ini adalah pengaturan-pengaturan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang sepanjang menjadi kewenangan daerah (lihat Pasal 3 UU No.22 Tahun 1999)

Perda ini mengatur mengenai usaha perikanan, perizinan usaha perikanan, pencabutan izin, pungutan perikanan, pembinaan dan pengawasan.

17 Perman dalam Fauzi, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Makalah (Seminar Dampak Lingkungan Pertambangan, BKLH -NTB), 2007 hlm.14

Guna menjaga kelestarian sumber daya ikan dan lingkungan, Dinas Perikanan wajib mengadakan pembinaan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungan yang meliputi identifikasi dan penentuan perkiraan potensi sumber daya ikan, pengawasan penangkapan, konservasi dan rehabilitasi sumber daya ikan serta pengendalian hama dan penyakit. Tata cara pembinaan dan pengawasan ditentukan lebih lanjut dalam Surat Keputusan Gubernur No. 77 Tahun 2000 tentang Retribusi Perusahaan Perikanan. Terhadap PAD serta Pembinaan dan Pengawasannya.

Dalam Pasal 4 ayat (4) SK Gubernur tersebut ditentukan bahwa kontribusi perusahaan perikanan adalah:

- a. Yang bersumber dari perusahaan perikanan di laut adalah 70 % untuk Propinsi dan 30% untuk Kabupaten
- b. Yang bersumber dari perusahaan perikanan di darat adalah 50 % untuk Propinsi dan 50 % untuk Kabupaten.

Pengawasan dilakukan dengan cara pemeriksaan kelengkapan dokumen dan atau fisik kapal perikanan, alat penangkap ikan, kapal pengangkut ikan, alat penangkapaikan lainnya, alat bantu penangkapan, jumlah dan komposisi ABK (anak buah kapal) dalam satu kesatuan hasil perikanan (Pasal 9 ayat 1). Sedangkan pengawasan terhadap pembudidayaan ikan dilakukan terhadap: (a) jenis teknologi yang digunakan; (b) Jenis sarana dan prasarana penunjang meliputi jumlah dan jenis pakan, obat, bahan kiinia, luas pembudidayaan dan peralatan; (c) jenis ikan yang dibudidayakan; dan (d) kualitas limbah cair, padat, udara atau gas.

Sedangkan yang berkaitan dengan retribusi Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) telah dikeluarkan SK Gubernur No. 552 Tahun 1994 yang menentukan bahwa hasil pungutan retribusi merupakan penerimaan daerah dan harus disetor seluruhnya ke Kas Daerah oleh bendahara penerima sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan (Perda) pada dasarnya merupakan salah satu sarana atau alat yang sengaja dirancang

untuk "mempertahankan" perilaku yang positif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan atau untuk "merubah" perilaku bermasalah (*problematic behaviours*) yaitu suatu perilaku berupa :

- a) Menyimpang dari sesuatu yang ideal atau yang seharusnya;
- b) Merugikan orang banyak;
- c) Perilaku itu diulang berkali-kali; dan
- d) Dilakukan orang banyak.

Masalah merupakan kesenjangan (*distorsi*) antara kondisi yang ideal dengan kenyataan atau fakta yang ada. Berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang berbagai kondisi atau fakta yang dipandang sebagai masalah diantaranya:

- a) Berkurangnya hasil tangkapan para nelayan yang berpengaruh pada rendahnya pendapatan para nelayan;
- b) Konflik antara nelayan besar dengan nelayan kecil dalam perebutan areal tangkapan;
- c) Punahnya biota laut tertentu;
- d) Rusaknya terumbu karang;
- e) Rusaknya hutan bakau (*mangrove*);
- f) Penangkapan ikan dengan menggunakan bahan yang cenderung merusak ekosistem pesisir, laut dan terumbu karang seperti bom;
- g) Terjadinya polusi laut dan perairan
- h) Pengerukan pasir pantai;
- i) Abrasi pantai;
- j) Penegakan hukum yang masih lemah; dan lain-lain

Berkaitan dengan penegakan hukum, tentu sudah terlihat, karena hukumnya bersifat sektoral dan masing-masing mengatur kepentingan sektoral, hal ini bertentangan dengan sifat ekosistem pesisir laut dan terumbu karang. Hukum akan efektif dapat menjadi kontrol sosial apabila substansinya mengandung kepastian serta dijalankan oleh struktur yang kuat, hal ini dikemukakan juga oleh Graham Kinloch sebagai berikut,

Hukum, di manapun dan kapanpun tidak menghilangkan salah satu karakternya -- ia dibuat dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Ia merupakan produk masyarakat, dibuat dalam sistem masyarakat dan dilaksanakan di dalam masyarakat itu sendiri.

Dapat dipahami bahwa hal ini dikarenakan dalam hidup bermasyarakat untuk menjalankan kebutuhan kodrati, manusia beraksi dan berinteraksi, dalam hubungan tersebut perbenturan kepentingan antara satu orang dengan yang lainnya tak dapat dihindari, suatu saat dapat terjadi. Kepentingan antara individu yang satu dengan yang lain tidak sama selalu ada perbedaan, dan manakala seseorang merasa terganggu kepentingannya oleh orang lain maka yang akan terjadi adalah sengketa atau pertentangan.

Pada saat sengketa mencapai pada puncaknya dan kadangkala tidak dapat diselesaikan secara kekeluargaan maka saat itulah hukum (khususnya hukum dalam arti formal) tampil untuk mengatasi dan berupaya untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Apabila suatu sengketa tidak cepat diselesaikan maka yang muncul adalah gangguan terhadap ketertiban dan apabila hal ini dibiarkan berlarut-larut maka akan merusak tatanan sosial sehingga ketertiban dalam masyarakat akan terguncang¹⁸.

Masalah-masalah tersebut di atas, jika tidak diatasi dan dikelola dengan bijak akan membawa dampak pada kelestarian lingkungan dan kelangsungan hidup manusia. Salah satu pendekatan yang digunakan dalam mengatasi masalah tersebut adalah dengan menggunakan peraturan perundang-undangan (Perda) atau pendekatan hukum (*legal approach*), ditingkat Kabupaten harus ada lembaga kordinasi antar sektor yang berkepentingan terhadap pesisir, laut dan pulau kecil. Lembaga ini berfungsi sebagai lembaga koordinasi berbagai aktifitas sektoral.

Masalah pengelolaan lingkungan hidup umumnya dan pengelolaan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang pada khususnya, bukan

18 Graham Kinloch.. *Major Paradigms*. Oxford (Oxford University,1987). Hlm. 66.

merupakan masalah di daerah atau masalah nasional saja, akan tetapi sudah merupakan masalah dunia internasional, oleh karena masalah lingkungan termasuk wilayah pesisir, laut dan terumbu karang menyangkut kelangsungan kehidupan manusia, baik di masa kini maupun di masa yang akan datang.

Dalam Renstra Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lombok Tengan sasaran pembangunan perikanan dan kelautan disebutkan, untuk meningkatkan peran dan fungsi kelembagaan masyarakat dalam mendukung pembangunan perikanan dan kelautan. Persoalannya kemudian terlihat menyangkut fungsinya yaiyu untuk "mendukung" padahal kelembagaan tersebut harus mempunyai fungsi utama, sehingga kelembagaan tersebut dapat diberdayakan dengan jalan diberikan kekuatan melalui pemberdayaan sehingga dapat menjalankan fungsinya.

Perhatian dunia internasional terlihat dari lahirnya kesepakatan antar bangsa (dunia intemasional) dalam bentuk konvensi-konvensi internasional yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir, laut dan terumbu karang seperti: Konvensi PBB 1982 tentang Hukum Laut, Konvensi *Marine Pollution* (Mapol) 1973/1978, Konvensi Ramsar 1971 tentang Lahan Basah Untuk Kepentingan internasional! Sebagai Habitat Burung Air, Konvensi PBB 1992 tentang Keanekaragaman Hayati, dan Agenda 21 Global.

Di Indonesia (tingkat nasional) berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang telah diberlakukan, baik yang terdapat dalam Undang-undang Dasar 1945, TAP MPR, Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Sedangkan di tingkat daerah telah ditetapkan berbagai Peraturan Daerah (Perda).

Di sisi lain, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mewajibkan seluruh Provinsi untuk segera menyelesaikan Rencana Tata Ruang Wilayahnya pada akhir tahun 2012 ini, dan seluruh Kabupaten/Kota pada akhir tahun 2013. Sementara

itu, Rencana Pembangunan Jangka Menengah di tingkat pusat maupun daerah untuk periode 2010 - 2014 sudah harus disiapkan.

Dalam jangka lima tahun ke depan, pembangunan Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk segera memenuhi sasaran-sasaran *Millenium Development Goals* yang secara spesifik mengusahakan penurunan kemiskinan dunia dengan menerapkan asas-asas pembangunan berkelanjutan.

Kunci dari kemampuan tersebut adalah dengan memperbaiki pola dan praktek perencanaan pembangunan daerah dan melakukan reformasi peraturan-peraturan yang dianggap sudah tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Di Lombok Tengah, tindakan tidak ramah lingkungan pada terumbu karang terkait dengan instabilitas perekonomian masyarakat pesisir. ±90% nelayannya adalah nelayan skala-kecil. Namun, Lebih 60% keuntungan tangkap ikan mengalir ke para pemodal.

Komitmen pemerintah dalam menyelamatkan masyarakat nelayan pesisir dari kemiskinan, menentukan selamatnya terumbu karang dan kelestarian perikanan dalam dekade kedepan. Kesadartahuan dan proaktif masyarakat dalam menjaga kelestarian laut juga akan kritis dalam menentukan nasib pesisir, laut dan terumbu karang. Berdasarkan Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lombok Tengah, dikemukakan antara lain tujuan pembangunan perikanan dan kelautan antara lain adalah untuk :

1. Meningkatkan pendapatan masyarakat nelayan pembudidaya ikan dan masyarakat Perikanan dan Kelautan lainnya serta mengurangi tingkat kemiskinan khususnya di wilayah pesisir termasuk melalui pemberdayaan jender
2. meningkatkan kualitas sumber daya manusia nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat perikanan lainnya termasuk didalamnya gender.

Berdasarkan atas dua tujuan tersebut tentu adalah hal yang sangat strategis untuk mengatasi masalah pembangunan sektoral.

Namun demikian satu hal yang harus menjadi perhatian utama adalah menyangkut pengelolaan lingkungan hidup yang harus dikordinasikan. Hal ini menjadi penting karena meningkatkan pendapatan masyarakat dengan meningkatkan sumber daya manusia nelayan tanpa dengan pembangunan lingkungan hidup akan berimplikasi pada rusaknya ekosistem pesisir dan laut dikarenakan proses eksploitasi yang sering dilakukan dalam pembangunan sekarang ini tidak mempertimbangkan kelestarian lingkungan.

Oleh sebab itu tujuan tersebut akan tercapai apabila dilaksanakan melalui program akselerasi lingkungan dan pemanfaatannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dilaksanakan melalui pendekatan program dan pendekatan kelembagaan, sebagai berikut :A. Opsi Program.

1. Membentuk Daerah Perlindungan Laut.
2. Melakukan restrukturalisasi dan penguatan Daerah Perlindungan Laut yang cakupannya khusus daerah pantai yang potensial ditumbuhi terumbu karang.
3. Melakukan diskusi public yang melibatkan Majelis Adat, Pemerintah Daerah Lombok Tengah, TNI AL untuk membentuk perlindungan laut yang bertumbuh pada pemberdayaan masyarakat.
4. Melakukan penguatan partisipasi masyarakat melalui pelatihan lembaga kemasyarakatan, pelatihan guru-guru sekolah lingkungan pesisir untuk pemeliharaan potensi pesisir dan laui..
5. Perencanaan pembuatan awik-awik desa pada desa-desa lingkungan pesisir.
6. Melakukan penghijauan kawasan wisata dengan memberikan kewajiban kepada pemilik hotel dan restoran di sepanjang pantai Lombok Tengah.
7. Menyalurkan bantuan modal usaha bergulir yang dikelola oleh kelompok-kelompok masyarakat untuk usaha pertanian,

warung, jualan ikan dan usaha bumbu masak. Kedepan kelompok-kelompok tersebut akan difasilitasi menjadi suatu Lembaga Keuangan Mikro;

B. Opsi Kelembagaan

Berbagai opsi bentuk kelembagaan dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam memutuskan Badan Pengelola Lingkungan Pesisir, laut dan terumbu karang, diantaranya yaitu:

1. Pengelola dibentuk di masing-masing Desa pantai berdasarkan keputusan Desa dimana di tingkat mukim dibentuk forum koordinatif lembaga pengelola.
2. Pengelola merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Lombok Tengah, dan kawasan konservasi dibentuk berdasarkan SK Bupati.
3. Lembaga Pengelola merupakan lembaga masyarakat yang dibina melalui Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lombok Tengah.

I. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

1. Pengaturan tentang Pesisir, laut dan terumbu karang, secara nasional diatur oleh aturan-aturan sektoral, sehingga pengelolaannya pun dilaksanakan akan dilaksanakan secara sektoral
2. Kewenangan pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang, telah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.
3. Di Kabupaten Lombok Tengah belum dilakukan pengaturan terhadap pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang.
4. Kelembagaan masyarakat belum ditunjukkan perhatiannya terhadap pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang.

2. Saran

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah harus menerbitkan aturan pengelolaan pesisir, laut dan terumbu karang untuk memberikan perlindungan terhadap potensi alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Perlu dibentuk lembaga yang berfungsi melakukan kordinasi dalam pengelolaan dan pengawasan pesisir, laut dan terumbu karang.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman Arif dalam Nurdin.HK 1983, *Editor*,Perubahan-Perubahan Nilai Di Indonesia, Alumni Bandung
- Dinas Perikanan dan Kelautan NTB, Potensi Sumberdaya Laut NTB. Th. 2010
- Kusumaatmadja Mochtar. 1990, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Universitas Pajajaran.
- Kleden Emil 2006, *Masyarakat Adat, Demokrasi, dan Otonomi*, dalam Hubungan Struktural Masyarakat Hukum Adat, Suku Bangsa, bangsa dan Negara. Komisi Hak Asasi Manusia.
- Kinloch Graham. 1987, *Major Paradigms*. Oxford: Oxford University.
- Koenoe Moh. 1996, *Hukum Adat* (dalam alam Kemerdekaan Nasional dan soalnya dalam menghadapi Era globalisasi) *Editor*, Hj. Siti Soendari-Agni Udayati. Ubhara Press.
- Laica Marzuki. M. 1995, *Siri' Bagian Kesadaran Hukum Rakyat Bugis-Makasar (sebuah telaah Filsafat Hukum)* Hasanuddin University Press cetakan pertama.
- Dinas Perikanan dan Kelautan Th. 2010, Laporan berkala Kabupaten Lombok Barat
- Dinas Perikanan dan Kelautan NTB. Th. 2009. Laporan Identifikasi Potensi Ekonomi Masyarakat Pesisir,
- Fakultas Perikanan Universitas 45 Mataram. Th.2008, Laporan Penelitian Perlindungan Ekosistem Terumbu Karang bagi kelanjutan Sumber Daya Perikanan di Lombok Tengah,.
- Mertokusumo Sudikno. 1981, *Kesadaran Hukum Masyarakat*. liberty Yogyakarta.
- Rahardjo Satjipto. 1980, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung: Alumni.

Salman Otje. 1989, *Beberapa Aspek Sosial Hukum*. Bandung: Alumni.

Soerjono Soekanto. 1978, *Fungsi hukum dalam Masyarakat*. Bandung: Alumni

George Ritzer 1982, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, Penerbit CV.Rajawali-Jakarta

Tan Mely G, dalam Koentjaraningrat 1985, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia-Jakarta

Wahidin Samsul. 2007., *Penemuan Hukum dan Konstruksi Hukum.*: Program Magister Ilmu Hukum Unlam Banjarmasin

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI BENTUK PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA

Endra Wijaya
Ricca Anggraeni
Rifkiyati Bachri

Fakultas Hukum Universitas Pancasila
E-mail: kolaseen@yahoo.com

Abstrak

Pemerintah Indonesia tengah berupaya untuk mereformasi dirinya agar kinerja mereka berkualitas dan dapat mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Konsep good governance kemudian menjadi pilihan untuk diterapkan dalam manajemen pemerintahan. Khusus dalam bidang hukum, dalam hal proses pembentukan peraturan perundang-undangan, kinerja pemerintah masih belum maksimal. Partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih belum diberi ruang yang memadai. Padahal, partisipasi masyarakat adalah salah satu wujud hak asasi manusia yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan beberapa undang-undang lainnya. Salah satu indikator untuk dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang baik ialah bahwa pemerintah tersebut harus dapat memberi ruang yang cukup luas bagi partisipasi masyarakatnya untuk terlibat dalam segala bidang kehidupan, termasuk bidang hukum dan pemerintahan. Melalui artikel ini, diharapkan akan diperoleh gambaran mengenai proses perwujudan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan dihubungkan juga dengan pengaruhnya terhadap kinerja pemerintah.

Kata kunci: *Partisipasi Masyarakat, Hak Asasi Manusia, Good Governance.*

Abstract

Indonesian government are attempting to reform themselves so their work quality can be more qualified and can help improving public welfare. Good governance concept then become the choice to applied on government management. Especially on field of law, in the process of the establishment of laws regulation, government work performances have not been maximum. People participation and involvement on the laws regulation establishment process have not been gived by such an adequate space. Although, public participation is one of the form of human right that been guaranteed by The Constitution (Undang-Undang Dasar 1945) and several other laws. One of the indicator to be said as a good government is that the government can give an adequate space for public participations to involve in any form of life field, including law and governance fields. Through this paper, hoped that will get a picture on the embodiment of the people rights to participate on the establishment of laws regulation, and connecting it to the influence of government work performance too.

Key words: *public participation, human rights, good governance.*

A. PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan menjadi sebuah kebutuhan dalam negara berdasar atas hukum modern seperti Indonesia, karena peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai alat untuk mengubah perilaku masyarakat agar kesejahteraan yang menjadi tujuan negara dapat tercapai.

Ketika peraturan perundang-undangan menjadi alat untuk merubah masyarakat, maka akan ada nilai baru yang dipaksakan untuk berlaku di masyarakat. Keadaan inilah yang membuka kemungkinan terjadinya “tabrakan nilai” antara hukum yang tertuang dalam teks peraturan perundang-undangan dengan yang hidup di masyarakat. Tabrakan nilai ini dapat terjadi karena, menurut Satjipto Rahardjo, ketika membuat hukum tertulis itu tidak sama halnya dengan memindahkan realitas secara sempurna ke dalam teks, melainkan hanya menerjemahkan kenyataan tersebut dengan kalimat. Kalimat-kalimat itu jadi mereduksi sesuatu gagasan yang utuh menjadi skema.¹

1 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 8.

Lebih lanjut ditambahkan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa pada waktu konsep ber hukum berubah menjadi ber hukum dengan teks, maka hal itu memiliki kecenderungan yang kuat untuk melakukan proses ber hukum secara kaku, dan ini akan berakibat terhadap pencapaian keadilan.² Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum mutlak diperlukan peran masyarakat, agar hukum yang diberlakukan dapat sesuai sekaligus mencerminkan gagasan, tradisi, nilai, dan tujuan masyarakat.

Kenyataan yang ada selama ini di Indonesia ialah, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan peran serta masyarakat yang benar-benar terkait dengan substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Biasanya, masyarakat hanya dilibatkan secara formalitas belaka, seperti melalui penyelenggaraan seminar-seminar. Sebagai contoh konkretnya, sebagaimana yang penulis amati langsung, dapat dilihat pada proses pembentukan peraturan daerah di salah satu kota di Provinsi Banten, yang ternyata hanya melibatkan para ahli untuk merumuskan substansi dari peraturan daerah itu. Sedangkan para ahli itu tentulah tidak bisa memotret secara utuh kebutuhan masyarakat daerah tersebut.

Padahal secara prinsip, keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah dijamin sebagai hak asasi manusia (HAM) dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Menurut Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 96 itu merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan tentang HAM dalam Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan" dan "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat."

Secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintahan yang tidak menyediakan ruang untuk berpartisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum akan memicu terjadinya krisis kepercayaan.

2 *Ibid.*, hlm. 10.

Oleh karena itu, tepatlah apabila partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) bersama dengan beberapa prinsip lain, yaitu: transparansi, akuntabilitas, dan responsif.³ Menjadi menarik untuk dikaji ketika partisipasi masyarakat diakomodasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun hanya sekedar melalui forum formal seperti seminar, lokakarya, sosialisasi, rapat dengar pendapat umum, dan kunjungan kerja. Apakah ini sudah merupakan bentuk perlindungan HAM? Dan, apakah dengan tidak terlibatnya partisipasi masyarakat secara utuh dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada akhirnya dapat mempengaruhi kinerja pemerintah?

B. METODE PENELITIAN

Permasalahan tersebut akan dibahas dalam artikel ini dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif.⁴ Dalam metode ini, data yang digunakan ialah yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁵ Data kemudian akan dianalisis secara kualitatif, sehingga akan menghasilkan uraian yang deskriptif analitis.

C. PEMBAHASAN

1. Tentang Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Cara pembentukan hukum secara kodifikasi seolah tidak lagi menjadi sesuatu yang ideal, karena dianggap tidak dapat mengikuti perkembangan zaman. Modifikasi kemudian dipilih sebagai cara pembentukan hukum yang dianggap lebih dapat mengakomodasi perkembangan zaman dan dapat mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

3 Samodra Wibawa, "Good Governance dan Otonomi Daerah", dalam Agus Dwiyanto ed., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2005), hlm. 82.

4 Untuk penjelasan mengenai hal ini dapat dilihat pada Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 57.

5 *Ibid.*, hlm. 295-296.

Dalam pembentukan hukum secara modifikasi, hukum dibentuk oleh lembaga yang berwenang sebagai alat untuk mengubah perilaku masyarakat agar tujuan negara dapat tercapai. Hukum di Indonesia cenderung lebih diterjemahkan sebagai peraturan perundang-undangan. Inilah yang menyebabkan “banjirnya” peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena segala permasalahan dianggap selesai apabila telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati, keadaan ini mencerminkan terjadinya pergeseran pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan dari materiel ke formil, yaitu hanya bertumpu pada lembaga yang berwenang membentuknya tanpa memperhatikan substansi peraturan perundang-undangan.⁶

Undang-Undang yang secara rinci menjadi pedoman bagi proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ada sejak tahun 2004, dan yang terbaru mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ialah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan (Pasal 1 butir 1). Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam tahap perencanaan dilakukan melalui

⁶ Maria Farida Indrati, “Pemahaman tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945,” (Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2008), hlm. 10.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dalam penyusunannya dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan/atau masyarakat (Pasal 21 ayat (3)). Sedangkan untuk tahap perencanaan Peraturan Daerah dituangkan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas (Pasal 34 ayat (1) dan (2)). Begitu pun dengan tahap perencanaan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada saat tahap penyusunan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Masalah tertentu tadi diteliti karena akan diatur dalam satu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

Hal tersebut di atas mencerminkan perlunya keterlibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Jadi, dalam proses penyusunan Prolegnas maupun penyusunan naskah akademik yang menyertai proses pembentukan peraturan perundang-undangan jelas harus mempertimbangkan usulan dari masyarakat. Karena setelah nanti peraturan perundang-undangan itu diberlakukan, maka dia harus dapat menjadi solusi bagi permasalahan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

2. Tentang Partisipasi Masyarakat sebagai Bentuk Perlindungan Hak Asasi Manusia

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 jelas menyatakan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia. Berdasarkan hal ini, maka tepat apabila Indonesia memastikan diri sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaats*). Namun, yang perlu diingat ialah, bahwa sesungguhnya Indonesia bukanlah sekadar *rechtsstaats* yang biasa, melainkan *rechtsstaats* yang modern.⁷ Maksud dari istilah *rechtsstaats* yang modern ialah bahwa kesejahteraan umum menjadi tujuan utama dari bangsa Indonesia, sehingga penyelenggara negara harus mampu menjadi agen bagi terwujudnya tujuan negara itu. Dan, salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mewujudkan tujuan negara ialah melalui pembentukan hukum, yang kemudian di Indonesia diidentikkan dengan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, sebagai *rechtsstaats*, maka hukum dijadikan kerangka pijakan untuk mengatur dan menyelesaikan berbagai persoalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta dalam melindungi masyarakat Indonesia.⁸ Oleh karena itu, dalam *rechtsstaats* yang memerintah ialah hukum, bukan manusia. Hal ini menandakan bahwa Negara Indonesia menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi merupakan konsekuensi dari konsep *rechtsstaats*, sekaligus merupakan wujud pelaksanaan demokrasi karena konstitusi ialah wujud perjanjian sosial tertinggi.⁹

Menurut Stahl, unsur-unsur berdirinya *rechtsstaats* ialah: adanya pemerintah berdasarkan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan, adanya perlindungan HAM, dan adanya peradilan administrasi yang bebas serta mandiri.¹⁰ Namun, menurut Philippus M. Hadjon, ide sentral dari *rechtsstaats* ialah perlindungan dan pengakuan

7 Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Press, 2008).

8 Didi Sunardi dan Endra Wijaya, *Perlindungan Hak Asasi Manusia Tersangka/Terdakwa* (Jakarta: PKIH FHUP, 2011), hlm. 1.

9 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 152-162.

10 Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dan Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 23.

terhadap HAM.¹¹ Artinya, ketika negara bertujuan ingin melindungi bangsanya, maka negara akan melindungi apa yang menjadi hak dasar dari individu-individu dalam bangsanya. Dengan kata lain, apabila dalam suatu negara, HAM tidak dilindungi maka negara tersebut bukanlah *rechtsstaats*, melainkan negara yang anti demokrasi yang di dalamnya hukum hanya dibuat untuk kepentingan segelintir orang atau penguasa.

Pada prinsipnya, HAM merupakan sesuatu yang telah diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa, yang melekat pada diri setiap manusia, dan tidak dapat dirampas atau dimusnahkan oleh pihak manapun. HAM itu mendapatkan perlindungan secara tegas dalam *rechtsstaats*.¹²

Sejak lahirnya, Negara Indonesia telah menunjukkan keseriusannya untuk melindungi dan menjamin HAM. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, meskipun tidak secara eksplisit mencantumkan istilah HAM, namun setidaknya telah ada 15 (lima belas) prinsip HAM yang diadopsi.¹³ Saat terjadi perubahan ke dua dari Undang-Undang Dasar 1945, pada tahun 2000, masalah HAM telah diatur dalam satu bab tersendiri. Hal ini jelas menunjukkan komitmen bangsa Indonesia untuk menegakkan HAM sekaligus sebagai sebuah upaya untuk melindungi segenap bangsa Indonesia.

HAM yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, antara lain, meliputi hak atas hidup dan kehidupan, hak atas perlakuan hukum yang adil, hak untuk turut serta dalam pemerintahan, hak beragama, hak berserikat, hak berkomunikasi, hak atas kehidupan yang layak, hak atas persamaan di depan hukum, hak atas jaminan sosial, hak untuk bebas dari diskriminasi, dan hak atas identitas budaya.¹⁴ Bahkan, sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diubah untuk yang ke dua kalinya pada tahun 2000, Indonesia juga telah menunjukkan komitmennya

11 Ricca Anggraeni, "Kaum Miskin dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia," *Jurnal Perkotaan*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Katolik Indonesia Atmajaya (Ed. Desember 2008, Vol. 2, No. 2).

12 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm.11.

13 *Ibid.*, hlm. 96-97.

14 *Ibid.*, hlm. 117.

terhadap HAM dengan membentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Konsekuensi Indonesia sebagai *rechtsstaats* yang modern ialah dengan dijadikannya hukum di Indonesia sebagai alat perubahan masyarakat. Jadi, para pembentuk hukum (dalam hal ini hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan) mempunyai peran strategis untuk menentukan perubahan di dalam masyarakat. Dan agar hukum itu tidak menjadi alat kesewenang-wenangan dari para pembentuknya dan sekaligus untuk melindungi HAM secara sosial, ekonomi, politik dan budaya, maka diperlukanlah partisipasi dari masyarakat dalam proses pembentukan hukum tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan pun telah dijamin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maupun di dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama melalui Pasal 28D dan Pasal 28E. Jadi, dapatlah disimpulkan bahwa dibukanya peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya itu merupakan bentuk perlindungan HAM, terutama hak untuk berkomunikasi, hak untuk berpendapat, dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama (turut serta) dalam pemerintahan.¹⁵

3. Pengaruh Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Kinerja Pemerintah

Masyarakat merupakan tempat hidupnya hukum. Mulai dari nilai-nilai yang diadopsi sebagai sumber bahan pembentukan hukum hingga tempat hukum itu diberlakukan, semuanya ada pada ranah masyarakat. Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan bahwa masyarakat merupakan “faktor utama” dalam pembentukan hukum. Terlebih lagi dalam era demokrasi, partisipasi masyarakat telah menjadi tolak ukur bagi proses penegakan hukum dan kinerja pemerintahan.

15 *Ibid.*

Dalam konsep *good governance*, salah satu unsur yang harus tersedia bagi upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik ialah adanya partisipasi masyarakat dan unsur karakter responsif terhadap kebutuhan masyarakat.¹⁶ Sehubungan dengan hal itu, menurut penulis, ada korelasi yang jelas antara 3 (tiga) variabel: proses pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat, dan kinerja pemerintah yang baik. Sebagai salah satu contoh misalnya, dapat dilihat pada masalah penegakan peraturan perundang-undangan mengenai tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility* atau CSR). Berdasarkan salah satu penelitian yang pernah dilakukan oleh penulis mengenai CSR, dapat dikemukakan beberapa catatan penting, yaitu:¹⁷

1. Kinerja pemerintah bersama-sama dengan dunia usaha untuk menegakkan (menjalankan) peraturan mengenai CSR di Indonesia belum efektif. Hal ini, antara lain, disebabkan karena beberapa peraturan mengenai CSR masih belum seragam mengaturnya, dan terjadi tumpang tindih pengaturan.
2. Proses pembentukan peraturan mengenai CSR cenderung masih bersifat *top-down*, sehingga peraturan itu menjadi “tidak membumi” ketika dia diterapkan di masyarakat Indonesia.
3. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ternyata belum diterapkan secara maksimal pada saat menformulasikan CSR ke dalam bentuk norma hukum. Dalam hal ini, terutama masih sangat kurangnya keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam proses merumuskan peraturan mengenai CSR. Akibatnya, setiap pihak, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat yang menjadi “sasaran” pelaksanaan program CSR mempunyai persepsinya sendiri-sendiri mengenai CSR. Dan keadaan seperti itu berujung pada tidak efektifnya program

16 Sirajuddin, *et al*, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi* (Malang: Setara Press, 2011), hlm. 39.

17 Indah Harlina, Hermansyah, dan Endra Wijaya, “Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) di Indonesia,” *Jurnal Yustisia*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta (Tahun XXI, Ed. 79, Januari-April 2010).

CSR yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan.

Selain hal tersebut di atas, contoh lainnya dapat pula dilihat pada bidang hukum pertambangan. Telah ditegaskan di dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Pasal 7 ayat (2), bahwa “Pemegang IUP atau IUPK dilarang menerima imbalan (*fee*) dari hasil pekerjaan yang dilakukan oleh pelaku usaha jasa pertambangan”. Padahal, apabila dilihat pada praktik di lapangan, berdasarkan pengamatan penulis yang telah beberapa kali terlibat dalam proses perumusan perjanjian kerja sama pertambangan, maka masih sering di dalam perjanjian kerja sama pertambangan yang dibuat mencantumkan ketentuan (pasal) tentang pemberian *fee* kepada pihak pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP), walaupun dengan berbagai macam istilah yang berbeda-beda untuk menyebut *fee* dimaksud.

Di beberapa tempat, pemegang IUP ialah koperasi yang beranggotakan masyarakat di sekitar tambang. Dan pemberian *fee* kepada mereka, melalui koperasi, dianggap merupakan hal yang wajar dan adil.¹⁸ Hal ini kembali memperlihatkan adanya “jarak” antara peraturan yang dibentuk dan pihak-pihak yang akan melaksanakannya, sehingga akhirnya dapat mempengaruhi kinerja pemerintah dalam menegakkan hukum di bidang pertambangan. Penyebabnya, antara lain, ialah karena dalam perumusan peraturan yang melarang pemberian *fee*, yaitu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2009, justru tidak melibatkan

18 Bandingkan dengan informasi mengenai “bunga emas” yang terdapat di dalam artikel “Tambang Rakyat dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini dan Rancangan Solusi”. Bunga emas ialah “semacam proses pemberian *fee*” kepada masyarakat setempat dalam konteks kegiatan pertambangan. Dasar filosofisnya ialah “*Karimbo babungo kayu, ka sungai babungo pasia, kaladang babungo ampiang, katanah babungo ameh*”. Pepatah adat ini menggariskan bahwa setiap pemanfaatan sumber daya alam dalam teritorial Minangkabau harus memberikan kontribusi kepada masyarakat adat setempat. Lihat Andiko Sutan Mancayo, “Tambang Rakyat dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini dan Rancangan Solusi”, terdapat dalam situs <<http://herius.wordpress.com/tambang-rakyat-dan-hak-hak-masyarakat-lokal-kondisi-terkini-dan-rancangan-solusi/>>, diakses pada tanggal 13 April 2012. Di beberapa tempat, masyarakat melalui koperasi yang dibentuknya dapat menjadi pihak pemegang IUP.

secara maksimal para yang pihak yang akan membuat serta menjalankan perjanjian kerja sama pertambangan. Atau dengan kata lain, perumusan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 28 Tahun 2009 telah mengenyampingkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini ialah asas partisipasi publik (keterlibatan masyarakat).

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Proses pembentukan hukum mutlak memerlukan partisipasi masyarakat. Secara yuridis, keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah dijamin sebagai salah satu bentuk HAM, melalui Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam tahap perencanaan dilakukan melalui Prolegnas yang dalam penyusunannya dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Sedangkan untuk tahap perencanaan Peraturan Daerah dituangkan dalam Prolegda. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, begitu pun dengan tahap perencanaan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada saat tahap penyusunan peraturan perundang-undangan juga harus disertai dengan naskah akademik.

Hal tersebut mencerminkan perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Jadi, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan jelas harus mempertimbangkan pendapat dari masyarakat. Karena setelah nanti peraturan perundang-undangan itu diberlakukan, maka dia harus dapat menjadi solusi bagi permasalahan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, sebagai *rechtsstaats*, maka hukum dijadikan kerangka pijakan untuk mengatur dan menyelesaikan berbagai persoalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Konsekuensi Indonesia sebagai *rechtsstaats* yang modern ialah dengan dijadikannya hukum di Indonesia sebagai alat perubahan masyarakat. Jadi, para pembentuk hukum (dalam hal ini hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan) mempunyai peran strategis untuk menentukan perubahan di dalam masyarakat. Dan agar hukum itu tidak menjadi alat kesewenang-wenangan dari para pembentuknya dan sekaligus untuk melindungi HAM, maka diperlukanlah partisipasi dari masyarakat dalam proses pembentukan hukum tersebut.

Terdapat korelasi yang jelas antara 3 (tiga) variabel: proses pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat, dan kinerja pemerintah yang baik. Sebagai salah satu contoh misalnya, dapat dilihat pada masalah penegakan peraturan perundang-undangan mengenai tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility* atau CSR). Salah satu alasan mengapa program CSR ini belum bisa dijalankan oleh pemerintah dan dunia swasta dengan maksimal ialah karena faktor kurangnya keterlibatan partisipasi masyarakat dalam ikut membantu merumuskan peraturan mengenai CSR. Begitu juga halnya yang terjadi di bidang hukum pertambangan, terkait dengan masih banyaknya perjanjian kerja sama pertambangan yang memuat ketentuan pemberian *fee* kepada pemegang IUP atau IUPK. Padahal hal itu jelas-jelas dilarang oleh hukum positif yang ada.

Konsep *good governance* pada intinya suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat dan sektor swasta, atau dengan kata lain dalam proses mengelola negara, pemerintah harus berbagi peran dengan masyarakat dan sektor swasta. Dengan demikian, dalam konsep *good governance*, partisipasi masyarakat pun memiliki andil untuk membantu (mempengaruhi) pemerintah dalam meningkatkan kinerjanya.

Daftar Pustaka

- Anggraeni, Ricca, 2008. "Kaum Miskin dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia", *Jurnal Perkotaan*, Vol. 2, No. 2, Desember 2008, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Katolik Indonesia Atmajaya.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- El Muhtaj, Majda, 2007. *Hak Asasi Manusia dan Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta: Kencana.
- Harlina, Indah, Hermansyah, dan Endra Wijaya, 2010. "Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Tahun XXI, Ed. 79, Januari-April 2010, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrati, Maria Farida, 2008. "Pemahaman tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Mancayo, Andiko Sutan. "Tambang Rakyat dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini dan Rancangan Solusi". Terdapat dalam situs <<http://herius.wordpress.com/tambang-rakyat-dan-hak-hak-masyarakat-lokal-kondisi-terkini-dan-rancangan-solusi/>>. Diakses pada tanggal 13 April 2012.
- Nasution, Bahder Johan, 2011. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju.
- Rahardjo, Satjipto, 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press.

- , 2010. *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.
- Sirajuddin, et al, 2011. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press.
- Sunardi, Didi dan Endra Wijaya, 2011. *Perlindungan Hak Asasi Manusia Tersangka/Terdakwa*, Jakarta: PKIH FHUP.
- Wibawa, Samodra, 2005. "Good Governance dan Otonomi Daerah", dalam Dwiyanto, Agus, ed., 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University.

Indeks:

D

Demokrasi, 107, 108, 109

G

Good Governance, 101, 103, 116

H

Hak Asasi Manusia, 101, 106, 107, 108, 115, 116

M

Masyarakat, 101, 106, 107, 109, 111, 115

P

Partisipasi, 101, 106, 109, 110, 115

Partisipasi masyarakat, 101, 103, 106, 109, 110, 112, 113, 114

Pemisahan kekuasaan, 107

Peraturan perundang-undangan, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114

Perlindungan, 104, 107, 108, 109

Perlindungan Hak Asasi Manusia, 106, 107, 115

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN PARLEMENTER DALAM KONSTITUSI

I Made Sugiarta

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional Denpasar

e-mail: sugiarta_68@yahoo.co.id

Abstrak

Pemisahan antara jabatan kepala negara (head of state) dengan kepala pemerintahan (head of government). Karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Sedangkan sistem pemerintahan presidensial dibangun di atas pemisahan secara tegas antara presiden dan lembaga legislatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislative.

Kata kunci: *Sistem Pemerintahan, Presidensial, Parlementer.*

Abstract

The separation between the position of head of state (head of state) with the head of government (head of government). The most fundamental character of the parliamentary system of government is the high level of dependency or addiction to support parliamentary executive. While the presidential system of government built on a firm separation between the president and the legislature. With the separation of powers, the issue in the presidential system of government lies not in the executive power, but more on the legislative power.

Key words: *System Administration, Presidential, Parliamentary.*

A. PENDAHULUAN

Secara umum, sering kali terjadi pencampuran dalam menggunakan istilah “bentuk pemerintahan” dan “sistem pemerintahan”. Padahal dalam ilmu negara, kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan mendasar. Menurut Hans Kelsen, dalam teori politik klasik, bentuk pemerintahan diklasifikasikan menjadi monarki dan republik.¹ Ditambahkan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, paham L. Duguit dalam buku “*Traite’ de Droit Constitutionnel*” (1923) lebih lazim dipakai untuk membedakan kedua bentuk tersebut.² Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka disebut dengan monarki. Sedangkan jika kepala negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan tertentu maka bentuk negaranya disebut republik.³

Sementara itu, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antarpemerintah dan badan yang mewakili rakyat.⁴ Ditambahkan Mahfud, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.⁵ Tidak jauh berbeda dengan kedua pendapat itu, Usep Ranawijaya menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif.⁶

Pemerintah dalam arti sempit menurut teori Trias Politica dari Montesquieu, adalah organ eksekutif yang menyelenggarakan kekuasaan eksekutif. Dalam arti yang luas pemerintah adalah keseluruhan lembaga

1 Hans Kelsen, *General Theory of of law and state*, (New York: Russel & Russel, 1971), hlm.256.

2 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 166.

3 *Ibid*

4 Harun Alrasyid, *Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkungannya*, Basement. Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Volume 3. No. III Juni 2002, Bandung: Universitas Pasundan, hlm.1.

5 Moh.Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83.

6 Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia:dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm.72.

lembaga (negara) yang ditentukan eksistensinya menurut konstitusi atau Undang-undang Dasar suatu negara. Dalam pada itu yang dimaksud dengan system pemerintahan adalah system hubungan fungsional dan hubungan kewibawaan antara lembaga - lembaga Negara yang ditentukan menurut konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.⁷ Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori dichotomy, yaitu legislatif sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezenlijking)*.⁸ Dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi Negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi Negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat perbedaan varian sistem pemerintahan. Misalnya C.F. Strong dalam buku "Modern Political Constitution" membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori : parliamentary executive dan non-parliamentary executive atau the fixed executive.⁹ Lebih bervariasi dibandingkan dengan Strong, Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: presidentialism, parliamentary system, dan semi presidentialism.¹⁰ Sejalan dengan pendapat Sartori, berdasarkan hasil penelitian pola-pola demokrasi yang dipraktikkan di 36 negara, Arend Lijphart membuat klasifikasi sistem pemerintahan menjadi tiga bentuk, yaitu parliamentary, presidential, dan hybrid.¹¹

7 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm.311.

8 I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm 20.

9 C.F. Strong, *Modern Political Constitution, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick & Jackson limited, 1972), hlm. 209-244.

10 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional enggenering: An Inquiry into Structures, Incentives and outcomes*, (New York: New York University Press, 1997), hlm. 83-142.

11 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New York: Yale University Press, 1999), hlm. 116-124.

Tabel 2.
Perbedaan Sistem Presidensial dan Parleментар Menurut Verney

No	Sistem Presidensial Amerika Serikat	Sistem Parleментар Inggris
1.	Majelis tidak berubah mejadi parlemen	Majelis menjadi parlemen
2.	Eksekutif tidak dibagi dan hanya dijabat oleh seorang Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu	Eksekutif terbagi dua; perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dan raja atau presiden sebagai kepala negara
3.	Jabatan kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara	Kepala Negara mengangkat kepala pemerintahan
4.	Presiden mengangkat menteri - menteri bawahannya	Kepala pemerintahan mengangkat menteri - menteri
5.	Presiden adalah eksekutif tunggal	Kementrian (pemerintah) adalah badan kolektif
6.	Anggota Majelis tidak boleh merangkap jabatan lain dan juga sebaliknya	Biasanya menteri merupakan anggota Majelis
7.	Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi	Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada Majelis
8.	Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis	Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen
9.	Tidak ada peleburan antara eksekutif dan legislative	Parlemen secara keseluruhan berkedudukan lebih tinggi dari pemerintah dan Majelis, tapi tidak saling mendominasi
10.	Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada para pemilih	Pemerintah secara keseluruhan hanya bertanggungjawab tidak langsung kepada pemilih
11.	Tidak ada focus kekuasaan dalam politik	Parlemen adalah focus kekuasaan dalam system politik

Jimly Asshidiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu system pememerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system atau hybrid system*).¹² Senada dengan Jimly Asshidiqie, Sri Soemantri juga mengemukakan tiga varian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan campuran.¹³ Lebih variatif dibanding Sri Soemantri dan Jimly Asshidiqie, Aulia Rachman dalam disertasinya mengemukakan empat varian sistem pemerintahan, yaitu parlementer, preidensial, campuran dan collegial system.¹⁴ Dibandingkan dengan Sri Soemantri, Jimly Asshidiqie dan Aulia Rachman, pendapat Denny Indrayana jauh lebih variatif dalam membuat kategori pembagian sistem pemerintahan, yaitu sistem parelementer, sistem presidensial, sistem hybrid atau campuran, sistem kolegiat dan sistem monarki.¹⁵

B. PEMBAHASAN

1. Sistem Pemerintahan Parlementer.

Dari semua varian sistem pemerintahan yang dikemukakan tersebut, sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan di seluruh dunia.¹⁶ Tercatat dalam sejarah, Inggris adalah tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer.¹⁷ Oleh karena itu, Douglas V. Verney mengingatkan bahwa analisis sistem pemerintahan parlemeter sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris.¹⁸ Tidak hanya merujuk kepada lembaga-

12 Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.*, hlm. 311.

13 Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 76-80.

14 Aulia Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidentil sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Program Doktor Pasca sarjana, FH -UI, 2007), hlm. 50-53.

15 Denny Indrayana, *Mendesain Presidensil Yang efektif, Bukan "Presiden Sial" atawa "Presiden Sialan"*, Makalah disampaikan dalam pertemuan Ahli Hukum Tata Negara di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007, hlm.1-3.

16 Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government dalam Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart (edit) (Oxford: Oxford University Press, 1992), hlm. 31.

17 I Made Pasek Diantha, 1990, *Op. Cit.*, hlm. 25.

18 Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 39.

lembaga politik analisis juga mengacu kepada pengalaman Inggris dalam membangun sistem parlementer. Pentingnya rujukan terhadap pengalaman Inggris dikemukakan oleh Strong, “ *the history of the growth of the Cabinet system in Britain is one of the most instructive studies in the whole realm of the science of government*”.¹⁹ Bahkan dengan mengutip pendapat pendapat yang dikemukakan Juan J. Linz, Fred Riggs, Bruce Ackerman, dan Robert Dahl, menegaskan bahwa sejak Perang Dunia II dua pertiga dari Negara-negara dunia ketiga yang memilih system parelementer sukses dalam transisi demokrasi.²⁰ Berdasarkan sejarah perkembangan sistem pemerintahan Inggris, sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris yang panjang, ratusan tahun.²¹

Dengan proses evolusi yang amat lamban, the Great Council tumbuh menjadi cikal-bakal institusi modern pemerintahan Inggris. Pertumbuhan sistem parlementer dapat dilihat melalui beberapa konvensi ketatanegaraan sebagai bagian dari konstitusi (*unwritten constitution*) Inggris.²²

Douglas V. Verney menyatakan bahwa evolusi menuju sistem pemerintahan parlementer berlangsung melalui tiga tahapan, yaitu: pertama, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik dan sistem kenegaraan; kedua, muncul sebuah majelis yang menentang hegemoni raja, ketiga, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisonalnya.²³

19 CF. Strong, 1972, *Op. Cit.* hlm. 212.

20 Ensiklopedia on-line Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system, diakses tanggal 09 Oktober 2011.

21 Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 101.

22 CF. Strong, 1972, *Op. Cit.* hlm. 212.

23 Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 34.

Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan parlementer terbagi menjadi dua model, yaitu Westminster Sistem Model dan Western European Parliamentary Model.²⁴

Untuk mendalami karakter sistem pemerintahan parlementer, tidak cukup hanya dengan memerhatikan parlemen sebagai objek utama yang diperebutkan. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri).²⁵ Dalam praktiknya, Miriam Budiardjo menambahkan, sifat serta bobot “ketergantungan” tersebut berbeda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislative.²⁶ Keseimbangan yang harus dibangun oleh eksekutif dan legislative dijelaskan T.A. Legowo sebagai berikut :

Dalam system parlementer petinggi-petinggi maupun anggota-anggota eksekutif dan legislative mempunyai konstituensi yang sama. Jika partai berkuasa dikeluarkan (voted out) dari badan legislative, jajaran eksekutif juga berubah. Karena itu, kerja sama atau kooperasi antara eksekutif dan legislative diperlukan agar pemerintah dapat bertahan dan efektif dalam melaksanakan program-programnya (cetak miring penulis).²⁷

Alan R. Ball dan Guy Peters merinci karakter sistem parlementer sebagai berikut :

24 Ensiklopedia on-line Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system, diakses tanggal 09 Oktober 2011.

25 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-29. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 210.

26 *Ibid.*

27 T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances, dalam Hubungan Eksekutif, Legislatif, dalam Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: International IDEA, 2002), hlm. 89.

1. *There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is limited. This heads of state may be a president, as I Germany, India, and Italy, or a monarch, as in Japan, Sweden and The United Kingdom.*
2. *The political executive (prime minister, chancellor, etc), together with the cabinet, is part of the legislature, selected by legislature, and can be removed by legislature if the legislature withdraws its support.*
3. *The legislature is elected for varying periods by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor*²⁸

Dengan mengikuti pendapat para ahli tersebut, di samping pemisahan antara jabatan kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislative. Oleh karena itu, parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam system pemerintahan parlementer.

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Jika system pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan system parlementer Inggris, sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial. Misalnya, Strong menyatakan, "*the principle of thenon-parliamentary or fixed executive is most perfectly illustrated in the case of the United State of America*".²⁹ Menguatkan pendapat itu, Ball & Petters

28 Alan R. Ball & B Guy Peters, *Modern Politics and Government*, edisi ke-6, (London: Macmillan Press Ltd., 2000), hlm. 62.

29 C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 233.

menyatakan “Amerika Serikat merupakan *the outstanding example of the presidential form of government*”.³⁰ Oleh karena itu, Verney mengingatkan bahwa kajian terhadap sistem presidensial sebaiknya dimulai dengan menelaah sistem politik Amerika Serikat.³¹

Sebagai bentuk penolakan terhadap Inggris, pembentukan konstitusi (*framers of the constitution*) Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di Inggris. Menurut Strong, *the conception of independence of the executive from the legislative* merupakan salah satu konsep yang disepakati pendiri Negara Amerika Serikat. Pemisahan itu diatur dalam Article I dan Article II Konstitusi Amerika Serikat. Tidak hanya pemisahan antara legislatif dan eksekutif, jabatan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan pertama kali muncul di AS pada abad ke-18.³² Menurut Harun Alrasyid, jabatan presiden dalam negara berbentuk republik demikian merupakan hasil konvensi Federal pada 1878: “ *The executive power shall be vested in a President of the United State of America...*”.³³

Berbeda dengan sistem, parlementer, sistem presidensial tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala Negara (*chief of state*) Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.³⁴ Dengan rentang kekuasaan presiden yang begitu luas, jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, dalam sistem presidensial objek utama yang diperebutkan adalah presiden. Sekalipun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak satu pun

30 Alan R. Ball & B. Guy Peters, *Op. Cit.*, hlm. 63.

31 Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 39.

32 Denny Indrayana, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 3.

33 Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 10.

34 Denny Indrayana, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 3.

lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan,³⁵ peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara. Karena itu, mayoritas pendapat ahli dalam menguraikan karakter sistem presidensial cenderung memperhadapkan (*vis a vis*) posisi presiden dengan lembaga legislative.

Jimly Assiddiqie mengemukakan sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut :

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislative.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala Negara atau sebaliknya kepala Negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam system parlementer yang terpuast pada parlemen.³⁶

35 Douglas V. Verney, *Op. Cit.*, hlm. 46-47

36 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Jakarta: Konstitusi Press 2007), hlm. 316.

Berdasarkan karakter yang dikemukakan di atas, hampir semua ahli sepakat bahwa salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.³⁷ Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet. Terkait dengan hal itu, Lijphart menyatakan, keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan dari anggota kabinet. Kondisi itu jelas berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan perdana menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota parlemen.

Diluar fungsi ganda yang dipegang oleh presiden, karakter sistem presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif. Pola hubungan itu sudah bias dilacak dengan adanya pemilihan umum yang terpiash untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif.

Pola hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislative dalam sistem pemerintahan presidensial dijelaskan oleh T.A. Legowo sebagai berikut:

Dalam sistem (pemerintahan) presidensial, presiden dipilih melalui pemilihan yang terpisah dari pemilihan anggota-anggota legislatif. Presiden kemudian memilih dan mengangkat menteri-menteri anggota kabinet. Menteri-menteri tidak merangkap sebagai anggota-anggota legislatif, meskipun pengangkatannya oleh presiden memerlukan saran dan mungkin juga persetujuan dari badan legislatif. Karena petinggi-petinggi badan eksekutif dipilih secara terpisah, sistem presidensial membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu terhadap yang lainnya.³⁸

37 T.A Legowo, 2002, *Op. Cit.*, hlm. 89.

38 *Ibid*

Dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer yang tidak memisahkan antara eksekutif dan legislatif, sistem pemerintahan presidensial dibangun di atas pemisahan secara tegas antara presiden dan lembaga legislatif. Dalam bahasa yang sederhana, Ensiklopedia Wikipedia menyebutnya sebagai *a system of government where the executive branch exist and presides (hence the term) separate from the legislature*.³⁹ Tidak hanya itu, dengan adanya pemisahan kekuasaan, system presidensial adalah sistem pemerintahan yang dibatasi (*limited government*). Dengan adanya pemisahan kekuasaan itu, menurut Giovanni Sartori, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislative.⁴⁰

Dengan pola hubungan yang terpisah, pendukung sistem presidensial menyatakan setidaknya ada empat keuntungan dasar sistem ini. Pertama, dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimate karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih.

Sementara itu, dalam sistem pemerintahan parlementer, Perdana Menteri diangkat melalui proses penunjukkan (*appointed indirectly*). Kedua, pemisahan antara lembaga-lembaga negara terutama antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dengan pemisahan itu, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukkan dan penyalahgunaan kekuasaan. Ketiga, dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat, (*speed and decisiveness*). Keempat, dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti setiap waktu.

39 Ensiklopedia Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Presidensial_system, diakses tanggal 9 Oktober 2011.

40 Ensiklopedia Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Presidensial_system, diakses tanggal 9 Oktober 2011.

3. Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Sama halnya dengan dua sistem pemerintahan terdahulu, membahas sistem pemerintahan semi-presidensial tidak mungkin lepas dari kajian mengenai perkembangan ketatanegaraan Prancis.¹¹⁵ Sejarah itu dimulai ketika gedung pemerintahan Prancis dikuasai oleh tentara Aljazair tanggal 13 Mei 1958. Kejadian ini menunjukkan makin lemahnya pemerintahan Prancis di mata para koloni.

Menurut Duverger, sistem pemerintahan semi-presidensial bukan merupakan "synthesis dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial, tetapi merupakan alternation di antara tahapan-tahapan dalam sistem presidensial dan parlementer".

Terlepas dari perbedaan pandangan itu, sistem semi-presidensial, meski tidak seluas dua sistem pemerintahan terdahulu, sistem pemerintahan semi-presidensial juga berkembang di beberapa negara. Setidaknya, sistem pemerintahan campuran model Prancis juga diterapkan pada negara-negara bekas koloninya, seperti Cote D'Ivoire, Gabon, Mali dan Senegal, serta beberapa negara-negara di reopa Timur, seperti: Polandia dan Bulgaria. Polandia memiliki sistem campuran yang elemen-elemen pemerintahannya sama dengan sistem hybrid Prancis. Portugal juga menganut mixed system yang juga memengaruhi negara-negara bekas koloninya, seperti Mozambik dan Angola.

Berdasarkan hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislative, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara mix system dapat menjadi sistem semi-presidensial dan sistem semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-presidensial. Sebaliknya, jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.

Dalam hubungan dengan presiden, sama dengan sistem pemerintahan presidensial, dalam sistem semi-presidensial, masa jabatan presiden adalah tetap (*fix-term*). Karenanya. Lembaga legislatif tidak dapat memecat

presiden sebelum berakhir masa jabatannya. Dengan mencontohkan praktik sistem pemerintahan semi-presidensial Prancis, T.A Legowo menyatakan:

Badan legislative Prancis tidak dapat memecat presiden di tengah masa jabatan. Sebaliknya, presiden dapat membubarkan majelis rendah (tetapi tidak untuk majelis tinggi). Selanjutnya presiden dapat mengangkat dan memecat perdana menteri, yang secara efektif adalah kepala kabinet dan lembaga legislatif. Sama halnya dengan model parlementer, majelis rendah dapat juga memaksa perdana menteri untuk turun dari jabatannya melalui mosi tidak percaya. Jadi, dalam model Prancis, perdana menteri amat rawan terhadap kemungkinan pemecatan oleh presiden maupun oleh lembaga legislatif.⁴¹

Dalam sistem pemerintahan semi-presidensial, terutama presiden dengan kedudukan yang kuat atau presiden dengan kedudukan yang relatif seimbang dengan lembaga legislatif dan adanya pembagian kekuasaan eksekutif antara presiden dan perdana menteri (*dual-executive*), sangat mungkin terjadi kohabitasi (*cohabitation*). Merujuk pengalaman semi-presidensial Prancis,⁴² kohabitasi yang terjadi dimaknai seperti berikut :

Cohabitation was a product of the French Fifth Republic, albeit an unintended one. This constitution brought together a potent presidential position with manifold executive power with a strong parliament, including a premier minister. The president's task was primarily to end deadlock and act decisively to avoid the stagnation prevalent under the French Fourth Republic; the prime minister, similarly, was to "direct the work of government". Providing a strong leadership to the legislative branch and to help overcome partisan squabbles.

41 T.A. Legowo, 2002, *Op. Cit.*, hlm. 91.

42 Wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Jacques_Chirac, diakses 2/08-2011

Senada dengan pendapat di atas, Eep Saefullah Fatah mengatakan, kohabitasi biasanya ditemukan dalam praktik semi-presidensialisme semacam di Prancis atau Finlandia.⁴³ Lebih jauh dijelaskan Eep Saefullah Fatah, kohabitasi terjadi manakala presiden (yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung melalui pemilu) dan Perdana Menteri (yang mengelola pemerintahan sehari-hari berdasarkan mandat yang diterima via pemilu legislatif) berasal dari dua partai yang berbeda. Kedua pemimpin pun harus saling menyesuaikan diri dan orientasi mereka untuk membuat sistem politik bekerja secara layak. Kohabitasi pun mesti dijalani sekaligus disiasati.

Dengan memperhitungkan kemungkinan kohabitasi antara presiden dengan perdana menteri, Sartori mengemukakan karakter umum sistem pemerintahan semi-presidensial sebagai berikut:⁴⁴

1. *The head of state (president) is elected by popular vote-either directly or indirectly – for a fixed of office.*
2. *the head of state share the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure whose three defining criteria are:*
3. *The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government.*
4. *Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no confidence (or both), and either case need the support of parliamentary majority.*
5. *The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balance and also for shifting prevalaces of power within the executive, under the strict condition that the ‘autonomy potential’ of each component unit of the executive does subsist.*

43 Eep Saefullah fatah, “Kohabitasi” Yudhoyono-Kalla, <http://eepsfatah.blogspot.com/2007-10/kohabitasi-yudhoyono-kalla.html>, diakses tanggal 02 Oktober 2011.

44 Giovanni Sartrori, 1997, *Op. Cit.*, hlm. 131-132.

Dari karakter yang dikemukakan para ahli tersebut, sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang berupaya untuk mencarikan titik temu (*meeting-point*) antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda (*dual-function*) presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan.

Namun, sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan (*power sharing*) dengan perdana menteri yang menimbulkan dual executive system. Dengan adanya pembagian tersebut, potensial terjadi ketegangan antara presiden dan perdana menteri. Ketegangan itu dapat terjadi jika kekuatan mayoritas atau partai politik pemenang pemilihan umum legislatif berbeda dengan partai politik presiden. Dengan demikian, karakter kunci sistem pemerintahan semi-presidential terletak pada fungsi ganda presiden yang dalam fungsi eksekutif presiden berbagi dengan kekuasaan dengan perdana menteri yang juga memegang jabatan eksekutif.

4. Menguatkan Sistem Presidensial

Selama empat kali perubahan UUD 1945 (1999-2002), penguatan sistem pemerintahan presidensial dilakukan dalam bentuk: (i) mengubah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (mekanisme pemilihan di MPR) menjadi pemilihan secara langsung; (ii) membatasi periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden; (iii) memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*) Presiden dan Wakil Presiden; (iv) larangan bagi presiden untuk membubarkan DPR; (v) memperbarui atau menata ulang eksistensi MPR; dan (vi) melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*). Berikut ini akan diuraikan secara ringkas penguatan sistem pemerintahan presidensial tersebut.

Pertama, pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung. Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945, periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli

1959 sampai 19 Oktober 1999 tidak pernah dilakukan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai mana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945.

Bahkan sepanjang kekuasaan Orde Baru, yang menjadi “kaidah yang hidup” adalah “tradisi calon tunggal” dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden.⁴⁵ Tradisi itulah yang menyebabkan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 “mati suri”. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 baru “dibumikan” dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden tahun 1999 yaitu ketika Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri dicalonkan sebagai Presiden Periode 1999-2004.

Meskipun telah dilakukan proses pemilihan Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945, hal itu masih belum sesuai dengan karakter sistem pemerintahan presidensial yang menghendaki atau mensyaratkan pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung. Dalam sistem pemerintahan presidensial, pemilihan langsung lebih dari sekadar memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung, tetapi menjadi bukti adanya mandat langsung (*direct mandat*) dan dukungan yang riil rakyat. Dengan cara seperti itu, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan *check and balance* antara presiden dengan lembaga perwakilan yang juga mandat langsung rakyat.

Kedua, menentukan secara tegas periodisasi masa jabatan presiden dan wakil presiden. Dalam sistem pemerintahan oresidensial, *fix-term* mengadung pengertian bahwa masa jabatan dan periodisasi masa jabatan presiden/wakil presiden harus tetap atau pasti (*fix*) Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, masa jabatan presiden/wakil presiden dibatasi secara jelas, yaitu lima tahun. Pasal 7 UUD 1945 menyatakan, *presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*. Namun, ketentuan tersebut tidak eksplisit mengatur untuk berapa kali periode seseorang dapat menjadi presiden/wakil presiden.

45 Harun Al-Rasyid, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, (Jakarta: YLBHI, 1977), hlm. 36-37.

Ketiga, memperjelas syarat dan mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden di tengah masa jabatan. Meskipun masa jabatan yang tetap (*fix-term*) salah satu karakter utama sistem pemerintahan presidensial, tidak berarti presiden/wakil presiden tidak bisa diberhentikan di dalam masa jabatannya. Dalam teori hukum tata negara (*constitutional-law theory*), pemberhentian presiden/wakil presiden di tengah masa jabatannya disebut dengan *impeachment* (pemakzulan) yang secara hukum (*legally*) merupakan *a legal process of removing an undesirable person from public office*.⁴⁶ Tindakan memberhentikan presiden tersebut dapat dikatakan sebagai upaya luar biasa untuk menerobos karakter *fix-term* dalam sistem presidensial.

Keempat, larangan bagi presiden untuk membubarkan DPR. Salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan rakyat (*the president cannot dissolve or coerce the assembly or legislature*)⁴⁷ Larangan ini merupakan konsekuensi dari potensi ketegangan antara eksekutif dan legislatif dalam praktik sistem pemerintahan presidensial. Tanpa larangan itu, bila terjadi krisis politik (*politic crisis*) antara presiden dan lembaga perwakilan, ada kemungkinan bagi presiden untuk membubarkan lembaga perwakilan rakyat. Pengalaman Presiden Soekarno, misalnya, ketika DPR-GR menolak rancangan APBN tahun 1960 yang diajukan oleh pemerintah, Presiden Soekarno mengambil langkah membubarkan DPR-GR. Begitu juga dengan Presiden Abdurrahman Wahid, ketika ia terancam untuk diberhentikan MPR Wahid mengeluarkan maklumat untuk membekukan MPR dan DPR.⁴⁸ Karena pengalaman itu, sebagai bagian dari upaya mempertegas sistem pemerintahan presidensial, Pasal 7C UUD 1945 menyatakan, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Upaya untuk mempertegas (penguatan) sistem presidensial dengan melarang presiden untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR menimbulkan pertanyaan : bagaimana dengan DPD dan MPR yang juga

46 Iwan Satriawan, *Impeachment in Indonesia and the United State. A Comparartive Study*, Thesis of Master Degree, (Malaysia: International Islamic University, 2003), hlm. 14.

47 Jimly Asshiddiqie, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 316.

48 Lihat Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001

merupakan lembaga perwakilan rakyat? Pertanyaan itu amat mendasar karena kehadiran Pasal 7C UUD 1945 tidak memberikan jaminan bagi DPD untuk “mempertahankan diri” dari “keganasan” lembaga presiden bila sewaktu-waktu dibubarkan karena perangkat pelindungnya tidak ikut mengalami objektivikasi lewat konstitusi. Artinya, bila diletakkan dalam cara berpikir *a contrario*, dengan tidak adanya larangan seperti DPR, presiden dapat membubarkan DPD dan MPR.

Memperbarui atau menata ulang eksistensi MPR. Sebelum perubahan UUD 1945 MPR ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan rakyat dengan penegasan bahwa kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR (*die gezame staagewalt liege allein bei der Majelis*). Sebagai bagian dari penguatan sistem pemerintahan presidensial, hasil perubahan UUD 1945 menghilangkan posisi MPR sebagai lembaga-lembaga negara. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkat *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balance* di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk ‘memulihkan’ kedaulatan rakyat dengan mengamandemenkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dari *kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*.

Penghapusan predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengubah ketentuan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 dari MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan menjadi MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Perubahan atas Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 berimplikasi pada reposisi MPR dari lembaga tertinggi Negara (*supreme body of the state*) menjadi lembaga yang setara dengan lembaga negara lainnya.

Hasil perubahan itu menegaskan bahwa lembaga-lembaga negara menganut prinsip kesetaraan (*equality of braches*) sebagai manifestasi dari paham supremasi konstitusi⁴⁹ terutama dengan adanya penegasan

49 Aulia A. Rachman, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 389.

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan penegasan itu, menurut Bagir Manan, setiap lembaga negara yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk pemegang kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁵⁰

Disamping itu, perubahan UUD 1945 juga berimplikasi pada penataan ulang wewenang MPR. Salah satu wewenang MPR yang berada diluar karakter sistem pemerintahan presidensial adalah wewenang untuk memilih presiden dan wakil presiden. Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial adalah untuk memilih presiden dan wakil presiden. Padahal dalam sistem presidensial, presiden tidak dipilih oleh lembaga legislative (*the president is not elected by the legislature*). Pemilihan presiden dan wakil presiden masih dibuka peluang jika terjadi keadaan “darurat” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945, dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Pemisahan antara jabatan kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Sedangkan sistem pemerintahan presidensial dibangun di atas pemisahan secara tegas antara presiden dan lembaga legislatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislative.

50 Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, (Yogyakarta: FH UII Pres, 2003), hlm. 74.

Penguatan sistem pemerintahan presidensial dilakukan melalui mengubah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan menjadi pemilihan secara langsung, membatasi periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*) Presiden dan Wakil Presiden, larangan bagi presiden untuk membubarkan DPR, memperbarui atau menata ulang eksistensi MPR, dan melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*).

Daftar Pustaka

- Al-Rasyid, Harun, 1977, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, Jakarta: YLBHI.
- Alrasyid, Harun, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Alrasyid, Harun, *Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkungannya*, Basement. Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Volume 3. No. III Juni 2002, Bandung: Universitas Pasundan.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- Budiardjo, Miriam, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-29., Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Denny Indrayana, *Mendesain Presidensil Yang efektif, Bukan "Presiden Sial" atawa "Presiden Sialan"*, Makalah disampaikan dalam pertemuan Ahli Hukum Tata Negara di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.
- Douglas V. Verney, 1992, *Parliamentary Government and Presidential Government dalam Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart (edit), Oxford: Oxford University Press.
- Ensiklopedia on-line Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system, diakses tanggal 09 Oktober 2011.
- Fatah, Eep Saefullah, "Kohabitasi" Yudhoyono-Kalla, <http://eepsfatah.blog.spot.com/2007-/10/kohabitasi-yudhoyono-kalla.html>, diakses tanggal 02 Oktober 2011.
- Kelsen, Hans, 1971, *General Theory of of law and state*, New York: Russel & Russel.
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, 1988, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Legowo, T.A., 2002, *Paradigma Checks and Balances, dalam Hubungan*

Eksekutif, Legislatif, dalam Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Jakarta: International IDEA.

Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New York: Yale University Press.

Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001

Manan, Bagir, 2003, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Yogyakarta: FH UII Pres.

MD., Moh Mahfud, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

Pasek Diantha, I Made, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Bandung: Abardin.

R. Ball, Alan & Peters, B Guy, 2000, *Modern Politics and Government*, edisi ke-6, London: Macmillan Press Ltd.

Rachman, Aulia, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidential sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Program Doktor Pasca sarjana, FH -UI, 2007.

Ranadireksa, Hendarmin, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokus Media.

Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia: dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional enggenering: An Inquiry into Structures, Incentives and outcomes*, New York: New York University Press.

Satriawan, Iwan, 2003, *Impeachment in Indonesia and the United State. A Comparartive Study*, Thesis of Master Degree, Malaysia: International Islamic University.

Soemantri Martosoewignjo, Sri, 1981, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV. Rajawali.

Strong, C.F., 1972, *Modern Political Constitution, An Introduction to The*

Comparative Study of Their History and Existing Form, London: Sidgwick & Jackson limited.

Wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Jacques_Chirac, diakses 2/08-2011

Indeks:

K

Kepala negara, 116, 117, 118, 122, 123, 125, 134

Kepala pemerintahan, 116, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 130, 134

Konstitusi, 117, 119, 120, 123, 124, 127, 132, 133

P

Parlementer, 116, 118, 120

Pemerintahan, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127, 136, 137

Presidensial, 116, 118, 123, 126, 127, 130

S

Sistem, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 127, 130, 136, 137

Sistem pemerintahan, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135

BIODATA PENULIS

Oce Madril

lahir di Payakumbuh, Sumatera Barat. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2007) dan menyelesaikan studi S2 di Master Program, *Governance and Law*, Nagoya University, Jepang (2011). Oce Madril bekerja sebagai Peneliti di Pusat Kajian AntiKorupsi, Fakultas Hukum, UGM sejak tahun 2007-sekarang. Disamping itu, pernah menjadi *Teaching/Research Asistant* matakuliah *Comparative of Asian Legal System* dan *Law and Development* di Nagoya University dibawah asuhan Prof. Shimada Yuzuru. Kemudian, memberikan asistensi matakuliah Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara di FH UGM. Oce Madril juga sering terlibat dalam berbagai penelitian, terutama menyangkut tema hukum ketatanegaraan, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan korupsi. Ia juga rajin menulis, baik di jurnal, media cetak nasional dan lokal. Terdapat sekitar 70 artikel yang sudah dipublikasikan di berbagai media cetak nasional dan lokal, seperti Kompas, Koran Tempo, Jawa Pos, Seputar Indonesia, Suara Pembaruan, Jurnal Nasional dan Koran Jakarta. Saat ini, Ia masih tercatat sebagai salah satu *reviewer/editor* (bidang hukum dan pemerintahan), Majalah Inovasi, PPI (Persatuan Pelajar Indonesia) Jepang.

Shinta Agustina

Lahir di Palembang, 29 Agustus 1963. Sarjana, Fakultas Hukum-UNAND, Padang, 1986, Magister Hukum, UI, Jakarta, 1998, Sedang mengikuti S3 Program Pascasarjana Unand, sejak 2009. Dosen Magister Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

Veri Junaidi

Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sedang menyelesaikan pendidikan Master bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di media nasional seperti Republika, Jurnal Nasional, dan Suara Karya. Tulisan-tulisan ilmiah tersebar di beberapa Jurnal, seperti Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, salah satunya berjudul “Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu”. Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi RI.

Zhuri Ismadhani

Lahir di Padang pada Mei Tahun 1987. Aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pada tahun 2007-2008 pernah menjabat sebagai Ketua Perhimpunan Tata Negara (PMTN) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Menyelesaikan studi tingkat strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2009. Kemudian meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Andalas tahun 2011. Ia juga aktif menyumbangkan pikirannya lewat tulisan-tulisan yang dimuat pada media lokal.

Lies Ariany

merupakan pengajar tetap pada bagian hukum tata negara Fakultas Hukum Unlam sejak Januari 2005. Menempuh S1 di Fakultas Hukum Unlam dan S2 pada Program Pascasarjana Unpad. Alamat korespondensi: liesa.pisces@gmail.com dan liesa_fhunlam@yahoo.com.

Lalu Sabardi

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

Endra Wijaya, S.H., M.H.

Staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila (FHUP), Jakarta. Pernah menjabat sebagai Wakil Ketua Dewan Pengurus Pusat Kajian Ilmu Hukum FHUP (2008-2012). Kini aktif di Yayasan Lentera Hukum Indonesia, Jakarta, serta bekerja pula (secara paruh waktu) pada sebuah kantor konsultan hukum. Lulusan S-1 FHUP Program Kekhususan Transnasional, dan S-2 Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Konsentrasi Hukum dan Kehidupan Kenegaraan. Beberapa hasil karya tulis yang telah dipublikasikan, antara lain, ialah: "Pengantar mengenai Teori Marxis tentang Hukum" (*Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Vol. 8, No. 3, September 2008), "Peranan Putusan Pengadilan dalam Program Deradikalisasi Terorisme di Indonesia (Kajian Putusan Nomor: 2189/Pid.B/2007/PN.Jkt.Sel)" (*Jurnal Yudisial*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Vol. 3, No. 2, Agustus 2010), dan buku *Partai Politik Lokal di Indonesia* (Bekasi: Penerbit F-Media, 2010).

Ricca Anggraeni, S.H., M.H.

Dosen di Fakultas Hukum Universitas Pancasila (FHUP). Lulusan Program Sarjana FHUP pada tahun 2006, dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila pada tahun 2008, yang keduanya berhasil diselesaikan dengan predikat *cumlaude*. Selain mengajar di FHUP untuk Program Sarjana dan Program Magister, juga mengajar di Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, penyunting pada *Jurnal Hukum FHUP, Themis* (mulai dari tahun 2006 sampai dengan sekarang), dan pernah bergabung pula pada Pusat Kajian Ilmu Hukum FHUP sebagai peneliti (2008-2012). Publikasi ilmiahnya meliputi artikel: "Kedudukan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan Nomor 75/G.TUN/2003/PTUN. JKT)" dimuat dalam *Jurnal Hukum Themis* (Vol. II, No. 1, Oktober 2008), "Kaum Miskin dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia" dimuat dalam *Jurnal Perkotaan* (Vol. 2, No. 2, Desember 2008), dan "Penggunaan Hasil Penyadapan sebagai Alat Bukti Petunjuk dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi: Kajian Perkara Nomor 07/PID.B/TPK/2008/PN.JKT.PST" dimuat dalam *Jurnal Yudisial*, Komisi Yudisial Republik Indonesia (Vol. III, No. 2, Agustus 2010).

Rifkiyati Bachri, S.H., M.H.

Lahir di Kupang, 9 Maret 1982. Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pancasila (FHUP). Pernah menjabat sebagai sekretaris dan peneliti pada Pusat Kajian Ilmu Hukum FHUP (2008-2012). Tergabung pula dalam Tim Redaksi Jurnal Hukum FHUP, Themis. Menyelesaikan pendidikan S-1 di FHUP pada tahun 2004, dan S-2 di Program Pascasarjana FHUP Konsentrasi Hukum Bisnis pada tahun 2008. Publikasi ilmiahnya, antara lain, ialah "Pembunuhan Berencana dan Mutilasi: Kajian Putusan Nomor 1036/PID/B/2008/PN.DPK" yang dimuat dalam *Jurnal Yudisial*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Vol. III, No. 2, Agustus 2010.

I Made Sugiarta, S.H., M.H.

Lahir di Denpasar, 22 Februari 1968. Meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Udayana pada Tahun 1995. Meraih gelar Magister Hukum di Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana pada Tahun 2007. Saat ini lagi melanjutkan Studi Program Doktorat Pada Program Pascasarjana Universitas Barwijaya kerjasama dengan Universitas Udayana. Dosen Fakultas Hukum pada Universitas Pendidikan Nasional Denpasar dari Tahun 1995 sampai dengan sekarang. Saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Pengabdian Masyarakat Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Denpasar. Selain itu juga aktif sebagai peneliti dan penulis di berbagai jurnal ilmiah dan media cetak. Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: sugiarta_68@yahoo.co.id.

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

Jurnal Konstitusi adalah salah satu media per-semester yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan:

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentari HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidhartha, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Priyono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Prijono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/ atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, wacana hukum tata negara dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

Naskah yang dikirim dilampiri dengan biodata, foto serta alamat e-mail penulis. Naskah dapat dikirim ke alamat redaksi via E-mail : feriamsari@yahoo.com

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya
- Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696