



JURNAL KONSTITUSI

Volume 11 Nomor 3, September 2014

- Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia
Saldi Isra
- Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “Welfare State”?
Nuriyanto
- Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala
Muh. Risnain
- Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial
Hayat
- Konstitusionalitas dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Bayu Dwi Anggono
- Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi
Ria Casmi Arrsa
- Rekonstruksi Sistem Pemidanaan dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep Ultimum Remidium
Rocky Marbun
- Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum
Helni Mutiarsih Jumhur
- Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi
Putera Astomo
- Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif
Umbu Rauta

JK	Vol. 11	Nomor 3	Halaman 409 - 616	Jakarta September 2014	ISSN 1829-7706
----	---------	---------	----------------------	---------------------------	-------------------

Terakreditasi LIPI Nomor: 412/AU/P2MI-LIPI/04/2012
Terakreditasi DIKTI dengan Nomor: 040/P/2014

**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 11 No. 3	ISSN 1829-7706	September 2014
Terakreditasi Lipi dengan Nomor: 412/AU/P2MI-LIPI/04/2012 Terakreditasi Dikti dengan Nomor: 040/P/2014		

Jurnal Konstitusi memuat naskah di bidang hukum dan konstitusi, serta isu-isu ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi adalah media dwi-bulanan, terbit sebanyak empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember).

Susunan Redaksi

(Board of Editors)

Pengarah
(Advisers) : Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H.
Prof. Dr. Arief Hidayat S.H., M.S.
Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H.
Dr. H. Muhammad Alim, S.H., M.Hum.
Dr. H. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum.
Dr. Anwar Usman, S.H., M.H.
Dr. Patrialis Akbar, S.H., M.H.
Prof. Dr. Aswanto S.H., M.Si. DFM.
Dr. H. Wahiduddin Adams, S.H., MA.

Penanggungjawab
(Officially Incharge) : Dr. Janedjri M. Gaffar

Pemimpin Redaksi
(Chief Editor) : Wiryanto, S.H., M.Hum.

Redaktur Pelaksana
(Managing Editors) : Heru Setiawan, S.E. M.S.
Sri Handayani, S. IP, M.S.
Fajar Laksono, S.Sos., M.H.
Titis Anindyajati, S.E. M.H.
Indah Karmadaniah, S.H., M.H.
Ananthia Ayu D. S.H., M.H.
Oly Viana Agustine S.H., M.H.
Intan Permata Putri, S.H.

Sekretaris
(Secretariat) : Maria Ulfah, S.E.
Rumondang Hasibuan, S.Sos.
Evi Soraya Eka P, S.H.

Tata Letak & Sampul : Nur Budiman
(Layout & cover)

Alamat *(Address)*
Redaksi Jurnal Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000 Faks. (021) 352177

E-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

Jurnal ini dapat diunduh di menu e-jurnal pada laman www.mahkamahkonstitusi.go.id

Isi Jurnal Konstitusi dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya
(Citation is permitted with acknowledgement of the source)



JURNAL KONSTITUSI

Volume 11 Nomor 3, September 2014

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii - vi
Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia	
Saldi Isra	409-427
Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “ <i>Welfare State</i> ”?	
Nuriyanto	428-453
Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala	
Muh. Risnain	454-467
Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial	
Hayat.....	468-491
Konstitusionalitas dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	
Bayu Dwi Anggono	492-514
Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi	

Ria Casmi Arrsa	515-537
Rekonstruksi Sistem Pemidanaan dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep Ultimum Remidium	
Rocky Marbun	538-558
Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum	
Helni Mutiarsih Jumhur	559-576
Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi	
Putera Astomo	577-599
Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif	
Umbu Rauta	600-616

Biodata

Pedoman Penulisan

Dari Redaksi



Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 3 September 2014 kembali hadir ke hadapan pembaca sekalian. Sebagaimana diketahui bahwa jurnal konstitusi merupakan sarana media cetak yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan tujuan untuk melakukan diseminasi hasil penelitian atau kajian konseptual dengan domain utama terkait dengan konstitusi, putusan mahkamah konstitusi, dan berbagai isu yang tengah berkembang di masyarakat terkait dengan hukum konstitusi dan ketatanegaraan.

Jurnal konstitusi edisi ketiga di tahun 2014 berisi berbagai naskah yang redaksi kumpulkan dalam tiga kelompok besar, yakni pertama terkait dengan konstitusi dimana dalam edisi ini diwakili dengan kajian yang ditulis oleh Saldi Isra dengan judul “Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia”. Artikel kedua ditulis oleh Nuriyanto dengan judul “Penyelenggaraan pelayanan publik di indonesia, sudahkah berlandaskan konsep *welfare state*?”

Artikel selanjutnya masuk dalam kelompok besar kedua yakni meliputi produk hukum mahkamah konstitusi yaitu berbagai putusan yang dihasilkan oleh maklamah konstitusi, yang antara lain ditulis oleh Muh. Risnain dengan judul “Tafsir Konstitusional Putusan MK Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala.” Artikel kedua ditulis oleh Hayat dengan judul “Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial”. Artikel terakhir di kelompok besar kedua ditulis oleh Bayu Dwi A dengan judul “Konstitusionalitas Dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.”

Artikel terakhir terkait dengan isu konstitusi dan ketatanegaraan dimulai dengan artikel yang berjudul “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi yang ditulis oleh Ria Casmi Arrsa. Artikel kedua ditulis oleh Rocky Marbun dengan judul “Rekonstruksi Sistem Pemidanaan Dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep Ultimium Remidium”. Artikel ketiga berjudul “Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum” yang ditulis oleh Helni Mutiarsih Juhur. Artikel keempat ditulis oleh Putera Astomo dengan

judul “Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi” dan Artikel terakhir pada edisi ini ditutup dengan judul “Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis Dan Aspiratif” yang ditulis oleh Umbu Rauta

Artikel pertama dengan judul “Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia” mengkaji terkait dengan keberadaan pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 1945 membuktikan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkomitmen mengakui dan menghormati HAM. Dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, UUD 1945 memberikan kewenangan uji materil kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Beberapa putusan MK dapat dijadikan bukti untuk menilai bahwa uji materil yang dilakukan MK adalah untuk melindungi dan memajukan HAM. MK tidak saja bertindak sebagai lembaga pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*), melainkan juga sebagai lembaga pengawal tegaknya HAM. Melalui kewenangan uji materil yang dimilikinya, MK tampil sebagai lembaga penegak hukum yang mengawal berjalannya kekuasaan negara agar tidak terjebak pada tindakan sewenang-wenang dan melanggar HAM.

Artikel kedua dengan judul “Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, sudahkah berlandaskan konsep *welfare state*?” penulis mengkaji bagaimana jika eksekutor dalam hal ini penyelenggara pelayanan publik melanggar perilaku etis dalam pelayanan publik, tidak ada hukuman yang dapat dikenakan untuk pelanggaran etika pelayanan publik tersebut.

Artikel ketiga berjudul “Tafsir Konstitusional Putusan MK Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala”. Artikel ini membahas terkait dengan putusan MK dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala bukanlah putusan sengketa kepemilikan properti dalam konteks hukum perdata sebagaimana yang dipahami selama ini, tetapi putusan terhadap konstitusionalitas atas Undang-undang pembentukan wilayah baru dimana Pulau Berhala tercakup didalamnya terhadap UUD 1945. Dalam putusan sengketa kepemilikan pulau dalam dua perkara Nomor 32/PUU-X/2012 dan Nomor 62/PUU-X/2012 MK menafsirkan konstitusionalitas undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah tidak didasarkan pada alasan-alasan substansi konstitusionalitas Undang-undang pemekaran wilayah yang yang diuji terhadap UUD 1945, tetapi didasarkan pada pertimbangan pengakuan dan penghormatan pada putusan Mahkamah Agung yang telah memutus perkara *judicial review* dengan objek sengketa Pulau Berhala.

Artikel keempat berjudul “Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial”. Dalam tulisan ini, penulis membahas mengenai putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan pemilihan umum nasional serentak antara pemilihan umum eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Pasca amandemen UUD 1945 mengalami berbagai komplikasi dalam sistem politik Indonesia secara nasional. Demokratisasi mengantarkan bangsa Indonesia beralih sistem pemerintahan, yaitu dari sistem parlementer menuju sistem presidensial. Pemilu sebagai proses demokrasi terhadap kepemimpinan pemerintah yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara. Sistem pemerintahan melalui konsensus dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mempunyai implikasi terhadap peningkatan efektifitas dan stabilitas negara. Problematikanya adalah antara sistem pemilu dengan sistem partai politik saat ini kurang efektif dalam pelaksanaan pemilu yang notabene diselenggarakan secara terpisah antara pilpres, pileg dan pilkada. Sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas problematika dalam pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah). Secara hirarki, sistem presidensial

kurang relevan dengan sistem pemilu yang terpisah antara pemilu nasional (pileg dan pilpres) dan pemilukada dengan sistem multi partai. Realitas politik dengan sistem yang dianut saat ini, menimbulkan berbagai konflik antar konstituen, ongkos politik yang sangat tinggi bagi pemerintah maupun kandidat (calon), menguatnya *money politics* yang sulit dihindari sebagai dampak suara terbanyak, pengaruh negatif terhadap psikologi kandidat ketika kalah ataupun menang dalam pertarungan politik, adanya koalisi yang tidak “sehat” dalam pelaksanaan pemerintahan, karena berbagai kepentingan ideologi politik dan individu, serta problematika terhadap kebijakan-kebijakan strategis pemerintahan. Korelasi antara sistem pemilu serentak dengan sistem multi partai yang disederhanakan merupakan solusi alternatif dalam penguatan sistem presidensial untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artikel kelima berjudul “Konstitusionalitas Dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”. Dalam pembahasannya penulis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 menyatakan Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yang oleh Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol disebut sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara. Mengingat manfaatnya bagi upaya membangun karakter bangsa, Mahkamah Konstitusi tetap menyatakan konstitusional upaya partai politik maupun lembaga negara lainnya yang melaksanakan pendidikan politik melalui pemasyarakatan Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika. Mahkamah Konstitusi memberikan model pendidikan karakter yang perlu dikembangkan yaitu tidak terbatas kepada keempat hal tersebut, melainkan masih banyak aspek lainnya antara lain, negara hukum, kedaulatan rakyat, wawasan nusantara, ketahanan nasional, dan lain sebagainya. Pemerintah pada dasarnya memegang tanggung jawab utama dalam melaksanakan pendidikan karakter bagi warga negaranya. Pemerintah perlu memikirkan alternatif untuk membentuk sebuah lembaga khusus untuk merumuskan dan melaksanakan pendidikan karakter bangsa yang efektif.

Artikel keenam berjudul “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”. Penulis berpendapat bahwa perkembangan transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pasca dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar rumusan tersebut maka suksesi kepemimpinan dalam cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dilaksanakan secara langsung sebagaimana mandat Pasal 22 E ayat (2). Namun demikian dalam praktik ketatanegaraan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi.

Artikel ketujuh berjudul “Rekonstruksi Sistem Pidana Dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep *Ultimum Remedium*”. Penulis berpendapat bahwa Penggunaan sanksi pidana di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan, menimbulkan permasalahan hukum dalam tataran konseptual. Bahwa Hukum Pajak merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, membutuhkan upaya paksa bagi Wajib Pajak, khususnya Pengusaha Kena Pajak (PKP), yang pada prinsipnya merupakan suatu bentuk kriminalisasi terhadap perilaku administratif. Hukum Pidana, melalui Asas Legalitas menginginkan adanya pengaturan norma sanksi yang tegas dan jelas di dalam peraturan perundang-undangan, nampak justru dilanggar dalam UU KUP tersebut. Parameter tindak pidana perpajakan hanya dibatasi dengan unsur

kealpaan dan kesengajaan, yang penerapannya didasarkan kepada diskresi dari institusi yang berwenang. Sehingga memunculkan perilaku transaksional dalam tataran praktis. Oleh karena itu, prinsip *ultimum remedium*, menjadi sangat penting untuk menghindari penggunaan diskresi yang sewenang-wenang.

Artikel kedelapan berjudul “Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum”. Penulis menyatakan bahwa Penelitian memfokuskan pada ditemukannya model kelembagaan nama domain yang dibentuk oleh masyarakat tetapi masih dibawah pengendalian pemerintah dimana pembentukan lembaga pengelola pendaftaran nama domain (*registri*) dibentuk berdasarkan rekomendasi forum nama domain sehingga sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam UUTE yaitu membentuk lembaga nama domain yang berasal dari pemerintah dan atau masyarakat untuk menjamin kepastian hukum para pengguna nama domain. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif kualitatif dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan guna mengharmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal dan horizontal guna mengetahui permasalahan yang terjadi dalam pembentukan lembaga nama domain dan didukung dengan data primer berupa wawancara mendalam dengan expertis di bidang teknologi Informasi. Kesimpulannya yang didapat dari penelitian ini adalah model lembaga pendaftaran nama domain (registrar) yang dibentuk adalah berasal dari masyarakat yang telah mendapat lisensi dari lembaga pengelola nama domain (registri) yang telah direkomendasikan oleh pemerintah melalui forum nama domain.

Artikel kesembilan berjudul “Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi”. Penulis berpendapat bahwa di era demokrasi langsung menuntut pembaharuan hukum nasional. Salah satu bagian pembaharuan hukum nasional, yaitu pembentukan undang-undang yang mengatur kehidupan seluruh bidang kehidupan. Secara formal dan substansi, undang-undang harus mencerminkan aspirasi rakyat (*responsif*) sehingga dalam proses pembentukannya pun juga melibatkan partisipasi aktif dari rakyat itu sendiri.

Artikel terakhir ditutup dengan pembahasan terkait dengan artikel berjudul “Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis Dan Aspiratif”. Sejak tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Secara normatif, Indonesia telah berupaya mewujudkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis, sebagaimana tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan. Tulisan ini bermaksud mengidentifikasi sejumlah permasalahan pilpres, sekaligus menggagas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

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

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Isra, Saldi

Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 409-427

Keberadaan pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 1945 membuktikan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkomitmen mengakui dan menghormati HAM. Dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, UUD 1945 memberikan kewenangan uji materil kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Beberapa putusan MK dapat dijadikan bukti untuk menilai bahwa uji materil yang dilakukan MK adalah untuk melindungi dan memajukan HAM. MK tidak saja bertindak sebagai lembaga pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*), melainkan juga sebagai lembaga pengawal tegaknya HAM. Melalui kewenangan uji materil yang dimilikinya, MK tampil sebagai lembaga penegak hukum yang mengawal berjalannya kekuasaan negara agar tidak terjebak pada tindakan sewenang-wenang dan melanggar HAM.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Hak Asasi Manusia, Uji Materil

Isra, Saldi

The Role of The Constitutional Court Strengthening Of Human Rights In Indonesia

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

The presence of articles on human rights in 1945 affirmed that Indonesia respect of human rights. In order to provide protection and guarantee of human rights, the 1945 Constitution authorizes judicial review to the Constitutional Court. Some of the verdict of the Court could be used as evidence that the Court conducted to protect and promote human rights. Constitutional Court not only act as guardian of the constitution institutions, but also as the guardian of human rights. Through its judicial review authority, the Constitutional Court appeared as law enforcement agencies that oversee the passage of state power in order not to violate of human rights.

Keywords: *The Constitutional Court, Human Right, Judicial Review*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Nuriyanto

Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, sudahkah berlandaskan konsep *welfare state*?

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 428-453

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan membuat cerdas bangsa. Mandat menyiratkan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan semua warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara untuk barang-barang publik, pelayanan publik, dan pelayanan administrasi. Umumnya memang konsep pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik cukup baik. Hanya saja dalam implementasinya masih tidak ideal, karena konsep yang cukup baik tidak didukung oleh ancaman hukuman yang tepat dan pantas. Sebagai contoh, penulis menemukan dalam Pasal 34 sudah cukup untuk memberikan perilaku yang ideal dari aturan pelaksana pelayanan publik yang profesional, tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 sampai Pasal 58 satu rangkaian sanksi, tidak ada denda yang bisa dikenakan untuk melaksanakan pelayanan publik yakni pelanggaran aturan pelaksanaan perilaku pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 34. Jadi jika eksekutor melanggar perilaku etis dalam pelayanan publik tidak ada hukuman dapat dikenakan untuk pelanggaran etika pelayanan publik tersebut.

Kata Kunci: Pelayanan Publik, Negara Kesejahteraan, Operator Services, Tata Kelola yang Baik, Ombudsman

Nuriyanto

Public Service in Indonesia, Have Based The Concept of “Welfare State”?

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

Preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 (UUD 1945) mandated that the established goals of the Republic of Indonesia, among others, is to promote the general welfare and to make smart the nation. The mandate implies the duty to meet the needs of all citizens through a system of government that supports the creation of a quality public service in order to meet basic needs and civil rights of every citizen for public goods, public services, and administrative services. Generally indeed the concept of public service as stipulated in Undang-Undang No. 25 tahun 2009 about Public Service was good enough. It's just that the implementation is still not ideal, because the good enough concept is not backed up by the threat of punishment appropriate and inappropriate. For example, the authors found in Article 34 is enough to provide the ideal behavior of the implementing rules of profesional public service, but if examined further in Article 54 until 58 a set of sanctions, none of penalty that could be imposed for implementing public service violation of the rules implementing the behavior of public service as stated in the Article 34. So if the executor violated ethical behavior in public service no penalty can be imposed for violations of the ethics of public service.

Keywords: *Public Service, Welfare State, Operator Services, Good Governance, Ombudsman*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Risnain, Muh.

Tafsir Putusan MK Nomor 32/PUU-X/2012 dan 62/PUU-X/2012 tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 454-467

Putusan MK dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala bukanlah putusan sengketa kepemilikan properti dalam konteks hukum perdata sebagaimana yang dipahami selama ini, tetapi putusan terhadap konstitusionalitas atas Undang-undang pembentukan wilayah baru dimana Pulau Berhala tercakup didalamnya terhadap UUD 1945. Dalam putusan sengketa kepemilikan pulau dalam dua perkara Nomor 32/PUU-X/2012 dan Nomor 62/PUU-X/2012 MK menafsirkan konstitusionalitas undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah tidak didasarkan pada alasan-alasan substansi konstitusionalitas Undang-undang pemekaran wilayah yang yang diuji terhadap UUD 1945, tetapi didasarkan pada pertimbangan pengakuan dan penghormatan pada putusan Mahkamah Agung yang telah memutus perkara *judicial review* dengan objek sengketa Pulau Berhala.

Kata Kunci: Pembentukan Daerah Baru, Sengketa, Penafsiran Hukum.

Risnain, Muh.

The interpretation of Mk Decision No. 32 / PUU-X / 2012 and 62 / PUU-X / 2012 on Berhala Island Ownership Dispute

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

The Decision of Constitutional Court concerning Berhala Island not a dispute of property belonging under civil law. This dispute are constitutionality of the law concerning establishsing a new local government to the UUD 1945. Under Decicion of Constitutional Court in case No. 32/PUU-X/2012 and No. 62/PUU-X/2012 judge of Constitutional Court interpretation law about establishsing a new local government not based on legal constitutionality of that law to the UUD 1945. The interpretation of judge of Constitutional Court based on recognition and respective to high court decicion in case judicial reviee about Berhala Island.

Keywords: *establishing new local government, Dispute, Legal Interpretation.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Hayat

Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 468-491

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan pemilihan umum nasional serentak antara pemilihan umum eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Pasca amandemen UUD 1945 mengalami berbagai komplikasi dalam sistem politik Indonesia secara nasional. Demokratisasi mengantarkan bangsa Indonesia beralih sistem pemerintahan, yaitu dari sistem parlementer menuju sistem presidensial. Pemilu sebagai proses demokrasi terhadap kepemimpinan pemerintah yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara. Sistem pemerintahan melalui konsensus dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mempunyai implikasi terhadap peningkatan efektifitas dan stabilitas negara. Problematikanya adalah antara sistem pemilu dengan sistem partai politik saat ini kurang efektif dalam pelaksanaan pemilu yang notabene diselenggarakan secara terpisah antara pilpres, pileg dan pilukada. Sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas problematika dalam pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah). Secara hirarki, sistem presidensial kurang relevan dengan sistem pemilu yang terpisah antara pemilu nasional (pileg dan pilpres) dan pilukada dengan sistem multi partai. Realitas politik dengan sistem yang dianut saat ini, menimbulkan berbagai konflik antar konstituen, ongkos politik yang sangat tinggi bagi pemerintah maupun kandidat (calon), menguatnya *money politics* yang sulit dihindari sebagai dampak suara terbanyak, pengaruh negatif terhadap psikologi kandidat ketika kalah ataupun menang dalam pertarungan politik, adanya koalisi yang tidak “sehat” dalam pelaksanaan pemerintahan, karena berbagai kepentingan ideologi politik dan individu, serta problematika terhadap kebijakan-kebijakan strategis pemerintahan. Korelasi antara sistem pemilu serentak dengan sistem multi partai yang disederhanakan merupakan solusi alternatif dalam penguatan sistem presidensial untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci: pemilu serentak, sistem pemilu, sistem partai politik, sistem presidensial

Hayat

Correlation of Elections Simultaneously With Simple Multi-Party for Strengthening Presidential System

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

Constitutional Court Decision No. 14/PUU-XI/2013 mandated national elections simultaneously between elections executive (President and Vice-President) and legislative (House of Representatives, Provincial and District/City). After the 1945 amendment to experience a variety of complications in the Indonesian political system nationally. Democratization deliver the Indonesian people switching system of government, ie from a presidential system to the parliamentary system. Elections as a democratic process to the leadership of the government elected by the people as a sovereign State. The system of government by consensus of the people, by the people and for the people has implications for improving the effectiveness and stability of the country. The Problem is the electoral system with the current political party system is less effective in the election which is actually held separately between the presidential election, and the election pileg. Giving rise to various problems of the complexity of government (central and local governments). In the hierarchy, the presidential system is less relevant to the separate electoral system between national elections (pileg and presidential) election and the multi-party system. Political reality with the current system adopted, lead to conflicts among constituents, a very high political costs for the government and the candidates (candidates), strengthening of money politics is difficult to avoid the impact of a majority vote, a negative effect on the psychology of candidates when lost or won in battle politics, coalitions are not "healthy" in the implementation of the government, due to various political ideologies and individual interests, as well as the problems of the strategic policies of government. The correlation between electoral systems simultaneously with a multi-party system is a simplified alternative solution in presidential systems strengthening to improve the welfare of the whole people of Indonesia.

Keywords: *concurrent election, the electoral system, political party system, presidential system*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Anggono, Bayu Dwi

Konstitusionalitas Dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 492-514

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 menyatakan Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yang oleh Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol disebut sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara. Mengingat manfaatnya bagi upaya membangun karakter bangsa, Mahkamah Konstitusi tetap menyatakan konstitusional upaya partai politik maupun lembaga negara lainnya yang melaksanakan pendidikan politik melalui pemasyarakatan Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika. Mahkamah Konstitusi memberikan model pendidikan karakter yang perlu dikembangkan yaitu tidak terbatas kepada keempat hal tersebut, melainkan masih banyak aspek lainnya antara lain, negara hukum, kedaulatan rakyat, wawasan nusantara, ketahanan nasional, dan lain sebagainya. Pemerintah pada dasarnya memegang tanggung jawab utama dalam melaksanakan pendidikan karakter bagi warga negaranya. Pemerintah perlu memikirkan alternatif untuk membentuk sebuah lembaga khusus untuk merumuskan dan melaksanakan pendidikan karakter bangsa yang efektif.

Kata Kunci: Konstitusionalitas, Pendidikan Karakter, Putusan MK

Anggono, Bayu Dwi

Constitutionality And Models of the National Character Education After Constitutional Court Decision No. 100 / PUU-XI / 2013

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

Constitutional Court Decision No. 100/PUU-XI/2013 stated that Pancasila as a basic state declared in the the 1945 preamble can not be equated with the 1945 Constitution, Unity in Diversity, and the Unitary State of Indonesia declared as the pillars of the nation and state as cited in the Article 34 paragraph (3b) letter a. Considering the benefits of the nation's effort to build a character, the Constitutional Court declared constitutional effort of political parties and other state agencies that carry out political education through the dissemination of Pancasila, the 1945 Constitution, Unity in Diversity. The Court sets a model of character education necessary to be developed which is not limited in the for pillars but it includes some other aspects such as the state of law, sovereignty, an insight of archipelago, national defense, and so forth. The government basically hold the primary responsibility for implementing character education for its citizens. Thus, the government needs to consider of alternatives to establish a special agency to formulate and implement effective national character education.

Keywords: *Constitutionality, Character Education, Constitutional Court Decision*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Arrsa, Ria Casmi

Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 515-537

Perkembangan transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pasca dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar rumusan tersebut maka suksesi kepemimpinan dalam cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dilaksanakan secara langsung sebagaimana mandat Pasal 22 E ayat (2). Namun demikian dalam praktek ketatanegaraan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa model pemilihan dimaksud inkonstitusional. Atas dasar itulah penilaian konstitusionalitas norma pemilihan serentak didasarkan pada metode tafsir konstitusi baik dari sisi original intent maupun tafsir sejarah. Desain konstitusional pemilihan umum serentak sebagaimana dimaksud lahir sebagai upaya untuk menggeser arah transisi demokrasi menuju pada penguatan sistem konsolidasi demokrasi agar praktek buram demokrasi langsung yang cenderung transaksional, koruptif, manipulatif, berbiaya tinggi dan melanggar kekuasaan dapat diminimalisasi dalam praktek ketatanegaraan yang berdimensikan pada paham demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Inkonstitusional, Demokrasi

Arrsa, Ria Casmi

Simultaneously Elections and the Future of Democracy Consolidation

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

The development of democracy in Indonesia is running very rapidly after the 1945 amendment. One of the developments within the frame of politics characterized by constitutional formula that provides a basic framework state that sovereignty belongs to the people and carried out in accordance with the Constitution. On the basis of the formulation of the succession of leadership in the executive and legislative branches are directly implemented as the mandate of Article 22 E of paragraph (2). However, in practice the constitutional arrangements in the Law Number 42 Year 2008 concerning General Pemilihan President and Vice President shows inconsistent with the statement in the constitution . As set out in Article 3 paragraph (5) states that the election of President and Vice- President held after an election DPR, DPD and DPRD. At the end of the Constitutional Court through Decision No. 14/PUU-XI/2013 stated that the selection of models is unconstitutional. Based on that assessment constitutionality of norms selection method based on the simultaneous interpretation of the constitution of both the original intent and interpretation of history. Design constitutional elections simultaneously referred born as an attempt to shift the direction of the transition towards democracy in the reinforcement system in order consolidation of democratic practice direct democracy tends opaque transactional, corrupt, manipulative, high costs and preserve power can be minimized in the practice of constitutional democracy dimation to understand and sovereignty of the people.

Keywords: *General Election, Sovereignty of the People, Unconstitutional, Democracy*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Marbun, Rocky

Rekonstruksi Sistem Pidana dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep Ultimum Remedium

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 538-558

Penggunaan sanksi pidana di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan, menimbulkan permasalahan hukum dalam tataran konseptual. Bahwa Hukum Pajak merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, membutuhkan upaya paksa bagi Wajib Pajak, khususnya Pengusaha Kena Pajak (PKP), yang pada prinsipnya merupakan suatu bentuk kriminalisasi terhadap perilaku administratif. Hukum Pidana, melalui Asas Legalitas menginginkan adanya pengaturan norma sanksi yang tegas dan jelas di dalam peraturan perundang-undangan, nampak justru dilanggar dalam UU KUP tersebut. Parameter tindak pidana perpajakan hanya dibatasi dengan unsur kealpaan dan kesengajaan, yang penerapannya didasarkan kepada diskresi dari institusi yang berwenang. Sehingga memunculkan perilaku transaksional dalam tataran praktis. Oleh karena itu, prinsip *ultimum remedium*, menjadi sangat penting untuk menghindari penggunaan diskresi yang sewenang-wenang.

Kata Kunci: *Tindak Pidana Perpajakan, Kriminalisasi, Ultimum Remedium*

Marbun, Rocky

Reconstruction Of Penal system In Taxation Law Based On The Concept Ultimum Remedium

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

Implementation of criminal sanctions in the Act No. 28 Year 2007 on General Rules of Taxation, give rise to legal issues in conceptual level. That the Tax Law, is a part of the State Administration Law, requiring forceful measures for taxpayers, especially the Taxable Entrepreneur, which in principle is a form of criminalization of administrative behavior. Criminal Law, through the principle of legality, wants a norm setting strict sanctions and obviously in the legislation, it appears to be broken in the Act No. 28 Year 2007 on General Rules of Taxation. Parameters of the crime of taxation is limited only by the elements of negligence and intentional, with the implementation under based on discretion of of the competent institution. Thus, gave rise the transactional behavior in a practical level. Therefore, the principle of ultimum remedium, becomes extremely important to avoid the use of arbitrary of discretion.

Keywords: *Tax Crime, Criminalisation, ultimum Remedium*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Jumhur, Helni Mutiarsih

Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 2 hlm. 559-576

Penelitian memfokuskan pada ditemukannya model kelembagaan nama domain yang dibentuk oleh masyarakat tetapi masih dibawah pengendalian pemerintah dimana pembentukan lembaga pengelola pendaftaran nama domain (*registri*) dibentuk berdasarkan rekomendasi forum nama domain sehingga sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam UUIITE yaitu membentuk lembaga nama domain yang berasal dari pemerintah dan atau masyarakat untuk menjamin kepastian hukum para pengguna nama domain. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif kualitatif dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan guna mengharmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal dan horizontal guna mengetahui permasalahan yang terjadi dalam pembentukan lembaga nama domain dan didukung dengan data primer berupa wawancara mendalam dengan expertis di bidang teknologi Informasi. Kesimpulannya yang didapat dari penelitian ini adalah model lembaga pendaftaran nama domain (*registrar*) yang dibentuk adalah berasal dari masyarakat yang telah mendapat lisensi dari lembaga pengelola nama domain (*registri*) yang telah direkomendasikan oleh pemerintah melalui forum nama domain.

Kata Kunci: *nama domain, model kelembagaan , pemerintah*

Jumhur, Helni Mutiarsih

Model Registration Domain Name Institutions Associated With Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Towards Legal Certainty

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

The research focuses on the institutional model of the domain name ditemukannya formed by society but still under the control of government in which the formation of a domain name registration management agency (registry) was formed on the recommendation of a domain name forum so that in accordance with the principles contained in that form institutions UUTE domain name come from the government or the public and to ensure legal certainty of the user domain name . The method used is qualitative normative juridical using secondary data in the form of legislation in order to harmonize legislation both vertically and horizontally in order to find out the problems that occur in the establishment of a domain name and is supported by the primary data in the form of in-depth interviews with expertis in the field Information technology . The conclusion derived from this study is a model of the domain name registration body (registrar) is formed from the community who have received a license from the agency managing the domain name (registry) that has been recommended by the government through forums domain name

Keywords: domain name , institutional models , government

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Astomo, Putera

Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm. 577-599

Di era demokrasi langsung menuntut pembaharuan hukum nasional. Salah satu bagian pembaharuan hukum nasional, yaitu pembentukan undang-undang yang mengatur kehidupan seluruh bidang kehidupan. Secara formal dan substansi, undang-undang harus mencerminkan aspirasi rakyat (responsif) sehingga dalam proses pembentukannya pun juga melibatkan partisipasi aktif dari rakyat itu sendiri.

Kata Kunci: undang-undang, pembaharuan hukum nasional, demokrasi.

Astomo, Putera

Formation Law in the Context of National Legal Reform in the Era of Democracy

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

On direct democracy era to demand national law reform. That one of part national law reform, that is to form legislation which to regulate whole life levels. If formal and substantial, legislation must be mirror populace aspiration (responsive) until in to form it also to involve active participation from the self populace.

Keywords: *legislation, national law reform, democracy*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Rauta, Umbu

Menggagas Pilpres Yang Demokratis Dan Aspiratif

Jurnal Konstitusi Vol. 11 No. 3 hlm 600-616

Sejak tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Secara normatif, Indonesia telah berupaya mewujudkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis, sebagaimana tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan. Tulisan ini bermaksud mengidentifikasi sejumlah permasalahan pilpres, sekaligus menggagas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

Kata Kunci: Pemilihan Presiden, Demokratis, Aspiratif

Rauta, Umbu

Initiating Presidential Election The Democratic And Aspirational

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 11 No. 3

Since the 2004, election of the president and vice president made directly by the people. Normatively, Indonesia has been striving for election of the president and vice president are more democratic, as reflected through the freedom and the involvement of a political party or coalition of political parties contesting the election to carry the presidential and vice presidential candidates meet all the requirements specified in the legislation. However, in practice the presidential election in 2004 and 2009, found several problems. This paper is intended to identify a number of election issues, once initiated the implementation of a formula for the realization of a more democratic election and aspirative.

Keywords: *President Election, democratic, aspirative*

Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia¹

Saldi Isra

*Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang*

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Keberadaan pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 1945 membuktikan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkomitmen mengakui dan menghormati HAM. Dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, UUD 1945 memberikan kewenangan uji materil kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Beberapa putusan MK dapat dijadikan bukti untuk menilai bahwa uji materil yang dilakukan MK adalah untuk melindungi dan memajukan HAM. MK tidak saja bertindak sebagai lembaga pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*), melainkan juga sebagai lembaga pengawal tegaknya HAM. Melalui kewenangan uji materil yang dimilikinya, MK tampil sebagai lembaga penegak hukum yang mengawal berjalannya kekuasaan negara agar tidak terjebak pada tindakan sewenang-wenang dan melanggar HAM.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Hak Asasi Manusia, Uji Materil

Abstract

The presence of articles on human rights in 1945 affirmed that Indonesia respect of human rights. In order to provide protection and guarantee of human rights, the 1945 Constitution authorizes judicial review to the Constitutional Court. Some of the verdict of the Court could be used as evidence that the Court conducted to protect and promote human rights. Constitutional Court not only act as guardian

¹ Tulisan ini pernah disampaikan di Seminar Internasional "Comparative Study on Constitution of Indonesia and Malaysia : Human Rights Discourses", diadakah oleh Fakultas Hukum Universitas Eka Sakti, Padang, 2 Juli 2012.

of the constitution institutions, but also as the guardian of human rights. Through its judicial review authority, the Constitutional Court appeared as law enforcement agencies that oversee the passage of state power in order not to violate of human rights.

Keyword: *The Constitutional Court, Human Right, Judicial Review*

PENDAHULUAN

Secara umum, konstitusi sebagai sebuah aturan dasar terdiri dari dua bagian yang berbeda, bagian formiil dan materiil.² Bagian formiil berisi aturan-aturan yang berkenaan dengan badan-badan atau lembaga-lembaga negara dan prinsip-prinsip struktural pokok dari negara, misalnya mengenai pemisahan kekuasaan dan sistem pemerintahan. Sedangkan bagian materiil dari konstitusi berisi tentang nilai-nilai, maksud dan tujuan yang hendak dicapai negara serta hak asasi manusia (HAM).³

Sebagai konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada pokoknya memuat dua bagian dimaksud. Khusus untuk bagian materiil, pendiri bangsa (*the founding fathers*) mengidealkan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*). Penegasan Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum dapat dibaca dalam Penjelasan umum UUD 1945. Bahkan, pada perubahan UUD 1945 (1999-2002), gagasan itu dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum diiringi dengan pengaturan tentang hak asasi manusia yang lebih luas dan komprehensif pada Bab khusus, yaitu Bab XI A yang terdiri dari Pasal 28A-28J. Dalam bab ini semua aspek hak asasi mendapatkan jaminan. Aspek tersebut tidak hanya hak di bidang sipil dan politik, tetapi juga hak atas kesejahteraan masyarakat seperti hak di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Pengaturan HAM dalam UUD 1945 merupakan komitmen negara untuk memenuhi syarat keberadaan Indonesia sebagai negara hukum.⁴

² Manfred Nowak, *Pengantar pada Rezim HAM Internasional*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law kerjasama dengan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, 2003, h. 15

³ *Ibid.*

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, h. 166

Ketika dijamin dan dilindungi secara konstitusional, bukan berarti HAM secara pasti akan dihormati. Jaminan di tingkat konstitusi tentunya baru sebatas norma yang mengatur bahwa hak asasi manusia itu ada, diakui dan dilindungi. Sementara itu, implementasinya bergantung pada ketersediaan infrastruktur kelembagaan, mekanisme dan komitmen penyelenggara negara. Sehubungan dengan itu, makalah ini akan mengulas perkembangan pemikiran konsep HAM yang dikaitkan dengan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) sebagai salah satu mekanisme perlindungan HAM di Indonesia terutama setelah perubahan UUD 1945.

PEMBAHASAN

A. Perkembangan Pemikiran Konsep HAM

Pada dasarnya, konsep HAM itu sampai sekarang belum pernah berubah. Hanya terjadi pergeseran penekanannya saja seiring dengan perkembangan waktu, perkembangan negara dan pergaulan masyarakat internasional. Pergeseran itulah yang dimaksud dengan perkembangan pemikiran yang akan diulas di sini. Bagaimana pemikiran tentang konsep HAM pada awal kelahirannya dan apa perkembangannya pada masa kekinian (*kontemporer*).⁵

No.	Zaman Awal Kelahiran Konsep HAM	Zaman Kontemporer
1.	Istilah yang digunakan adalah <i>man's right</i> atau hak laki-laki. Hanya laki-laki yang diakui sebagai subjek hak, sementara perempuan tidak atau hanya dianggap sebagai nomor dua. Misalnya Konstitusi AS versi 1776, hak yang dimaksud adalah hak laki-laki.	Istilah yang digunakan adalah <i>human rights</i> atau hak manusia. Subjek hak itu bukan saja laki-laki, melainkan adalah individu, tidak pandang apakah laki-laki atau perempuan.
2.	Pada awal kelahirannya, hak manusia hanya dituangkan dalam hukum nasional masing-masing negara.	Saat ini, hak asasi tidak hanya diatur dalam UU nasional, tetapi juga diatur dalam perjanjian atau konvensi internasional.

⁵ Sebagian gagasan perbandingan pemikiran ini dikembangkan dari poin-poin Kuliah Umum Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, dalam Kursus Hak Asasi Manusia Untuk Pengacara Angkatan XIII yang diselenggarakan ELSAM bekerjasama dengan *Legal Development Facility*, 2009.

3.	Hak-hak individu warga negara (<i>citizen's individual rights</i>). Hak itu adalah hak sesama manusia. Penekanannya adalah hak individual.	Jika dulu dianggap sebagai hak individu, sekarang hak asasi juga harus dipandang sebagai kepatutan moral, dalam arti kepentingan umum juga harus difikirkan.
4.	HAM merupakan kebebasan (<i>freedom to..</i>).	Kebebasan tidak saja bebas, tetapi bukan sekedar bebas untuk (<i>freedom to..</i>), misal bebas ikut memilih, tetapi juga bebas dari (<i>freedom from..</i>), misalnya bebas dari rasa takut.
5.	HAM itu adalah hak atas kebebasan dibidang politik (<i>on civil and political right</i>).	<i>On economic, social and cultural right.</i> Kalau dulu hanya hak sipol, tapi sekarang titik tekannya adalah hak ekosob, misal hak atas perhidupan yang layak, hak atas pendidikan yang cukup, dan lai sebagainya.
6.	Posisi negara dibidang ini adalah negara tidak ikut campur (<i>govermen's hands-off policy</i>). Semboyan pada waktu itu adalah : Biarkan kami (warga) berjalan kemanapun, tidak perlu dicampuri.	Posisi negara tidak lagi angkat tangan atau tidak turut campur, tetapi turun tangan atau memfasilitasi dan memberdayakan kehidupan warganya.
7.	HAM berlaku sejagat, univesal (<i>universalism</i>). Bahkan dipahami bahwa apa yang baik bagi eropa atau amerika, pasti bagi bangsa lain.	Sekarang muncul paham pluralisme (<i>pluralism</i>) dan partikular (<i>particularism</i>). Apa yang baik di Eropa belum tentu baik untuk bangsa lain.

Merujuk perkembangan pemikiran tentang konsep di atas, ternyata isu HAM bukanlah sesuatu yang statis, melainkan konsep yang dinamis. Konsep HAM berkembang seiring dengan perkembangan manusia, khususnya dalam konteks kehidupan bernegara. Bahkan, HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.⁶ Dalam konteks keindonesiaan, sebagaimana diuraikan berikut ini, konsep HAM kontemporer sesungguhnya menjiwai pengaturan HAM dalam UUD 1945.

⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit.*, h. 166

B. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945

Konsep⁷ dan pengaturan HAM dalam UUD 1945 disahkan pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR 18 Agustus 2000. Sebelum disahkan, materi tentang hak asasi manusia sudah mulai dibahas sejak tahun 1999. Materi ini pertama kali dibahas dalam Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja (BP) MPR. Berikutnya, hasil pembahasan PAH III dilanjutkan PAH I pada rentang waktu 1999-2000. Pembahasan oleh PAH I menghasilkan draf perubahan pasal-pasal mengenai HAM. Rancangan itu kemudian dibawa ke forum Komisi A dalam ST MPR 2000⁸ dan kemudian disahkan melalui Rapat Paripurna MPR.

Ketentuan mengenai hak asasi manusia dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari sepuluh pasal. Pasal-pasal dimaksud adalah Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I dan Pasal 28J. Sepuluh pasal tersebut terdiri dari 26 ayat. Dari 26 ayat dimaksud, 21 ayat di antaranya mengatur tentang hak, dua ayat mengatur tentang kewajiban, dua ayat menyangkut pembatasan hak, satu ayat pengaturan lebih lanjut terkait jaminan pelaksanaan HAM.

Pertama, ketentuan tentang hak, dari 21 ketentuan terkait hak dapat dibagi lagi atas ketentuan yang mengatur hak individu secara umum, hak yang khusus dimiliki warga negara dan hak kelompok rentan. Dari jumlah itu, ada 18 ketentuan terkait hak individu, satu ketentuan khusus untuk warga negara dan dua ketentuan terkait kelompok khusus, yaitu anak dan masyarakat tradisional. Hak yang bersifat individual adalah hak setiap individu manusia. Hak ini dalam konstitusi dirumuskan dengan kalimat “setiap orang”. Setiap orang berarti siapa saja. Tindakan apakah warga negara Indonesia atau bukan. Sepanjang dia manusia dan hidup di Indonesia, maka UUD 1945 mengakui dan menjamin keberadaan dan kelangsungan hak asasinya. Rumusan serupa juga ditemukan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) dan berbagai konvensi utama di bidang hak asasi manusia.

⁷ Secara etimologi, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep diartikan sebagai ide atau pengertian yang diabstraksikan dari peristiwa konkrit atau gambaran dari objek, proses atau apapun yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain. Istilah konsep berasal dari bahasa latin *conceptum*, artinya sesuatu yang dipahami. Aristoteles dalam “*The classical theory of concepts*” menyatakan bahwa konsep merupakan penyusun utama dalam pembentukan pengetahuan ilmiah dan filsafat pemikiran manusia. Konsep merupakan abstraksi suatu ide atau gambaran mental, yang dinyatakan dalam suatu kata atau simbol (<http://id.wikipedia.org/wiki/Konsep>, diunduh 29/6-2012). Dalam hubungannya dengan konsep hak asasi manusia, berarti abstraksi tentang hak asasi manusia. Gambaran tentang subjek, objek, pengaturan dan proses tegak dan dihormatinya hak asasi manusia.

⁸ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 8

Hal demikian menunjukkan bahwa HAM dalam UUD 1945 merupakan hak-hak yang juga diakui secara universal. Selain itu, dengan rumusan hak yang begitu terbuka, UUD 1945 secara prinsip mengadopsi semangat bahwa HAM memiliki nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang berlaku universal.⁹ Hak (individu) yang diatur dalam UUD 1945 sama dengan hak yang diatur dan dipersepsikan oleh dunia. Hak yang terkategori sebagai hak individu yang diatur dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.¹⁰
2. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.¹¹
3. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.¹²
4. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.¹³
5. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹⁴
6. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.¹⁵
7. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.¹⁶
8. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.¹⁷
9. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.¹⁸

⁹ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2011, h. 7

¹⁰ Pasal 28A UUD 1945.

¹¹ Pasal 28B ayat (1) UUD 1945

¹² Pasal 28C ayat (1) UUD 1945

¹³ Pasal 28C ayat (2) UUD 1945

¹⁴ Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

¹⁵ Pasal 28D ayat (2) UUD 1945

¹⁶ Pasal 28E ayat (4) UUD 1945

¹⁷ Pasal 28E ayat (1) UUD 1945

¹⁸ Pasal 28E ayat (2) UUD 1945

10. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.¹⁹
11. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.²⁰
12. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.²¹
13. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.²²
14. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.²³
15. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.²⁴
16. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.²⁵
17. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.²⁶
18. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.²⁷

Adapun ketentuan terkait hak yang diakui khusus bagi warga negara merupakan hak yang tidak berlaku bagi siapa saja seperti hak yang bersifat

¹⁹ Pasal 28E ayat (3) UUD 1945

²⁰ Pasal 28F UUD 1945.

²¹ Pasal 28G ayat (1) UUD 1945

²² Pasal 28G ayat (2) UUD 1945

²³ Pasal 28H ayat (1) UUD 1945

²⁴ Pasal 28H ayat (2) UUD 1945

²⁵ Pasal 28H ayat (3) UUD 1945

²⁶ Pasal 28H ayat (4) UUD 1945

²⁷ Pasal 28I ayat (2) UUD 1945

individual, melainkan hanya diakui sebagai hak individu yang berstatus warga negara saja. Hak ini tidak berlaku umum. Hak ini hanya dimiliki individu yang memenuhi kualifikasi tertentu, yaitu sebagai warga negara Indonesia. Hak dimaksud adalah hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.²⁸

Sedangkan hak terkait kelompok khusus merupakan hak bagi kelompok yang “dikhususkannya” oleh UUD 1945. Disebut kelompok khusus, karena UUD 1945 mengaturnya secara tersendiri dengan istilah tersendiri pula. Sekalipun sudah ada ketentuan terkait hak yang serupa, namun UUD 1945 tetap mengaturnya secara tersendiri. Contohnya hak anak atas kelangsungan hidup. Hak ini diatur secara khusus dalam Pasal 28B Ayat (2) UUD 1945. Padahal pada Pasal 28A UUD 1945 telah mengatur tentang hak setiap orang untuk hidup (setiap orang berarti juga termasuk anak, karena anak juga merupakan orang). Hal itu menandakan bahwa UUD 1945 memberikan perhatian khusus terhadap anak. Sebab, anak merupakan salah satu kelompok yang sangat rentan menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia.

Selain anak, kelompok yang juga mendapatkan perhatian khusus dalam UUD 1945 adalah masyarakat tradisional masyarakat hukum adat. Pengakuan hak masyarakat adat atau *indigenous people* merupakan konsekuensi dari bahwa Indonesia adalah Negara yang multi-etnik, multi-kultur, multi-agama, dan multi-bahasa.²⁹ Jaminan penghormatan hak masyarakat tradisional diatur dalam Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan *Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*.

Kedua, ketentuan terkait kewajiban dalam konteks hak asasi manusia, terdapat dua ayat yang mengaturnya dalam UUD 1945, yaitu :

1. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.³⁰
2. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³¹

²⁸ Pasal 28D ayat (2) UUD 1945

²⁹ Buku Informasi (Seri ke-4), *Kompilasi Rekomendasi Terhadap Indonesia oleh Mekanisme HAM PBB (Treaty Bodies, Special Procedures, Universal Periodic Review)*, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, h. 241

³⁰ Pasal 28I ayat (4) UUD 1945

³¹ Pasal 28 J ayat (1) UUD 1945

Apa yang diatur dalam Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945 sebagaimana pada poin satu di atas merupakan ketentuan yang berkenaan dengan kewajiban dalam konteks hak asasi manusia. Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan kewajiban negara. Oleh karena itu, negara terutama pemerintah wajib melaksanakannya. Ada empat kewajiban yang dibebankan kepada negara terkait hak asasi manusia, yaitu: melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia.

Selain negara, juga ada pihak lain yang dibebani kewajiban terkait hak asasi manusia, yaitu individu. Berbeda dengan negara, individu hanya dibebani kewajiban untuk menghormati HAM orang lain. Sesuai dengan Pasal 28J Ayat (1), individu tentunya tidak dibebani kewajiban-kewajiban lain sebagaimana yang dibebankan kepada negara melalui Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945.

Ketiga, ketentuan terkait pembatasan hak. Selain mengatur pengakuan terhadap HAM, UUD 1945 juga mengatur tentang pembatasan hak. Terdapat dua ayat terkait pembatasan hak, yaitu:

1. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.³²
2. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.³³

Ketentuan pada poin satu di atas dimuat dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, hak asasi manusia yang dimiliki setiap orang atau setiap individu bukan tanpa batas. Melainkan bahwa hak seseorang hanya bebas dimiliki dan dilaksanakan sepanjang pelaksanaannya tidak melanggar hak dan kebebasan orang lain. Adapun maksud pembatasan hak hanyalah sebatas untuk menjamin agar pelaksanaan kebebasan seseorang

³² Pasal 28J UUD 1945.

³³ Pasal 28I ayat (1) UUD 1945

tidak berbenturan dengan pelaksanaan hak kebebasan manusia lainnya. Itu berarti bahwa pembatasan hak untuk maksud selain itu, sama sekali tidak dapat dibenarkan.

Pembatasan hak sebagaimana dimaksud Pasal 28J Ayat (2) merupakan otoritas negara. Hanya saja, terdapat ketentuan yang mengatur bahwa ada sejumlah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Artinya negara tidak dapat menyimpangi tanggung jawabnya secara hukum,³⁴ termasuk keadaan darurat sekalipun.³⁵ Sebab, hak-hak ini memiliki sifat absolut.³⁶ Hak tersebut merupakan HAM minimal yang tidak boleh dilanggar dalam kondisi apapun (*non derogable*).³⁷ Hak-hak itulah yang diatur dalam Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 sebagaimana terdapat pada poin dua di atas.

Keempat, ketentuan tentang pengaturan lebih lanjut terkait jaminan pelaksanaan hak asasi manusia. Terdapat satu ayat pada Bab Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 yang memberi mandat kepada peraturan perundang-undangan untuk mengatur pelaksanaan hak asasi manusia. Pengaturan itu dimaksudkan agar pelaksanaan hak asasi manusia dilakukan sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 28I ayat (5) UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikonstruksi sebuah konsep bahwa terdapat subjek yang bertindak selaku pemangku kewajiban dan subjek yang bertindak sebagai pemangku hak dalam konteks hukum hak asasi manusia. Pemangku kewajiban menurut UUD 1945 adalah negara dan individu. Negara dan individu memiliki beban kewajiban yang berbeda. Sebagai subjek, negara menjalankan kewajiban sebagaimana diatur Pasal 28I Ayat (4), sedangkan individu menjalankan kewajiban sebagaimana termuat dalam Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.

Kewajiban negara yang ditegaskan Pasal 28I Ayat (4) adalah berkenaan dengan kewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, peradilan dan praktis yang diperlukan untuk memastikan bahwa hak-hak yang diperhatikan dilaksanakan sebesar mungkin.³⁸ Artinya semua lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi negara memiliki beban tanggung jawab atas

³⁴ Seri Bahan Bacaan Kursus HAM, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: ELSAM, 2009, h. 41

³⁵ Manfred Nowak, *Op.cit.*, h. 62

³⁶ Ifdhal Kasim, *Hak Sipil dan Politik Esai-esai Pilihan (Buku I)*, Jakarta: ELSAM, 2001, h.xii

³⁷ Todung Mulya Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, h. 190

³⁸ Manfred Nowak, *Op.cit.*, h. 51

terselenggaranya penghormatan, penegakan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia.

Selain negara dan individu, yang juga bertindak sebagai pemangku kewajiban dalam HAM adalah korporasi multinasional. Masuknya korporasi multinasional sebagai pemangku kewajiban karena berbagai kebijakan negara di bidang ekonomi tidak saja sepenuhnya dibuat oleh negara, melainkan dibuat bersama atau atas instruksi dan pengaruh lembaga dana internasional dan kepentingan investasi perusahaan multinasional.³⁹ Adapun pemangku hak adalah individu dan kelompok khusus. Setiap individu merupakan pemangku hak atas segala hak yang dijamin dalam UUD 1945. Begitu juga dengan kelompok khusus seperti masyarakat hukum adat juga bertindak sebagai pemangku hak seperti dijamin dalam Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945.

C. *Judicial Review* Sebagai Salah Satu Mekanisme Perlindungan HAM

UUD 1945 telah memberikan pengakuan dan jaminan atas HAM. Pertanyaan mendasar yang dapat dikemukakan: bagaimanakah memberikan jaminan agar hak-hak tersebut tidak dilanggar?⁴⁰ Pertanyaan ini menjadi penting karena HAM yang dilindungi secara konstitusional melalui UUD 1945 akan dapat dilanggar karena alasan dan kepentingan tertentu, terutama terkait dengan kepentingan politik jangka pendek pembentuk undang-undang. Terkait kekawatiran tersebut Jeremy Waldron dalam *The Dignity of Legislation* menegaskan *that legislation and legislatures have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as respectable source of law.*⁴¹

Khusus terkait pelanggaran dalam bentuk kelalaian, berbagai regulasi dan kebijakan yang dikeluarkan negara berpuang besar untuk itu. Peraturan perundang-undang yang dibuat baik oleh *primary legislator*, dalam hal ini DPR dan pemerintah (berupa undang-undang), maupun *secondary legislator* tidak selalu peka terhadap HAM. Terkadang kebijakan dikeluarkan secara sewenang-wenang, sehingga berpotensi untuk terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Terhadap kemungkinan pelanggaran melalui kebijakan atau regulasi,

³⁹ Seri Bahan Bacaan Kursus HAM, *Op.cit.*, h. 55

⁴⁰ Pelanggaran HAM didefinisikan sebagai suatu pelanggaran terhadap kewajiban negara yang termuat dalam konstitusi dan instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia. Apabila negara tidak melaksanakan kewajiban konstitusionalnya, maka negara bersangkutan dapat dikategorikan telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Pelanggaran HAM dapat terjadi dalam dua bentuk. *Pertama*, dilakukan dengan perbuatannya sendiri (*act by commission*). *Kedua*, terjadi karena kelalaiannya sendiri (*act by omission*). Pelanggaran dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh negara melalui aparatnya. Sedangkan pelanggaran dalam bentuk kelalaian dilakukan negara melalui kebijakan yang dibuatnya.

⁴¹ Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999, h. 1.

UUD 1945 memberikan ruang bagi setiap warga negara yang merasa haknya dilanggar untuk mengujinya melalui mekanisme *judicial review* kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam UUD 1945 peluang untuk mengajukan *judicial review* diatur dalam Pasal 24C Ayat (1) dan Pasal 24A ayat (1). Masing-masing ketentuan berbunyi sebagai berikut :

a. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

b. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA) memiliki hak atau wewenang untuk melakukan uji materil terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, Sri Soemantri mengemukakan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁴² Mekanisme uji materil diyakini akan mampu menjaga keseimbangan dalam pelaksanaan *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara. Selain itu, *judicial review* menimbulkan prinsip *prudential* (kehati-hatian) pembentuk undang-undang ketika membahas rancangan undang-undang.⁴³ Sebab, hak *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk mengontrol kekuasaan legislatif, Presiden dan DPD.⁴⁴ Selain itu, yang jauh lebih penting adalah menjaga agar produk peraturan perundang-undangan

⁴² Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumnus, 1997, h. 11

⁴³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 311.

⁴⁴ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, h. 385

tidak menyimpang dari UUD 1945⁴⁵ atau supaya hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin UUD 1945 tetap terlindungi.

D. Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan HAM

Pembentukan MK sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Dalam negara hukum harus ada paham konstitusionalisme, di mana tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.⁴⁶ Untuk memastikan tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan UUD, maka salah satu jalan yang ditempuh adalah memberikan wewenang atau hak uji materil kepada lembaga kekuasaan kehakiman. Apabila warga negara, baik perorangan maupun komunitas atau badan hukum yang merasa atau menganggap hak konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya undang-undang, mereka dapat mengajukan pengujian atas undang-undang yang bersangkutan kepada Mahkamah Konstitusi.⁴⁷ Khusus untuk perorangan warga negara dan kesatuan masyarakat hukum adat, mekanisme uji materil juga ditujukan untuk menjamin terlindunginya HAM yang dijamin UUD 1945.

Beberapa putusan MK dapat dijadikan bukti untuk menilai bahwa uji materil yang dilakukan MK adalah untuk melindungi dan memajukan HAM di antaranya: (1) Putusan No 011-017/PUU-VIII/2003 tentang pengujian Undang-Undang No 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (2) Putusan No 6-13-20/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang No 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia; (3) Putusan No 55/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; (4) Putusan No 27/PUU-IX/2011 tentang pengujian Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pertama, hak untuk memajukan diri, hak atas pengakuan dan jaminan atas kepastian hukum, hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan dan hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif merupakan HAM yang dijamin dan dilindungi melalui Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3), dan Pasal 28 I Ayat (2)

⁴⁵ Beni K. Harman & Hendarji (Ed), *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991, h. 40-41

⁴⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit.*, h. 153

⁴⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 51

UUD 1945. Sementara, melalui ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-undang No 12 Tahun 2003, yang berisi larangan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten atau Kota bagi mereka yang “*bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30.S/PKI atau organisasi terlarang lainnya*”, hak-hak asasi yang dijamin UUD 1945 di atas justru dilanggar.

Di sini, putusan MK menyatakan tindakan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik tidak dibenarkan.⁴⁸ Dalam ranah sipil dan politik, hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga Negara.⁴⁹ Atas dasar pertimbangan tersebut, MK menyatakan Pasal 60 huruf g Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan putusan tersebut, hak warga negara yang dicap pernah terlibat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam G.30.S/PKI telah dipulihkan. Putusan MK ini dinilai sebagai sebuah tonggak baru dalam sejarah Indonesia yang bisa jadi akan memiliki implikasi-implikasi luas bagi masa depan demokrasi di Indonesia.⁵⁰ Tidak hanya itu, salah satu hal penting dari putusan ini menurut Todung Mulya Lubis, MK berjaya keluar dari pertimbangan politis dengan menggunakan argumen-argumen dan penjelasan pasal-pasal HAM yang dimuat dalam standar dan norma domestik dan internasional.⁵¹

Kedua, hak untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan, hak atas pengakuan dan jaminan atas kepastian hukum, hak untuk memiliki hak milik pribadi, hak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi merupakan hak yang diakui dan dijamin dalam Pasal 28E ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28 H ayat (4) dan Pasal 28 F UUD 1945. Sementara itu, Pasal 30 Ayat (3) huruf c Undang-

⁴⁸ Putusan Nomor 011-017/PUU-VIII/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, h. 33

⁴⁹ *Ibid.*, h. 35

⁵⁰ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, h. 383

⁵¹ Todung Mulya Lubis, *Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No 11-17/PUU-I/2003 dari Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional*, dalam *Jurnal Konstitusi*, vol 1 no 12004, h. 19.

Undang No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menyatakan “*Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan: pengawasan peredaran barang cetakan*”.

Atas dasar ketentuan itu, pejabat berwenang diberikan otoritas untuk memprediksi sesuatu sebagai hal yang berpotensi meresahkan masyarakat dan atau berpotensi mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.⁵² Sehingga, Kejaksaan Agung sebagai lembaga yang diberikan otoritas pun telah melarang beredarnya Buku Enam Jalan Menuju Tuhan.⁵³ Kewenangan larangan peredaran buku sebagai langkah preventif ini cenderung hanya bersifat prediktif bahkan ramalan, karena tidak memiliki parameter objektif sebagai rambu-rambu agar kewenangan tersebut tidak bertentangan dengan hukum dasar yang ada di UUD 1945. Prediksi yang memperkirakan keresahan dapat timbul di masyarakat akibat peredaran buku tersebut, tidak serta merta menjadi alasan pembenar untuk merugikan hak konstitusional warga negara.⁵⁴ Sehingga kewenangan itu menimbulkan kesewenang-wenangan⁵⁵ dan pelanggaran terhadap HAM.

Dalam pertimbangannya, MK menilai, pelarangan pendedaran buku-buku sebagai suatu sumber informasi, penyitaan tanpa proses pengadilan, merupakan tindakan yang tidak sejalan bahkan bertentangan dengan Pasal 28F UUD 1945.⁵⁶ Selain itu, pemberian kewenangan untuk melakukan pelarangan atas sesuatu yang merupakan pembatasan hak asasi tanpa melalui *due process of law*, jelas tidak termasuk dalam pengertian pembatasan kebebasan seperti yang dimaksud Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945.⁵⁷ Menurut MK, pengawasan atas peredaran barang cetakan dapat dilakukan Kejaksaan melalui upaya penyelidikan, penyidikan, penyitaan, penggeledahan, penuntutan, dan penyidangan sesuai dengan *due process of law*, yang berujung pada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang kemudian dieksekusi kejaksaan.⁵⁸ Atas dasar pertimbangan itu, MK menyatakan Pasal 30 ayat (3) huruf c Undang-Undang No 16/ 2004 tentang Kejaksaan RI bertentangan dengan UUD 1945.

⁵² Putusan Nomor 6-13-20/PUU_VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, h. 12

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, h. 242

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, h. 245-246

Berdasarkan putusan tersebut, hak seseorang untuk bebas mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan serta hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi sebagaimana dijamin UUD 1945 telah dijaga dan dilindungi dari penyelenggaraan kekuasaan negara secara sewenang-wenang.

Ketiga, hak atas pengakuan dan jaminan atas kepastian hukum, hak mengembangkan diri demi memenuhi kebutuhan hidup dijamin dan dilindungi dengan instrumen Pasal 28D Ayat (1) dan Pasal 28 G Ayat (1) UUD 1945. Dari jaminan konstitusional dimaksud, maka setiap orang berhak mengembangkan diri demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu, tidak dibenarkan adanya pembatasan terhadap hak ini. Sementara, Pasal 21⁵⁹ dan dan Pasal 47 Ayat (1)⁶⁰ dan (2)⁶¹ Undang-Undang No 18/2004 tentang Perkebunan dinilai memiliki rumusan yang luas dan telah membatasi HAM untuk mengembangkan diri, dalam rangka memenuhi *basic needs* sebagai manusia.⁶²

Dalam pertimbangannya, MK menilai rumusan Pasal 21 yang diikuti dengan Pasal 47 Undang-Undang Perkebunan sangat luas dan tidak terbatas. Rumusan pasal tersebut tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang potensial melanggar hak-hak konstitusional warga negara.⁶³ Pertimbangan di atas, MK menyatakan Pasal 21 beserta penjelasannya dan Pasal 47 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Keempat, UUD 1945 menjamin hak setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 28D Ayat (2) UUD 1945. Selain itu, Pasal 27 Ayat (2) UUD 1945 juga memperkuat keberadaan hak tersebut dengan menyatakan, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Sementara dalam pelaksanaannya, Pemerintah dan DPR justru menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun

⁵⁹ Pasal 21 UU Perkebunan menyatakan, "Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan"

⁶⁰ Pasal 47 ayat (1) menyatakan "Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)";

⁶¹ Pasal 47 ayat (2) menyatakan "Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah)";

⁶² Putusan Nomor 55/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, h. 27

⁶³ *Ibid.*, h. 104

2003 tentang Ketenagakerjaan, dimana beberapa ketentuan Undang-Undang dimaksud dinilai telah melanggar hak konstitusional yang dimuat dalam Pasal 28 D ayat (2) UUD 1945. Ketentuan yang dimaksud adalah : Pasal 29 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8); Pasal 64; Pasal 65 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), dan(9); Pasal 66 Ayat (1), (2), (3) dan (4). Pada pokoknya, ketentuan tersebut mengatur tentang *sistem outsourcing*. Sistem ini menggunakan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu. Perjanjian Kerja Waktu Tertentu jelas tidak menjamin adanya *job security*, tidak adanya kelangsungan pekerjaan karena seorang pekerja dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu pasti tahu bahwa pada suatu saat hubungan kerja akan putus dan tidak akan bekerja lagi disitu, akibatnya pekerja akan mencari pekerjaan lain lagi. Sehingga kontinuitas pekerjaan menjadi persoalan bagi pekerja yang di *outsourcing* dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu.⁶⁴

Dalam permohonan ini, MK berpendapat, ketentuan-ketentuan tersebut mengakibatkan terancamnya hak setiap orang dan hak-hak pekerja yang dijamin konstitusi.⁶⁵ Untuk itu, MK memutuskan bahwa frasa "...perjanjian kerja waktu tertentu" dalam Pasal 65 Ayat (7) dan frasa "...perjanjian kerja untuk waktu tertentu" dalam Pasal 66 Ayat (2) huruf b Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sepanjang dalam perjanjian kerja tersebut tidak disyaratkan adanya pengalihan perlindungan hak-hak bagi pekerja/buruh yang objek kerjanya tetap ada, walaupun terjadi pergantian perusahaan yang melaksanakan sebagian pekerjaan borongan dari perusahaan lain atau perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.⁶⁶

Kasus-kasus uji materil di atas merupakan contoh nyata di mana dalam proses pembuatan sebuah undang-undang, para pembuatnya tidak luput dari kesalahan. Bisa jadi kesalahan itu karena sesuatu yang disengaja atas dorongan kepentingan tertentu atau bisa jadi kesalahan dimaksud merupakan kelalaian pembuat undang-undang. Idealnya, kesalahan yang berakibat terlanggarnya hak asasi manusia semestinya tidak terjadi. Namun praktik yang terjadi membuktikan bahwa kesalahan tersebut banyak terjadi. Karena itu pentingnya keberadaan mekanisme uji materil yang dilaksanakan MK.

Selain itu, dari contoh di atas, terlihat bahwa MK tidak saja bertindak sebagai lembaga pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*), melainkan

⁶⁴ *Ibid.*, h. 7-8

⁶⁵ *Ibid.*, h. 41

⁶⁶ *Ibid.*, h. 46-47

juga sebagai lembaga pengawal tegaknya HAM. Melalui kewenangan uji materil yang dimilikinya, MK tampil sebagai lembaga penegak hukum yang mengawal berjalannya kekuasaan negara agar tidak terjebak pada tindakan sewenang-wenang dan melanggar HAM.

PENUTUP

Secara normatif, UUD 1945 sebagai konstitusi negara telah meletakkan konsep perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia secara lebih memadai. Terlepas dari kelemahan yang mungkin masih terdapat di dalamnya, setidaknya keberadaan pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 1945 membuktikan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkomitmen mengakui dan menghormati HAM.

Untuk memastikan terjamin dan terlindunginya hak asasi manusia, UUD 1945 memberikan kewenangan uji materil kepada MK. Dengan kewenangan dimaksud, potensi atau pelanggaran HAM melalui kebijakan yang dikeluarkan negara dapat diawasi dan diselesaikan dan HAM dapat dilindungi.

DAFTAR BACAAN

Buku Informasi (Seri ke-4), *Kompilasi Rekomendasi Terhadap Indonesia oleh Mekanisme HAM PBB (Treaty Bodies, Special Procedures, Universal Periodic Review)*, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia

Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung.

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers.

Kasim, Ifdhal, 2011, *Hak Sipil dan Politik Esai-esai Pilihan (Buku I)*, Jakarta: ELSAM.

K. Harman, Benny & Hendardi (Ed), 1991, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: JARIM dan YLBHI.

Lubis, Todung Mulya, 2005, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,.

- , 2004, Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No 11-17/PUU-I/2003 dari Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional, dalam *Jurnal Konstitusi*, vol 1 no 1, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2011, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Nasution, Adnan Buyung, 2011, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Nowak, Manfred, 2003, *Pengantar pada Rezim HAM Internasional*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law kerjasama dengan Departemen Hukum dan HAM Indonesia.
- Soemantri, Sri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Seri Bahan Bacaan Kursus HAM, 2009, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: ELSAM.
- Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Waldron, Jeremy, 1999, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press.

Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “*Welfare State*”?

Nuriyanto

Asisten Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur
E-mail: nuriyanto@ombudsman.go.id

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan membuat cerdas bangsa. Mandat menyiratkan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan semua warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara untuk barang-barang publik, pelayanan publik, dan pelayanan administrasi. Umumnya memang konsep pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik cukup baik. Hanya saja dalam implementasinya masih tidak ideal, karena konsep yang cukup baik tidak didukung oleh ancaman hukuman yang tepat dan pantas. Sebagai contoh, penulis menemukan dalam Pasal 34 sudah cukup untuk memberikan perilaku yang ideal dari aturan pelaksana pelayanan publik yang profesional, tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 sampai Pasal 58 satu rangkaian sanksi, tidak ada denda yang bisa dikenakan untuk melaksanakan pelayanan publik yakni pelanggaran aturan pelaksanaan perilaku pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 34. Jadi jika eksekutor melanggar perilaku etis dalam pelayanan publik tidak ada hukuman dapat dikenakan untuk pelanggaran etika pelayanan public tersebut.

Kata Kunci: Pelayanan Publik, Negara Kesejahteraan, Operator Services, Tata Kelola yang Baik, Ombudsman

Abstract:

Preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 (UUD 1945) mandated that the established goals of the Republic of Indonesia, among others, is to promote the general welfare and to make smart the nation. The mandate implies the duty to meet the needs of all citizens through a system of government that supports the creation of a quality public service in order to meet basic needs and civil rights of every citizen for public goods, public services, and administrative services. Generally indeed the concept of public service as stipulated in Undang-Undang No. 25 tahun 2009 about Public Service was good enough. It's just that the implementation is still not ideal, because the good enough concept is not backed up by the threat of punishment appropriate and inappropriate. For example, the authors found in Article 34 is enough to provide the ideal behavior of the implementing rules of profesional public service, but if examined further in Article 54 until 58 a set of sanctions, none of penalty that could be imposed for implementing public service violation of the rules implementing the behavior of public service as stated in the Article 34. So if the executor violated ethical behavior in public service no penalty can be imposed for violations of the ethics of public service.

Keywords: *Public Service, Welfare State, Operator Services, Good Governance, Ombudsman*

PENDAHULUAN

Sebagaimana telah diamanatkan oleh *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam dasar Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan konsep Negara *welfare state* tersebut termaktub dalam Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”.

Adalah wujud dari niat untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*). Rumusan yang sama juga tercermin dalam Pasal 27, dimana setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta pasal 31 yang mengatur pelayanan pendidikan, 33, dan 34, dimana kekayaan alam kita harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat serta fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

“Welfare State” adalah gagasan yang telah lama lahir, dirintis oleh Prussia dan Saxony di bawah pemerintahan Otto von Bismarck (Kanselier Jerman yang pertama) sejak tahun 1840an¹. Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan bahwa *welfare state* adalah “a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person”. Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya².

Gagasan *welfare state* ini juga telah lama diaplikasikan oleh negara-negara maju di Eropa Barat dan Amerika Utara walau berbenturan dengan konsepsi negara neoliberal klasik yang umumnya menjadi konsepsi negara-negara maju.

Di Inggris, sebagai negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*), mulai muncul dengan program reformasi kesejahteraan liberal pada tahun 1906-1914 di bawah Perdana Menteri Herbert Asquith³.

Di Amerika Serikat, meskipun Amerika Serikat tertinggal jauh dibelakang negara-negara Eropa dalam melembagakan konsep negara kesejahteraan, pembenaran filosofis paling awal dan paling komprehensif bagi negara kesejahteraan dicetuskan oleh sosiolog Amerika bernama Lester Frank Ward (1841-1913) dan juga seorang sejarawan Henry Steele Commager yang terkenal dengan julukan “Bapak Negara Kesejahteraan Modern” (*Founding Fathers of Welfare State*).⁴

Di negara-negara Asia penghasil minyak seperti Arab Saudi, Brunei, Kuwait, Qatar, Bahrain, Oman, dan Uni Emirat Arab telah menjadi negara kesejahteraan khusus untuk warganya. Semua warga negara asing, termasuk warga penduduk sementara dan tenaga kerja kontrak jangka panjang dilarang mengambil bagian dalam manfaat pelayanan dari negara kesejahteraan.⁵

Di Indonesia, walaupun konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) telah dicanangkan sejak tanggal 18 Agustus 1945 seiring dengan penetapan UUD 1945 sebagai dasar konstitusi penyelenggaraan pemerintah RI. Penerapan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut baru dilaksanakan pada tahun 2005 melalui Instruksi Presiden No. 12 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan

¹ http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare_state diunduh 5 Januari 2013.

² Siswono Yudo Husodo, Indonesia: “Welfare State” yang Belum Sejahtera, dalam <http://www.kompas.co.id/> *kompas-cetak/0604/25/opini/2605736.htm* diunduh 6 Januari 2013.

³ http://en.m.wikipedia.org/wiki/Welfare_state, diunduh 5 Januari 2013.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin. Dimana dalam Instruksi Presiden tersebut pemerintah memberikan bantuan sejumlah uang kepada keluarga miskin yang terkena imbas pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), terutama minyak tanah. Karena sebelum dilaksanakannya program konversi minyak tanah ke bahan bakar *Liquefied Petroleum Gas* (LPG), masyarakat menengah ke bawah pada waktu itu sangat bergantung kebutuhan mereka kepada minyak tanah untuk memasak dan memenuhi kebutuhan hidup yang lain, sehingga ketika harga BBM naik, termasuk minyak tanah, kehidupan masyarakat miskin di Indonesia semakin sengsara. Dan untuk menanggulangi dampak buruk kebijakan tersebut maka dicanangkanlah oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) Inpres BLT tersebut.

Pelayanan gratis dibidang Pendidikan di Indonesia baru terwujud setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Di samping itu pada Pasal 34 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat (3) menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat Undang-Undang tersebut adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan pendidikan secara gratis bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Pelayanan gratis di bidang kesehatan di Indonesia, baru dilaksanakan pada tahun 2008 melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Jamkesmas yaitu sebuah program pelayanan kesehatan untuk warga Indonesia yang memberikan perlindungan sosial dibidang kesehatan untuk menjamin masyarakat miskin dan tidak mampu agar bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis, yang iurannya dibayar oleh pemerintah agar kebutuhan dasar kesehatannya yang layak dapat terpenuhi. Di samping itu juga banyak program pemerintah baik pusat maupun daerah yang mencerminkan konsep *welfare state* tersebut.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial

(*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan publik sebagai haknya. Negara Kesejahteraan juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang berhaluan sayap kiri (*left wing view*), seperti marxisme, sosialisme, dan sosial demokratik.⁶ Namun demikian, konsep negara kesejahteraan justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.

Dalam tataran ideal, semua pelayanan negara tersebut sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung *human investment*. Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik bebas biaya (*gratis*) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*public service*) yang terjamin kualitasnya.

Kondisi tersebut juga berpengaruh kepada paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam hal pelayanan publik (*public services*). Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan terbitnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.⁷

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan

⁶ Spicker, Paul, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall, dikutip oleh Edi Suharto, Phd, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MM-UGM, Yogyakarta, 2006.

⁷ Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang; Stara Press, 2011, h. 219

baik sesuai dengan tujuan pendiriannya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana tertuang dalam konsep “welfare state”.

Sehubungan dengan kewajiban melaksanakan pelayanan publik bagi pemerintah, Sipayung menyatakan bahwa: “Setiap orang mempunyai hak begitu juga kewajiban. Sebagaimana seorang warga negara, setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan yang baik dari pemerintah. Tiap orang juga berhak memperoleh perlindungan hukum dari tindakan sewenang-wenang dari pejabat tata usaha negara sendiri.”⁸

Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas merupakan instrumen utama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam konsep negara “welfare state” sebagaimana telah dicita-citakan bangsa Indonesia dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD 1945).

PEMBAHASAN

A. Perkembangan Paradigma Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional.⁹

Dalam kondisi perkembangan masyarakat yang dinamis, birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang

⁸ P.J.J Sipayung (Editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989, h. 55

⁹ Herry Wibaya, http://eprints.undip.ac.id/23914/1/HERRY_WIBAWA.pdf, diunduh 30 Januari 2013

memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.¹⁰

Negara-negara maju di Eropa dan Amerika dalam penyelenggaraan pelayanan publik terkini sudah mengacu pada paradigma pelayanan publik "New Public Service", sebagai paradigma pelayanan publik yang ideal. Dalam paradigma NPM, administrasi publik lebih menekankan peran serta masyarakat dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar, sehingga menjadi pergeseran dari kebijakan dan administrasi menuju manajemen dengan mengadopsi manajemen sektor *privat*. Dalam perspektif ini praktek pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional. Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customers*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar. Dalam perkembangannya konsep ini diterjemahkan bahwa untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka diperlukan standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan publik.¹¹

Paradigma *The New Public Service (NPS)*. Menempatkan warga tidak hanya sebagai *customer* tetapi sekaligus masyarakat dipandang sebagai *citizens* yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dari negara (birokrasi publik). Dalam konsep ini birokrasi publik dituntut untuk merubah dirinya dari *government* menjadi *governance* sehingga administrasi publik akan tampil lebih *powerfull* dalam menjelaskan masalah-masalah kontemporer yang terjadi di dalam bahasan publik. Dalam konsep ini birokrasi publik tidak hanya menyangkut unsur pemerintah saja tetapi semua permasalahan yang berhubungan dengan *public affairs* dan *public interest*.¹²

Secara tegas NPS menyodorkan doktrin baru dalam pelayanan publik yakni ; 1) *Serve Citizen not customer*, 2) *Seek the public interest*, 3) *Value citizenship over entrepreneurship*, 4) *Think strategically act democratically*, 5) *Recognize that accountability is not simple*, 6) *Serve rather than steer*, dan 7) *Value people not jus productivity*. Dalam paradigma yang terakhir ini menunjukkan perlunya penciptaan kualitas pelayanan publik dan partisipasi

¹⁰ Akhmad Sukardi, *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, tanpa tahun, h. 31

¹¹ Agus Widiyarta, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya, 2012, h. 4

¹² *Ibid.*

masyarakat menjadi sesuatu yang dominan untuk mencapai cita-cita sebagai negara kesejahteraan. Secara substansial harus dibangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan *fundamental* dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public servant*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dengan paradigma baru (*the new paradigma*) berubahnya birokrasi dari *pangreh* menjadi *abdi* alias pelayan masyarakat.¹³

Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik akan menjadi sangat penting sehingga masyarakat bisa berperan mulai dari merumuskan kriteria pelayanan, cara pemberian pelayanan, mengatur keterlibatan masing-masing, mengatur mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk menciptakan pelayanan publik yang berkualitas.

B. Konsepsi Pelayanan Publik Yang Ideal

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan:
 - a. Diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
 - b. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung akan arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - 1). Prosedur/tata cara pelayanan;
 - 2). Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;

¹³ *Ibid.*

- 3). Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - 4). Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - 5). Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
- d. Efisiensi, mengandung arti :
- 1). Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
 - 2). Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
 - 3). Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
 - 4). Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
 - 5). Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.¹⁴

Di samping itu masih ada 5 (lima) karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

¹⁴ <http://www.scribd.com/doc/11319551/Pengertian-Pelayanan-Publik>, diunduh 30 Januari 2013

3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. *Locus* kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.¹⁵

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan “kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.¹⁶

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidak siapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.¹⁷

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi-konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

¹⁵ Ratminto dan Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, h. 10

¹⁶ Penjelasan Undang-Undang No. 37 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

¹⁷ *Ibid.*

Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.¹⁸

Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, maka pada tanggal 18 Juli 2009 Indonesia mensahkan Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.¹⁹

C. Definisi Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang tersebut, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Dengan definisi dan cakupan produk pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam pasal di atas secara tidak langsung Indonesia sudah mengadopsi (ratifikasi) terhadap konsep negara kesejahteraan modern seperti dipraktekkan negara-negara oleh maju Eropa dan Amerika saat ini.

D. Penyelenggara Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidak mampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Pelaksanaan pelayanan;
- b. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. Pengelolaan informasi;
- d. Pengawasan internal;
- e. Penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. Pelayanan konsultasi.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, menurut ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 penyelenggara berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standard pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat

yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas-asas pelayanan publik menurut Pasal 4 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 adalah:

- a. Kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. Kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. Kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Terkait dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik kedepan, nampaknya sangat dibutuhkan adanya “reformasi birokrasi”. Sebagaimana dikemukakan oleh Mauk:²⁰

“We need to change the culture of public administration organizations, ...slowness turn to quicknes, top down approach to a bootom up philosophy, beraucracy turn to neigbohods, bignessto smallness”

Pelayanan publik yang prima (*excellent*) merupakan tanda dari kesadaran baru dari pemerintah atas tanggung jawab utama dalam mengelola pemerintahan dan memenuhi segala kebutuhan masyarakat agar pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah dapat lebih memuaskan masyarakat pengguna layanan, maka perlu perubahan *mindset* dari seluruh aparatur pelaksana pelayanan publik sebagai langkah awal dalam memberikan pelayanan yang prima tersebut.

Aparatur pelayanan publik atau birokrasi yang selama ini didesain untuk bekerja lambat, terlalu berhati-hati dan *procedural minded* sudah tidak bisa lagi diterima oleh masyarakat pengguna layanan yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efisien, tepat waktu, dan *simple* (seperti orang yang mengurus bisnis atau investasi). Ditambah lagi sekarang kita memasuki era globalisasi yang penuh dengan kompetisi, sehingga gerak yang cepat dan tindakan yang tepat dari aparat pemerintah merupakan suatu keharusan (*necessity*).

Dalam tatanan pemerintahan terdapat konsepsi yang berbelah kontraris: pemerintahan yang berbasis “Birokrasi” dan yang berorientasi “demokrasi”. Masa kolonialis-feodalis menciptakan interaksi antara yang diperintah dan pemerintah yang berlabel “birokrasi” telah menciptakan “tauhid” *public service* yang bergerak di ranah “daulat birokrat” dan bukan “daulat rakyat”. Para birokrat pemerintahan berposisi sebagai “sang tuan” daripada menjadi “sang hamba (pelayan)”. Hal ini terjadi karena pemegang *cratie* (kuasa) adalah benar-benar sang biro (*bureaucracy*), dan rakyat hanyalah sekedar “si butuh”. Dalam konteks demikianlah sesungguhnya tidak ada yang namanya demokrasi (dimana pemegang “krasi” adalah “sang demos”). Persoalannya adalah maukah hukum pemerintahan yang menormakan perilaku birokrasi bergeser ke wilayah demokrasi dalam kontelasi “*good governance*” yang beruhani transparansi, akuntabilitas dan *human rights*? Tentu ini membawa

²⁰ Thomas Mauk, “The Death of Bureaucracy”, Public Management Journal, Vol. 81 no. 7, Juli-August, 1999.

implikasi praksis dan psikologis pola-pola hubungan hukum antara rakyat dan birokrat; *state oriented* atau *people oriented*?²¹

E. Standar Pelayanan Publik

Komponen standar pelayanan public menurut Pasal 21 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- b. Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian, yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya/tarif, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h. Kompetensi pelaksana, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal, yaitu Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, yaitu Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. Jumlah pelaksana, yaitu tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standard pelayanan.

²¹ Soeparto Wijoyo, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Airlangga University Press, 2006, h. 2.

- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan, yaitu Kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko, dan keraguan.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Standar pelayanan publik (selanjutnya disebut SPP) merupakan standar pelayanan yang wajib disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Adanya SPP akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh warga masyarakat dari pemerintah. Dengan kata lain, SPP merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat seperti: kesehatan, pendidikan, air minum, perumahan dan lain-lain. Di samping SPP untuk kewenangan wajib, daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar kinerja untuk kewenangan daerah yang lain.²²

Dengan SPP akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan yang diberikan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Akan tetapi dalam menerapkan konsep SPP harus dibedakan antara pemahaman tentang SPP dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan. Standar teknis merupakan factor pendukung untuk mencapai SPP secara garis besar.

Sedangkan arti penting SPP bagi daerah adalah:

1. SPP dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan public;
2. SPP dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja;
3. Adanya SPP akan memperjelas tugas pokok pemerintah dan akan merangsang terjadinya *checks and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga DPRD;
4. Adanya SPP akan dapat membantu Pemerintah Daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan

²² Sirajuddin, dkk., *Op.cit.*, h. 221

pelayanan akan membantu Pemerintah Daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut;²³

Serupa akan tetapi tak senama dengan SPP yang banyak dikembangkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di negara lain adalah apa yang disebut dengan *Citizen Charter* (CC). *Citizen Charter* (piagam warga) pertama kali diperkenalkan di Inggris pada era Perdana Menteri Margareth Thatcher. Pada awalnya CC adalah merupakan dokumen yang di dalamnya disebutkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat dalam diri penerima dan penyelenggara pelayanan publik. kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan juga sanksi-sanksi apabila salah satu pihak tidak dapat memenuhi kewajibannya. Kemudian seiring dengan perkembangan konsep dan teori manajemen strategis, dalam piagam warga juga disebutkan visi dan misi organisasi penyelenggara jasa pelayanan, dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut. Untuk mempopulerkan program piagam warga ini, di Inggris juga dibuat logo khusus piagam warga (*citizen charters*).²⁴

Dalam "*Citizens Charter*"; (Piagam warga tentang Standar pelayanan publik) kepentingan masyarakat ditempatkan pada posisi yang utama. "*Citizens Charter*" merupakan sebuah pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Ada beberapa alasan yang mendasari perlunya diterapkan "*Citizens Charter*" dalam penyelenggaraan layanan publik. Pertama, "*Citizens Charter*" diperlukan untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi dimensi waktu, biaya, prosedur, dan tata cara pelayanan. Kedua, "*Citizens Charter*" dapat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna jasa layanan publik dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan publik. Ketiga, "*Citizens Charter*" memberikan kemudahan bagi pengguna layanan publik untuk mengontrol praktek penyelenggaraan layanan publik. Keempat, "*Citizens Charter*" akan dapat memudahkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Tabel berikut ini adalah merupakan perbandingan antara kegiatan layanan publik yang monopolik dengan layanan publik yang disemangati oleh "*Citizens Charter*"

²³ *Ibid.* h. 221

²⁴ Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standart Pelayanan Minimal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, h. 305-306

Orientasi Pelayanan Publik

No	Pelayanan Publik Yang Monopolik	Pelayanan Publik Berdasarkan "Citizens Charter"
1.	Dirumuskan sepihak oleh pemerintah dan para aparatnya secara tertutup.	Dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan dan bersama yang bersifat terbuka.
2.	Sebagai alat kontrol pemerintah.	Sebagai instrumen untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas
3.	Hanya menetapkan kewajiban bagi pengguna layanan dan cenderung mengabaikan hak-hak pengguna layanan	Menetapkan hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan secara seimbang
4.	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung pemerintah	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat
5.	Hanya dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah.	Di samping dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah juga sebagai standart yang menjamin kualitas layanan.

Dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional. Sistem informasi yang bersifat nasional tersebut dikelola oleh Menteri, dan disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola system informasi yang terdiri atas sistem informasi lektronik atau non elektronik, informasi itu sebagaimana daitur dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Profil penyelenggara; meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos elektronik (*e-mail*);

- b. Profil pelaksana; meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-elektronik (*e-mail*);
- c. Standar pelayanan; berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut;
- d. Maklumat pelayanan; merupakan janji Penyelenggara untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna layanan;
- e. Pengelolaan pengaduan; merupakan proses penanganan pengaduan (*complain handling*) mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan;
- f. Penilaian kinerja, yaitu Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

F. Pelayanan Publik Yang Harus Gratis

Untuk kebutuhan biaya/tarif pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang No 25 Tahun 2009, pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat. Apabila dibebankan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, maka penentuan biaya/tarif pelayanan publik tersebut ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam Pasal 31 (2) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 diatur mengenai biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pelayanan administrasi kependudukan seperti penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Akte Kelahiran, karena surat-surat tersebut merupakan surat yang harus dimiliki oleh setiap warga Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka

sudah seharusnya pelayanan administrasi kependudukan diselenggarakan secara gratis. Dalam Pasal ini nampak bahwa pembuat Undang-Undang ingin menyusupkan *ruh* konsep negara “welfare state” dalam Undang-Undang Pelayanan Publik.

G. Perilaku Pelaksana Pelayanan Publik

Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik menurut Pasal 34 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, harus berperilaku sebagai berikut:

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. tidak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
- n. sesuai dengan kepantasan; dan
- o. tidak menyimpang dari prosedur.

Dengan pengaturan etika pelaksana pelayanan publik sebagaimana diatur dalam pasal tersebut diharapkan terwujud pelayanan prima bagi pengguna pelayanan publik di Indonesia.

Masalah tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas.²⁵

Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri. Dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang "membuka rahasia" atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan ke depan semakin berat karena standar penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Dan secara substantif, kita juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.²⁶

Sebenarnya pengaturan tentang perilaku atau etika pelaksana pelayanan publik dalam Undang-Undang ini sudah cukup ideal untuk membentuk perilaku pelaksana pelayanan publik yang profesional, akan tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 s/d 58 yang mengatur sanksi, tidak satupun ancaman hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelaksana pelayanan publik yang melanggar aturan perilaku pelaksana pelayanan publik sebagaimana dituangkan dalam Pasal 34 tersebut. Sehingga jika pelaksana melanggar etika perilaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak ada sanksi hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelanggaran etika pelayanan publik tersebut.

H. Pengawasan Pelayanan Publik

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

²⁵ Saleh, Akh. Muwafik, *Public Service Communication; Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik, disertai kisah-kisah Pelayanan*, Malang: UMM Press, 2010, h. 209

²⁶ *Ibid.*

Sementara pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik menurut Pasal 35 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 dapat dilakukan melalui:

- a. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Pasal 36 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan serta berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan. Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tersebut.

Mekanisme komplain dari masyarakat daitur dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, yang mana masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik, apabila:

- a. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
- b. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Pengaduan tersebut ditujukan kepada Penyelenggara, Ombudsman, dan/ atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaduan seperti dimaksud di atas diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya. Pengaduan tersebut dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengadu menerima pelayanan. Dalam pengaduannya, pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi. Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.

Menurut ketentuan Pasal 44 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, Penyelenggara dan/atau Ombudsman wajib menanggapi pengaduan tertulis oleh masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima, yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan tertulis tersebut. Dalam hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi materi aduannya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari penyelenggara atau Ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak penyelenggara dan/atau Ombudsman. Dalam hal berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu tersebut, maka pengadu dianggap mencabut pengaduannya.

Selanjutnya Pasal 52 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 memberikan peluang gugatan perdata di pengadilan dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara. Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara, tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan Ombudsman dan/atau penyelenggara. Pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum tersebut, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 53 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 menentukan, dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang.

I. Sanksi

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan dalam peraturan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal ini dimaksud diperlukan)²⁷.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik ini ketentuan sanksi, denda dan ganti rugi yang harus dijatuhkan oleh Atasan Penyelenggara Pelayanan Publik diatur dalam Pasal 54 s/d 57 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur mulai sanksi berupa teguran tertulis hingga pemberhentian dengan tidak hormat.

²⁷ Philipus M. Hadjon dkk., Pengantar Hukum Administrasi Negara., Cetakan kesembilan., Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, h. 245

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara Umum memang konsep penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik sudah cukup bagus. Hanya saja dalam implementasinya masih belum ideal, karena konsep yang cukup bagus tersebut belum didukung oleh ancaman hukuman yang tepat dan patut. Misalnya yang ditemukan penulis pada Pasal 34 sudah cukup ideal untuk memberikan aturan tentang perilaku pelaksana pelayanan publik yang profesional, akan tetapi jika diteliti lebih lanjut dalam Pasal 54 s/d 58 yang mengatur sanksi, tidak satupun ancaman hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelaksana pelayanan publik yang melanggar aturan perilaku pelaksana pelayanan publik sebagaimana dituangkan dalam pasal 34 tersebut. Sehingga jika pelaksana melanggar etika perilaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak ada sanksi hukuman yang bisa dijatuhkan kepada pelanggaran etika pelayanan publik tersebut;
2. Meskipun kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam konsep negara *welfare state* masih belum terwujud melalui penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, karena dalam prakteknya masih banyak terjadi pelayanan public yang buruk bahkan diwarnai dengan pengutan liar (pungli) dan diskriminasi yang kerap kali terjadi.

B. Saran

1. Meskipun demikian masih patut disematkan optimisme untuk ke depan karena Undang-Undang tersebut baru 3 tahun ditetapkan dan peraturan organiknya masih beberapa bulan ini ditetapkan. Masih banyak waktu untuk dilakukan sosialisai kepada masyarakat dan *stake holder* terkait.
2. Terhadap kelemahan mendasar yang terdapat dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik tersebut sudah seharusnya untuk dilakukan penambahan sanksi terkait pelanggaran perilaku pelaksana pelayanan publik yang telah diatur dalam pasal 34 tersebut. Sehingga ada keengganan terhadap pelaksana pelayanan publik yang hendak bermain-main dengan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat pengguna layanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Prianto, 2005, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang: Intrans Publishing.
- Agus Widiyarta, 2012, *Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan di Kota Surabaya)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang: Universitas Brawijaya.
- Akh. Muwafik Saleh, 2010, *Public Service Communication; Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik, disertai kisah-kisah Pelayanan*, Malang: UMM Press.
- Budi Setiyono, 2004, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Semarang, Puskodak FISIP UNDIP.
- Husodo, Siswono Yudo, 2009, *Menuju Welfare State. Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi dan Politik*, Jakarta: Baris Baru.
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Cetakan kesembilan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Paul Spicker, 1995, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2006, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standart Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratminto dan Winarsih, 2004, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sipayung PJJ (Editor), 1989, *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: CV. Sri Rahayu.
- Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Stara Press, 2011;

Soeparto Wijoyo, 2006, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Airlangga University Press.

Sukardi, Akhmad, MM, *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, tanpa tahun.

Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala

Muh. Risnain

Dosen Fakultas Hukum
Universitas Mataram-Nusa Tenggara Barat,
Jl. Majapahit No.62 Mataram, Telp. 0370-633035.
email : ris_bdg@yahoo.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Putusan MK dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala bukanlah putusan sengketa kepemilikan properti dalam konteks hukum perdata sebagaimana yang dipahami selama ini, tetapi putusan terhadap konstitusionalitas atas Undang-undang pembentukan wilayah baru dimana Pulau Berhala tercakup didalamnya terhadap UUD 1945. Dalam putusan sengketa kepemilikan pulau dalam dua perkara Nomor 32/PUU-X/2012 dan Nomor 62/PUU-X/2012 MK menafsirkan konstitusionalitas undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah tidak didasarkan pada alasan-alasan substansi konstitusionalitas Undang-undang pemekaran wilayah yang diuji terhadap UUD 1945, tetapi didasarkan pada pertimbangan pengakuan dan penghormatan pada putusan Mahkamah Agung yang telah memutus perkara *judicial review* dengan objek sengketa Pulau Berhala.

Kata Kunci: Pembentukan Daerah Baru, Sengketa, Penafsiran Hukum.

Abstract

The Decision of Constitutional Court concerning Berhala Island not a dispute of property belonging under civil law. This dispute are constitutionality of the law concerning establishsing a new local government to the UUD 1945. Under Decicion of Constitutional Court in case No. 32/PUU-X/2012 and No. 62/PUU-X/2012 judge of

Constitutional Court interpretation law about establishing a new local government not based on legal constitutionality of that law to the UUD 1945. The interpretation of judge of Constitutional Court based on recognition and respective to high court decision in case judicial review about Berhala Island.

Keywords : establishing new local government, Dispute, Legal Interpretation.

PENDAHULUAN

Pasca reformasi sengketa antar daerah dalam merebutkan wilayah menjadi menjadi suatu hal yang kerap terjadi. Sengketa antara pemerintah daerah tersebut diselesaikan melalui pengadilan maupun jalur lain bahkan tidak jelas arah penyelesaiannya. Pada tahun 2003 misalnya sempat terdengar isu sengketa kepemilikan beberapa pulau di gugusan pulau di Kepulauan Seribu antara Provinsi DKI dan Provinsi Banten. Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat juga berkonflik dengan pemerintah Kalimantan selatan terkait kepemilikan pulau lelerekang. Menurut Gubernur Sulawesi Barat ada kemungkinan sengketa ini akan dibawa ke Mahkamah Konstitusi.¹ Di Provinsi NTB, Pemerintah Kabupaten Bima dan Pemerintah Kabupaten Dompu pernah “perang dingin” karena sengketa kepemilikan Pulau Satonda.

Sengketa kepemilikan pulau antar daerah tidak saja melulu persoalan hukum antar daerah tetapi juga persoalan sosial. Dalam konflik kepemilikan Pulau Berhala misalnya masyarakat Tanjung Jabung Timur, Jambi pernah melakukan demonstrasi yang mendukung klaim pemerintah provinsi Jambi atas Pulau Berhala, sementara masyarakat Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau pernah mengadakan demonstrasi yang mendukung klaim pemerintah Provinsi Kepri dan Pemkab Lingga atas Pulau Berhala. Kalau gelombang demonstrasi ini terus terjadi maka bukan tidak mungkin konflik horizontal antar warga yang tinggal di daerah tersebut terjadi. Untuk itu memang diperlukan kepastian hukum yang menjamin berakhirnya sengketa dan dualisme kepemilikan pulau.

Pada tahun 2012 yang lalu Mahkamah Konstitusi kembali mengeluarkan putusan yang fenomenal. Melalui putusan nomor 62/PUU-IX/2012 MK mengakhiri sengketa kepemilikan Pulau Berhala antara Provinsi Jambi dan Provinsi Kepulauan Riau. Putusan ini meredam “perang dingin” antara dua provinsi “bertetangga” dan “bersaudara” yang selama ini berlarut-larut.

¹ Anonim, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=129909> diunduh pada 26 Mei 2013.

Sebelum dibawa ke MK sengketa ini diajukan *judicial review* oleh Gubernur Kepulauan Riau Muhammad Sani di Mahkamah Agung RI. Melalui putusan uji materi No. 49 P/HUM/2011 tertanggal 9 Februari 2011 Mahkamah Agung membatalkan Permendagri No. 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Permohonan *judicial review* di MK diajukan oleh Daria (Bupati Kabupaten Lingga), Kisanjaya (Camat Singkep, Lingga) dan Saref (Kepala Desa Berhala). Para pemohon menguji konstitusionalitas Pasal 3 Undang-undang Nomor UU NO. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan para pemohon mengajukan *judicial review* karena mereka menilai berlakunya ketentuan Pasal 3 mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Menurut pemohon ketentuan Pasal 3 UU No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan kontitusionalnya melaksanakan urusan pemerintahan daerah, khususnya di Pulau Berhala.²

Perjalanan sengketa kepemilikan Pulau Berhala ibaratnya “sirkuit” hukum. Dalam artian bahwa sengketa kepemilikan ini telah diselesaikan melalui tiga pintu dan melahirkan 3 putusan terhadap Pulau Berhala sebagai objek sengketa dengan dua lembaga pengadilan yang berbeda. Pada tahun 2011 melalui putusan nomor 49 P/HUM/2011 Mahkamah Agung mengeluarkan putusan *judicial review* dan menerima putusan yang diajukan pemohon untuk membatalkan Permendagri. Pada tahun 2012 ada 4 (empat) permohonan *judicial review* yang obyeknya adalah sengketa kepemilikan Pulau Berhala, yaitu permohonan dengan nomor perkara: Nomor 32/PUU-X/2012, Nomor 47/PUU-X/2012, Nomor 48/PUU-X/2012, dan Nomor 62/PUU-X/2012.

Terhadap semua permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan dua putusan yaitu putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012 Mahkamah menolak permohonan pemohon, sebaliknya dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon.

Putusan mahkamah tentang sengketa kepemilikan Pulau Berhala menarik dikaji karena “keunikan” yang menyelimutinya. Pertama, kasus ini adalah kasus pertama yang diselesaikan oleh Mahkamah terkait sengketa kepemilikan pulau

² Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/tf5126271fda2f0/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 25 Mei 2013.

antar daerah. Kedua, kasus ini terkesan terjadinya “forum shopping” oleh pemohon karena mengajukan penyelesaian kasus ini pada dua pengadilan yang berbeda, MA dan MK dengan 3 putusan yang berbeda. Ketiga, mahkamah berperan lebih dari sekedar “*a guardian of constitution*”³ tetapi memerankan fungsi seperti “mahkamah internasional” yang menyelesaikan sengketa kepemilikan wilayah antar negara.

SENGKETA PULAU BERHALA : 4(EMPAT) PERKARA, TIGA PUTUSAN.

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala telah dilakukan melalui 2 forum dengan 4 (empat permohonan) dan tiga putusan. Dua permohonan *judicial review* diajukan di MA dengan Nomor Perkara Nomor 48/P/HUM/2011 dan 49/P/HUM/2011. Mahkamah Agung menganggap kedua perkara ini memiliki banyak kesamaan karena disidangkan oleh Majelis hakim yang sama, sehingga diputus dalam waktu yang sama dengan pertimbangan hukum dan fakta sejarah yang sama⁴.

Mahkamah Agung telah memutus 2 (dua) perkara tersebut dengan satu putusan yaitu putusan Nomor 49 P/HUM/2011 yang menyatakan bahwa permohonan *judicial review* oleh : Drs. Muhammad Sani (Gubernur Provinsi Kepulauan Riau), H. Muhammd Nur Syafriadi (Ketua DPRD Provinsi Kepri), Drs. H. Daria (Bupati Kab. Lingga), Kamaludin Ali, SH (Ketua DPRD Kab. Lingga), Kisanjaya, S.Pd (Camat Sangkep Kab. Lingga), Saref (Kepala Desa Berhala) terhadap Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala dikabulkan. Pada tanggal 9 Februari 2012, MA membatalkan Permendagri tersebut sehingga Pulau Berhala masuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Lingga, Provinsi Kepulauan Riau.

Dasar pertimbangan hakim membatalkan Permendagri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala didasarkan pada beberapa pertimbangan: *pertama*, berdasarkan doktrin peraturan perundang-undangan yang baru mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama maka Undang-undang Nomor 31 tahun 2003 tentang Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga yang berlaku belakangan mengenyampingkan keberlakuan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang telah

³ Jimly Asihdiqie, *Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara*, Jakarta : sekjen dan kepaniteraan, 2006, h.25

⁴ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1986, h.6

lebih dulu berlaku. *Kedua*, pertimbangan historis, sejak kesultanan Lingga Rouw tahun 1957 Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan sultan Lingga, pada masa colonial Belanda tahun 1922-1944 Pulau Berhala masuk dalam wilayah Residentie Rouw dan pada awal masa kemerdekaan ketika Kabupaten Kepulauan Riau masih dibawah Provinsi Riau, Pulau Berhala masih merupakan wilayah dari kabupaten kepulauan Riau. *Ketiga*, alasan pelaksanaan hak politik, sejak pemilihan umum mulai dilakukan penduduk Pulau Berhala telah melaksanakan pemilu dibawah administrasi pemerintah Kepulauan Riau. Pada Pemilu pemilihan Presiden yang lalu penduduk Pulau Berhala telah melaksanakan pemilihan dibawah administrasi Provinsi Kepri. Keempat, penguasaan efektif (*effective occupation*) terhadap wilayah Pulau Berhala selama ini dilaksanakan oleh pemerintah provinsi Kepri dengan tindakan pemerintahan seperti: pelayanan administrasi pemerintahan dan pengelolaan pulau-pulau kecil di sekitarnya dan pembangunan fasilitas umum, petugas navigasi penjaga mercusuar Pulau Berhala berasal dari navigasi Tanjung Pinang Kepri.

Pada tahun 2012 Mahkamah Konstitusi memutuskan dua putusan terkait kepemilikan Pulau Berhala, yaitu putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012 Mahkamah menolak permohonan pemohon, sebaliknya dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon⁵.

Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, permohonannya diajukan oleh 11 orang pemohon diantaranya H. Hasan Basri Agus (Gubernur Jambi) dan Zumi Zola Zulkifli (Bupati Tanjung Jabung Timur). Para pemohon mengajukan permohonan *judicial review* Undang-undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 menyatakan bahwa “Kabupaten Lingga mempunyai batas:

c. sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala”. Menurut para pemohon ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala” itu. Ketidakjelasan status hukum Pulau Berhala telah menghambat pelaksanaan hak dan/atau kewenangan

⁵ Jimly Asshidiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, h. 53

konstitusional badan hukum publik Pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabur Timur sebagai daerah otonom sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Putusan yang dibacakan oleh majelis hakim pada 21 februari 2013 dengan amar putusan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.⁶

Hal menarik dari putusan ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 tanggal 9 Februari 2012 tentang *judicial review* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Mahkamah menganggap Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 dijadikan dasar utama dalam mengambil amar putusan. Pertimbangan mahkamah didasarkan pada perkara ini telah diputus oleh MA, maka demi pertimbangan negara hukum dan menjaga kepastian hukum maka Putusan MA haruslah dihormati oleh MK karena *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh MA merupakan kompetensi MA yang diakui oleh UUD 1945⁷.

Penulis mengutip pertimbangan Mahkamah sebagai berikut,

"...maka menurut Mahkamah, dalam kerangka negara hukum dan demi untuk menjaga kepastian hukum, tanpa bermaksud menilai putusan Mahkamah Agung tersebut, putusan demikian menjadi sinkron dengan pendapat Mahkamah tersebut di atas. Putusan Mahkamah Agung haruslah dihormati karena masih dalam kompetensinya. Oleh karenanya, Mahkamah dengan dasar menghargai produk hukum yang sudah benar itu maka batas wilayah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 adalah sebagai produk hukum yang sah dan karenanya harus dihormati."

Dalam amar putusannya Mahkamah menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Dengan "objek sengketa" yang sama yaitu Pulau Berhala pada tanggal dan hari yang sama (pada 21 februari 2013 pukul 14.50 WIB) mahkamah mengeluarkan putusan nomor 62/PUU-X/2012. Permohonan *judicial review* diajukan oleh Daria (Bupati Kabupaten Lingga), Kisanjaya (Camat Singkep, Lingga) dan Saref (Kepala

⁶ Jimly Asshidiqie, Hukum acara pengujian Undang-undang, Jakarta : Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media, 2006, h.277

⁷ Wheare, K.C, Modern Constitutions, Oxford UK, Oxford university press, 1966, h. 15

Desa Berhala). Para pemohon menguji konstitusionalitas penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan para pemohon mengajukan *judicial review* karena penjelasan Pasal 3 tersebut mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Selain itu Penjelasan Pasal 3 UU No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan kontitusional pemohon dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah khususnya di Pulau Berhala.

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hal menarik dari putusan ini adalah pertimbangan hakim dalam mengambil amar putusan. Mahkamah menjadikan pertimbangan hakim dalam perkara nomor 32/PUU-X/2012 sebagai dasar pertimbangan (*mutatis mutandis*) dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dasar pertimbangan hakim menjadikan putusan nomor 32/PUU-X/2012 untuk memutus perkara Nomor 62/PUU-X/2012 karena pada prinsipnya kedua perkara tersebut sama dengan pokok permohonan para pemohon dalam perkara nomor 32/PUU-X/2012 kendatipun Undang-Undang yang di *judicial review* berbeda. Selengkapnya penulis mengutip pendapat mahkamah.

“Menimbang bahwa oleh karena pokok permohonan dalam permohonan Nomor 32/PUU-X/2012 adalah pada prinsipnya sama dengan pokok permohonan a quo walaupun terhadap Undang-Undang yang berbeda, maka pertimbangan Mahkamah dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012, tanggal 21 Februari 2013 sebagaimana telah dikutip di atas, mutatis mutandis, menjadi pertimbangan Mahkamah dalam permohonan a quo.”

Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 merupakan putusan “pamungkas” dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang diatur dalam berbagai undang-undang dan sekaligus memastikan bahwa status hukum Pulau Berhala masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Pendapat mahkamah selengkapnya menyatakan

“... Oleh karena masih adanya beberapa Undang-Undang yang mengatur batas wilayah yang menyangkut status hukum Pulau Berhala yang

menimbulkan pemahaman yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum maka Mahkamah perlu memastikan status hukum Pulau Berhala masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau”

BEBERAPA CATATAN PENTING TENTANG TAFSIRAN HUKUM MAHKAMAH.

1. Pengakuan Mahkamah terhadap Putusan Mahkamah Agung.

Putusan MK Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menarik untuk dikaji karena dua putusan tersebut memiliki “objek sengketa” yang sama yaitu Pulau Berhala dengan putusan yang berbeda. Pada putusan Nomor 32/PUU-X/2012 MK menolak permohonan pemohon, sedangkan dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon. Pada kedua putusan tersebut MK mendasarkan argumennya pada pengakuan dan penghormatan terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 yang telah memutuskan perkara tersebut.

Pertimbangan MK untuk menjadikan putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 sebagai dasar untuk mengambil putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menimbulkan perdebatan terkait : pertama, apakah dalam perkara *judicial review* MK dibenarkan untuk mengambil putusan berdasarkan pada putusan pengadilan lain yaitu Mahkamah Agung ? kedua, mengapa hakim MK tidak membangun argumentasi hukum tersendiri sebagai dasar pertimbangan untuk mengambil putusan tersebut?

Menjawab pertanyaan pertama menurut penulis argumentasi MK untuk menjadikan putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 sebagai dasar pertimbangan pada prinsip kepastian hukum dalam kerangka negara hukum harus dicermati dengan baik⁸. Untuk menjamin kepastian hukum dan pengadilan yang cepat dan sederhana memang terpenuhi karena MA telah mengambil putusan dalam kasus ini untuk menghindari terjadinya *nebis in idem* maka MK tidak perlu mempersoalkan substansi kasus, namun pertimbangan MK untuk sampai pada amar putusan belumlah maksimal dieksplorasi sehingga argumentasi hukum yang dibangun MK menarik diperdebatkan⁹.

⁸ Jimly ashshidqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta : Konstitusi Prees, 2006, h. 65.

⁹ M. Mahrus Ali, et.al, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*, Jakarta : Pusat Penelitian

Kalau dicermati putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 merupakan perkara *judicial review* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 terhadap a). Pasal 5 ayat (1) huruf c, ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b). Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, c). Pasal 9 ayat (6) Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan d). Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

Pertimbangan MK mengambil putusan didasarkan pada putusan MA di atas tidak saja merupakan bentuk pengakuan kewenangan konstitusional MA untuk *judicial review*, tetapi pengakuan pada semua argumentasi hukum yang diambil MA dalam mengambil putusan. Artinya argumentasi-argumentasi historis, prinsip/asas peraturan perundang-undangan, penguasaan efektif dan pelaksanaan hak-hak politik warga negara menjadi alas hak bagi pemerintah daerah dalam sengketa kepemilikan wilayah dalam konteks NKRI¹⁰. Persoalannya *judicial review* yang diajukan para pihak dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala kepada MK bukan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-undang, tetapi menguji Undang-undang terhadap UUD. Seharusnya MK tidak hanya membangun argumentasi yang hanya merujuk kepada putusan MA semata, tetapi pertimbangan hukum yang didasarkan pada argumentasi-argumentasi konstitusionalitas yang dibangun oleh MK sendiri.¹¹

Pada putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 62/PUU-X/2012 sebenarnya MK dapat membangun pertimbangan hukum untuk menilai konstitusionalitas Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 maupun Penjelasan dalam Putusan Nomor 62/Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana dilakukan oleh MK pada putusan-putusan yang terdahulu yang penuh dengan argumentasi konstitusional, akademik dan logis.

dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011, h.8

¹⁰ Denny Indrayana, Negara Antara ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008, h.9

¹¹ Jimly asshidiqie, Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Jakarta : Konstitusi Press dan PT. Syaamil Citra Media, h. 269.

Kendatipun MK harus menghormati dan mengakui putusan MA karena memiliki objek sengketa yang sama namun pertimbangan putusan MK tetap didasarkan pada *ratio decidendi* yang dibangun MK sendiri. Misalnya MK membangun argumentasi perkara kepemilikan Pulau Berhala selain didasarkan pertimbangan konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945 namun pertimbangan-pertimbangan lain sebagaimana yang terdapat dalam putusan MA yang didasarkan pada argumen historis, faktual dan penguasaan efektif menjadi pertimbangan yang dapat memperkuat dan memperkaya *ratio decidendi* putusan MK.¹²

2. Undang-undang yang tidak Sinkron dan Harmonis : Sumber Sengketa Hukum Antar Daerah.

Sumber “Sengkarut” kepemilikan Pulau Berhala yang berkepanjangan sebenarnya dipicu oleh tidak sinkron dan harmonisnya Undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah. Setidaknya ada beberapa produk undang-undang yang mengatur tentang pemekaran wilayah yang objek pengaturannya meliputi Pulau Berhala yaitu : a). Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b). Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan c). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Namun ketiga undang-undang ini tidak sinkron dan harmonis mengatur tentang posisi Pulau Berhala.

Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai “Selat Berhala”. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur memasukan Pulau Berhala dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi. Sementara penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjelaskan bahwa “Kabupaten Kepulauan Riau dalam Undang-Undang ini tidak termasuk Pulau Berhala, karena Pulau Berhala termasuk dalam wilayah administratif Provinsi Jambi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi.

¹² Jimly Assidqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta : Setjen dan Kepaniteraan MKRI,2006, h.118

Tidak seragamnya kedudukan administratif Pulau Berhala dalam tiga undang-undang tersebut menimbulkan sengketa hukum yang serius bagi pemerintah daerah¹³. Padahal jika dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi horizontal ketiga undang-undang tersebut maka sengketa hukum dapat dihindari sejak awal. Untuk itu menjadi tugas pembuat undang-undang (DPR dan presiden) untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dan kajian yang mendalam terhadap undang-undang terkait dengan pembentukan daerah baru¹⁴.

Potensi sengketa hukum antar daerah terkait sengketa kepemilikan pulau pada waktu yang akan datang cukup besar mengingat banyaknya RUU Pembentukan Daerah (Kab/kota/Provinsi) yang telah diusulkan DPR menjadi hak inisiatif DPR (sekitar 20 RUU). Untuk mencegah konflik hukum antar daerah yang akan datang maka perlu pembenahan “hulu” permasalahan tersebut dengan melakukan kajian akademis yang mendalam dan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi RUU tersebut dengan Undang-undang yang telah berlaku maupun terhadap UUD 1945.

3. Argumentasi Hukum Internasional diabaikan.

Catatan penting lain yang harus mendapat perhatian dalam dua putusan sengketa kepemilikan Pulau Berhala di atas adalah diabaikannya argumentasi hukum internasional yang dikemukakan ahli hukum internasional. Dalam konklusi putusan MK menolak argumentasi yang dikemukakan ahli hukum yang diajukan pemohon dalam perkara Nomor 32/PUU-X/2012

“Adanya pendapat ahli yang terungkap dalam persidangan bahwa penyelesaian sengketa wilayah dalam perkara a quo harus menggunakan argumentasi sengketa wilayah antarnegara merupakan pendapat yang tidak tepat, karena hal ini tidak menyangkut sengketa wilayah antarnegara”.

Sikap MK menolak argumentasi berdasarkan hukum internasional ini patut dicermati mengingat selama ini sengketa kepemilikan sebuah pulau terjadi dalam hubungan antar negara yang saling mengklaim sebuah wilayah misalnya sengketa antara Indonesia vs Malaysia atas pulau sipadan-ligitan pada tahun 2002 diselesaikan melalui mahkamah internasional yang pertimbangan

¹³ Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem presidensial di Indonesia, Jakarta : Rajawali press, 2011, h.78

¹⁴ Jimly Assididjic, Perihal Undang-undang, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, hlm. 150

putusannya didasarkan pada prinsip *effective occupation* yang diakui dalam hukum internasional.¹⁵

Menurut penulis pertimbangan MK ini dapat diterima mengingat perkara yang diajukan oleh para pemohon di atas bukanlah sengketa kepemilikan pulau secara “an-sich” sebagaimana sengketa kepemilikan pulau diselesaikan di Mahkamah Internasional. Kedua perkara di atas sebenarnya adalah perkara *judicial review* konstitusionalitas Undang-undang terhadap UUD 1945 yang “kebetulan” didalamnya mengatur tentang keberadaan Pulau Berhala. Sehingga seolah-olah permohonan tersebut merupakan sengketa kepemilikan pulau, padahal tidak demikian. MK hanya diminta untuk menafsirkan apakah ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 dan penjelasan Pasal 3 Undang-undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Dengan demikian bangunan argumentasi hakim tidak menitikberatkan pertimbangan-pertimbangan prinsip-prinsip kepemilikan wilayah dalam hukum internasional¹⁶, tetapi lebih pada pertimbangan-pertimbangan konstitusionalitas sebuah undang-undang yang didasarkan pada prinsip dan instrument hukum internasional yang diatur dalam konstitusi Indonesia.

KESIMPULAN

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi bukanlah sengketa kepemilikan pulau sebagaimana layaknya pengadilan umum dimana para pihak saling mengklaim atas suatu benda atau property tertentu berdasarkan bukti-bukti formal yang dimiliki. Sengketa kepemilikan Pulau Berhala yang ditangani MK adalah upaya *judicial review* pemohon yang mengklaim Pulau Berhala sebagai bagian dari wilayahnya terhadap undang-undang yang mengatur pembentukan wilayah baru yang didalamnya memasukan Pulau Berhala sebagai bagian dari wilayah administrasinya. Tafsiran mahkamah konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan Pulau Berhala dengan cara menjadikan putusan Mahkamah Agung yang telah terlebih dahulu memutuskan perkara yang sama sebagai pertimbangan untuk mengambil putusan. Untuk

¹⁵ Harris, D.J. *Cases and Materials On International Law*, fifth edition, London : Sweet and Maxwell, 1998, h.15.

¹⁶ Jenedri M. Gaffar, Sikap Kritis Negara Berkembang terhadap Hukum Internasional, *Jurnal Konstitusi* Volume 10 No 2 Juni 2013, h.206.

alasan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi tidak membangun argumen putusannya pada eksplorasi konstitusionalitas Undang-undang terhadap UUD, tetapi pada putusan Mahkamah Agung dalam memutus kasus yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim, <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=129909> diunduh pada 26 Mei 2013.

Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5126271fda2f0/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 25 Mei 2013.

Denny Indrayana, 2008, *"Negara Antara ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan"*, Jakarta : Kompas Media Nusantara

Harris, D.J,1998. *"Cases and Materials On International Law"*, fifth edition, London: Sweet and Maxwell

Jenedri M. Gaffar, *"Sikap Kritis Negara Berkembang terhadap Hukum Internasional"*, Jurnal Konstitusi Volume 10 No 2 Juni 2013

Jimly Asihdiqie,2006, *"Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara"*, Jakarta : Sekjen Dan Kepaniteraan

_____, *"Hukum Acara Pengujian Undang-Undang"*, Jakarta : Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media

_____, *"Konstitusi dan Konstitusionalisme"*, Jakarta : Konstitusi Prees

_____, *"Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara"*, Jakarta: Konstitusi Press

_____, *"Hukum Acara Pengujian Undang-undang"*, Jakarta : Konstitusi Press dan PT. Syaamil Citra Media

_____, *"Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi"*, Jakarta : Setjen dan Kepaniteraan MKRI

_____, *“Perihal Undang-undang”*, Jakarta : Konstitusi Press

M. Mahrus Ali, et,al, *“Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif”*, 2011, Jakarta : Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Saldi Isra, 2011, *“Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem presidensial di Indonesia”*, Jakarta : Rajawaali press

Sri Soemantri, 1986, *“Hak Menguji Material di Indonesia”*, Bandung : Alumni

Wheare, K.C, 1966, *“Modern Constitutions”*, Oxford UK, Oxfoerd niversity press

Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial¹

Hayat

Universitas Islam Malang
Jl. Mayjend Haryono 193 Malang, 65144
Email: hayat.150318@gmail.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan pemilihan umum nasional serentak antara pemilihan umum eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Pasca amandemen UUD 1945 mengalami berbagai komplikasi dalam sistem politik Indonesia secara nasional. Demokratisasi mengantarkan bangsa Indonesia beralih sistem pemerintahan, yaitu dari sistem parlementer menuju sistem presidensial. Pemilu sebagai proses demokrasi terhadap kepemimpinan pemerintah yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara. Sistem pemerintahan melalui konsensus dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mempunyai implikasi terhadap peningkatan efektifitas dan stabilitas negara. Problematikanya adalah antara sistem pemilu dengan sistem partai politik saat ini kurang efektif dalam pelaksanaan pemilu yang notabene diselenggarakan secara terpisah antara pilpres, pileg dan pilukada. Sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas problematika dalam pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah). Secara hirarki, sistem presidensial kurang relevan dengan sistem pemilu yang terpisah antara pemilu nasional (pileg dan pilpres) dan pilukada dengan sistem multi partai. Realitas politik dengan sistem yang dianut saat ini, menimbulkan berbagai konflik antar konstituen, ongkos politik yang sangat tinggi bagi pemerintah maupun kandidat (calon), menguatnya *money politics* yang sulit dihindari sebagai dampak suara terbanyak, pengaruh negatif terhadap psikologi

¹ Makalah disampaikan pada Konferensi Hukum Tata Negara dan Muhammad Yamin Award, Tanggal 31 Mei-01 Juni 2014, di Universitas Andalas Padang.

kandidat ketika kalah ataupun menang dalam pertarungan politik, adanya koalisi yang tidak “sehat” dalam pelaksanaan pemerintahan, karena berbagai kepentingan ideologi politik dan individu, serta problematika terhadap kebijakan-kebijakan strategis pemerintahan. Korelasi antara sistem pemilu serentak dengan sistem multi partai yang disederhanakan merupakan solusi alternatif dalam penguatan sistem presidensial untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata kunci: pemilu serentak, sistem pemilu, sistem partai politik, sistem presidensial

Abstract

Constitutional Court Decision No. 14/PUU-XI/2013 mandated national elections simultaneously between elections executive (President and Vice-President) and legislative (House of Representatives, Provincial and District/City). After the 1945 amendment to experience a variety of complications in the Indonesian political system nationally. Democratization deliver the Indonesian people switching system of government, ie from a presidential system to the parliamentary system. Elections as a democratic process to the leadership of the government elected by the people as a sovereign State. The system of government by consensus of the people, by the people and for the people has implications for improving the effectiveness and stability of the country. The Problem is the electoral system with the current political party system is less effective in the election which is actually held separately between the presidential election, and the election pileg. Giving rise to various problems of the complexity of government (central and local governments). In the hierarchy, the presidential system is less relevant to the separate electoral system between national elections (pileg and presidential) election and the multi-party system. Political reality with the current system adopted, lead to conflicts among constituents, a very high political costs for the government and the candidates (candidates), strengthening of money politics is difficult to avoid the impact of a majority vote, a negative effect on the psychology of candidates when lost or won in battle politics, coalitions are not “healthy” in the implementation of the government, due to various political ideologies and individual interests, as well as the problems of the strategic policies of government. The correlation between electoral systems simultaneously with a multi-party system is a simplified alternative solution in presidential systems strengthening to improve the welfare of the whole people of Indonesia.

Keywords: concurrent election, the electoral system, political party system, presidential system

PENDAHULUAN

Pemilu merupakan sebuah agenda rutin demokratisasi Indonesia dalam ajang pemilihan pemimpin. Demokrasi adalah konsepsi pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Sistem demokrasi di Indonesia mengalami berbagai perkembangan dalam konteks pembangunan kebebasan sebuah Negara untuk menentukan pemimpinnya. Pemimpin yang baik menjadi dambaan masyarakat dalam menggerakkan sendi-sendi pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat sebagai konsekuensi konkrit dalam sebuah Negara. Melalui pemilu, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih para wakil dipemerintahan sebagai aspirasi dan perwakilan bagi rakyat dalam berbagai kebijakan dan implementasi kenegaraan.

Demokrasi selama lebih dari 15 tahun yang dibangun atas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, semakin hilang kendali dan keluar dari jalur orientasinya. Pembangunan demokrasi tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan Indonesia saat ini, yaitu sistem presidensial. Sistem presidensial memberikan wewenang secara penuh kepada presiden dalam pengambilan kebijakan strategis yang sudah diatur dalam ketentuan undang-undang.

Realitasnya, parlementer mendominasi segala bentuk formalasi kebijakan presiden. Sistem presidensial menjadi “dangkal” dengan semakin kuatnya “tangan” parlemen dalam mengatur dan merancang formulasi kebijakan. Setiap formula kebijakan harus melalui DPR, apakah program itu layak atau tidak, apakah dapat diimplementasikan atau tidak, apakah bermanfaat atau tidak.

Hal ini terjadi akibat implikasi dari sistem pemilu yang memisahkan antara pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan pemilu eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dengan ketentuan *presidential threshold* dan suara terbanyak. Begitu pula dengan sistem partai politik multipartai yang ada di Indonesia, menjadi problematika tersendiri dalam menjalankan sistem presidensial. Terlalu banyaknya parpol dalam parlemen, menjadikan in-efisiensi didalam sistem presidensial.

Menurut Lili Romli², problematikan desain konstitusi bersifat *ambiguitas*, sehingga demokrasi presidensial yang terbentuk tidak berjalan efektif. Selain itu, amandemen konstitusi melakukan purifikasi demokrasi presidensial, tetapi dalam praktek pemerintahan cita rasa yang dibangun masih terasa parlementer.

² LIPI. "Seminar Kajian Khusus Pemilu: Sistem Pemilu dan Kepartaian dalam Kerangka Sistem Presidensial". <http://www.politik.lipi.go.id/in/kegiatan/729-seminar-kajian-khusus-pemilu-sistem-pemilu-dan-kepartaian-dalam-kerangka-sistem-presidensial-.html>. Diunduh tanggal 9 April 2014.

Ditambah dengan sistem partai yang multipartai masih belum kompatibel dengan sistem presidensial.

Untuk menghasilkan sistem presidensial yang efektif, diperlukan korelasi antara sistem pemilu dan sistem parpol. Yaitu sistem pemilu serentak, antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam waktu yang bersamaan, kemudian pada pemilukada juga dilakukan secara serentak dengan ketentuan teknis yang harus diatur lebih lanjut.

Korelasi kedua sistem diatas, mampu meningkatkan penguatan sistem presidensial dan menghasilkan pemimpin-pemimpin politik yang berkualitas dan berintegritas dengan akuntabilitas dan kapabilitas yang dimilikinya.

Sistem Pemilu Serentak

Sistem pemilu merupakan sebuah proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pemilu dalam rangka menciptakan pemilu yang berkualitas dan akuntabel. Pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara profesional dan kompeten, akan menghasilkan pemimpin yang mempunyai karakteristik unggul, visioner dan bijaksana. Serta mampu menciptakan tatanan pemerintahan yang baik dengan kebijakan strategis yang berorientasi kesejahteraan rakyat.

Pasca orde baru, sistem pemilu Indonesia mengalami berbagai pergeseran. Sistem pemilu yang dianut di Indonesia saat ini adalah sistem pemilu yang dilakukan dua periode, yaitu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pemisahan sistem pemilu, baik nasional maupun pusat, eksekutif maupun legislatif, dinilai kurang efektif dan efisien dalam pelaksanaan pemilu dalam sistem presidensial. Disamping menimbulkan berbagai konflik yang terus berkembang dengan berbagai kepentingan kelompok atau individu, efisiensi anggaran juga berpengaruh besar dalam kerangka pengeluaran pemerintah terhadap pelaksanaan pemilu.

Demikian pula dengan sistem partai politik yaitu multi partai, yaitu dengan jumlah partai politik yang tidak dibatasi dan persyaratan yang terlalu mudah untuk dilakukan. Hal ini berdampak kepada proses perekrutan, pengkaderan, pendidikan, dan kompetensi yang dimiliki masing-masing kader, ketika terpilih menjadi pemimpin. Implikasinya kepada tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh calon terpilih dalam mengambil kebijakan strategis dan kerakyatan. Fungsi

utama keterwakilan akan bergeser kepada sistem kepartaian yang dianut dengan menghilangkan nilai-nilai demokrasi terhadap kepentingan diri sendiri dan kelompoknya.

Sistem pemilu legislatif yang diterapkan saat ini banyak menimbulkan problematika di masyarakat, *money politic*, mobilisasi massa pelibatan anak-anak, kecurangan dalam pelaksanaan pemilu, hingga menghalalkan segala cara untuk memenangkan pemilu, dan *irrasionalitas* dari para caleg dalam ikhtiar pemilu, hingga menghilangkan prinsip keadilan dan kesetaraan. Tidak sedikit gejala kerusuhan, pertikaian, dan pertengkaran diantara masyarakat seolah-olah menjadi pembisa an dikalangan masyakat sebagai faktor dari sitem pemilu yang dianut.

Indikator permasalahan tersebut dapat dianalisis dari sistem pemilu yang dianut, yaitu sistem partai politik dan sistem pemilu yang tidak berimbang. Pelaksanaan pemilu 2014, dengan jumlah parpol cukup banyak menjadikan parpol sebagai alat untuk memenangkan kepentingannya, bukan berdasar kepada asas demokratisasi dan pluralism, tetapi lebih kepada kepentingan syahwat politik, bukan pada kepentingan rakyat, tetapi kepada kelompok dan individu masing-masing.

Reynold dan Ben Reilly, dkk, (2001) dan Surbakti, dkk, (2011), memberikan pandangan tentang sistem pemilu legislatif. Dikatakan bahwa Sistem pemilu legislatif dalam pemilihan umum dibagi atas tiga sistem utama, yaitu: (1) sistem mayoritarian. Sistem mayoritarian merupakan sistem yang menyediakan satu kursi atau *single constituency* dalam daerah pemilihan, dan ditentukan oleh perolehan suara terbanyak; (2) sistem proporsional, yaitu kebalikan dari sistem mayoritarian. Setiap daerah pemilihan tersedia banyak kursi dengan perolehan kursi parpol secara proporsional dengan ketentuan jumlah suara terbanyak; dan (3) sistem semiproporsional merupakan gabungan kedua sistem diatas³.

Sedangkan dalam pemilu presiden dan wakil presiden, sistem dilakukan dengan dua cara, yaitu. *Pertama*, pemilu secara langsung (*populary elected*) adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak ditetapkan sebagai presiden terpilih. dan pemilu tidak langsung (*electoral college*) adalah dilakukan melalui porsi suara wakil rakyat (DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota) yang menjadi

³ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, Seri Elektoral Demokrasi. Buku 2, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011. h. 8.

representasi rakyat dalam pemilihan presiden dengan perolehan suara lebih 50%. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang dalam pemilu secara langsung. Sedangkan dalam pemilu tidak langsung. Calon yang menempatkan 50% wakilnya yang akan terpilih menjadi presiden⁴.

Di Indonesia saat ini, menggunakan sistem pemilu berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu presiden dan wakil presiden, ditambah dengan pemilu kepala daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan ketentuan perundang-undangan dalam kerangka otonomi daerah.

Alasannya, menurut Assiddiqie⁵, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat merubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia internasional, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Sementara itu, Affan Gaffar memberikan parameter tentang sistem pemilu yang ideal, diantaranya: (1) demokrasi dalam sistem pemilu secara implisit dapat dilakukan secara adil adil dan jujur serta pemilu yang berkualitas; (2) *output* pemilu harus berkualitas dan kompetitif serta akuntabilitas yang tinggi; (3) derajat keterwakilan dengan perimbangan antara pusat dan daerah; (4) peraturan perundang-undangan haruslah tuntas; dan (5) pelaksanaan pemilu bersifat praktis dan konkrit⁶.

Ramlan Surbakti⁷, dkk. menambahkan, bahwa Pemilu anggota legislatif pusat maupun daerah, seyogyanya memenuhi unsur berikut ini: (1) sesuai dengan ketentuan UUD 1945; (2) menghasilkan sistem parpol pluralism moderat; (3) menciptakan keseimbangan sistem representasi penduduk; (4) menghasilkan sistem representasi penduduk; (5) menjamin keterwakilan perempuan dan

⁴ Ibid. hlm. 9.

⁵ Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, h. 11.

⁶ Hadi Shubhan, "Recal: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol", Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4 Desember 2006, h. 43.

⁷ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Seri Elektoral Demokrasi. Buku 1, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, h. 49-51.

minoritas; (6) soliditas dukungan terhadap presiden; (7) menghilangkan tindakan manipulatif; dan (8) sistem pemilu yang simple.

UUD 1945 dengan ketentuannya yang mengatur tentang partai politik adalah bahwa partai politik yang mengamanatkan peserta pemilu anggota DPR dan DPRD harus menjadi pondasi dalam pelaksanaannya, bukan hanya menjadi dasar dari sistem pemilu, akan tetapi harus mampu menjadi sebuah kaidah-kaidah, nilai-nilai, dan prinsip-prinsip yang dijunjung setinggi-tingginya dalam rangka menciptakan pemilu yang berkualitas, akuntabilitas dan professional untuk menghasilkan perwakilan rakyat yang berdasarkan kedaulatan rakyat dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sistem kepartaian pluralism moderat yang penulis maknai adalah sebagai multi partai sederhana dengan berbagai karakternya, antara lain: (1) keberadaan partai politik terdapat 5 (lima) parpol dalam pemilu. Penting untuk diingat bahwa standarisasi peserta pemilu yang ideal adalah dengan menyederhanakan parpol peserta pemilu. Dengan demikian akan menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang aplikatif dan efektif dalam pelaksanaan kebijakan publik. Tentunya, hal ini juga berdampak secara positif terhadap sistem koalisi pemerintahan yang berjalan secara efektif; (2) partai politik dikelola sebagai badan publik.

Representasi penduduk yang berasaskan *equal representation*. Artinya bahwa satu orang, satu suara, dan setara (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945) dengan sistem representasi daerah berdasarkan kesetaraan daerah (Pasal 22 C ayat (2)). Kesetaraan yang dimaksud adalah perimbangan kursi di DPR antar daerah dengan melakukan pembagian secara merata. Kursi DPR di pulau Jawa sebanyak 280 kursi untuk 6 provinsi harus seimbang dengan kursi DPR di luar pulau Jawa dengan 27 provinsi terhadap 280 kursi berdasarkan jumlah penduduk.

Representasi penduduk dalam kerangka pemilihan DPR dan DPRD mengacu kepada sistem proporsional yang representatif dalam sistem keterwakilan perwakilan rakyat menjadi kolaborasi yang ideal dalam pemilihan umum. Perwakilan rakyat yang direpresentasikan oleh penduduk semakin meningkatkan kualitas perwakilannya, disamping itu, penguatan terhadap oposisi didalam perwakilan akan menciptakan pemerintahan yang ideal dalam berbagai prinsip kebijakan. Hal ini juga diperkuat oleh disiplin anggota DPR dan DPRD terhadap partai politik sebagai media demokrasi dalam pengembangan representasinya kepada rakyat.

Sementara itu, terjaminnya keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas dalam keterpilihannya di dalam percaturan politik pada pemilu legislatif. Perwakilan perempuan sebagai kaum marginal dan kelompok minoritas harus mempunyai proporsi dalam keterwakilannya. Hal ini difungsikan untuk meminimalisir adanya diskriminasi terhadap kaum perempuan dan minoritas. Karena sampai hari ini, terciptanya sebuah masyarakat yang saling menghargai melalui etika dan moral sudah bergeser kepada kepentingan-kepentingan yang menungganginya. Sehingga, perempuan dan kelompok minoritas sebagai masyarakat marginal masih belum terangkat derajat kesetaraannya.

Melalui peran-peran kaum perempuan dan kelompok minoritas dalam keterwakilannya harus seimbang, sebagai pengakuan dari pemerintah terhadap keberadaan dan eksistensi didalam dirinya. Tentunya, dengan adanya proporsi yang seimbang dari kelompok marginal, diharapkan dapat menciptakan sebuah masyarakat yang harmonis, tanpa memandang suku, ras dan agama. Semua warga Negara mempunyai konotasi yang sama dalam bernegara, yaitu sebagai warga Negara dengan penguatan kepada pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI untuk saling melengkapi dan menguatkan dalam menciptakan bangsa yang berdaulat dan berkarakter. Tentunya setiap *stakeholder* harus mendukung sistem pemerintahan yang dibangun berdasarkan keadilan, yaitu sistem presidensial, baik pemerintah pusat ataupun daerah dengan otonominya.

Setiap kepala pemerintahan baik presiden atau kepala daerah dengan amanat yang ditumpukan dipundaknya mempunyai niat yang baik dan tulus dalam mengabdikan dan meningkatkan kualitas hidup rakyat. Sebagai warga Negara Indonesia, pasti mempunyai ketulusan dalam membangun bangsa dan negeri ini dengan segala kemampuannya. Seringkali, kendala dalam pelbagai kebijakan, terlalu kuatnya kepentingan kelompok atau individu yang dipolitisir. Lemahnya pondasi parlementer terhadap presidensial menjadikan *ambiguitas* dalam kerangka efisiensi sistem presidensial yang dianut. Siapapun pemimpinnya dan apapun bentuk program kerjanya, jika tidak dijalankan secara proporsional didalam sistem perwakilannya, maka, hal itu akan berimplikasi kepada in-efisiensi dalam mengimplementasikan amanat rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara.

Tidak memberikan ruang penyimpangan terhadap *stakeholder* dalam pelaksanaan pemilu. Baik peserta maupun pemilih terhadap praktek-praktek kotor yang selama ini sudah melekat dalam paradigma masyarakat. Pemilu harus dijadikan

sebagai media demokratisasi dalam pergantian “tongkat” kepemimpinan bangsa secara nasional. Bukan distigmakan sebagai ajang “penambahan penghasilan” atau “jualan” citra. Tugas warga Negara (pemerintah, masyarakat, dan partai politik) harus membangun “jembatan gantung” untuk mengantarkan kesadaran kepada masyarakat terhadap substansi pelaksanaan pemilu dan turunannya. Pun demikian, pendidikan politik harus dibangun atas dasar kepentingan bersama, yaitu kesejahteraan masyarakat seutuhnya. Jika penyadaran ini dilakukan secara maksimal, maka dapat meningkatkan efisiensi pendanaan dalam pelaksanaan pemilu.

Pemilu yang ada saat ini masih terbilang sukar dan sulit dipahami oleh masyarakat, terutama masyarakat awam yang tidak dapat membaca dan menulis. Pelaksanaan pemilu menjadi bagian terpenting dalam efisiensi dana pemilu. Ditambah, pemilu dilakukan dengan format yang kurang sederhana, yaitu terpisahnya pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilukada yang dilangsungkan sesuai dengan waktu dan ketentuan yang berlaku.

Konsep yang ditawarkan oleh Ramlan Surbakti⁸ terhadap sistem pemilu serentak dengan sistem pluralism moderat (multipartai sederhana) dapat dijadikan sumber dalam menciptakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan pemilu, yaitu pemisahan penyelenggaraan pemilu, antara pemilu daerah dan pemilu nasional. Hal ini dapat mengatasi problematika yang muncul dari pencalonan, antara lain: (1) menciptakan konsentrasi penuh bagi pengurus parpol dalam melakukan perekrutan calon; (2) meminimalisir adanya konflik internal; dan (3) durasi pemilu dapat ditekan dengan 2-3 tahun sekali.

Konsep akan menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Jika pelaksanaan pemilu dilakukan dalam jangka waktu 2-3 tahun akan memberikan efek positif bagi partai politik dalam keseriusan terhadap kaderisasi. Partai politik dituntut untuk memberikan pemahaman kepada para kader tentang substansi partai politik dan tujuan mulianya dalam pertarungan pemilu. Ketersediaan calon juga dituntut untuk secara kualitas dan kompetensi dapat diatasi bagi yang ingin maju menjadi calon. Hal ini sebagai bentuk peningkatan kualitas calon dalam dunia politik yang lebih bermakna dan berkualitas.

⁸ Ibid. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Menyederhanakan..... h. 27-28

Disamping itu, pemilu serentak akan meminimalisir terjadinya konflik internal partai politik. Dalam beberapa kali pelaksanaan pemilu, baik pemilu legislatif, eksekutif maupun pemilukada, seringkali konflik melanda internal didalam parpol. Terutama bagi parpol pengusung atau koalisi parpol yang menimbulkan berbagai perspektif dalam diri parpol ataupun para kandidat. Parpol disibukkan oleh urusan konflik didalam internalnya, sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsi parpol secara substantive sulit tercapai. Pengkaderan dalam diri parpol sulit terpenuhi, hanya ketika pada ajang lima tahun saja yang dapat dilakukan, yaitu hanya untuk memenuhi persyaratan dalam mengikuti pemilu.

Pelaksanaan pemilu serentak, dengan estimasi waktu 2-3 tahun, dapat membantu meningkatkan kualitas lembaga partai politik dalam menghasilkan kandidat terbaik serta memaksimalkan pendidikan dan pelatihan politik bagi calon politisi. Pun demikian, parpol tidak disibukkan dengan urusan pemilu saja, akan tetapi mengembangkan sayap dalam membangun bangsa dan Negara melalui nilai-nilai demokrasi secara santun, arif, dan bijaksana. Hal ini, juga mempengaruhi biaya pemilu dengan sedapat mungkin disederhanakan secara realistis. Artinya bahwa jika dilakukan secara bersamaan antara pemilu nasional dan daerah maka dapat dipastikan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah sedikit mungkin menghindari pemborosan anggaran.

Pelaksanaan pemilu secara serentak juga berdampak kepada rentan waktu pemilu. Jika selama ini dilakukan lima tahun sekali, yang berimplikasi kepada output pemimpin terpilih yang kredibel, akuntabel dan kompetitif, karena politik dimaknai sebagai "jalan pintas" kekuasaan. Maka, pemilu serentak memberikan "warna" dalam *green politic* yang dapat mempermudah masyarakat dalam mengenali para calonnya dan menentukan pilihan politiknya secara rasional dan terukur.

Pemilih juga dapat memberikan sanksi secara langsung jika dalam rentan 2-3 tahun, pemilih tidak mempunyai kepercayaan kepada partai politik atau calon dari parpol yang menaunginya, sehingga pilihan rakyat dapat benar-benar dipertanggungjawabkan, dan partai politik dengan serius membangun networking terhadap konstituen dalam merangkai bingkai bangsa dan Negara melalui seni berpolitik.

Pendidikan politik akan secara otomatis mengikuti sistem yang dibangun dalam sistem politiknya. Jika durasi menjadi ketentuan, maka partai politik "dipaksa" untuk menghasilkan para kader yang berkualitas dan akuntabel dalam

menjalankan amanat konstitusi melalui partai politik yang dibangunnya. Sehingga hal itu dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat sebagai subyek dari pemilu untuk menuntut representasi didalam menciptakan kualitas hidup masyarakat yang lebih baik.

Secara prinsip terkait dengan idealnya sistem pemilu adalah dengan berpedoman pada tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu: (1) memungkinkan peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; (2) pergantian pejabat sebagai representasi rakyat; (3) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) melaksanakan prinsip hak asasi warga Negara⁹.

Tujuan pemilu diatas mengindikasikan secara obyektif terhadap pelaksanaan pemilu secara serentak dengan berbagai pertimbangan yang konkrit. Yaitu melaksanakan amanat UUD 1945 dalam proses peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ketentuan perundang-undangan telah memberikan penjelasan secara teknis tentang kepemiluan. Pemilu serentak memaksa pemerintah untuk mengamademen perundang-undangan dalam perspektif efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraannya.

Keputusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pelaksanaan pemilu serentak menjadi pintu masuk bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Sekalipun keputusan itu akan diimplementasikan pada pemilu tahun 2019, akan tetapi secara yuridis keputusan itu mengikat dan dijalankan secara konstitusional. Penting diingat bahwa keputusan itu mempunyai implikasi terhadap penguatan sistem presidensial. Disamping itu, meminimalisir adanya politik transaksional yang semakin tidak terkendali pada proses pendidikan masyarakat yang semakin tidak percaya.

Hasil pemilu dengan sistem serentak dapat dilihat secara relevan antara anggota legislatif terpilih dengan presiden terpilih terhadap penguatan sistem presidensial. Presiden sebagai kepala Negara dapat melakukan fungsinya terhadap sistem presidensial secara sistematis korelatif dengan integrasi yang signifikan dalam kerjasama dengan DPR. DPR menjadi penguat dalam sistem presidensial terhadap kebijakn-kebijakan pemerintah. Presiden dapat melaksanakan wewenang presidensialnya dengan dukungan yang sangat kuat di parlemen sebagai penyangga pemerintahan melalui tugas pokok dan fungsinya sebagai legislator.

⁹ Ibid. Jimly Asshiddiqie, Parpol dan Pemilu....., h. 13

Sistem Partai Politik Multi Partai Sederhana

Sistem parpol pascareformasi menjadi indikasi dari mahalnnya ongkos politik dalam sistem pemilu di Indonesia. Menjamurnya parpol pasca orde baru, menciptakan organisasi partai politik tidak terkendali dengan munculnya figure-figure politisi baru dalam gerbong politik baru pula. Pentolan partai masa orde baru berhamburan menciptakan partai politik. Hal itu dipengaruhi oleh mudahnya mendapatkan legalitas untuk menjadi peserta pemilu. Perkembangannya pun cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir.

Tabel 1
Perkembangan parpol pascareformasi

No	Katagori	Pemilu			
		1999	2004	2009	2014
1	Terdaftar di Kemenkumham	148	1 12	79	57
2	Peserta pemilu	48	24	38 (6 Parpol Lokal Aceh)	12 (2 Parpol Lokal Aceh)
3	Partai di parlemen	19	16	9	-
4	Lolos <i>electoral threshold</i>	-	7	-	-
5	Lolos <i>parliamentary threshold</i>	-	-	9	-

Sumber: diolah dari data Kompas, Senin 26 Juli 2010, hlm. 5. Ramlan Surbakti, dkk. 2011. Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Partai Politik. Seri Elektoral Demokrasi. Buku 3. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan. Hal. 11. Dan <http://news.liputan6.com/read/434828/kpu-21-partai-terdaftar-ikuti-pemilu-2014>. 57 parpol baru terdaftar dikemenkumham, 13 Juni 2007. Diunduh tanggal 08 April 2014.

Tercapainya sistem pemilu yang efisien dan efektif, ditentukan pola oleh sistem partai politik sebagai peserta pemilu. Sistem parpol pada pemilu 2014 masih terbilang sangat banyak dengan 12 parpol nasional, dan 2 parpol local di Aceh. Multi partai politik menciptakan in-efisiensi dalam penyelenggaraan

pemilu. Persaingan antar internal parpol juga menjadikan indikasi pemborosan dalam pencalonan, karena ketatnya persaingan internal dan eksternal parpol menciptakan pendanaan bagi peserta pemilu semakin tinggi. Ongkos politik yang tinggi berdampak kepada konfigurasi calon kandidat dalam menghalalkan segala cara untuk menang.

Konflik pemilu juga semakin tinggi dengan banyaknya partai peserta pemilu. Korelasinya berada pada pendukung partai atau personal calon dengan berbagai kepentingan yang dibawanya. Sehingga kondisi ini memungkinkan kurang kondusifnya pelaksanaan pemilu saat masa kampanye atau pada pelaksanaan dan setelah pemilu. Realitasnya sering ditemui diberbagai pesta demokrasi pemilu, baik pemilu nasional maupun pilukada yang berakhir dengan bentrok antar pendukung salah satu kandidat atau antar massa partai politik.

Di parlemen, parpol membawa misi dan visi partai sebagai bentuk kebijakan bagi publik dalam realisasi pemerintahan. Sehingga parpol diparlemen tidak proporsional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu didalam pemerintahan, baik dalam oposisi atau koalisi.

Perpecahan koalisi dalam pemerintahan sebagai faktor lemahnya solidaritas parlemen di pemerintahan dengan berbagai kepentingan individu ataupun kelompok tertentu menjadikan kebijakan yang dipolitisir untuk mencitrakan dan mendapatkan keuntungan dan pencitraan, baik bagi kelompok ataupun individunya. Sehingga menjadi pelemahan sendiri dalam praktek-praktek pemerintahan dengan menciptakan in-kondusifistik terhadap sistem presidensial.

Kondisi ini menjadi tanggung jawab bersama dalam penguatan sistem demokrasi di Indonesia untuk menghasilkan pemilu dan parpol yang berkualitas serta kepemimpinan yang berintegritas dan berkualitas. Partai politik sebagai media demokrasi dalam pemilu, harus dikelola dan direpresentasikan dengan baik dalam kaidah-kaidah sistem politik di Indonesia sebagai relevansi konkrit dalam sistem presidensial.

Kepustakaan ilmu politik memberikan prinsip-prinsip pilar sistem politik yang demokrasi, yaitu (1) jaminan hak dan kebebasan warga Negara; (2) *partisipatory democracy*; (3) sistem memilih dan mengganti penyelenggara Negara; (4) *rule of law*; (5) *check and balance separation of power*; (6) pemerintah dan oposisi yang efektif; (7) sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi; (8)

paham konstitusionalisme; (9) pemerintahan oleh partai mayoritas; (10); budaya demokrasi (*civic culture*) sebagai sikap dan perilaku warga Negara¹⁰.

Prinsip-prinsip pilar politik harus menjadi perhatian bagi pemangku kebijakan politik dan publik. Terciptanya kondisi politik dengan 11 pilar diatas menjadi acuan untuk memperbaiki dan merefleksikan sistem politik yang ada, sehingga dapat diaktualisasikan kedalam penyelenggaraan pemilu secara konprehensif dan konkrit.

Jaminan atas hak dan kebebasan warga Negara dalam sistem politik demokrasi, yaitu memberikan pandangan bahwa setiap warga Negara mempunyai hak dan kebebasan dalam memilih dan menentukan keputusan politiknya. Hak dan kebebasan warga Negara harus dihormati atas apa yang dipilihnya dalam pemilihan umum, tidak dapat diintervensi ataupun didoktrin atas nama apapun terhadap hak pilihnya. Kedaulatan rakyat harus dijunjung tinggi dalam peningkatan kualitas demokrasi yang lebih adil dan berwibawa.

Demokrasi yang berkualitas mempunyai implikasi terhadap peningkatan kualitas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Partisipasi yang berkualitas dengan komitmen masyarakat dalam menentukan hak pilihnya, berdampak kepada hasil pemilihan yang berkualitas pula. Oleh karena itu, menjadi bagian penting dalam proses pemilu di Indonesia untuk memberikan penyadaran terhadap masyarakat sebagai obyek ataupun subyek pemilu melalui berbagai program dan agenda politik yang membangun dengan pendidikan dan pelatihan politik secara cerdas dan berkesinambungan.

Memberikan ruang yang sama bagi elemen masyarakat dalam proses penggantian kepemimpinan Negara. Hal ini, tentunya dilalui oleh proses pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan atas undang-undang dan ketentuan peraturan yang berlaku. Paradigma masyarakat terhadap sistem pemilu menjadi bagian yang harus diseleraskan kedalam sistem politik. Relevansi kedua sistem (pemilu dan parpol) dapat meningkatkan kualitas pemilih dengan memberikan efek *trust* terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Sistem pemilu menjadi pondasi penguatan sistem pemerintahan yang dikombinasikan dengan sistem partai politik untuk menghasilkan kualitas keterpilihan. Baik ditingkat legislatif maupun eksekutif, di pusat maupun di daerah.

¹⁰ Ibid. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Merancang Sistem....., h. 4-7

Sistem pemilu serentak dipandang penulis menjadi alternative penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Efisiensi pelaksanaan pemilu dengan efektifitas yang mengikutinya, dapat menekan pengeluaran dana negara dalam pemilu. Dengan pemilu serentak, maka partai politik dituntut untuk menyederhanakan sistem parpol dengan multi partai sederhana. Sehingga, tingkat relevansinya antara sistem pemilu dan sistem parpol dapat berjalan beriringan dengan penguatan terhadap sistem presidensial, yang berdampak kepada konsepsi kebijakan-kebijakan pemerintah yang didukung secara penuh dan solid dalam oleh parlemen terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Perlu dipahami secara menyeluruh tentang sistem partai politik di Indonesia dengan berbagai tujuan dan harapan yang ingin dicapai dalam demokratisasi yang semakin kompleks perkembangannya. Tujuan dari penyederhaan partai politik dengan multipartai sederhana mempunyai implikasi yang sangat besar terhadap penguatan sistem presidensial.

Pertama, sistem partai politik yang pluralis dan moderat yang dikarakterkan dengan partai politik sebagai badan publik yang demokratis; multi partai sederhana dengan mengacu kepada keadilan dan kesetaraan; melaksanakan fungsi representasi secara formalistic dan substantive; dan ideology partai mempunyai persepsi yang sama dengan jarak yang tidak terlalu jauh dan keluar dari jalurnya, sehingga memungkinkan untuk musyawarah mufakat dalam pengambilan keputusan.

Kedua, keberadaan partai yang pluralis dan moderat dengan prinsip multipartai sederhana, yaitu sekitar 5 partai politik, sehingga memungkinkan adanya proporsionalitas dalam sistem pemerintahan dengan pembangunan secara bersama, yaitu dengan model interaksi moderat. Artinya bahwa, parpol diparlemen menjadi tumpuan pemerintahan dalam pengambilan kebijakan strategis, baik yang ada dalam pemerintahan maupun oposisi pemerintah. Semakin sedikit partai politik di parlemen, memberikan ruang kolaboratif yang konkrit dalam menciptakan tatanan pemerintahan yang baik berdasarkan asas keadilan dan kebijakan publik.

Ketiga, pemerintahan presidensial dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien ketika sistem partai politik dengan multi partai sederhana diterapkan

dengan sistem pemilu serentak. Sehingga program dan pembangunan terhadap masyarakat melalui visi dan misi dapat diimplementasikan dengan soliditas dari legislatif ke eksekutif, baik di pusat ataupun daerah.

Hal ini dapat meminimalisir pecah kongsi antara eksekutif dan legislatif dalam pemerintahan yang bersifat subyektifitas terhadap fungsi dan wewenang yang dimilikinya. Oleh karena itu, kesejahteraan dan harapan rakyat terhadap eksistensi pemerintahan yang baik dapat diaplikasikan kedalam kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk kemaslahatan rakyat Indonesia seutuhnya.

Penguatan Sistem Presidensial; Korelasi Sistem Pemilu Serentak dengan Sistem Multi Partai Sederhana

Pada pemilu 2014 menyisakan berbagai problematika yang belum selesai, hingga pelaksanaan pemilu dimulai pada tanggal 9 April 2014. Penetapan DPT misalnya yang masih belum tuntas dengan berbagai kondisi dan situasi yang ada, adanya beberapa caleg yang tidak melaporkan dana kampanye kepada KPU, kurang maksimalnya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, hingga masih maraknya *money politic* dengan berbagai variasi yang berkembang serta konflik diinternal maupun eksternal partai politik dan konflik antar massa masih sering kali ditemui pada pesta demokrasi kali ini.

Merujuk pada tahun 2009, sebagai referensi pengalaman pelaksanaan pemilu dengan sistem yang sama, baik sistem pemilu maupun sistem partai politik dengan berbagai persoalan yang dihadapi dilihat dari aspek partisipasi masyarakat, antara lain, yaitu: (1) DPT bermasalah; (2) kualitas hasil pemilu tidak efektif; (3) pelayanan yang kurang maksimal; (4) kompleksitas sistem pemilu; (5) penentuan calon tidak melibatkan warga negara yang masuk dalam partai politik; (6) menurunnya pengawasan; (7) sistem konversi surat suara; (8) representasi tidak terarah; (9) terbatasnya partisipasi politik; dan (10) penilaian kinerja terhadap wakil rakyat tidak efektif¹¹.

Konfigurasi itu berdampak kepada kebijakan pemerintahan dalam sistem presidensial. Melalui sistem pemilu yang dipisahkan antara pemilu legislatif dan presiden dan wakil presiden memberikan implikasi terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dikepalai oleh presiden sebagai kepala Negara. Artinya bahwa, jumlah partai politik di DPR maupun DPRD terlalu banyak.

¹¹ Ibid. h. 21-22.

Jumlah partai politik di DPR pada tahun 2009 sebanyak 9 parpol, walaupun hal ini dinilai menurun dari tahun 2004 yang mencapai 16 parpol di parlemen, namun dianggap masih terlalu banyak dalam komposisi sistem presidensial. Komposisi parpol di DPR masih dianggap terlalu berimbang dengan peroleh suara pada pemilu 2009, yaitu Partai Demokrat 148 kursi, Partai Golkar 108 kursi, PDI-P 93 kursi, PKS 59 kursi, PAN 42 kursi, PPP 39 kursi, PKB 26 kursi, Partai Gerindra 30 kursi, dan Partai Hanura 15 kursi. Begitu juga dengan komposisi partai di daerah yang berkisar antara 10 sampai 17 partai politik. Sementara di DPRD Kabupaten/Kota tidak jauh dengan komposisi yang hamper merata, yaitu berkisar 15 partai sampai 22 partai politik di DPRD¹².

Jumlah parlemen di pusat maupun daerah yang masih terlalu banyak, mengakibatkan lemahnya sistem pemerintahan dengan sistem presidensial. Hal itu disebabkan karena koalisi yang dibangun dengan berbagai parpol yang ada di parlemen dengan berbagai kepentingan dan politisasi kebijakan, sehingga menimbulkan sebuah konflik yang terus berkelanjutan dalam berbagai penetapan keputusan yang diambil oleh pemerintah.

Koalisi yang dibangun dalam pemerintahan masih dibayangi oleh transaksionalitas yang mengarah kepada penguatan masing-masing kelompoknya, bukan kepada penguatan sistem pemerintahan. Saat ini, parlemen mempunyai kekuatan penuh terhadap kebijakan presiden selaku kepala Negara, karena setiap kebijakan presiden harus melalui paripurna DPR dalam rangka mengesahkan undang-undang sebagai legalitas formal pemerintah.

Pun demikian, menyatukan persepsi koalisi dari berbagai partai politik menjadi pelemahan sendiri bagi presiden dalam menentukan keputusan publik, berbagai kepentingan parpol, visi misi yang dibangun, dan berbagai program yang ditawarkan dengan komposisi parpol yang banyak akan menyulitkan dalam proses akomodasi semua suara koalisi. Untuk mendapatkan kesepakatan dalam program kerja koalisi dapat mengalami kebuntuan, yang berakibat kepada konflik di internal koalisi.

Begitu juga di pemerintahan daerah dengan rentan jumlah partai politik terlalu banyak menimbulkan in-efisiensi pengambilan keputusan kepala daerah dalam penetapan program dan kebijakan publik. Dukungan pemerintah daerah didalam parlemen mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap sistem pemerintah daerah.

¹² Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim As'ari, Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Partai Politik, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 3, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, h. 6-7.

Hal ini juga berdampak kepada konflik legislatif dan eksekutif dalam berbagai kebijakan dan program yang diimplementasikan, sehingga sistem pemerintahan tidak berjalan secara efektif dan efisien, karena berbagai kepentingan yang ada didalamnya. Bahkan tidak heran, jika banyak kepala daerah yang mengusulkan mengundurkan diri dari jabatannya, karena konflik yang melanda sistem koalisi atau parpol yang mendukungnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie¹³ bahwa sistem pemerintahan presidensial dikarakterkan dengan (1) presiden adalah kepala Negara dan pemerintahan; (2) kepala Negara bertanggung jawab kepada rakyat; (3) presiden tidak mempunyai wewenang membubarkan rakyat; dan (4) kabinet bertanggung jawab kepada presiden.

Lemahnya sistem presidensial dipengaruhi oleh banyak hal. Sistem pemilu dan sistem partai politik paling mendominasi terhadap legitimasi presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Problematika di atas mengakibatkan tidak efektifnya sistem presidensial dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Untuk menciptakan penguatan dalam sistem presidensial, harus memenuhi syarat sebagai berikut: (1) amanah UUD 1945 Pasal 6A (3) bahwa presiden dan wakil presiden tidak hanya memiliki legitimasi dari rakyat (50%), sebaran dukungan daerah berdasarkan sistem pemilu presiden dan wakil presiden 20% dari lebih 50% provinsi; (2) UUD 1945, Pasal 20 (2) yaitu memberikan wewenang kepada presiden untuk mengajukan RUU dan membahasnya secara bersama. Presiden juga mempunyai legitimasi dalam penetapan RUU APBN. RUU akan sah jika mendapatkan persetujuan presiden; (3) presiden harus mempunyai dukungan yang solid di DPR; (4) sistem kepemimpinan presiden sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat; (5) maksimalitas *political appointees* (jabatan politic) dalam tatanan pemerintahan; (6) reformasi birokrasi yang profesional dan kompeten; (7) sistem oposisi yang efektif; dan (8) transparansi para penyelenggara Negara¹⁴.

Pertama, legitimasi rakyat terhadap presiden melalui sistem pemilu mendapatkan dukungan 50% dari sebaran keterpilihan, yaitu 20% dari separuh seluruh provinsi. Artinya bahwa, presiden cukup mempunyai 20% dukungan dari berbagai provinsi dengan dukungan dari 50% provinsi. Hal ini dilakukan sebagai upaya pemerataan terhadap dukungan presiden sebagai penyelenggara

¹³ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II, Cetakan kesatu, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, h. 60.

¹⁴ Ibid. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Merancang Sistem....., h. 27-31.

Negara dengan optimalisasi dukungan terhadap tingkat keterpilihannya sebagai representasi dari rakyat Indonesia.

Kedua adalah legitimasi presiden dalam penetapan RUU APBN harus dikawal dengan penyatuan persepsi di DPR. Hak prerogratif presiden dalam pengajuan RUU APBN di amanatkan oleh UUD 1945 pasal 20 (2) sebagai legitimasi yang dimilikinya. Legitimasi presiden dalam penetapan RUU APBN adalah sebagai upaya efektifitas dalam kerangka mengimplemetasikan program kerja yang dibangun atas kajian dan penelitian dalam pembangunan bangsa. Presiden mempunyai kewenangan dalam ikut bersama terhadap pembahasan RUU APBN, karena RUU APBN tidak sah jika tidak mendapatkan persetujuan dari presiden.

Kewenangan presiden dalam penetapan RUU APBN sebagai kerangka memaksimalkan program kerja dari pemerintahan untuk merumuskan secara komprehensif terhadap aspek kerakyatan sesuai dengan visi misi yang sudah dijanjikan dan berbagai program kerja yang ditawarkan yang semata-mata untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Ketiga, dukungan yang solid dari DPR sebagai syarat penguatan sistem presidensia. Legitimasi presiden dalam menjalankan kebijakan membutuhkan kerjasama yang konkrit dan komitmen yang kuat dari parlemen sebagai mitra koalisi dari partai politik yang menaunginya. Untuk menciptakan efisiensi sistem presidensial, presiden tidak hanya memiliki legitimasi dari keterpilihannya, akan tetapi legitimasi dari parlemen (koalisi) dapat membangun efisiensi kebijakan yang secara maksimal dapat diimplementasikan kedalam tatanan sistem presidensial.

Legitimasi dari DPR perlu secara solid ditegakkan dalam sistem pemerintahan. Hal ini dilakukan sebagai upaya penguatan presiden dalam program kerja pemerintah dengan dukungan penuh dari parlemen sebagai mitra pemerintah dalam menghasilkan kebijakan yang populis untuk kepentingan bersama terhadap rakyatnya. Legitimasi itu akan dipenuhi jika presiden mendapatkan dukungan solid dari DPR dalam mitra koalisi, disamping legitimasi utama dari rakyat sesuai dengan yang diamantkan oleh UUD 1945.

Keempat, formula kepemimpinan presiden harus menyesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, yaitu menjadi pelaksana dalam kebijakan-kebijakan strategis. Apa yang dibutuhkan masyarakat dan kondisi apa yang terjadi dimasyarakat merupakan tugas presiden untuk beradaptasi dalam

kehidupan masyarakat. Presiden tidak hanya menjadi pengambil kebijakan, akan tetapi harus melaksanakan secara bersama untuk memastikan bahwa kebijakannya berjalan dengan baik.

Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan strategis yang dapat membantu dan membangun kehidupan masyarakat yang lebih baik, maju dan berkembang. Negara yang maju ditentukan oleh kondisi masyarakatnya. Jika masyarakatnya masih lemah, maka dapat dipastikan pemerintahannya lemah, begitupula, jika masyarakatnya kuat, baik dalam segi ekonomi, politik, pembangunan, kesehatan, lingkungan, dan lain sebagainya, maka negara itu adalah Negara yang maju dan prestise.

Secara hakekat, pada prinsipnya, substansi negara adalah seluruh rakyatnya, bukan kekuasaan yang lekatkan oleh elit-elit penguasa. Paradigma kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa yang saat ini masih menjelma, harus dirubah kedalam komposisi yang komprehensif, yaitu dengan pemahaman secara substantive tentang makna kekuasaan. Legitimasi kekuasaan Negara berada ditangan rakyat, sudah sepantasnya rakyat mendapatkan hak atas kebutuhan dan kekuasaan yang dilekatkan oleh UUD 1945, yaitu tanah air dan isinya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Kelima adalah jabatan politik yang maksimal. Jabatan politik merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar kebijakan politik. Pejabat publik yang ditunjuk langsung oleh presiden dengan persetujuan DPR merupakan jabatan politik atas dasar sistem pemilu yang diimplementasikan. Artinya bahwa, jabatan politik yang diterapkan harus disesuaikan dengan kompetensi dan kualitas yang dimilikinya, tidak serta merta hanya menjadi koalisi, siapapun berhak menempatkan jabatan pada jabatan politiknya.

Kuatnya jabatan politik yang diisi oleh pejabat dari politisi yang dibangun atas dasar keilmuan dan komptensinya, mampu mendukung program kerja pemerintah dalam menjalankan konstitusionalnya, sehingga tidak menjadi pengahmbat laju pemerintahan dengan sistem yang dibangun untuk kepentingan rakyat. Perlu ditekankan, bahwa prinsip koalisi harus dibangun atas dasar kesadaran partai politik dalam menempatkan kader terbaiknya untuk menjadi jabatan didalam pemerintahan, sehingga kinerja dari pejabat publik yang notabene adalah jabatan politik dapat berjalan secara seksama sesuai dengan ketentuan pemerintahan untuk memaksimalkan kerangka kerja pemerintahan.

Keenam, reformasi birokrasi yang kompeten. Reformasi birokrasi merupakan kombinasi sistem pemerintahan yang efektif dalam rangka menguatkan sistem presidensial sebagai kerangka kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi sebagai bagian dalam penataan sistem pemerintahan yang baik menuju tatanan *good governance*. Birokrasi harus terus dilakukan perbaikan-perbaiakn dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai penerima layanan, tentunya dengan standar yang memuaskan. Kompetensi birokrasi memberikan dampak konkrit bagi pemerintah kepada rakyat dalam menerima segala bentuk kebutuhan dan pelayanan yang diterimanya.

Pelayanan dalam birokrasi menjadikan kolaborasi kolektif dalam sistem pemerintahan sebagai kerangka efisiensi dan efektifitas kelembagaan terhadap kebutuhan masyarakat. Layanan yang baik memberikan kontribusi riil kepada masyarakat dalam menciptakan reformasi birokrasi yang professional. Hal ini sebagai kontribusi pemerintah bagi terciptanya *good government* dengan bentuk pelayanan yang professional dan kompeten. Disamping itu, sumber daya manusia dalam birokrasi juga harus mendapatkan perhatian. Pelayanan baik hanya dapat dilakukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan kompeten.

Syarat ketujuh adalah terciptanya oposisi yang efektif. Oposisi dibutuhkan dalam pemerintahan demokrasi. Oposisi sebagai evaluator dalam kebijakan pemerintahan didalam parlemen untuk memberikan pengawasan dan masukan yang relevan, baik secara langsung atau tidak langsung dengan tidak melakukan porsi-porsi negative terhadap kebijakan pemerintah.

Oposisi yang efektif adalah menjalankan fungsi-fungsi oposisi dalam rangka menjamin tercapainya program kerja pemerintah dengan prinsip keadilan dan tanpa diskriminasi. Menjadi oposisi bukan berarti “menjegal” setiap langkah presiden dalam pembangunan bangsa, sebagai oposisi, tentunya harus cerdas dalam memberikan konstribusi melalui jalan yang berbeda dengan pemerintah, akan tetapi harus mampu memberikan solusi alternative jika dipandang tidak sesuai dengan keadilan dan kebaikan. Disinilah fungsi oposisi dalam pemerintahan sebagai upaya peningkatan kualitas kebijakan pemerintahan dan menjunjung tinggi asas kerakyatan.

Mitra oposisi harus secara proporsional dalam sistem pemerintaha, bukan sebagai “musuh” presiden, akan tetapi menjadi penyeimbang dari sebagai garis

horizontal dalam tatanan pemerintahan. Oposisi yang proposional dan professional memberikan dampak kebijakan yang konkrit terhadap langkah presiden dalam mengambil kebijakan Negara.

Sedangkannya transparansi dalam penyelenggaraan Negara merupakan syarat yang kedelapan dalam menciptakan penguatan sistem pemerintahan presidensial. Pemerintah yang transparan akan mampu mengembalikan kepercayaan rakyat terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Lemahnya sistem tatanan pemerintah karena kurangnya *trust* dari rakyat sebagai pemangku kekuasaan penuh dalam sebuah Negara. Kepercayaan masyarakat memberikan efek positif dalam pembangunan bangsa yang efektif dengan mendukung secara penuh kebijakan pemerintah.

Setiap implementasi kebijakan harus diketahui oleh masyarakat melalui berbagai media yang dapat diakses secara langsung dan dapat menerima segala bentuk masukan dan saran, sehingga menciptakan kerjasama yang komprehensif antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan bangsa yang lebih maju.

Masyarakat mempunyai kekuatan mengoreksi terhadap tindak tanduk pemerintah sebagai evaluator dalam kinerja pemerintahan. Sebagai pengawal dari pemerintahan, dengan kedaulatan rakyat yang dimilikinya, masyarakat mempunyai peran sangat signifikan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Jangan sakiti rakyat dengan kepentingan-kepentingan kelompok dan individu terhadap kurangnya transparansi yang dilakukan oleh pemerintah¹⁵.

Transparansi penting terus dibenahi didalam berbagai kerangka kerja pemerintahan. Masyarakat jangan lagi dijadikan sebuah “boneka” dalam kebijakannya. Masyarakat kini sudah cerdas dalam memahami dan mengawasi kondisi pemerintahan. Oleh karena itu, konsepsi transparansi terkait dengan kinerja pemerintah harus terus dibenahi dan dilakukan sebagai upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Negara. Kepercayaan masyarakat menjadikan kekuatan bagi Negara dalam membangun efektifitas dan efisiensi terhadap penguatan sistem presidensial.

¹⁵ Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, “Politik lokal di Indonesia: dari Otokratik ke Reformasi Politik”, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010, h. 8.

PENUTUP

Pemilu yang serentak dapat meningkatkan kualitas kepemimpinan yang dihasilkan, baik anggota legislatif maupun eksekutif yang dipilih secara demokratis dan konstituen. Pemilu serentak dimaksudkan untuk menyederhanakan sistem kepemiluan di Indonesia secara serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden. Sementara pemilukada juga dilakukan secara serentak baik provinsi maupun daerah dengan konsep korelatif konkrit dengan sistem otonomi daerah yang sudah mengalami berbagai perkembangan dan kemajuannya.

Sistem pemilu serentak harus didukung oleh sistem multipartai sederhana sebagai komponen penting dalam pemilu. Sistem multipartai sederhana memberikan kontribusi realistis bagi pengurus parpol untuk melakukan fungsi parpol secara professional dan kompeten dalam mendukung komposisi sistem pemilu.

Kaderisasi didalam parpol dapat dijalankan dengan baik sesuai dengan kompetensi dan kualitas calon untuk menghasilkan kader-kader politisi yang kompatibel, fungsi pengawasan didalam diri parpol juga akan berjalan sesuai dengan tatanan dan tuntutan demokrasi didalam pemerintahan, partai politik dengan multipartai sederhana akan menjadi sebuah lembaga publik sebagai representasi politik kepada masyarakat, dan meningkatkan pola interaksi antar parpol di parlemen sebagai upaya penguatan sistem presidensial dalam pemerintahan. Baik sebagai oposisi menjadi penguat dalam mengawasi pemerintahan, dan koalisi dalam mendukung bentuk program pemerintah dengan kemitraan yang solid yang dibangun atas dasar kepentingan bersama dalam pembangunan bangsa dan Negara.

Korelasi antar sistem pemilu serentak dengan sistem parpol multipartai sederhana menghasilkan kepemimpinan yang akuntabel dan berkualitas serta kompatibel didalam menjalankan pemerintahan. Presiden yang didukung oleh rakyat dalam sistem pemilu serentak dan soliditas anggota parlemen di DPR sebagai mitra koalisi pemerintahan akan berimplikasi kepada pelaksanaan pemerintahan dengan berbagai program kerja yang dibangun berdasarkan visi dan misi yang dibangun secara bersama untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yaitu *good governance* dan *good government*.

Melalui keputusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada pemilu 2019, memberikan harapan besar bagi terciptanya pemilu yang berintegritas, partai politik yang berintegritas, dan sistem pemerintahan yang berintegritas. Kualitas dari sistem yang dibangun dapat berimplikasi kepada terwujudnya cita-cita bangsa dan Negara, yaitu masyarakat yang adil, sejahtera dan sentosa dalam berbangsa dan bernegara.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo dan Agus Yusoff, Mohammad, 2010, "Politik lokal di Indonesia: dari Otokratik ke Reformasi Politik", *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, h. 5-30

Asshiddiqie, Jimly, 2006, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember, h. 6-27.

_____, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Cetakan kesatu, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.

Shubhan, Hadi, 2006, "Recal: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4 Desember, h. 30-57.

Surbakti, Ramlan, dan Supriyanto, Didik, dan Asy'ari, Hasyim, 2011, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 2, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

_____, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 1, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

_____, 2011, *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Partai Politik*, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 3, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

Konstitusionalitas dan Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Bayu Dwi Anggono

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan No. 37, Jember

Email: bayu_fhunej@yahoo.co.id

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XI/2013 menyatakan Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yang oleh Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol disebut sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara. Mengingat manfaatnya bagi upaya membangun karakter bangsa, Mahkamah Konstitusi tetap menyatakan konstitusional upaya partai politik maupun lembaga negara lainnya yang melaksanakan pendidikan politik melalui pemasyarakatan Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika. Mahkamah Konstitusi memberikan model pendidikan karakter yang perlu dikembangkan yaitu tidak terbatas kepada keempat hal tersebut, melainkan masih banyak aspek lainnya antara lain, negara hukum, kedaulatan rakyat, wawasan nusantara, ketahanan nasional, dan lain sebagainya. Pemerintah pada dasarnya memegang tanggung jawab utama dalam melaksanakan pendidikan karakter bagi warga negaranya. Pemerintah perlu memikirkan alternatif untuk membentuk sebuah lembaga khusus untuk merumuskan dan melaksanakan pendidikan karakter bangsa yang efektif.

Kata Kunci: Konstitusionalitas, Pendidikan Karakter, Putusan MK

Abstract

Constitutional Court Decision No. 100/PUU-XI/2013 stated that Pancasila as a basic state declared in the the 1945 preamble can not be equated with the 1945 Constitution, Unity in Diversity, and the Unitary State of Indonesia declared as the pillars of the nation and state as cited in the Article 34 paragraph (3b) letter a. Considering the benefits of the nation's effort to build a character, the Constitutional Court declared constitutional effort of political parties and other state agencies that carry out political education through the dissemination of Pancasila, the 1945 Constitution, Unity in Diversity. The Court sets a model of character education necessary to be developed which is not limited in the for pillars but it includes some other aspects such as the state of law, sovereignty, an insight of archipelago, national defense, and so forth. The government basically hold the primary responsibility for implementing character education for its citizens. Thus, the government needs to consider of alternatives to establish a special agency to formulate and implement effective national character education.

Keywords: *Constitutionality, Character Education, Constitutional Court Decision*

PENDAHULUAN

Polemik dan perdebatan itu akhirnya diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Itulah gambaran akhir dari perbedaan pendapat berbagai pihak mengenai penggunaan istilah empat pilar berbangsa dan bernegara yang terjadi selama ±4 tahun terakhir yaitu sejak awal 2010 hingga 3 April 2014 saat diucapkannya Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Parpol) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Sebagian pihak mungkin menganggap perdebatan mengenai istilah empat pilar berbangsa dan bernegara bukanlah persoalan serius karena dianggap tidak berimplikasi secara langsung bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, tapi tidak demikian halnya bagi pemohon dan lembaga negara yang terkait dengan permohonan. Bagi para pemohon yang diantaranya berprofesi sebagai dosen dan mahasiswa penggunaan istilah empat pilar berbangsa dan bernegara yang didalamnya menyebut Pancasila sebagai salah satu pilar adalah kekeliruan fatal, serius dan merupakan bentuk penyalahgunaan yang sama artinya dengan

mengubah dan membubarkan negara proklamasi 1945. Sebaliknya Partai Politik (Parpol) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menganggap secara substansi apa yang mereka lakukan merupakan pekerjaan mulia dan konstitusional dalam rangka pembangunan karakter bangsa untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Putusan MK menyatakan frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol bertentangan dengan UUD 1945. Putusan tersebut secara hukum telah memberikan kepastian bahwa penggunaan istilah empat pilar berbangsa dan bernegara tidak dapat digunakan lagi. Namun permasalahannya kemudian muncul tafsir-tafsir yang berbeda baik oleh pemohon, maupun MPR mengenai tindak lanjut terhadap putusan ini. Pemohon melalui kuasa hukumnya T.M. Lutfi Yazid sesaat setelah pengucapan putusan oleh MK menyatakan pasca putusan MK ini sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara sudah tidak diperlukan lagi, sehingga menghemat uang negara di tengah krisis multidimensi.¹ Lebih lanjut menurut T.M. Lutfi Yazid setelah putusan MK ini jika ada anggota MPR yang memakai anggaran negara untuk sosialisasi empat pilar, maka anggota MPR tersebut bisa disebut melakukan korupsi.²

Sebaliknya Ketua MPR Sidarto Danusubroto, berpandangan sosialisasi Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika tetap harus dilanjutkan.³ Alasannya menurut Sidarto, yang dibatalkan oleh MK hanyalah frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara”, dengan demikian tidak benar pandangan yang menyatakan pasca putusan MK terkait Pasal 34 ayat 3b huruf a UU Parpol, maka sosialisasi Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika tidak lagi diperlukan, apalagi dihapuskan. Lebih lanjut menurut Sidarto sosialisasi Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika harus dilanjutkan sebagai bagian dari pendidikan politik dan pembangunan karakter bangsa.⁴

Perbedaan tafsir atas konstitusionalitas pelaksanaan sosialisasi Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI sebagai bentuk pendidikan karakter bangsa yang dilakukan oleh Parpol dan MPR sebagai akibat putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 perlu diberikan jalan keluar mengingat dampak atas keragu-raguan legalitas kegiatan yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

¹ Hukumonline, “MK Kukuhkan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Istilah pilar kebangsaan dihapus”. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt533d912c89a1c/mk-kukuhkan-pancasila-sebagai-dasar-negara>, diakses 10 Mei 2014

² *Ibid*

³ Vivanews, “Ketua MPR: Sosialisasi Empat Pilar Harus Dilanjutkan, 4 Pilar tidak untuk mereduksi kedudukan Pancasila sebagai dasar negara”, <http://politik.news.viva.co.id/news/read/496059-ketua-mpr--sosialisasi-empat-pilar-harus-dilanjutkan>, diakses 10 Mei 2014.

⁴ *Ibid*

(APBN) ini bisa berimplikasi kepada pertanggungjawaban hukum penggunaan anggaran maupun efektifitas penerimaan masyarakat atas kegiatan tersebut. Selain mengenai konstitusionalitas, hal lainnya yang perlu segera mendapatkan konsensus dari para penyelenggara negara dan masyarakat adalah mengenai model pendidikan karakter bangsa yang sesuai dengan tugas dan fungsi lembaga-lembaga negara sebagaimana telah disebutkan dalam UUD 1945. Apakah tepat meletakkan tugas utama untuk melakukan pendidikan karakter bangsa melalui sosialisasi nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara kepada MPR sebagai lembaga legislatif ataukah tugas tersebut seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai lembaga eksekutif.⁵ Tulisan ini akan membahas penyelesaian kedua permasalahan ketatanegaraan tersebut.

PEMBAHASAN

1. “Anak Panah Ganda” Permohonan

Pokok gugatan pemohon dalam perkara pengujian UU Parpol ini adalah Pasal 34 ayat (3b) huruf a dimana dalam pasal *a quo* disebutkan *pendidikan politik berkaitan dengan kegiatan: a.pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Ketentuan tersebut dianggap inkonstitusional, sebab Pancasila yang merupakan dasar negara disamakan kedudukannya dan disejajarkan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI yang dalam hal ini disebut sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara. Pasal *a quo* didalilkan pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan pembukaan UUD 1945 alenia keempat.⁶

Dalil pemohon mengenai kedudukan Pancasila sebagai dasar negara didasarkan pada argumentasi sebagai berikut: *Pertama*, Dalam pidato 1 Juni 1945 di hadapan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan

⁵ Menurut Montesquieu maupun Frank J Goodnow, yang dimaksud dengan fungsi legislatif atau *legislature* dalam arti luas itu adalah menyatakan keinginan negara yang tertuang dalam UUD dan UU/berwenang membentuk UUD dan UU, jadi bukan terbatas kegiatan membentuk UU (fungsi legislatif secara sempit). Di Indonesia Pasca perubahan UUD 1945 jika dikaitkan dengan teori Montesquie maupun Goodnow tentang fungsi legislatif dalam arti luas tersebut maka MPR termasuk didalamnya. Lihat Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral, (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)*, Jakarta: UI Press, 2010, h. 350.

⁶ Alenia keempat Pembukaan UUD 1945: *Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dengan agenda khusus membicarakan perumusan dasar negara Indonesia merdeka, Soekarno menggagas Pancasila sebagai *Philosophische grondslag* (fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya) dan gagasan Soekarno tersebut diterima oleh segenap anggota BPUPK dengan tepuk tangan riuh rendah. *Kedua*, para pendiri republik telah sepakat menempatkan Pancasila sebagai *Philosophische grondslag* bagi NKRI dengan dicantumkannya sila-sila Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 alenia keempat. *Ketiga*, Alenia keempat pembukaan UUD menyebutkan frasa “dengan berdasarkan kepada”, menurut Guru Besar Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada (UGM) Kaelan M.S. frasa “dengan berdasarkan kepada” secara yuridis memiliki makna sebagai dasar negara. Hal ini didasarkan atas interpretasi historik sebagaimana ditentukan oleh BPUPKI bahwa dasar negara itu disebut dengan istilah Pancasila.

Keempat, TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menempatkan Pancasila secara yuridis formal sebagai dasar falsafah negara Republik Indonesia dan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara (negara) dalam urutan yang pertama dan utama.⁷ Era reformasi melalui sidang istimewa MPR 1999 tetap konsisten berpegang bahwa kedudukan Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia yang dituangkan melalui TAP MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara.

Menurut Pemohon mengingat Pancasila dianggap sebagai bagian dari empat pilar berbangsa dan bernegara yang dibuktikan dengan adanya kata penghubung “dan” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Papol, maka dengan demikian berarti ada pilar Pancasila, Pilar UUD 1945, pilar Bhinneka Tunggal Ika dan pilar NKRI yang berarti kedudukannya sejajar. Padahal Pancasila adalah tidak setara dan tidak sejajar kedudukannya dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI. Pancasila adalah fondasi UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI.

⁷ Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai “sumber dari segala sumber hukum” adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan. Lihat Lampiran TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Mengenai kerugian konstitusional selain menyebutkan dengan diberlakukannya Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol yang menempatkan Pancasila sebagai pilar dan bukan dasar negara telah melemahkan Pancasila sebagai *way of life*, ideologi negara maupun sumber tertib hukum Indonesia yang menimbulkan kerugian konstitusional bagi pemohon, pemohon juga mendalilkan bahwa pemohon yang diantaranya berprofesi sebagai dosen atau pendidik mengalami kesulitan, karena di satu pihak MPR mensosialisasikan Pancasila sebagai salah satu pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, di sisi lain pemohon sebagai pendidik/dosen mengajarkan Pancasila sebagai dasar negara. Pemohon menggugat UU Parpol, namun dalam permohonannya pemohon mendalilkan bahwa awal mula istilah empat pilar berbangsa dan bernegara yang sebelumnya tidak dikenal dalam kehidupan Indonesia sejak era kemerdekaan baru muncul sejak sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara oleh MPR Periode 2009-2014.

Inilah yang menarik dari permohonan ini, fokus permohonan pemohon adalah Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol yang merupakan landasan hukum bagi Parpol untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Parpol dan masyarakat, akan tetapi pemohon sebenarnya menggugat kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara oleh MPR yang dilakukan dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) yang dibuktikan dengan menyebut kerugian konstitusional yang dialami karena diakibatkan adanya kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara oleh MPR.

Strategi pemohon untuk menggugat UU Parpol walaupun sasaran sesungguhnya adalah kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara yang telah terlebih dahulu dilaksanakan oleh MPR dapat dianalisis karena didasarkan pada alasan sebagai berikut: alasan pertama, frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol diyakini muncul sebagai pengaruh kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara yang terlebih dahulu telah dilaksanakan oleh MPR. Sistem kelembagaan negara Indonesia mengatur bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.⁸ Mengingat anggota DPR yang juga menjadi anggota

⁸ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

MPR telah terbiasa melakukan sosialisasi tentang empat pilar berbangsa dan bernegara dan menganggap sosialisasi ini penting dalam menumbuhkan kesadaran warga negara tentang nilai-nilai luhur bangsa, maka ketika anggota DPR ini merumuskan UU Parpol ketentuan tentang empat pilar berbangsa dan bernegara dianggap perlu untuk dimasukkan.

Nalar pembentuk UU Parpol ini berbeda dengan maksud pimpinan MPR sebagai penggagas empat pilar berbangsa dan bernegara yang menganggap istilah empat pilar hanya sebagai komunikasi politik yang tidak perlu untuk dimasukkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dibuktikan dengan tidak ditemukannya frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” dalam UU MD3 maupun Keputusan MPR Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR (Tatib MPR). Alasan *kedua*, sebagai akibat tidak tercantumnya frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” dalam UU MD3 membuat pemohon walaupun sangat keberatan dengan penggunaan istilah “empat pilar berbangsa dan bernegara” oleh MPR dalam berbagai kegiatan sosialisasinya, namun tidak mempunyai kedudukan hukum untuk menggugat istilah tersebut ke MK.⁹ Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) beserta Penjelasannya, disebutkan yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang.

Sebagai akibat dari tidak dicantumkannya istilah empat pilar berbangsa dan bernegara dalam UU MD3, maka pemohon tidak dapat membuktikan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian (*Vide* Pasal 51 ayat (2) UU MK). Ditambah lagi bahwa MK sejak putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September

⁹ Beberapa kegiatan sosialisasi MPR dalam rangka memberikan pemahaman Empat Pilar adalah sosialisasi langsung kepada penyelenggara negara dan kelompok-kelompok masyarakat; pelatihan untuk pelatih; lomba karya tulis; cerdas cermat; dialog interaktif melalui media elektronik; sosialisasi melalui media cetak; serta seminar dan kajian. Sekretariat Jenderal MPR, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekjend MPR, 2012, h. xiii.

2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu: a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Memang benar terdapat hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pemohon khususnya Pembukaan UUD 1945 tentang kedudukan Pancasila sebagai dasar negara. Benar ada kerugian pemohon yang diakibatkan oleh dengan istilah “empat pilar berbangsa dan bernegara” yang mensejajarkan Pancasila dengan UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika, namun kerugian tersebut bukan diakibatkan karena berlakunya Undang-Undang melainkan karena penggunaan istilah “empat pilar berbangsa dan bernegara” yang menjadi konsensus pimpinan MPR dan Anggota-Anggota MPR yang tidak dimasukkan dalam ketentuan UU.

Barulah ketika UU Parpol secara resmi memuat istilah empat pilar berbangsa dan bernegara dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a, pemohon memiliki peluang dan kesempatan untuk melakukan pengujian ke MK. Pemohon diyakini menyadari bahwa apabila permohonan pengujian UU Parpol ini dikabulkan oleh MK maka secara yuridis hanya akan memiliki dampak hukum kepada partai politik dalam melakukan tugas pendidikan politik bagi anggota Partai Politik/masyarakat dan bukan kepada kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara MPR RI, namun sepertinya sasaran pemohon secara politik adalah jika gugatan ini dikabulkan akan membuat kegiatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara MPR RI kehilangan legitimasinya.

Terhadap permohonan ini selain Presiden dan DPR yang memberikan keterangan, MPR juga memberikan keterangan yang pada pokoknya menjelaskan sikap atas permohonan ini yaitu MPR menegaskan bahwa

kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara adalah final dan konstitusional. Hal ini dibuktikan saat dilakukannya perubahan UUD 1945, MPR sepakat tidak mengubah pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila sebagai dasar negara, meskipun ketentuan pasal-pasal UUD 1945 mengalami perubahan.¹⁰

Selanjutnya MPR menjelaskan selain memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana ditentukan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR sesuai amanat UU MD3 juga memiliki kewenangan untuk memasyarakatkan UUD 1945. Kemudian Tatib MPR juga menyebutkan MPR memiliki kewajiban untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Sebagai konsekuensi yuridis untuk melaksanakan beberapa kewajiban tersebut maka pimpinan MPR periode 2009-2014 memunculkan gagasan untuk menyusun metoda pemasyarakatan yang diberi nama “empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara” dengan disertai kesadaran bahwa banyak hal mendasar dan esensial lainnya dalam UUD 1945 yang juga perlu diinternalisasikan kepada seluruh masyarakat.

Menurut MPR masing-masing pilar tidak dapat digeneralisir memiliki kesamaan kedudukan, tetapi secara eksplisit sesuai dengan kedudukannya yaitu Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, UUD 1945 sebagai konstitusi negara, NKRI sebagai bentuk negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai pemersatu bangsa. Istilah pilar digunakan oleh MPR sebagai metoda untuk menyampaikan pesan penting kepada seluruh komponen bangsa tentang pentingnya empat hal yang pokok, esensial, dan mendasar yang harus segera direvitalisasi dan direaktualisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedang mengalami krisis karakter kebangsaan.

2. Akibat Hukum Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013

Terhadap permohonan ini, MK memberikan pertimbangan hukum bahwa permasalahan konstitusionalitas ini terjadi karena di dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Papol terdapat frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu...”, dengan adanya frasa tersebut Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal

¹⁰ Empat kesepakatan lainnya adalah: 1. Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 3. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); 4. Melakukan perubahan dengan cara *addendum*. Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekjend MPR, 2012, h. 18.

Ika dan NKRI yang menjadi materi pendidikan politik tersebut masing-masing diposisikan sebagai pilar yang masing-masing memiliki kedudukan yang sama dan sederajat. Menurut MK Pancasila memiliki kedudukan yang tersendiri dalam kerangka pikir bangsa dan negara Indonesia berdasarkan konstitusi yaitu disamping sebagai dasar negara, juga sebagai filosofi negara, norma fundamental negara, ideologi negara, cita hukum negara, dan sebagainya. Oleh karena itu menempatkan Pancasila sebagai salah satu pilar dapat mengaburkan posisi Pancasila dalam makna yang demikian itu.

Amar putusan MK mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yaitu frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu...” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol bertentangan dengan UUD 1945 oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Terhadap Putusan MK ini Hakim Konstitusi Arief Hidayat memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Konstitusi Patrialis Akbar memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Hakim Konstitusi Arief Hidayat berpendapat penyebutan istilah “pilar” terhadap Pancasila bertentangan dengan alenia keempat pembukaan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai Pancasila merupakan dasar negara. Oleh karena itu MK perlu mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian dengan memberikan putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Dengan demikian frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai Pancasila merupakan dasar dan ideologi negara dan istilah pilar merupakan istilah dalam rangka sosialisasi empat pilar yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI.

Menurut Hakim Konstitusi Patrialis Akbar persoalan konstitusionalitas norma merupakan landasan utama bagi MK dalam melakukan uji materi suatu UU terhadap UUD. Pandangan atau pemahaman mengenai empat pilar itu mensetarakan, mensejajarkan, mensesderajatkan antara satu pilar dengan pilar lain tidaklah tepat. Pancasila tidaklah bisa disamaratakan, disetarakan atau disejajarkan dengan Bhinneka Tunggal Ika, NKRI atau UUD 1945 sekalipun. oleh karenanya menurut Hakim Konstitusi Patrialis Akbar apa yang dimohonkan oleh para pemohon pada dasarnya bukanlah persoalan konstitusionalitas norma suatu UU melainkan implementasi nilai yaitu praktek yang terjadi dalam proses sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara, maka seharusnya permohonan pemohon tidak dapat diterima.

Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.¹¹ Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan MK yang ditentukan oleh UUD 1945 sebagai final. Dengan demikian MK merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusannya tidak dapat dilakukan upaya hukum.

Putusan MK meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan yaitu meniadakan frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol dan menciptakan keadaan hukum baru yaitu Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol setelah putusan MK yang bunyinya menjadi *pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan: a.pendalaman mengenai Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

Melalui sifat putusan MK yang demikian, maka klaim kuasa hukum pemohon yang menyatakan bahwa Parpol dan MPR tidak berwenang lagi untuk melaksanakan pendidikan politik melalui empat pilar berbangsa dan bernegara perlu diberikan jawaban sebagai berikut: *Pertama*, sesuai dengan amar putusan perkara ini, MK tidak mengabulkan keseluruhan permohonan pemohon yang meminta MK untuk menyatakan Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol dicabut, tidak berlaku, dan tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan pembukaan UUD 1945. Sebaliknya MK hanya menyatakan frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol bertentangan dengan UUD 1945 karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Melalui putusan yang demikian, maka Parpol tetap memiliki kewajiban untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol yang telah berubah isinya akibat putusan MK. Pasca putusan MK, Parpol tetap berkewajiban untuk memprioritaskan penggunaan bantuan keuangan dari APBN/APBD untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Parpol dan masyarakat yang salah satunya berkaitan dengan kegiatan pendalaman mengenai Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI sepanjang tidak menyebut keempatnya sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara.

Kedua, mengenai kelanjutan kegiatan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yang dilaksanakan oleh MPR maka secara normatif

¹¹ Pasal 47 UU MK

terdapat perbedaan payung hukum antara kegiatan sosialisasi MPR selama ini dengan pendidikan politik oleh Parpol. Payung hukum kegiatan MPR adalah UU MD3 yang diturunkan dalam Tatib MPR, sementara yang digugat pemohon dan dikabulkan sebagian oleh MK adalah UU Parpol.

Secara normatif MPR juga tidak pernah menggunakan istilah “empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara” dalam UU MD3 dan Tatib. MPR. UU MD3 dan Tatib MPR hanya mencantumkan kewajiban anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Istilah “empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara” hanya digunakan sebagai bentuk komunikasi politik MPR dalam memasyarakatkan keempat nilai-nilai luhur bangsa tersebut.

MK dalam pertimbangan hukum menyadari benar bahwa permohonan ini hanya memeriksa konstitusionalitas Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol dan bukan memeriksa konstitusionalitas kegiatan sosialisasi “empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara” yang dilaksanakan oleh MPR. Pertimbangan hukum MK dalam memutus perkara ini sama sekali tidak menyinggung kegiatan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara MPR. MK dalam pertimbangan hukumnya menguraikan alasan munculnya Pasal 34 ayat (3b) huruf a yang mengatur mengenai pendidikan politik oleh Parpol merupakan sarana untuk memperkuat kelembagaan serta meningkatkan peran dan fungsi parpol. Permasalahan konstitusional muncul oleh karena materi muatan Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol memberi pengertian keempat materi pendidikan politik didudukkan dalam posisi sama dan sejajar, yakni sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kegiatan MPR dalam memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika yang disebut dengan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara sebenarnya tidak ada sangkut pautnya dengan UU Parpol baik sebelum maupun sesudah putusan MK, namun mengingat sifat putusan MK dalam pengujian UU adalah menyangkut kepentingan umum yang akibat hukumnya mengikat semua orang (*erga omnes*) maka MPR tetap dapat melaksanakan kegiatan sosialisasi Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika sepanjang tidak menyebut keempatnya dengan istilah “empat pilar berbangsa dan bernegara”.¹²

¹² Putusan Erga Omnes dapat juga diartikan putusan yang akibat-akibatnya berlaku bagi semua perkara yang mengandung persamaan yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Jadi, sekali peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan UUD atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, maka menjadi batal dan tidak sah untuk setiap orang. Berbeda dengan Putusan “inter

3. Model Pendidikan Karakter Bangsa Pasca Putusan MK

Dewasa ini bangsa Indonesia masih memiliki tantangan berkaitan dengan pembangunan karakter masyarakatnya. Sejumlah permasalahan kebangsaan yang mewarnai kehidupan Indonesia di Era Reformasi yaitu konflik sosial yang sering berkepanjangan, berkurangnya sopan santun, dan budi pekerti luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan, dan sebagainya yang disebabkan oleh berbagai faktor.¹³

Faktor penyebabnya antara lain *Pertama*, masih lemahnya penghayatan dan pengamalan agama dan munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit; *Kedua*, belum optimalnya pemahaman dan penghargaan atas kebhinnekaan dan kemajemukan dalam kehidupan berbangsa; *Ketiga*, Terjadinya ketidakadilan ekonomi dalam lingkup luas dan dalam kurun waktu yang panjang yang bertentangan dengan moralitas dan etika; *Keempat*, Kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa; *Kelima*, Tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal, dan lemahnya kontrol sosial untuk mengendalikan perilaku yang menyimpang dari etika.¹⁴

Pentingnya ideologi dan pengamalannya bagi suatu bangsa sudah didengungkan lama oleh pendiri bangsa maupun pemikir luar negeri, Presiden Soekarno dalam Pidato di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tanggal 30 September 1960 menyatakan “Arus sejarah memperlihatkan dengan nyata bahwa semua bangsa memerlukan suatu konsepsi dan cita-cita. Jika mereka tak memilikinya atau jika konsepsi dan cita-cita itu menjadi kabur dan usang, maka bangsa itu adalah dalam bahaya”. Cendekiawan-Politisi AS John Gardner mengatakan “Tidak ada bangsa yang dapat mencapai kebesaran jika bangsa itu tidak percaya kepada sesuatu, dan jika tidak sesuatu yang dipercayainya itu memiliki dimensi-dimensi moral guna menopang peradaban besar.”¹⁵

Menginsafi kondisi demikian, maka Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 dapat dijadikan pintu masuk untuk menata model pendidikan karakter bangsa

partes” yang artinya putusan yang akibat-akibatnya hanya berlaku pada perkara yang diputus. Menurut paham ini, suatu putusan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan atau perbuatan administrasi negara hanya berlaku bagi perkara yang diputus tersebut. Terhadap perkara-perkara lain yang mengandung persamaan belum tentu diberlakukan. Lihat Machmud Aziz, “Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia” *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010, h. 132-133.

¹³ Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011, h. 42.

yang harus dikembangkan dalam rangka memperkuat kesadaran masyarakat tentang jati diri bangsa sekaligus mendorong tercapainya tujuan bangsa Indonesia. Menurut MK keempat materi pendidikan politik yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI merupakan materi yang penting dan mendasar untuk diketahui, dihayati, dan diamalkan oleh seluruh komponen bangsa pada umumnya. MK juga menyatakan pendidikan politik berbangsa dan bernegara sebaiknya juga perlu dikembangkan tidak terbatas kepada keempat hal tersebut, melainkan masih banyak aspek lainnya antara lain, negara hukum, kedaulatan rakyat, wawasan nusantara, ketahanan nasional, dan lain sebagainya.

Sejak Indonesia didirikan pada tahun 1945 telah ditetapkan bahwa dasar negaranya adalah Pancasila. Implementasi Pancasila perlu ditransformasikan secara kritis, rasional, dan kontekstual menjadi norma-norma yang berfungsi sebagai petunjuk dan pedoman ke arah tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mencapai semuanya sesuai dengan hasil Kongres Pancasila IV Di Universitas Gadjah Mada, 31 Mei - 1 Juni 2012 diperlukan langkah-langkah strategis sebagai berikut: *pertama*, Dalam bidang sosial, budaya, dan agama, pemerintah wajib mendorong dan memfasilitasi tumbuhnya pusat-pusat pendidikan dan kebudayaan Pancasila secara mandiri, kreatif dan dinamis. *Kedua*, Dalam bidang hukum, politik dan pertahanan keamanan, Pancasila wajib dijadikan sumber materiil dan sumber nilai untuk penyusunan dan peninjauan peraturan perundang-undangan, kebijakan politik dan strategi pertahanan keamanan. *Ketiga*, Dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan, Pancasila wajib dijadikan asas bagi sistem perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia melalui peninjauan kembali berbagai kebijakan dan produk perundangan agar terwujud kembali Sistem Ekonomi Pancasila.¹⁶

Kuntowijoyo menawarkan konsep agar Pancasila menjadi tegar, efektif dan menjadi petunjuk bagaimana negara ditentukan arahnya secara baik dan serius. Konsep tersebut disebut “radikalisasi pancasila, radikalisasi yang dimaksud bukanlah sebagaimana dalam gerakan-gerakan radikal yang berkonotasi kekerasan.”¹⁷ Radikalisasi Pancasila terdiri dari lima konsep atau

¹⁶ Pusat Studi Pancasila UGM, *Prosiding Kongres Pancasila IV (Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia)*, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2012, h. 9.

¹⁷ Kuntowijoyo dalam Hajriyanto Y Tohari, “Strategi Pembudayaan Nilai-Nilai Pancasila di Bidang Sosial dan Politik Dalam Perspektif ke-Indonesia-an”, dalam Pusat Studi Pancasila UGM, *Prosiding Kongres Pancasila V 2013 (Strategi Pembudayaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesia-an)*, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2013, h. 36.

gagasan yaitu: (1) mengembalikan Pancasila sebagai ideologi negara; (2) mengganti persepsi dari Pancasila sebagai ideologi menjadi Pancasila sebagai ilmu; (3) mengusahakan Pancasila mempunyai konsistensi dengan produk perundang-undangan, koherensi antarsila, dan korespondensi dengan realitas sosial; (4) Pancasila yang semula melayani kepentingan vertikal menjadi Pancasila yang melayani kepentingan horizontal; (5) menjadikan Pancasila sebagai kritik kebijakan negara.¹⁸

Upaya untuk membangun karakter bangsa melalui pemasyarakatan dan internalisasi nilai-nilai Pancasila sebenarnya telah dilakukan oleh para pemimpin negara terdahulu dengan berbagai Model. Model pendidikan karakter bangsa di era Presiden Soekarno bisa diketahui dengan melihat pada Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Dalam Pasal 2 TAP MPRS/II/1960 ditetapkan strategi pembangunan Bidang Mental/Agama/Kerohanian yaitu, Melaksanakan Manifesto Politik di lapangan pembinaan Mental/Agama/ Kerohanian dan Kebudayaan dengan menjamin syarat-syarat spiritual dan material agar setiap warga negara dapat mengembangkan kepribadiannya dan kebudayaan Nasional Indonesia serta menolak pengaruh-pengaruh buruk kebudayaan asing.¹⁹ Strategi selanjutnya adalah menetapkan Pancasila dan Manipol sebagai mata pelajaran di perguruan rendah sampai dengan perguruan tinggi.

Pendidikan karakter Era Orde Baru diwujudkan dengan TAP MPR Nomor: II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa). TAP ini dibentuk sebagai agar Pancasila dihayati dan diamalkan secara nyata untuk menjaga kelestarian dan keampuhannya demi terwujudnya tujuan Nasional serta cita-cita Bangsa seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk melaksanakan dan menindaklanjuti TAP MPR Nomor: II/MPR/1978 diterbitkan Instruksi Presiden No. 10 tahun 1978 tentang Penataran Pegawai Republik Indonesia Mengenai Hasil-Hasil Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1978. Langkah selanjutnya adalah menyelenggarakan penataran P-4 bagi

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Manifesto Politik adalah Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkepal "Penemuan Kembali Revolusi Kita" dan yang terkenal sebagai Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959. Menjelaskan persoalan-persoalan pokok dan program umum daripada Revolusi Indonesia, yang bersifat menyeluruh dan oleh karenanya merupakan pedoman resmi bagi Rakyat Indonesia dalam perjuangan menyelesaikan Revolusi Indonesia yang multicomplex. Lihat Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang garis-garis besar dari pada haluan Negara.

masyarakat pada umumnya, serta pegawai negeri di instansi masing-masing. Untuk keperluan ini dibentuk suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang disebut Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila disingkat BP-7 dengan surat Keputusan Presiden No.10 tahun 1979.

Seiring berjalannya kesadaran politik warga negara saat memasuki era reformasi 1998, akhirnya disadari bahwa program pendidikan karakter era orde baru tersebut dirasakan sebagai indoktrinasi semata untuk mempertahankan keberlanjutan penguasaan terhadap bangsa ini oleh pemimpin kala itu yang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Menurut Presiden Ke-3 RI B.J. Habibie euforia reformasi sebagai akibat dari traumatisnya masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan masa lalu yang mengatasnamakan Pancasila menyebabkan generasi reformasi menanggalkan segala hal yang dipahaminya sebagai bagian dari masa lalu dan menggantinya dengan sesuatu yang baru.²⁰ Akibatnya menurut B.J. Habibie muncul gejala “amnesia nasional” tentang pentingnya kehadiran Pancasila yang mampu menjadi payung kebangsaan yang menaungi seluruh warga yang beragam suku bangsa, adat istiadat, budaya, bahasa, agama dan afiliasi politik.²¹

Era reformasi ditandai dengan lahirnya TAP MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara. Lanjutannya ditetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999 tentang Pencabutan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1979 tentang Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

Pasca pencabutan TAP tentang P4 dan Keppres BP7 menunjukkan belum jelasnya strategi pelebagaan Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya. Hal ini diakibatkan karena tidak terdapat aturan pengganti yang menjelaskan mengenai pola pendidikan karakter bangsa yang akan dilakukan. Meskipun Era reformasi tetap mengakui komitmen terhadap Pancasila sebagai Dasar Negara, tetapi tidak ada pedoman. Dengan demikian, segenap komponen bangsa dapat memaknai Pancasila sesuai dengan intuisi dan selernya masing-masing.

²⁰ Sekretariat Jenderal MPR, *Presiden Bicara Pancasila*, Jakarta: Sekjen MPR, 2012, h. 49.

²¹ *Ibid*

Pasca dibubarkannya BP7 Presiden B.J. Habibie sempat mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 85 Tahun 1999 tentang Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara (BPKB). BPKB, adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPKB mempunyai tugas mengkaji dan membudayakan Pancasila sebagai dasar negara dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi. Permasalahannya hingga saat ini pembentukan badan ini tidak ada realisasinya dan tidak beroperasi.

Pada Era Reformasi pendidikan karakter bangsa yang berbasiskan pada Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dihapuskan. Pendidikan Pancasila dihapuskan dari semua jenjang pendidikan dan tidak dimasukkan dalam kurikulum pendidikan. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Namun, UU Sisdiknas mengandung sebuah anomali yaitu meskipun secara jelas menyebutkan dasar pendidikan nasional adalah Pancasila, namun pendidikan Pancasila telah dihilangkan dalam kurikulum pendidikan di semua jenjang pendidikan.

Dampaknya adalah mudurnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila semakin tidak populer dan tidak diminati oleh semua lapisan masyarakat. Akhirnya nilai-nilai Pancasila tidak lagi dikenal dan sedikit demi sedikit bangsa kita terserabut dari jati dirinya sendiri. Dihapuskannya Pendidikan Pancasila di semua jenjang pendidikan juga membawa konsekuensi ditinggalkannya nilai-nilai Pancasila, seperti musyawarah, gotong royong, kerukunan, dan toleransi beragama. Padahal, nilai-nilai seperti itu kini sangat dibutuhkan untuk menjaga keutuhan suatu bangsa yang memiliki ciri keberagaman seperti Indonesia.

Wakil Presiden Boediono saat memberikan sambutan pada Peringatan Hari Lahir Pancasila 1 Juni 2014 Indonesia menyatakan Indonesia sebagai bangsa kepulauan sejak lahirnya sangat menyadari adanya keberagaman adat, budaya, suku bangsa dan agama. Bangsa Indonesia sangat menyadari bahwa eksistensinya ditentukan oleh apakah semua pihak mematuhi kesepakatan akbar tadi.²² Bangsa Indonesia juga sadar bahwa dengan berjalannya waktu, dengan bergantinya generasi, kesadaran itu bisa meluntur. Selanjutnya

²² Kompas, "Lunturnya Pancasila Berakibat Fatal", Senin 2 Juni 2014, hlm. 2

Bangsa ini tahu bahwa lunturnya kesadaran bersatu dalam kemajemukan bisa berakibat fatal bagi eksistensi bangsa.²³

Menurut Konferensi *The International Commission of Jurist* di Bangkok pada 1965 dikemukakan syarat-syarat dasar yang harus dipenuhi oleh *Representative Government Under The Rule of Law* (Negara hukum yang demokratis). Terdapat 6 (enam) syarat-syarat dasar yaitu *Pertama*, adanya proteksi konstitusional, *kedua*, adanya lembaga pengadilan yang bebas dan tidak memihak, *Ketiga*, adanya pemilihan umum yang bebas, *Keempat*, adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat, *Kelima*, Adanya kebebasan berserikat dan melakukan oposisi, *Keenam*, adanya *civic education* (pendidikan kewarganegaraan kepada rakyat).²⁴

Mengenai syarat yang terakhir yaitu adanya *civic education* (pendidikan kewarganegaraan kepada rakyat). Dalam konteks Indonesia setelah pembubaran BP7, belum ada lagi kelembagaan yang secara khusus mengambil peran untuk melakukan pendidikan kewarganegaraan atau karakter bangsa melalui pemasyarakatan dan pemahaman kepada masyarakat terhadap nilai-nilai luhur bangsa yang terdapat dalam Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya. Kebijakan pemerintah dalam melakukan pendidikan kewarganegaraan kepada warganya sebatas dilakukan melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2005 tanggal 15 April 2005 tentang Dukungan Kelancaran Pelaksanaan Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR.

Secara konkrit, Inpres tersebut berisi instruksi agar semua pejabat pemerintahan baik pusat maupun daerah memberikan dukungan dan bantuan bagi kelancaran terlaksananya sosialisasi UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, sesuai lingkup tugas dan kewenangan masing-masing. Jika ditelaah dengan seksama, dalam Inpres tersebut terkandung pengertian bahwa (i) pendidikan kewarganegaraan kepada warga negara sebatas dilakukan melalui sosialisasi UUD 1945; (ii) pemegang utama tugas dan kewenangan untuk mengadakan sosialisasi UUD 1945 itu adalah institusi MPR, dan (iii) dengan memberikan dukungan terhadap sosialisasi UUD 1945 oleh MPR, berarti Pemerintah tidak merasa mempunyai tugas dan tanggungjawab sebagai subjek utama dalam

²³ *Ibid*

²⁴ Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1983, h. 98.

upaya sosialisasi UUD 1945, termasuk pendidikan kewarganegaraan secara umum.

Mendasarkan pada kondisi tersebut, maka apa yang dilakukan Pimpinan MPR periode 2009-2014 dengan berinsiatif mengoordinasikan Anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya seperti UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai wujud pendidikan kewarganegaraan untuk membentuk karakter warga negara yang berkepribadian Indonesia sebenarnya layak diapresiasi. Hal ini dikarenakan pada era reformasi, lembaga negara sepertinya enggan berbicara Pancasila, apalagi mensosialisasikan Pancasila dan nilai-nilai luhur bangsa. Akibatnya rakyat menjadi gagap tentang tentang nilai-nilai luhur bangsa.

Apa yang telah dilakukan oleh MPR harus diakui sedikit banyak telah berhasil mengingatkan kembali warga bangsa tentang pentingnya Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya bagi upaya mewujudkan tercapainya cita-cita berbangsa dan bernegara. Namun, sebenarnya kebutuhan bangsa Indonesia untuk menjabarkan rumusan-rumusan nilai dan norma, merevitalisasi, melaksanakan, memasyarakatkan, mendidik dan bahkan membudayakan Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya merupakan tugas dan tanggungjawab Pemerintah.

Menurut Jimly Asshiddiqie terkait pemegang tanggung jawab utama untuk melaksanakan pendidikan karakter bagi masyarakat sebenarnya terletak pada pemerintah (eksekutif) meskipun para anggota dan pimpinan MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, serta lembaga-lembaga lainnya dapat saja didorong dan diajurkan untuk melakukan sosialisasi tersebut, tetapi bukan sebagai tugas dan tanggungjawab utama, melainkan hanya tanggungjawab moral yang bersifat tambahan.²⁵ Pemikiran ini didasarkan pada fungsi penyusunan dan perumusan Pancasila dan juga UUD 1945 sebagai hukum tertinggi merupakan fungsi politik atau fungsi pembuatan kebijakan negara (*policy making*), sedangkan fungsi sosialisasi atau pemasyarakatan merupakan fungsi eksekutif (*policy executing*) sebagai pelaksanaan atau tindak lanjut dari kebijakan negara yang telah ditetapkan.²⁶ Pemerintah tidak boleh melepaskan beban tanggungjawab dengan hanya memberikan bantuan dan dukungan kepada

²⁵ Jimly Asshiddiqie, "Pemasyarakatan Pancasila Dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945" hlm.2, http://www.jimly.com/makalah/namafile/54/Sosialisasi_Pancasila.pdf, diakses 10 Mei 2014.

²⁶ *Ibid*

MPR untuk memasyarakatkan Pancasila. Pemerintah harus tampil dengan tanggungjawabnya sendiri untuk upaya pemasyarakatan dan pembudayaan nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai luhur kebangsaan lainnya.²⁷

Pemerintah sudah selayaknya memikirkan alternatif untuk membentuk lembaga khusus yang bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan pendidikan karakter bangsa. Pembentukan lembaga khusus ini diawali dengan melakukan inventarisasi dan evaluasi terhadap fungsi-fungsi berkaitan dengan pendidikan karakter yang mungkin sebenarnya telah ada di beberapa lembaga di bawah naungan pemerintah yang dianggap belum efektif dilaksanakan. Wujud lembaga khusus ini nantinya merupakan penggabungan dari beberapa fungsi yang sebelumnya tersebar di beberapa lembaga untuk disatukan dalam satu lembaga khusus yang memiliki kewenangan lebih kuat.

Perlunya Pembentukan lembaga ini juga menjadi rekomendasi dari Kongres Pancasila II di Denpasar 31 Mei - 1 Juni 2010 yaitu dalam Poin ketiga "Deklarasi Udayana" yang menyebutkan "Diperlukan institusi yang mempunyai legitimasi di tingkat nasional yang bertugas memelihara, mengembangkan, dan mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila yang terbuka bagi pemikiran kritis terhadap Pancasila sebagai ideologi Negara. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila yang sesuai dengan semangat dan tantangan jaman akan sangat penting bagi pembangunan karakter bangsa, dan mencegah adanya generasi Pancasila yang hilang. Rekomendasi dalam Deklarasi Udayana merupakan lanjutan rekomendasi dari Kongres Pancasila I di Yogyakarta 1 Juni 2009 yang dalam poin 5 "Deklarasi Bulaksumur" menyebutkan "Negara harus bertanggung jawab untuk senantiasa membudayakan nilai-nilai Pancasila melalui pendidikan Pancasila di semua lingkungan dan tingkatan secara sadar, terencana, dan terlembaga".

KESIMPULAN

Selain berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai pengawal ideologi negara (*the guardian of ideology*), yakni Pancasila. Dalam Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 MK meneguhkan fungsinya sebagai pengawal ideologi negara dengan

²⁷ Jimly Asshiddiqie, "Membudayakan Nilai-Nilai Pancasila Dan Kaedah-Kaedah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945", *Makalah dalam Kongres Pancasila III di Universitas Airlangga Surabaya*, 1 Juni 2011, h. 8.

menegaskan posisi Pancasila sebagai dasar negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 kedudukannya tidak bisa disejajarkan atau disamakan dengan UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI yang oleh Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol disebut sebagai empat pilar berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu” dalam Pasal 34 ayat (3b) huruf a UU Parpol oleh MK dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Tidak hanya memberikan kepastian posisi Pancasila sebagai dasar negara, Putusan MK juga membawa manfaat hukum (*doelmatigheid*) karena meskipun menyatakan frasa “empat pilar berbangsa dan bernegara” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun mengingat manfaatnya bagi upaya membangun karakter bangsa, MK tetap mempertahankan dan mendukung upaya pendidikan karakter bangsa dengan tetap menyatakan konstitusional upaya partai politik maupun lembaga negara lainnya yang melaksanakan pendidikan politik melalui pemasyarakatan Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika. MK juga memberikan model pendidikan karakter yang perlu dilakukan oleh pengemban tanggung jawab tersebut yaitu pendidikan politik berbangsa dan bernegara sebaiknya juga perlu dikembangkan tidak terbatas kepada keempat hal tersebut, melainkan masih banyak aspek lainnya antara lain, negara hukum, kedaulatan rakyat, wawasan nusantara, ketahanan nasional, dan lain sebagainya.

Menjadi tugas pemerintah sebagai pemegang tanggung jawab utama dalam melaksanakan pendidikan karakter bagi warga negara segera merumuskan kembali dan mengimplementasikan model pendidikan karakter bangsa yang sesuai dengan kondisi kekinian dengan mendasarkan pada putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013. Selain pemerintah lembaga negara lainnya seperti MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK dapat saja melakukan pemasyarakatan nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara, tetapi bukan sebagai tugas dan tanggungjawab utama, melainkan hanya tanggungjawab moral yang bersifat tambahan.

Pemerintah perlu memikirkan alternatif untuk membentuk sebuah lembaga khusus untuk merumuskan dan melaksanakan pendidikan karakter bangsa. Lembaga khusus ini tentunya harus mengambil pengalaman dari keberhasilan sekaligus segala kelemahan lembaga pendahulu yang pernah dibentuk oleh pemerintah dalam melakukan pendidikan karakter bangsa. lembaga yang

dibentuk harus secara efektif mampu membudayakan nilai-nilai luhur berbangsa dan bernegara di semua lingkungan dan tingkatan secara sadar, terencana, dan terlembaga dengan berorientasi pada penanaman nilai-nilai kebangsaan, kerukunan, dan keutuhan bangsa dengan pengajaran yang membuka ruang dialogis dan bersifat demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral, (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)*, Jakarta: UI Press
- Hukumonline, "MK Kukuhkan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Istilah pilar kebangsaan dihapus". <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt533d912c89a1c/mk-kukuhkan-pancasila-sebagai-dasar-negara>, diakses 10 Mei 2014
- Jimly Asshiddiqie, "Membudayakan Nilai-Nilai Pancasila Dan Kaedah-Kaedah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945", *Makalah dalam Kongres Pancasila III di Universitas Airlangga Surabaya*, 1 Juni 2011, h. 8.
- Jimly Asshiddiqie, "Pemasyarakatan Pancasila Dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945" hlm.2, http://www.jimly.com/makalah/namafile/54/Sosialisasi_Pancasila.pdf, diakses 10 Mei 2014.
- Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa
- Kompas, "Lunturnya Pancasila Berakibat Fatal", Senin 2 Juni 2014, hlm. 2
- Kuntowijoyo dalam Hajriyanto Y Tohari, "Strategi Pembudayaan Nilai-Nilai Pancasila di Bidang Sosial dan Politik Dalam Perspektif ke-Indonesia-an", dalam Pusat Studi Pancasila UGM, *Prosiding Kongres Pancasila V 2013 (Strategi Pembudayaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Memperkuat Semangat ke-Indonesia-an)*, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2013, h. 36.
- Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia" *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010, h. 132-133.

Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang garis-garis besar dari pada haluan Negara.

Pusat Studi Pancasila UGM, *Prosiding Kongres Pancasila IV (Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia)*, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2012, h. 9.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekjen MKRI

Sekretariat Jenderal MPR, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekjend MPR

Sekretariat Jenderal MPR, 2012, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekjend MPR

Sekretariat Jenderal MPR, *Presiden Bicara Pancasila*, Jakarta: Sekjen MPR, 2012, h. 49.

TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Toto Pandoyo, 1983, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty

Undang Undang Nomor 24 tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Dasar 1945

Vivanews, "Ketua MPR: Sosialisasi Empat Pilar Harus Dilanjutkan, 4 Pilar tidak untuk mereduksi kedudukan Pancasila sebagai dasar negara", <http://politik.news.viva.co.id/news/read/496059-ketua-mpr--sosialisasi-empat-pilar-harus-dilanjutkan>, diakses 10 Mei 2014.

Yudi Latief, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi

Ria Casmi Arrsa

Peneliti Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya
Gedung Munir Lt II Jl.MT. Haryono No 169 Malang Jawa Timur Kodepos 65145
Email:ppotoda@gmail.com, website:<http://www.ppotoda.org>

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Perkembangan transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pasca dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar rumusan tersebut maka suksesi kepemimpinan dalam cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dilaksanakan secara langsung sebagaimana mandat Pasal 22 E ayat (2). Namun demikian dalam praktek ketatanegaraan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa model pemilihan dimaksud inkonstitusional. Atas dasar itulah penilaian konstitusionalitas norma pemilihan serentak didasarkan pada metode tafsir konstitusi baik dari sisi *original intent* maupun tafsir sejarah. Desain konstitusional pemilihan umum serentak sebagaimana dimaksud lahir sebagai upaya untuk menggeser arah transisi demokrasi menuju pada penguatan sistem konsolidasi demokrasi agar praktek buram demokrasi langsung yang cenderung transaksional, koruptif, manipulatif, berbiaya tinggi dan melanggengkan kekuasaan dapat diminimalisasi dalam praktek ketatanegaraan yang berdimensikan pada paham demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Inkonstitusional, Demokrasi

Abstract

The development of democracy in Indonesia is running very rapidly after the 1945 amendment. One of the developments within the frame of politics characterized by constitutional formula that provides a basic framework state that sovereignty belongs to the people and carried out in accordance with the Constitution. On the basis of the formulation of the succession of leadership in the executive and legislative branches are directly implemented as the mandate of Article 22 E of paragraph (2). However, in practice the constitutional arrangements in the Law Number 42 Year 2008 concerning General Pemilihan President and Vice President shows inconsistent with the statement in the constitution . As set out in Article 3 paragraph (5) states that the election of President and Vice- President held after an election DPR, DPD and DPRD. At the end of the Constitutional Court through Decision No. 14/PUU-XI/2013 stated that the selection of models is unconstitutional. Based on that assessment constitutionality of norms selection method based on the simultaneous interpretation of the constitution of both the original intent and interpretation of history. Design constitutional elections simultaneously referred born as an attempt to shift the direction of the transition towards democracy in the reinforcement system in order consolidation of democratic practice direct democracy tends opaque transactional, corrupt, manipulative, high costs and preserve power can be minimized in the practice of constitutional democracy dimation to understand and sovereignty of the people.

Keywords: *General Election, Sovereignty of the People, Unconstitutional, Democracy*

PENDAHULUAN

Perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia berjalan pesat pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI pada kurun waktu 1999-2002. Salah satu dimensi perkembangan sebagaimana dimaksud ditandai dengan adanya penguatan demokrasi partisipatif oleh rakyat dalam kancah suksesi kepemimpinan nasional melalui sarana penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung. Sebagaimana amanat UUD Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 1 ayat 2 menegaskan bahwa, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*". Selanjutnya ketentuan Pasal 6A Ayat (1) mengamanatkan pula bahwa, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".

Gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung lahir dan di implemetasikan dalam sistem politik Indonesia dengan latar belakang potret buram tirani kekuasaan pada rezim orde lama dan orde baru. Pada masa orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno pelanggaran terhadap konstitusi terjadi tatkala Soekarno menerima pengangkatan dirinya sebagai Presiden seumur hidup menyusul dikeluarkannya TAP MPRS yang mengatur bahwa: *“Dr. Ir Soekarno (Mr. Soekarno), Pemimpin Besar Revolusi Indonesi, yang sekarang Presiden Republik Indonesia, dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa dengan ini menjadi Presiden Indonesia seumur hidup”*. Demikian halnya praktek ketatanegaraan pada masa orde baru di bawah rezim kekuasaan Presiden Soeharto yang menerapkan secara ketat sistem satu partai. Meskipun secara formal terdapat tiga partai antara lain Golkar, PPP, dan PDI. Guna memperketat kontrol terhadap partai yang ada Pasal 14 (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Partai Politik memberi kewenangan kepada Presiden untuk membubarkan partai yang tidak sesuai dengan tujuan negara.¹ Praktek demokrasi di era orde baru bisa di bilang belum tercipta pelembagaan demokrasi yang substansial. Kondisi ini terjadi mengingat bahwa proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu menurut Yves Meny dan Andrew Knapp² mengutarakan bahwa, *“A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine”*. Suatu sistem politik dengan hanya 1 (satu) partai politik sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Dalam perkembangannya dengan menelisik aspek sejarah amandemen terhadap UUD 1945 menunjukkan bahwa wacana Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan topik yang hangat diperdebatkan oleh berbagai kalangan dalam proses amandemen. Perdebatan sebagaimana dimaksud mengemuka sejak Rapat BP MPR ke 2 pada 6 Oktober 1999 terutama mengenai isu seputar apakah pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR sebagaimana pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 ataukah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Dalam rapat Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyinggung soal perlunya perubahan tata cara Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih terbuka dan demokratis.³

¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 (Antara Mitos dan Pembongkaran)*, Jakarta: Penerbit Mizan: 2007, h. 140-141

² Yves Meny dan Andrew Knapp dikutip dari Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 55.

³ Lukman Hakim Saifuddin dikutip dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-*

Terminologi demokrasi sendiri bermula dari istilah Yunani Klasik pada abad ke-5 SM. Istilah yang dikenalkan pertama kali di Athena ini berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang memiliki arti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan (*rule*) atau kekuasaan (*strength*).⁴ Dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan yang dilangsungkan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat⁵. Abraham Lincoln pada 1867 memberikan pengertian demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, and for the people*”.

Pasca-Perang Dunia II, pemilihan umum merupakan praktek politik ketatanegaraan yang sudah sangat lazim digelar di banyak negara. Hal ini merupakan implikasi historis atas kemenangan demokrasi dalam menghadapi gagasan, ideologi atau rezim lainnya. Saat ini hampir tidak ada negara yang menolak gagasan demokrasi, bahkan negara yang tidak mempraktekkan demokrasi pun mengklaim dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu sesungguhnya bukan sekadar arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga sebagai sarana untuk menilai kinerja pemimpin dan menghukumnya jika kinerja dianggap buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan perwakilan rakyat maupun yang menduduki jabatan pemerintahan, diseleksi sendiri oleh rakyat. Pada titik ini pemilu menunjukkan kemampuannya dalam menerjemahkan gagasan mengenai demokrasi dan kedaulatan rakyat.⁶

Dalam praktek ketatanegaraan di masa transisi demokrasi yang berlangsung pada kurun waktu 1998 sampai saat ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi yang tangguh dan handal. Momentum transisi demokrasi di era reformasi ditandai dengan penyelenggaraan Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pada masa reformasi yang diikuti oleh 48 partai politik. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan yang digunakan bersifat berimbang

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002), Jakarta: Mahkamah Konstitusi: 2010, h. 240.

⁴ Dalam konsep pemikiran Para ahli politik, pemerintahan maupun hukum tidak berbeda dalam mengutip mengenai asal kata 'demos' yang memiliki arti pemerintahan, namun demikian banyak yang berbeda dalam mengutip kata 'kratos', ada yang menyebutnya *cratia*, *cratein*, atau *cratos*. Oleh karena itu jika terdapat keberagaman dalam pemaknaan semantik dari kata demokrasi, maka dapat memahami dan memaklumi perbedaan tersebut. Secara prinsip hal tersebut sama. Lihat Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London&Newyork: Zed Books, 2003, h. 15.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 10.

⁶ <http://www.rumahpemilu.org/read/19/Apa-dan-Bagaimana-Pemilu>, diakses pada tanggal 12 Februari 2014

(proporsional) dengan stelsel daftar. Lintasan sejarah perkembangan Pemilu pada tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).⁷

Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka dan diikuti oleh 24 partai politik. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 putaran I (pertama) sebanyak 5 (lima) pasangan antara lain: (1) Pasangan H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid, (2) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K.H. Ahmad Hasyim Muzadi, (3) Pasangan Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo, (4) H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla, (5) Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc. Karena kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran I (pertama) belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi, (2) Pasangan H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla.

Pada periode berikutnya Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009

⁷ Komisi Pemilihan Umum, *Modul 1 Pemilu Untuk Pemula*, Jakarta: KPU RI: 2010, h. 5.

untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.⁸

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto (didukung oleh PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI), (2) Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono (didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai RepublikaN, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI) dan (3) Pasangan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.IP (didukung oleh Partai Golkar, dan Partai Hanura).

Pada tahun 2014 saat ini momentum perhelatan pesta demokrasi rakyat akan segera dikumandangkan untuk memilih perwakilan rakyat yang akan duduk di lembaga DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kota serta Pemilihan Umum untuk Presiden dan Wakil Presiden. sama halnya dengan Pemilu pada tahun 2009 dalam konteks konstruksi norma hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia Pemilihan Umum untuk Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana amanat Pasal 3 ayat 5 UU Nomor 42 Tahun 2008. Namun demikian ditengah keberlakuan Undang-Undang sebagaimana dimaksud terdapat keinginan dari masyarakat yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan uji materiil terhadap sejumlah Pasal-Pasal di dalam ketentuan Undang-Undang Pilpres karena dianggap terdapat kerugian konstitusional yang ditimbulkan sebagaimana akibat pengaturan mengenai mekanisme sistem pemilihan umum.

⁸ Komisi Pemilihan Umum, *Buku Saku Pemilu 2009*, Jakarta: KPU RI: 2009, h. 10.

Gugatan uji materi terhadap Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud diajukan oleh Effendi Gazali. Uji materi ini diajukan sebagai representasi Koalisi Masyarakat Sipil untuk penyelenggaraan Pemilu agar dilaksanakan secara serentak. Adapun Pasal yang diujikan adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Pada bulan desember 2013 Yusril Ihza Mahendra mengajukan permohonan serupa untuk pengujian terhadap ketentuan Pasal 3 Ayat (4), Pasal 9, Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112. Kedudukan hukum pemohon dalam perkara *a quo*, dikualifikasikan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU Nomor 42 Tahun 2008.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga nrgara yang berwenang untuk melakukan uji materiil (*constitutional review*) suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar memutus permohonan uji materill dari pemohon. Mengacu pada dokumen hukum berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menjadi salah satu pertimbangan pemohon didasarkan pada kerangka *Action-Research* pemohon yang akhirnya menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang secara signifikan menghambat kemajuan negara Indonesia antara lain:⁹

Pertama Politik transaksional yang terjadi berlapis-lapis (bertingkat-tingkat), umumnya antara Partai Politik dengan Individu yang berniat menjadi Pejabat Publik, serta antara Partai Politik untuk pengisian posisi Pejabat Publik tertentu. Dikaitkan dengan Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden), Politik transaksional bisa terjadi 4 sampai 5 kali, yakni: a) Pada saat mengajukan calon-calon anggota legislatif; b) Pada saat mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden karena ketentuan *Presidential Treshold*; c) Setelah diketahuinya hasil Putaran Pertama Pemilihan Umum Presiden (jika dibutuhkan Putaran Kedua); d) Pada saat pembentukan kabinet; e) Pada saat membentuk semacam koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian menjadi sejenis *prototipe* untuk koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (tingkat I dan II), antara lain untuk alokasi jabatan dan sebagainya.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Kedua, Biaya politik yang amat tinggi, mubazir, tidak dilaksanakan dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, serta tidak dapat diawasi dengan efektif oleh institusi yang berwenang melakukannya; Di dalamnya terdapat komponen biaya promosi/publikasi dan kampanye yang amat berlebihan (Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyebutkan bahwa untuk kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Jawa Timur telah dihabiskan biaya sekitar 1 Trilyun Rupiah dalam acara “ILC” HUT TV One, 14 Februari 2013).

Ketiga, Politik uang yang meruyak. Akibat politik transaksional di antara elit politik dan para calon pejabat publik disertai penghamburan biaya politik yang amat berlebihan, akhirnya berlanjut dengan strategi instan “membeli suara publik” dan hal ini pada sisi lain dilihat sebagai kesempatan oleh sebagian publik untuk juga melibatkan diri dalam politik uang (*money politics*), baik untuk ikut serta dalam aneka acara kampanye dan pencitraan maupun untuk menawarkan pilihannya dalam suatu Pemilihan Umum.

Keempat, Korupsi politik yang memperlihatkan fenomena (poros) Pembiayaan Politik Partai dikaitkan dengan Komisi dari Anggaran Proyek Kementerian dan Lembaga yang umumnya dibahas/diputuskan di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah. Sementara Pejabat Eksekutif menutupi biaya tinggi untuk transaksi memperoleh “tiket” atau “perahu” mengikuti Pemilihan Kepala Daerah, serta biaya pencitraan dan kampanye yang tinggi, dengan mengalokasikan proyek-proyek di daerahnya khususnya terhadap sumber daya alam dengan nuansa praktik balas budi terhadap donatur atau praktik koruptif lainnya. Hal ini juga diperkuat dengan Pernyataan Tokoh-Lintas Agama pada September 2012 yang menyebut dan mengaitkan korupsi politik sebagai akibat sistem pemilihan umum yang terjadi saat ini.

Kelima, Tidak ditegakkannya atau diperkuatnya sistem presidensial yang sesungguhnya. Di dalam sistem Pemerintahan Presidensial terdapat beberapa prinsip, antara lain: 1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif); 2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) karena Parlemen dan pemerintah sejajar; 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat. Sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah Sistem Presidensial. Beberapa ciri penting Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia antara lain: Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (vide Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung

(vide Pasal 6A ayat (1) UUD 1945), Masa jabatannya tertentu (vide Pasal 7 UUD 1945), Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat), dalam hubungannya dengan parlemen presiden tidak tunduk kepada parlemen, dan tidak dikenal adanya pembedaan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan

Berdasarkan uraian diatas maka penulis mensitir sejumlah dasar argumentasi alasan dilakukan permohonan sebagaimana termaktub di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 antara lain:

Pertama, Alasan konstitusional merupakan sesuatu yang baru yakni: a) Hak warga negara untuk memilih yang terdapat di dalam hak-hak warga negara yang dijamin Konsitusi berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1), hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagaimana manat Pasal 28D ayat (1), hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3); semuanya itu merupakan bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1).

Kedua, Hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilihan umum serentak ini terkait dengan konsep *political efficacy* dimana warga negara dapat membangun peta *checks and balances* dari Pemerintahan Presidensial dengan keyakinannya sendiri.

Ketiga, Hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak terkait dengan penggunaan waktu, energi, biaya warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya yang lebih terjamin dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak.

Keempat, Pada sisi efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, berdasarkan riset pendahuluan pemohon, perhitungan Pemborosan Penyelenggaraan Pemilu Tidak Serentak (berasal dari APBN dan APBD, dan juga pajak warga negara) bisa berkisar antara 5 hingga 10 Trilyun Rupiah dalam hal Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dibuat terpisah dengan Pemilu Anggota DPR/D dan DPD; atau sampai berkisar 20 hingga 26 Trilyun (karena Pemilu Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan secara serentak pula).

Kelima, Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak akan mendorong partai politik lebih cermat dalam menentukan arah kaderisasinya, apakah ke arah anggota legislatif di tingkat mana, atautkah ke arah Presiden dan

Wakil Presiden, dan di masa depan ke arah calon kepala daerah di tingkat mana (sehingga tidak terjadi seorang kader mencoba mencari peruntungan politik di aneka tingkatan pada aneka tahun pemilihan). Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan peluang memunculkan pemimpin-pemimpin eksekutif alternatif.

Keenam, Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan Penghematan serta Pencegahan korupsi politik, bersamaan dengan Pencegahan politik uang yang bisa mencapai ratusan Triliun

Berdasarkan pertimbangan diatas dan memperhatikan keterangan dari ahli maupun DPR dengan mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 berbunyi: **Pertama,** mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian yang menyatakan bahwa (1) Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2) Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kedua, Amar putusan dalam angka 1 tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya. **Ketiga,** Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya. **Keempat,** Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Beranjak dari praktek ketatanegaraan mengenai proses politik dalam ranah pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud diatas maka menarik untuk dilakukan refleksi dan evaluasi terhadap mekanisme sistem pemilihan umum yang berlaku di Indonesia. Gagasan pelaksanaan Pemilu serentak oleh penulis dimaknai sebagai momentum untuk melakukan penataan demokrasi agar masa transisi demokrasi yang berlangsung dapat secara stimulan bergeser pada upaya untuk menuju konsolidasi demokrasi sehingga stabilitas politik dan keamanan negara dapat di kontrol dengan baik.

Terwujudnya stabilitas dimaksud dengan sendirinya diharapkan akan mampu menopang kinerja pembangunan Pemerintahan yang terpilih agar tidak disibukkan dengan berbagai konflik politik yang terjadi.

Namun demikian dalam tataran praksis proses konsolidasi demokrasi menekankan pada proses pencapaian legitimasi yang kuat sehingga semua aktor politik yang signifikan, baik pada level massa maupun elite, percaya bahwa pemerintahan demokratis adalah yang paling tepat bagi. Proses konsolidasi sangat memerlukan keyakinan pada legitimasi sistem demokrasi dan komitmen untuk melakukannya. Dengan kata lain, konsolidasi demokrasi memerlukan lebih dari sekadar *lip service* bahwa demokrasi pada prinsipnya merupakan sistem pemerintahan terbaik, tetapi demokrasi juga komitmen normatif itu dibatinkan dan dicerminkan (*habituation*) dalam perilaku politik, baik dilingkungan elit, organisasi, maupun masyarakat secara keseluruhan.¹⁰

PERMASALAHAN

Penulis memandang bahwa dibutuhkan adanya refleksi dan evaluasi terhadap penyelenggaraan sistem pemilihan umum di Indonesia. Berdasarkan uraian diatas maka dalam penulisan karya ilmiah ini penulis hendak memaparkan isu hukum (*legal issue*) antara lain (1) Konstitusionalitas konsep pemilihan umum serentak dalam Perspektif Konstitusi. (2) Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam konteks *check and balance* dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*.

PEMBAHASAN

1). Konstitusionalitas Pemilihan Umum Serentak Dalam Perspektif Konstitusi dan Konsolidasi Demokrasi

Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Redaksi itu yang tampil pertama kali meskipun dalam perkembangannya terjadi pergeseran paradigma yang semula rumusan konstitusi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan

¹⁰ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation (Edisi Indonesia)*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, h.85-87.

Rakyat secara redaksional berubah menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang membentuk pemerintahan, ikut menyelenggarakan pemerintahan, dan menjadi tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang demikian itulah disebut dengan sistem demokrasi.

Laurence Whitehead¹¹ merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (*rule of the game*) demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie¹² bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersama-sama

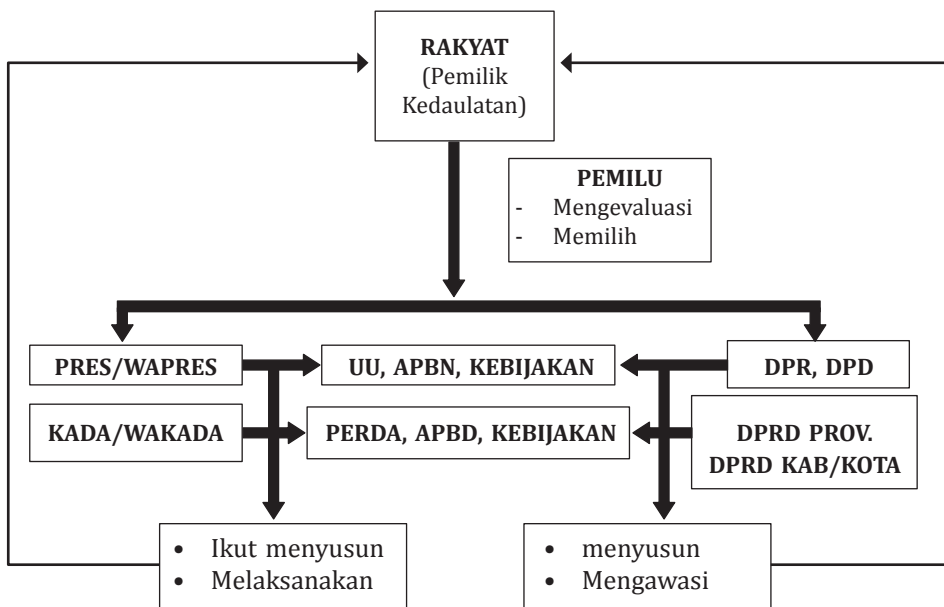
¹¹ Laurence Whitehead, dikutip dar Siti Zuhro, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali)*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa 2011, h. 22.

¹² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 45.

menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu muncul demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan Negara dan memilih pejabat yang akan menjalankan keputusan tersebut baik di tingkat pusat maupun di daerah. Keputusan yang diambil dan pelaksanaannya harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak kehilangan kedaulatannya, walaupun telah memilih wakil-wakilnya. Rakyat menilai kinerja para wakilnya, dan jika dipandang gagal atau tidak sesuai, wakil itu tidak akan dipilih lagi. Dalam konstruksi ketatanegaraan berikut ini penulis paparkan relasi antara kedaulatan rakyat, demokrasi dan pemilu dalam sebuah tatanan sebagai berikut:

Gambar 1:

Relasi Antara Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Pemilihan Umum



Berdasarkan gambar diatas maka Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk menterjemahkan praktek demokrasi dan kedaulatan rakyat agar Pemerintahan yang terbentuk merepresentasikan kehendak bersama dari segenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaran. Dalam konteks tersebut tentunya organisasi negara hadir dan

diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.¹³ Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.¹⁴ Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:¹⁵ **Pertama**, Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). **Kedua**, Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). **Ketiga**, Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Ketiga aspek kesepakatan dimaksud berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan.

¹³ Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 257.

¹⁴ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003, h. 98-99.

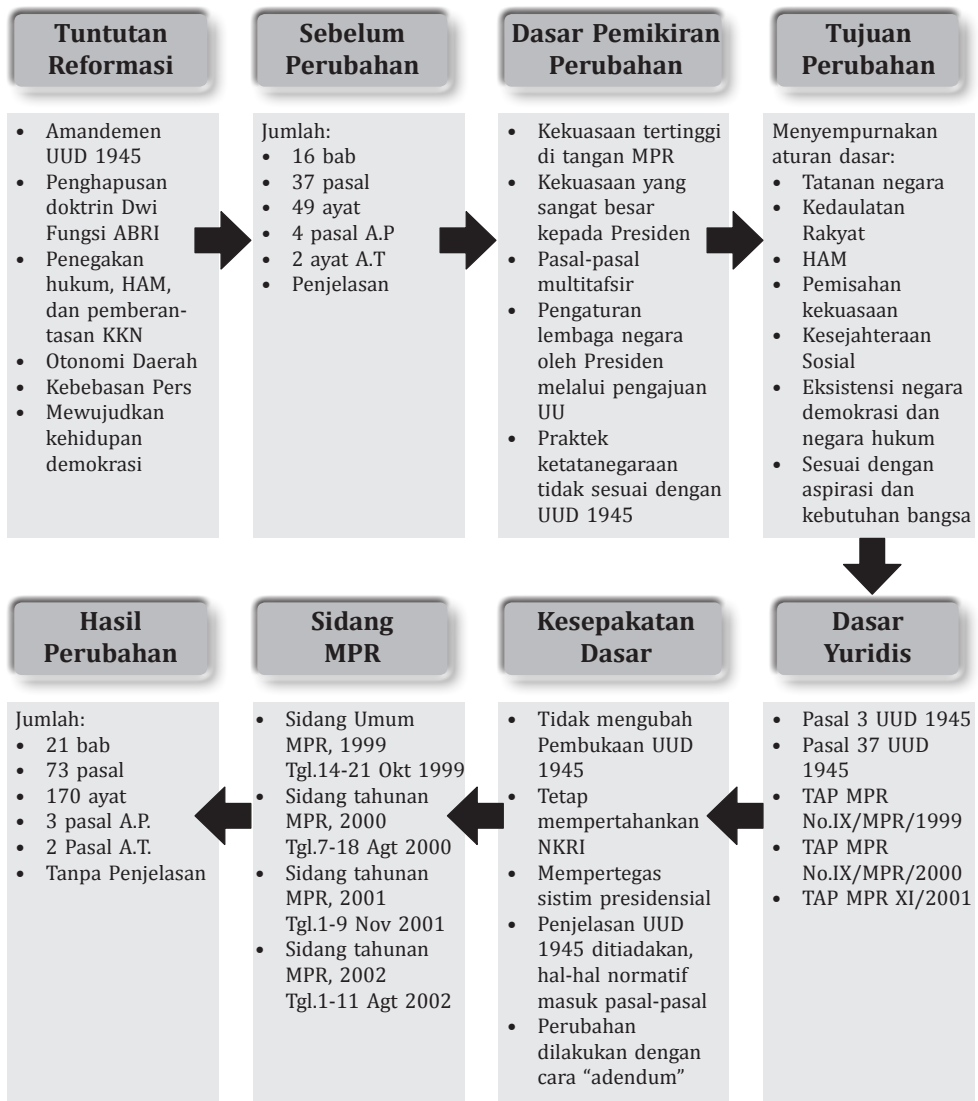
¹⁵ Jimly, Asshiddiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Januari 2014.

Mengacu pada kerangka pemikiran paradigmatik mengenai ide dasar demokrasi dan kedaulatan dirakyat maka rumusan konstitusi yang memayungi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia termaktub di dalam ketentuan Pasal 22 E (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam ketentuan delegatif sebagaimana pengaturan melalui rumusan Pasal 3 ayat (5) memberikan arah pengaturan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perihal dimaksud secara berkelanjutan berelasi dengan pengaturan sebagaimana termatub di dalam ketentuan Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112.

Dalam kerangka ilmu tafsir atas konstitusi maka dengan menggunakan metode penafsiran *original intent* penulis berpandangan bahwa terdapat inkonsistensi pengaturan di dalam rumusan UU Pilpres yang notabnya dalam perspektif konstitusi Pemilihan Umum merupakan suatu konstruksi politik hukum ketatanegaraan yang mencerminkan satu kesatuan yang utuh untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tafsir atas konstitusi ini juga dilandasi pada semangat tatkala para penyusun konstitusi melakukan amandemen terhadap UUD 1945 mengeluarkan kesepakatan-kesepakatan yang bersifat mendasar.

Kesepakatan mendasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945 antara lain: (1) Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Perubahan dilakukan dengan cara adendum; (4) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (5) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Tas dasar itulah maka penguatan sistem presidensial merupakan titik balik urgensi pelaksanaan pemilu serentak untuk dilakukan agar wajah presidensialisme dapat terwujud ditengah transisi demokrasi yang sedang berjalan. Untuk memotret sisi *original intent* rumusan Pasal 22 E berikut penulis paparkan siklus amandemen konstitusi dalam kurun waktu 1999-2002 sebagai berikut:

Gambar 2
Keseepakatan Dasar dalam Amandemen Konstitusi



Sumber: Bahan Sosialisasi MPR RI

Berdasarkan gambar diatas jikalau digunakan metode penafsiran melalui penelusuran dari aspek sejarah (historis) perdebatan perumusan konsep Pemilihan umum dalam konstitusi maka akan merujuk pada pertimbangan untuk dilakukannya Pemilihan Umum secara bersama-sama dan/atau serentak. Sebagai salah satu agenda pembaharuan sistem hukum dan sistem politik

gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung mulai berkumandang sejak MPR melakukan amendemen yang pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Serentak dengan itu berkembang pula gagasan mengenai parlemen dengan sistem *bicameral*. Kedua hal ini disadari benar akan membawa implikasi perubahan yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada masa yang akan datang. Urgensi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, sebenarnya dilatarbelakangi hal-hal empiris berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara selama ini di Indonesia. Arti penting pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung perlu dilihat terutama berdasarkan kenyataan tentang luasnya cakupan tugas, wewenang dan tanggung jawab Presiden Republik Indonesia yang pernah terbukti melahirkan pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian lantaran Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan dengan tujuan pembenaran *executive heavy*.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas maka penelusuran dokumen akan didapati argumentasi A. M. Luthfi¹⁷ yang mengusulkan rumusan mengenai bab yang ia beri judul “Pemilihan Umum” agar dilakukan secara bersamaan di seluruh Indonesia, **serentak**. Sementara itu, materi yang diusulkan F-KB untuk mengisi Bab Pemilu adalah sebagai berikut:¹⁸

*“Yang berikutnya, dalam kaitan wilayah ini. Akan ada pemilu yang dilaksanakan untuk pemilihan gubernur, bupati, dan atau walikota. Yang itu tentu waktunya tidak bisa ditetapkan karena menyangkut masa bakti dari masing-masingnya. Yang ketiga, menyangkut tentang prinsip pelaksanaan pemilu secara **serentak** yang bersifat nasional maupun yang bersifat lokal, dilaksanakan dengan prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas, rahasia”.*

Pada fase berikutnya Soewarno dari F-PDIP mengusulkan:¹⁹

“Agar pemilu untuk legislatif dan kepresidenan dilaksanakan serentak dan sekali. Pemilu itu diadakan serempak dan sekali saja, baik menyangkut Presiden dan Wakil Presiden, menyangkut Anggota DPR Pusat, DPRD, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Jadi dengan demikian akan terjadi kerja yang efisien dan juga hasilnya maksimal

¹⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Jakarta: MKRI, 2010, h. 469.

¹⁷ A.M. Luthfi dikutip dari Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Op.cit h. 546.

¹⁸ Op.cit h. 546.

¹⁹ Op.cit 546.

dan menghindari resiko sosial dan politik yang mungkin tidak kita inginkan. Terima kasih karena waktunya habis”.

Berdasarkan rangkaian sejarah diatas maka salah satu substansi perubahan adalah mengenai pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan satu unsur penting dari pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar atau fundamen pembentukan lembaga-lembaga politik demokrasi seperti badan legislatif maupun badan eksekutif. Pemilihan umum menjadi tolok ukur berjalannya proses demokratisasi, karena itu pemilihan umum harus dilaksanakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Sebagaimana diutarakan oleh Didik Supriyanto²⁰ bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi **Pertama**, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkan

²⁰ Didik Supriyanto, *Cegah Politik Dinasti dengan Pemilu Serentak*, diakses dari <http://www.kompas.com/read/2013/03/21/02251623/Cegah.Politik.Dinasti.dengan.Pemilu.Serentak>, diakses pada tanggal 1 Januari 2014.

yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

2). Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam konteks *check and balance* dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*.

Berdasarkan uraian di atas maka sebagai sebuah putusan hakim yang dikeluarkan oleh lembaga Peradilan harus dihormati meskipun terdapat unsur kontraproduktif di dalam Putusan dimaksud. Hal ini dilandasi bahwa pilar utama fungsi Mahkamah Konstitusi adalah melaksanakan *constitutional review*.²¹ Sedangkan *constitutional review* yang merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*protection of fundamental rights*) memiliki dua tugas utama. Pertama, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kata lain, *constitutional review* bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kedua, yang tidak kalah pentingnya dan berkait erat dengan tugas pertama itu, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika: 2010, h. 47.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi adalah upaya untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum dan memberi perlindungan maksimum terhadap demokrasi dan hak-hak dasar warga negara. Perlindungan terhadap hak-hak dasar ini menjadi penting digarisbawahi dalam setiap negara hukum (yang demokratis) yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara yang bersangkutan karena tatkala hak-hak dasar itu dimasukkan ke dalam konstitusi, yang berarti telah menjadi bagian dari konstitusi, maka ia mengikat seluruh cabang kekuasaan negara. Hal ini juga dapat dilihat dari perspektif lain, yaitu dari perspektif sejarah kelahiran pemikiran tentang konstitusi itu sendiri yang secara esensial tidak lain merupakan sejarah pernyataan hak-hak, sehingga hak-hak konstitusional itu sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan konstitusi melainkan merupakan bagian dari (*incorporated in*) konstitusi.²²

Berdasarkan analisis di atas penulis berpandangan bahwa desain konstitusional Pemilihan Umum di Indonesia yang digagas oleh para pembentuk konstitusi sebagai model pemilihan umum bersama yang diselenggarakan dalam satu rangkaian yang utuh dan terintegrasi penyelenggaraannya oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menimbulkan pro dan kontra terkait dengan kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam bingkai *check and balance* kelembagaan negara serta posisi Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*. Terkait dengan gagasan itu, Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* mengemukakan bahwa kewenangan lembaga peradilan menyatakan suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam istilah Kelsen, pada proses legislasi "*recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation*."²³

Lebih lanjut Hans Kelsen menegaskan, lembaga peradilan berwenang membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum. Dalam menjalankan fungsi ini, pemegang kekuasaan kehakiman bertindak sebagai *negative legislator*. Ditambahkan Hans Kelsen²⁴ sebagai berikut:

²² Ernest Baker, *Reflection on Government*, (Oxford: Oxford University Press, 1985), h. 30-31.

²³ Hans Kelsen dikutip dari Saldi Isra, *Negative Legislator*, diakses dari http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=75:negative-legislator&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses pada tanggal 2 Januari 2014.

²⁴ Hans Kelsen, *Ibid*, h. 2.

“The power to examine the laws as to their constitutionality and to invalidate unconstitutional laws may be conferred, as a more or less exclusive function, on a special constitutional court... The possibility of a law issued by legislative organ being annulled by another organ constitutes a remarkable restriction of the former’s power. Such a possibility means that there is, besides the positive, a negative legislator. An organ which may be composed according to a totally different principle from that of the parliament elected by the people”.

Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan akan adanya kekuasaan khusus untuk mengontrol hasil legislasi yang dikeluarkan lembaga legislatif. Kemudian, gagasan ini dibaca oleh Bojan Bugaric²⁵ sebagai upaya Hans Kelsen untuk memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan oleh parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative legislature*) diperankan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan model ini berarti Mahkamah Konstitusi menjadi bagian yang dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Berdasarkan penjelasan diatas maka Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi pintu masuk pelaksanaan pemilihan umum secara serentak, tentu saja menjadi angin segar dalam penataan sistem demokrasi di Negara Indonesia. Namun demikian dalam ranah praksis menimbulkan perdebatan yang tajam terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak yang akan dilakukan pada tahun 2019 dan Pemilihan Umum berikutnya sebagaimana amar Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Hal ini menjadi kontra produktif tatkala Hakim Mahkamah Konstitusi memandang bahwa Pemilu serentak memiliki dasar konstitusionalitas yang absah. Sifat konstitusionalitas bersyarat sebagaimana di dalam amar Putusan dimaksud justru menunjukkan praktek inkonsistensi dalam konteks penegakan supremasi konstitusi di Indonesia.

PENUTUP

1). Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalam penulisan karya ilmiah ini dapat disimpulkan bahwa **Pertama**, gagasan Pemilihan Umum serentak jikalau ditinjau melalui metode *original intent* maupun ilmu tafsir sejarah (historis)

²⁵ Bojan Bugaric, dalam Hans Kelsen, *Ibid h. 2*.

maka kedudukannya memiliki dasar keabsahan yuridis konstitusional sebagai upaya untuk menggeser era transisi demokrasi menuju kearah konsolidasi demokrasi yang menekankan pada upaya untuk meminimalisasi praktik-praktik buruk sistem demokrasi langsung yang transaksional, koruptif, serta memiliki kecenderungan untuk melembagakan politik klan dalam dinamika sistem politik ketatanegaraan di Indonesia. **Kedua** dalam ranah praktis justru kontra produktif dan inkonsisten terhadap upaya penegakan hukum, memperkuat sistem presidensial serta supremasi konstitusi karena konstitusionalitas bersyarat sebagaimana termaktub didalam Putusan cenderung menghambat terwujudnya konsolidasi demokrasi dalam momentum Pemilihan umum di tahun 2014.

2). Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas maka penulis memberikan sumbangsih saran antara lain **Pertama** perlu dilakukan revisi secara prioritas terhadap UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini secara sinergis merupakan suatu mandat pula sebagaimana termaktub pula di dalam ketentuan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. **Kedua**, Agar gagasan Pemilihan Umum dapat dilakukan serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota), Presiden dan Wakil Presiden bahkan terhadap rezim Pemilihan Umum Kepala Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) maka diperlukan dukungan kebijakan politik dari lembaga legislatif serta Pemerintah dan penyelenggara Pemilu agar dilakukan penataan dan prosedur pemilihan melalui *roadmap* yang terintegrasi, holistik dan komprehensif agar dalam ranah praksis secara simultan akan menguatkan derajat partisipasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan. **Ketiga**, Diharapkan Mahkamah Konstitusi dalam rangka pengujian konstitusionalitas norma harus mengacu pada gagasan supremasi konstitusi agar dalam praktik ketatanegaraan tidak terjebak pada putusan yang justru kontra produktif terhadap upaya dalam memajukan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Januari 2014.
- _____, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Baker, Ernest, 1985, *Reflection on Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bastian Sunil dan Robin Luckham, 2003, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, (London & Newyork: Zed Books).
- Budiardjo, Miriam, 2002, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Diamond, Larry, 2003, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Edisi Indonesia, Yogyakarta: IRE Press.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945 (Antara Mitos dan Pembongkaran)*, Jakarta: Penerbit Mizan.
- Isra, Saldi, *Negative Legislator*, diakses dari http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=75:negative-legislator&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses pada tanggal 2 Januari 2014
- Madjid, Nurcholish, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.
- Zuhro, Siti, 2011, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali)*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa.

Rekonstruksi Sistem Pidana dalam Undang-Undang Perpajakan Berdasarkan Konsep *Ultimum Remedium*

Rocky Marbun

Dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Karno
Jalan Kimia No. 20, Menteng, Jakarta Pusat
E-mail: rocky.marbun08@gmail.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Penggunaan sanksi pidana di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan, menimbulkan permasalahan hukum dalam tataran konseptual. Bahwa Hukum Pajak merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, membutuhkan upaya paksa bagi Wajib Pajak, khususnya Pengusaha Kena Pajak (PKP), yang pada prinsipnya merupakan suatu bentuk kriminalisasi terhadap perilaku administratif. Hukum Pidana, melalui Asas Legalitas menginginkan adanya pengaturan norma sanksi yang tegas dan jelas di dalam peraturan perundang-undangan, nampak justru dilanggar dalam UU KUP tersebut. Parameter tindak pidana perpajakan hanya dibatasi dengan unsur kealpaan dan kesengajaan, yang penerapannya didasarkan kepada diskresi dari institusi yang berwenang. Sehingga memunculkan perilaku transaksional dalam tataran praktis. Oleh karena itu, prinsip *ultimum remedium*, menjadi sangat penting untuk menghindari penggunaan diskresi yang sewenang-wenang.

Kata Kunci: *Tindak Pidana Perpajakan, Kriminalisasi, Ultimum Remedium*

Abstract

Implementation of criminal sanctions in the Act No. 28 Year 2007 on General Rules of Taxation, give rise to legal issues in conceptual level. That the Tax Law, is a part of the State Administration Law, requiring forceful measures for taxpayers, especially the Taxable Entrepreneur, which in principle is a form of criminalization of administrative behavior. Criminal Law, through the principle of legality, wants

a norm setting strict sanctions and obviously in the legislation, it appears to be broken in the Act No. 28 Year 2007 on General Rules of Taxation. Parameters of the crime of taxation is limited only by the elements of negligence and intentional, with the implementation under based on discretion of of the competent institution. Thus, gave rise the transactional behavior in a practical level. Therefore, the principle of ultimum remedium, becomes extremely important to avoid the use of arbitrary of discretion.

Keywords: *Tax Crime, Criminalisation, ultimum Remedium*

PENDAHULUAN

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang utama bagi pelaksanaan dan peningkatan pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, dengan meningkatkan efektifitas dari penggunaan pajak itu sendiri, sebagaimana ditegaskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025.¹ Pemungutan pajak merupakan perwujudan dari peran serta masyarakat dalam rangka pembiayaan rutin pemerintahan dan pembangunan secara gotong royong, sehingga pajak mempunyai kedudukan yang strategis dalam penerimaan negara, bahkan pajak ikut memegang peran yang sangat dominan untuk menggerakkan roda pemerintahan.

Dalam mendukung pembangunan nasional pajak dapat dilaksanakan dengan prinsip kemandirian.² Sumber penerimaan negara dari pajak harus terus ditingkatkan. Oleh karena itu diperlukan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan yang tercermin pada kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak.

Penegakan kemandirian dalam membiayai penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional dapat ditempuh dengan jalan mengerahkan segenap potensi dan kemampuan dari dalam negeri, khususnya dengan cara meningkatkan penerimaan negara. Saat ini pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat diharapkan menjadi tulang punggung penerimaan negara karena pembiayaan pembangunan pada masa yang akan datang sangat tergantung pada pajak. Sektor perpajakan memegang peranan penting dan strategis dalam

¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700

² <http://www.widyamandala.org/about.php?ID=4&id=55&action=detail&act=view>

penerimaan negara. Peningkatan pendapatan negara terutama dari sektor pajak, memberikan sumbangan positif bagi keuangan negara.³

Oleh karena itu, Pemerintah dengan kekuasaan yang dimilikinya tentu akan berusaha untuk memaksimalkan penerimaan sektor pajak. Hal ini bertitik tolak dari dasar pemikiran bahwa penentu kebijakan publik berusaha untuk memaksimalkan penerimaan, salah satunya adalah pajak, yang dapat ditarik dari sektor swasta.⁴

Sehingga Pemerintah menempatkan kewajiban perpajakan sebagai salah satu pewujudan kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana dalam pembiayaan negara dalam Pembangunan Nasional guna tercapainya tujuan negara. Penting dan strategisnya peran serta sektor perpajakan dalam penyelenggaraan pemerintah dapat dilihat pada Anggaran Belanja Negara (APBN) dan Rancangan APBN setiap tahun yang disampaikan pemerintah, yaitu terjadinya peningkatan persentase sumbangan pajak dari tahun ke tahun.⁵

Keinginan Pemerintah dalam meningkatkan pemasukan keuangan negara, pada umumnya dilandaskan kepada kenyataannya bahwa Indonesia ditimpa banyak permasalahan khususnya di bidang ekonomi. Bahkan hampir setiap hari pemberitaan di media menyangkut permasalahan ekonomi, seperti halnya harga barang-barang kebutuhan pokok yang melambung tinggi, inflasi, rupiah yang semakin melemah, serta negara yang belum mampu mengoptimalkan sumber daya alam sehingga bahan makanan pokok harus *import* ke negara tetangga dengan harga yang lebih tinggi, belum lagi masalah migas dan non migas yang sering terjadi. Dengan semakin banyaknya permasalahan dari segi ekonomi, pajak diharapkan dapat menjadi salah satu solusi yang efektif untuk memperbaiki kondisi ekonomi yang ada pada saat ini.⁶

Pergeseran target utama penerimaan pajak dari sektor migas ke sektor non-migas, justru memunculkan polemik keadilan antara Pemerintah dengan pelaku usaha pada bidang-bidang usaha non-migas. Salah contoh nya adalah ditetapkannya pajak final PPh 1% kepada Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dari peredaran bruto setahun sebesar Rp 4,8 miliar, dan disimpanginya ketentuan kompensasi kerugian, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor

³ Budi Rahardjo dan Djaka Saranta S. Edhy, *Dasar-dasar Perpajakan Bagi Bendaharawan Sebagai Pedoman Pelaksanaan Pemungutan / Pemotongan dan Penyetoran /Pelaporan*, Jakarta: Eko Jaya, 2003, h. 1.

⁴ Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak. Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2006, h. 1-2.

⁵ Wirawan.B.Ilyas dan Richard Burton, *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat, 2008, h. 11.

⁶ Gandhys Resyniar, *Persepsi Pelaku Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Terhadap Penerapan PP No. 46 Tahun 2013*, Sumber:<http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/987/903>, diunduh tanggal 1 Mei 2014, h. 2.

46 Tahun 2013. Disatu sisi, kekuasaan Pemerintah dalam menarik pajak kepada Wajib Pajak, seolah-olah merupakan kekuasaan yang absolut.

Direktorat Jendral Pajak (DJP) yang memegang kewenangan atribusi, mampu melakukan tindakan pemeriksaan guna menguji kepatuhan Wajib Pajak tanpa batas, termasuk munculnya wacana agar DJP dapat mengakses data rekening nasabah perbankan.⁷ Bahkan mampu memaksa para Notaris untuk membuka akta otentik guna pemeriksaan kepatuhan pajak berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17 Tahun 2003.

Ketidakpatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan hasil pemeriksaan DJP, berdasarkan Undang-Undang No. 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan memberikan peluang terjadinya pemberian denda yang besar atau dilaksanakannya pemeriksaan secara pidana.

Sifat *executorial* pajak ditetapkan antara lain oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut UU KUP)⁸, yang menyebutkan bahwa Surat Tagihan Pajak (STP), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT) harus dilunasi dalam jangka waktu 1 bulan sejak tanggal diterbitkan; dan oleh Pasal 25 ayat (7) dan Pasal 27 ayat (5) UU KUP yang menyatakan bahwa dalam hal wajib pajak mengajukan Keberatan atau Banding maka jangka waktu pelunasan pajak tertanggungnya adalah sampai dengan 1 bulan sejak tanggal penerbitan SK keberatan/banding.

Oleh karena sejak tahun 1984 telah terjadi perubahan besar dalam sistem perpajakan dari *Official Assesment* ke *Self Assesment* maka pada pelaksanaan pemungutan pajak, adakalanya terjadi perbedaan pendapat antara Wajib Pajak dengan Fiskus. Perbedaan antara Wajib Pajak dan Fiskus terjadi karena tidak dapat titik temu dalam persepsi penafsiran peraturan perundang-undangan penghitungan serta penerapan peraturan perundang-undangan secara jelas.⁹ Perbedaan pendapat antara Wajib Pajak dengan Fiskus inilah yang dapat menyebabkan terjadinya sengketa pajak.¹⁰ Di dalam UU KUP, ketidakpatuhan terhadap pajak menimbulkan sanksi yang akan diberikan oleh DJP, baik berupa sanksi denda maupun sanksi pidana.

⁷ "Ditjen Pajak Minta Buka Rekening Nasabah, Ini Tanggapan OJK", Sumber: <http://m.liputan6.com/bisnis/read/2017870/ditjen-pajak-minta-buka-rekening-nasabah-ini-tanggapan-ijk>, diakses tanggal 30 Mei 2014.

⁸ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 28 Tahun 2007

⁹ Ruki Komariah dan Ali Purwito M, *Pengadilan Pajak Proses Banding Sengketa Pajak, Pabeanan, dan Cukai*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, h. 56.

¹⁰ Wirawan B.Ilyas dan Richard Burton, *Op. Cit.*, h. 5.

Ironisnya, UU KUP memberikan kewenangan bagi DJP untuk memanfaatkan kewenangan berdasarkan diskresinya guna menentukan sanksi mana yang akan diterapkan. Sehingga UU KUP tersebut justru akan memunculkan penyelesaian secara transaksional antara *fiskus* dengan DJP.

Bahwa pembuatan pelaporan terkait kewajiban atas perpajakan merupakan perilaku yang bersifat administratif, khususnya bagi Wajib Pajak Badan yang telah dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP), membutuhkan SDM yang sangat memahami bagaimana menyusun suatu pelaporan perpajakan. Kesalahan dalam melakukan pelaporan perpajakan tersebut akan berujung kepada terbitnya utang pajak yang akan ditagih oleh DJP. Dengan asumsi akan lemahnya kesadaran masyarakat dalam melakukan kewajiban perpajakan, maka berangkat dari filosofi perpajakan dimana pajak merupakan iuran wajib warganegara terhadap negara, maka Negara dengan dibatasi oleh Undang-undang, membutuhkan sanksi pidana sebagai upaya paksa.

Ironisnya, kebijakan legislatif dalam UU KUP tersebut tidak disusun secara rigid dan ketat, sebagaimana yang diinginkan oleh Asas Legalitas. Sehingga pengenaan sanksi pidana, baik karena kealpaan maupun kesengajaan, diserahkan kepada penggunaan diskresi dari pihak Pemerintah. Yang pada akhirnya, ketentuan Pasal 38 dan Pasal 39 UU KUP menjadi ketentuan pemaksa dengan potensi menjadi perilaku transaksional.

Sehingga memunculkan permasalahan yang cukup pelik, apakah kesalahan yang bersifat administratif menjadi patut untuk dipidana? Bagaimanakah seharusnya perancangan ketentuan sanksi yang bersifat memaksa dalam UU KUP, sehingga kepentingan negara tetap dapat terpenuhi?

PEMBAHASAN

a. Membatasi Kekuasaan Negara Dalam Memungut Pajak

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang di dalam alinea ke-empatnya memuat tujuan nasional bangsa Indonesia, yaitu: untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; dan untuk memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi

dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia di dalam suatu undang-undang dasar negara, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Pancasila. Pancasila merupakan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia yang menjadi landasan dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negara Indonesia, demikian pula negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, menjamin potensi, harkat dan martabat setiap warga negara sesuai dengan hak asasi manusia.¹¹

Sehingga berdasarkan fungsi pajak *regulerend*, maka Pemerintah berkewajiban untuk membentuk pengaturan-pengaturan yang berkaitan tentang kekuasaan Pemerintah dalam memungut pajak kepada warga negara nya.

Kekuasaan atau kewenangan negara dalam melakukan pungutan terhadap pajak, sebagai penerimaan negara, perlulah didasarkan kepada aturan-aturan yang sifatnya tertulis yang merupakan pengaruh yang sangat besar dari mahzab positivisme.

Sebagaimana ditegaskan pula dalam Pasal 23A UUD 1945, bahwa Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-Undang. Ketentuan tersebut telah secara jelas mendeskripsikan bahwa kekuasaan Negara dalam memungut pajak tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Sehingga, ketentuan tersebut berimplikasi kepada pelaksana UU untuk pula dalam menerapkan sanksinya pun harus dilandaskan kepada asas kepastian hukum.

Oleh karena itu, pemungutan pajak yang hendak dilakukan agar tidak menimbulkan polemik hukum di kalangan wajib pajak dengan pejabat pajak, terlebih dahulu diketahui dan dipahami mengenai dasar hukum mengapa negara berkehendak memungut pajak kepada warganya. Pemungutan pajak oleh negara tanpa memiliki dasar hukum yang sah, berarti negara melalui pejabat pajak melakukan perampasan dan bahkan merupakan perampokan bagi kekayaan warganya sebagai wajib pajak. Sebenarnya pemungutan pajak tidak boleh dilakukan oleh negara sebelum ada hukum yang mengaturnya karena negara Indonesia adalah negara hukum.¹²

¹¹ Freddy Harris, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penarikan Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)*, Jakarta: BPHN, 2011, h. 48.

¹² Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, h. 137.

Namun demikian, memang eksistensi dasar hukum bagi Pemerintah dalam memungut pajak adalah berbanding lurus dengan tingkat kepatuhan dari wajib pajak itu sendiri. Sedangkan kepatuhan wajib pajak akan tersusun dengan baik manakala peraturan perundang-undangan dari hukum perpajakan menampilkan sosok peraturan yang humanis dan berkeadilan.

Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan oleh Indonesia jelas membutuhkan dana yang sangat besar yang selama ini banyak berasal dari bantuan luar negeri. Kondisi ini jelas tidak menguntungkan apabila dilihat dari aspek politik, ekonomi dan sosial, juga dalam kaitannya dengan tekad kemandirian pembangunan nasional, sehingga idealnya pembiayaan pembangunan tersebut berasal dari kemampuan dalam negeri, terutama pajak.

Ketergantungan ekonomi sebagai alat pemaksa dapat berbentuk insentif maupun sanksi. Dalam rangka meningkatkan penerimaan Negara dari sektor perpajakan ini, dibuatlah serangkaian peraturan yang sifatnya untuk menggali potensi penerimaan pajak yang masih tersembunyi, kemudian meningkatkan pelayanan termasuk penyederhanaan prosedur restitusi, memperbaiki sistem pengawasan, menegakan aturan penagihan seperti dilaksanakannya secara konsisten surat teguran, sita, lelang, cegah sampai penyanderaan termasuk tindakan penyidikan.¹³

b. Ruang Lingkup Hukum Pajak Dalam Sistem Hukum di Indonesia

R. Santoso Brotodihardjo menyatakan bahwa hukum pajak yang juga disebut hukum fiskal (*fiscal*) adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang Pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan hukum yang berkewajiban membayar pajak (Wajib Pajak).¹⁴

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemann, bahwa dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenan dengan berbagai fungsi.¹⁵ Pengertian fungsi adalah lingkungan

¹³ Agus Surono, *Sengketa Pajak Sebagai Upaya Penerimaan Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, 2013, h. 3.

¹⁴ Suparnyo, *Hukum Pajak. Suatu Sketsa Asas*, Semarang: Pustaka Magister, 2012, h. 49

¹⁵ H. Harun Alrasyid, *Pengertian Jabatan Presiden*, Jakarta : PT. Pustaka Utama Grafiti Kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 2001, h. 41.

kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan.

Menurut Bagir Manan, bahwa “Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh, jabatan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya sudah berganti-ganti.”¹⁶

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sehingga berkaitan dengan jabatan dan tupoksi dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, maka pemerintah berwenang untuk melakukan pembagian fungsi pekerjaan ke dalam struktur organisasi Kementerian Keuangan. Maka guna mengurus kebijakan fiskal bidang perpajakan, dibentuklah Direktorat Jenderal Pajak. Adapun tugas pokok dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP) adalah merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perpajakan. Sehingga DJP memiliki kewenangan yang sangat besar. DJP melalui kewenangan atribusi tersebut mampu membentuk peraturan hingga tingkat Surat Edaran dalam mengejar target pemasukan negara dalam segi pajak.

Sehingga dapatlah dikatakan bahwa hukum pajak adalah sebagian dari hukum publik yaitu hukum yang mengatur hubungan antara penguasa atau Pemerintah dengan warganya. Termasuk dalam hukum publik adalah: hukum Tata Negara, Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara (sedangkan Hukum Pajak merupakan anak bagian dari Hukum Administrasi Negara).

Mengenai kedudukan Hukum Pajak dalam tata hukum Indonesia, PJA. Andriani menyatakan bahwa bagaimanapun juga lebih tepat memberi tempat sendiri untuk Hukum Pajak di samping (sederajat dengan) Hukum Administrasi Negara. Dasar pertimbangan pendapat yang menyatakan bahwa

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007, h. 73.

Hukum Pajak harus ditempatkan sejajar dengan Hukum Administrasi Negara (HAN) tersebut adalah :¹⁷

1. Tugas Hukum Pajak bersifat lain dari pada Hukum Administrasi Negara pada umumnya.
2. Hukum pajak dapat secara langsung digunakan sebagai sarana politik perekonomian.
3. Hukum pajak memiliki tata tertib dan istilah-istilah yang khas untuk bidang pekerjaannya.

Dengan demikian jelaslah, bahwa Hukum Pajak merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang berada dalam ranah Hukum Publik, dikarenakan terdapatnya intervensi kekuasaan eksekutif dalam pelaksanaannya.

Sehingga terkait dengan hal tersebut diatas, maka Prajudi Atmosudirdjo menegaskan bahwa ruang lingkup Hukum Administarsi Negara adalah :¹⁸

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada Administrasi Negara.
2. Hukum tentang organisasi dari Administrasi Negara.
3. Hukum tentang aktifitas-aktifitas dari Administrasi Negara yang bersifat yuridis.
4. Hukum tentang sarana-sarana dari Administrasi Negara terutama mengenai kepegawaian Negara dan keuangan Negara.
5. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah dan wilayah.

Terkait dengan pembuatan hukum dari Pemerintah, selain merupakan pembuatan-pembuatan yang bersifat pengaturan secara administrasi, pada kenyataannya, pembuatan hukum Pemerintah pun mengandung pembuatan-pembuatan hukum lainnya, antara lain yaitu dispensasi, izin, lisensi, konsesi, perintah, panggilan dan undangan.

Sehingga di dalam pengaturan dan pembentukan norma nya, kebijakan legislatif dan aplikatif dalam bidang perpajakan dapat saja memuat norma berpasangan, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Hampir di semua peraturan perundang-undangan perpajakan mengandung norma hukum berpasangan tersebut. Hal tersebut patut dimaklumi, bahwa pajak merupakan iuran wajib bagi warga negaranya, sehingga sangat wajar ketika

¹⁷ Suparno, *Op.cit.*, h. 50.

¹⁸ Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: FISIP UNPAD, 2006, h. 8.

kebijakan legislatif dan kebijakan aplikatif nya memuat sanksi pidana, sebagai wujud dari unsur pemaksa dari ketentuan tersebut. Sebagaimana ditegaskan oleh Agus Surono, bahwa hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang Perpajakan, pemungutan pajak adalah bersifat memaksa.¹⁹

Oleh karena itu, Hukum Pajak, yang asasinya adalah merupakan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara, ternyata juga memiliki titik singgung dengan Hukum Pidana.

c. **Pengaturan Sanksi Pidana Dalam Undang-Undang Perpajakan: Upaya Kriminalisasi Sebagai Akibat Diskresi Tanpa Batas**

Dalam hukum pajak, disamping sanksi administratif terdapat juga sanksi pidana. Sanksi administrasi dijatuhkan untuk pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya ringan. Hukum pidana merupakan ancaman bagi wajib pajak yang bertindak tidak jujur. Adanya tindak pidana perpajakan ini dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Pelanggaran terhadap kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh Wajib Pajak sepanjang menyangkut tindakan administrasi perpajakan dikenakan sanksi administrasi, sedangkan yang menyangkut tindak pidana di bidang perpajakan, dikenakan sanksi pidana. Dan untuk mengetahui telah terjadinya suatu tindak pidana di bidang perpajakan maka perlu dilakukan pemeriksaan untuk mencari, mengumpulkan, mengolah data dan atau keterangan lainnya untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.²⁰

Pada prinsipnya tugas dari hukum pajak adalah menelaah keadaan-keadaan dalam masyarakat untuk kemudian dibuat / disusun peraturan-peraturan hukum (pajak), sedangkan yang menjadi sasarannya adalah *Tatbestand* yaitu segala perbuatan keadaan atau peristiwa yang dapat menimbulkan utang pajak.²¹

¹⁹ Agus Surono, *Op.cit.*, h. 1

²⁰ Rahayu Hartini, *Tindak Pidana dan Perdata Dalam Perpajakan*, Sumber: <http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/11/26/tindak-pidana-dan-perdata-dalam-perpajakan-bagian-i/>, diakses tanggal 02 Juni 2014.

²¹ Suparno, *Op.cit.*, h. 52.

Pada hakikatnya, istilah utang pajak tidak berbeda dengan pajak yang terutang sebagai suatu kewajiban yang wajib dibayar lunas oleh wajib pajak dalam jangka waktu yang ditentukan. Kedua istilah tersebut dapat dilihat dalam berbagai literatur yang terkait dengan hukum pajak. Di samping itu, ditemukan pula pada penggunaannya yang berbeda dalam Undang-undang Pajak, khususnya pada Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP)²² dan Undang-Undang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa (UU PPDSP)²³.

Istilah utang pajak digunakan dalam UU PPDSP dengan pengertian bahwa utang pajak adalah pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administrasi berupa bunga, denda, atau kenaikan yang tercantum dalam surat ketetapan pajak atau surat sejenisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sementara itu, istilah pajak yang terutang digunakan dalam UU KUP dengan pengertian bahwa pajak yang terutang adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam masa pajak, dalam tahun pajak atau dalam bagian tahun pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Dalam perspektif Hukum Perdata, istilah utang merupakan suatu kewajiban dari debitor kepada kreditor yang wajib untuk dibayarkan dalam bentuk uang, yang muncul karena adanya perikatan. Dalam hal ini, perikatan terjadi dikarenakan Undang-undang.²⁴ Dimana perikatan tersebut muncul karena, baik berasal dari perbuatan yang sah maupun dari perbuatan yang melanggar hukum.²⁵ Oleh sebab itu, ketidakpatuhan Wajib Pajak (WP) dalam melaksanakan kewajibannya merupakan sengketa hutang piutang, terkecuali terdapat unsur kealpaan dan kesengajaan dari Wajib Pajak (WP) dalam membuat pelaporan perpajakan. Sehingga seharusnya berlakulah Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 93 K/Kr/1969 tanggal 11 Maret 1970 yang secara tegas menyatakan “**Sengketa tentang hutang piutang merupakan sengketa Perdata**”.

Namun demikian, dikarenakan Undang-Undang Perpajakan memiliki sifat memaksa, maka pelanggaran terhadap tindakan administrasi perpajakan diklasifikasikan sebagai tindak pidana kejahatan. Penetapan pelanggaran atas

²² Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP)

²³ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa (UU PPDSP)

²⁴ Lihat Pasal 1352 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²⁵ Lihat Pasal 1353 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

kesalahan yang bersifat administrasi tersebut merupakan upaya paksa yang bersifat kriminalisasi.

Soetandyo Wignjosebroto mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa perbuatan tertentu harus dinilai sebagai perbuatan pidana yang merupakan hasil dari suatu penimbangan-penimbangan normatif (*judgments*) yang wujud akhirnya adalah suatu keputusan (*decisions*). Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai proses penetapan suatu perbuatan seseorang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.²⁶

Dimuatnya sanksi pidana dalam suatu undang-undang merupakan konsekuensi dari dianutnya asas legalitas dalam sistem hukum di Indonesia. Asas legalitas memiliki makna *Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, yaitu tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang tertulis. Menurut Eddy OS Hiariej, bahwa prinsip tersebut menimbulkan konsekuensi dari makna tersebut adalah harus tertulisnya semua ketentuan pidana. Dengan kata lain, perbuatan yang dilarang maupun pidana yang diancam terhadap perbuatan yang di larang, harus tertulis secara *expresiv verbis* dalam undang-undang.²⁷

Namun demikian menurut Penulis, selain tegas termuat di dalam Undang-undang. Penegasan ancaman pidana tersebut juga harus seimbang dengan proses pelaksanaannya atau hukum formilnya. Yang menjadi ironi dalam UU KUP tersebut adalah dimilikinya diskresi yang besar oleh DJP dalam menentukan apakah suatu pelanggaran patut dikenakan sanksi administrasi atau sanksi pidana.

Diskresi DJP dalam menerapkan sanksi tersebut dimuat dalam beberapa pasal di dalam UU KUP, misalnya pada Pasal 38 UU KUP. Yang memberikan kewenangan bagi DJP untuk melakukan penilaian terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Wajib Pajak, apakah Wajib Pajak melakukan pelanggaran berdasarkan Pasal 38 huruf a²⁸ ataukah Pasal 38 huruf b²⁹ ataukah Wajib Pajak tersebut telah melakukan kesengajaan dalam mengisi laporan dengan

²⁶ Salman Luthan, *Asas dan Kriteria Kriminalisasi*, Jurnal Hukum Vol. 16, No. 1, Januari 2009, h. 2.

²⁷ Eddy OS. Hiariej, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Erlangga, 2009, h. 4

²⁸ Pasal 38 huruf a UU KUP: Setiap orang yang karena kealpaannya : tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan;

²⁹ Pasal 38 huruf b UU KUP: Setiap orang yang karena kealpaannya : menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar

tidak benar³⁰. Hal tersebut menjadi satu kerancuan jika mengacu kepada Pasal 13 A UU KUP, yang menjelaskan sebagai berikut:

“Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara, tidak dikenai sanksi pidana apabila kealpaan tersebut pertama kali dilakukan oleh Wajib Pajak dan Wajib Pajak tersebut wajib melunasi kekurangan pembayaran jumlah pajak yang terutang beserta sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 200% (dua ratus persen) dari jumlah pajak yang kurang dibayar yang ditetapkan melalui penerbitan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar.”

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa UU KUP belum memberikan kepastian hukum mengenai perbuatan-perbuatan seseorang, termasuk Wajib Pajak, yang mana saja yang akan dikenakan sanksi administrasi dan yang akan dikenakan sanksi pidana. Perbedaan istilah dalam frase “.....pajak yang terutang tidak atau kurang dibayar” dalam Pasal 13 UU KUP dengan “.....menimbulkan kerugian bayar” dengan pada Pasal 38 dan Pasal 39 UU KUP mempertegas ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum tersebut. Hal ini tentu akan memberikan dampak dalam upaya penegakan hukum pajak di lapangan.³¹

Jika dicermati redaksional pasal-pasal tersebut, maka UU KUP memberikan kewenangan yang cukup besar bagi DJP untuk melakukan penerapan berdasarkan penilaiannya terhadap suatu kondisi pajak tertentu. Dalam memunculkan efektivitas suatu sanksi, maka menurut Soerjono Soekanto, harus terdapat kejelasan terkait dengan karakteristik suatu hukum, yaitu yang terdiri dari:³²

1. Karakteristik ancaman atau imbalan; pada karakteristik ini maka konsentrasi pembahasan menjurus kepada hakikat sanksi, penerapan sanksi dan apakah sanksi itu keras atau lemah.
2. Karakteristik subyek hukum yang terkena sanksi akan membahas persoalan mengenai siapa-siapa saja yang terkena sanksi tertentu, maupun kepribadian subyek hukum yang terkena sanksi tersebut.

³⁰ Pasal 39 UU KUP

³¹ Adrianto Dwi Nugroho, *Hukum Pidana Pajak Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, h. 23.

³² Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung: Remadja Karya, 1988, h. 82.

3. Karakteristik perilaku atau sikap tindak yang harus dikendalikan akan menyoroti sampai sejauh mana derajat kemudahan untuk menerapkan hukuman dan sifat hakikat kebutuhan bahwa suatu perilaku harus dikendalikan.

Mengacu kepada karakteristik yang diutarakan oleh Soerjono Soekanto tersebut, maka UU KUP memberikan peluang kepada DJP untuk melakukan tindakan atas penilaian sendiri terhadap subyek hukum Wajib Pajak yang memenuhi kriteria pasal-pasal tersebut diatas. Dalam hal ini, penggunaan kewenangan tersebut menggunakan asas diskresi atau *freies ermessen*.

Penggunaan diskresi dalam ranah Hukum Administrasi Negara, pada konsep Negara Hukum, merupakan suatu konskuensi atas terhambatnya perkembangan sistem organisasi kenegaraan dikarenakan adanya kewajiban penerapasan asas legalitas dalam kerangka paradigma positivisme hukum. Namun seiring perkembangan konsep Negara Hukum Formill yang bergeser kepada Negara Hukum Kesejahteraan (*welfare state*) atau juga dikenal Negara Hukum Materiil, munculnya konsep *freies ermessen* merupakan solusi yang dapat digunakan dengan tujuan kesejahteraan bagi masyarakat.

Menurut Sjachran Basah³³ pelaksanaan *freies ermessen* harus dapat dipertanggung jawabkan, secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum berdasarkan batas-atas dan batas-bawah. Batas-atas yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas-bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga. Di samping itu, pelaksanaan *freies ermessen* juga harus memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Freies Ermessen atau Asas Diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas. Bagi negara *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, Asas Diskresi dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut :³⁴

³³ Alfian Ratu, Penerapan *Freies Ermessen* Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Dihubungkan Dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol. XX/No. 3/April-Juni/2012, h. 56.

³⁴ Muchsan, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 1981, h. 305

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian secara kongkret atas suatu masalah, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera;
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya;
3. Aparat pemerintah tersebut diberi kewenangan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya merupakan kewenangan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Melihat syarat-syarat tersebut diatas, maka penerapan asas diskresi murni dilandasi oleh penilaian sendiri dari pejabat yang terkait. Namun, di dalam Hukum Pidana, asas diskresi dituangkan ke dalam suatu Undang-undang, sehingga asas diskresi tidak lagi merupakan pengecualian, sebagai aturan tidak tertulis, namun bersandingan dengan Asas Legalitas. Karena dimuat di dalam pasal-pasal tertentu di dalam Undang-undang Hukum Pidana.

Ketentuan dalam UU KUP yang termuat di dalam Pasal 13A, Pasal 38 dan Pasal 39 merupakan pasal-pasal yang menyerahkan keputusan penerapannya kepada DJP. Sehingga dimungkinkan terjadi 'transaksi pasal' antara DJP dengan WP, khususnya WP Badan.

Yang perlu dipahami adalah bahwa asas legalitas tersebut pada prinsipnya adalah asas yang memberikan batasan kepada penguasa dalam menjalankan kewenangannya, dengan tujuan selain memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, pula memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.³⁵

d. **Mengedepankan *Ultimum Remidium* Dalam Meningkatkan Pendapatan Negara**

Hukum bukan tujuan, namun hukum merupakan sarana untuk mencapai suatu tujuan dari hukum yang diidealkan bersama.³⁶ Oleh sebab itu, Barda Nawawi Arief menyatakan sehubungan dengan masalah penetapan sanksi pidana sebagai sarana untuk mencapai tujuan, maka sudah barang tentu harus dirumuskan terlebih dahulu tujuan pemidanaan yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan umum tersebut. Barulah dengan kemudian bertolak atau berorientasi pada tujuan itu dapat ditetapkan cara, sarana, atau tindakan apa yang dapat digunakan.³⁷

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998, h. 72.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Sumber: <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=4>, diakses tanggal 3 Juni 2014, h. 14.

³⁷ Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana. Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, h. 118

Jika mengacu kepada pendapat John Austin, bahwa hukum adalah perintah dari penguasa, dalam arti perintah mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan.³⁸ Namun, Sudarto memberikan batasan dalam pembentukan sanksi pidana bahwa dalam menggunakan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yang mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila.³⁹

Selain daripada itu, menurut Tegus Prasetyo sebagaimana mengutip dari Sudarto, bahwa batasan lainnya adalah :⁴⁰

1. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materiil dan/atau spiritual atas warga masyarakat;
2. Penggunaan Hukum Pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
3. Penggunaan Hukum Pidana harus pula memperhatikan kapasitas dan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Oleh karena itu, penggalan nilai-nilai yang ada dalam bangsa Indonesia dalam usaha pembaharuan hukum pidana Indonesia harus dilakukan agar hukum pidana Indonesia masa depan sesuai dengan sosio-politik, sosio-filosofik, dan nilai-nilai sosio-kultural masyarakat Indonesia.⁴¹

Bernard Arief Sidharta menambahkan bahwa dengan diproklamkan kemerdekaan Negara Republik Indonesia melalui Proklamasi Kemerdekaan, maka sebenarnya secara implisit sudah terjadi perubahan dalam isi cita hukum sebagai asas dasar yang mempedomani (*basic guiding principles*) dalam penyelenggaraan hukum di Indonesia.⁴²

Hal tersebut menjadi sejalan, jika setiap legislator memahami bahwa paham negara hukum dalam budaya hukum Indonesia mendudukan kepentingan orang perorangan secara seimbang dengan kepentingan umum. Artinya, menurut Khudzaifah Dimiyati, negara mengakui hak dan kewajiban asasi warga

³⁸ Lili Rasyidi & Ira Rasyidi. *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Adhya Bakti., 2001, h. 58

³⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 1983, h. 35.

⁴⁰ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media, 2013, h. 39.

⁴¹ Marcus Priyo Gunarto, *Asas Keseimbangan Dalam Konsep Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 24, Nomor 1, Februari 2012, h. 86.

⁴² Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia. Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Bandung: Genta Publishing, 2013, h. 95.

negara serta melindunginya, sementara negara diberikan kekuasaan untuk melindungi hak dan kewajiban asasi rakyatnya serta membuat pengaturan-pengaturan yang memungkinkan terjaminnya kehidupan masyarakat aman, tentram, dan damai. Paham Negara Hukum dalam budaya hukum Indonesia tidak mendudukan kepentingan individu di atas segala-galanya, seperti di negara-negara Barat, dan tidak pula mendudukan kepentingan negara di atas segala-galanya dengan mengorbankan kepentingan masyarakat. Dalam perspektif paham Negara Hukum dan falsafah hidup bangsa Indonesia, kepentingan individu dan kepentingan masyarakat diletakkan dalam posisi seimbang.⁴³

Oleh sebab itu, pembentukan sanksi pidana di dalam UU KUP seharusnya selain mengedepankan kepentingan negara, pula mengedepankan kepentingan dari Wajib Pajak, khususnya Wajib Pajak Badan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 44B ayat (1) UU KUP, sebagai berikut:

"Untuk kepentingan penerimaan negara, atas permintaan Menteri Keuangan, Jaksa Agung dapat menghentikan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan paling lama dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal surat permintaan."

Ketentuan tersebut jelas mengisyaratkan bahwa pelaksana negara, hendaknya lebih mengedepankan kepentingan yang lebih besar, dalam hal ini adalah penerimaan bagi Negara yang akan bermanfaat bagi seluruh masyarakat Indonesia, dibandingkan menerapkan pidana.

Sebagaimana ditegaskan oleh PAF. Lamintang, bahwa para ahli hukum pidana berpandangan terhadap pemberian pidana sebagai penderitaan bagi pelaku hendaknya dipandang sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir yang harus dipergunakan untuk memperbaiki tingkah laku manusia.⁴⁴

Demikian pula pendapat yang diungkapkan oleh Van Bemmelen, bahwa yang membedakan antara Hukum Pidana dengan bidang hukum lain ialah sanksi Hukum Pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap Hukum Pidana itu sebagai *ultimum remedium*, yaitu usaha

⁴³ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisisasi Hukum. Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Bandung: Genta Publishing, 2010, h. 206.

⁴⁴ PAF. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru, 1983, h. 16-17.

terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Oleh karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa, maka penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi dengan kata lain penggunaannya dilakukan jika sanksi-sanksi hukum lain tidak memadai lagi.⁴⁵

Dalam perkembangan hukum pidana secara internasional, khususnya pola pidana, wacana *restorative justice* dan *penal mediation* nampaknya turut memperkuat posisi asas *ultimum remedium*. Bahwa Negara sebagai korban, dalam tindak pidana perpajakan, maka kepentingan Negara lebih didahulukan tanpa harus menghambat kepentingan pelaku usaha, karena sanksi pidana dalam tindak pidana perpajakan adalah pidana penjara dan bukan pidana denda.

KESIMPULAN

Pancasila sebagai landasan politik hukum pidana dalam membentuk sistem hukum pidana di Indonesia telah menegaskan dalam Sila keempat butir ke 1 dan butir ke 4, bahwa dalam memandang permasalahan pidana hendaknya mengedepankan prinsip musyawarah untuk mufakat demi kepentingan negara dan masyarakat. Dengan dipidanya Wajib Pajak Badan, sudah barang tentu akan menguncang perekonomian nasional, yang pada akhirnya pula merugikan kepentingan nasional. Sehingga perlu direkonstruksi pola pidana dalam Hukum Pajak untuk lebih mengedepankan penggunaan prinsip *ultimum remedium* dalam upaya penegakan hukumnya dikemudian hari.

Bahwa penerapan pidana penjara terhadap Wajib Pajak, khususnya Pengusaha Kena Pajak (PKP), menjadi tidak logis dan turut pula menimbulkan kerugian bagi perekonomian secara tidak langsung. Dimana seharusnya penerapan sanksi pidana yang tepat adalah sanksi pidana denda. Dimana di dalam UU KUP, sanksi denda masuk sebagai sanksi administrasi. Oleh karena itu, untuk memperkuat sanksi pidana denda, maka pidananya tetap melalui putusan pengadilan dan dirangkai dengan pidana kurungan pengganti atau melalui proses penyitaan.

⁴⁵ Andi Zainal Abidin, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1987, h. 16.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Andi Zainal, 1987, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Alrasyid, Harun. 2001, *Pengertian Jabatan Presiden*, Jakarta : PT. Pustaka Utama Grafiti Kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation.
- Arief, Barda Nawawi, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Darussalam dan Danny Septriadi, 2006, *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak. Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, Jakarta: Grasindo.
- Dimiyati, Khudzaifah, 2010, *Teorisasi Hukum. Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Bandung: Genta Publishing.
- Hiariej, Eddy OS., 2009, *Asas Legalitas & Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Erlangga.
- Ilyas, Wirawan. B., dan Richard Burton, 2008, *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat.
- Komariah, Ruki, dan Ali Purwito M, 2006, *Pengadilan Pajak Proses Banding Sengketa Pajak, Pabeanan dan Cukai*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lamintang, PAF., 1983, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru.
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Nugroho, Adrianto Dwi, 2010, *Hukum Pidana Pajak Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Prasetyo, Teguh, 2013, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media.

Ragawino, Bewa, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: FISIP UNPAD.

Rahardjo, Budi, dan Edhy, Djaka Saranta S., 2003, *Dasar-dasar Perpajakan Bagi Bendaharawan Sebagai Pedoman Pelaksanaan Pemungutan / Pemotongan dan Penyetoran /Pelaporan*, Jakarta: Eko Jaya.

Rasyidi, Lili, & Ira Rasyidi, 2001, *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Adhya Bakti.

Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Saidi, Muhammad Djafar, 2007, *Pembaharuan Hukum Pajak*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sholehuddin, 2003, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana. Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sidharta, Bernard Arief, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia. Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Bandung: Genta Publishing.

Soekanto, Soerjono, 1988, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung: Remadja Karya.

Sudarto, 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni.

Suparno, 2012, *Hukum Pajak. Suatu Sketsa Asas*, Semarang: Pustaka Magister.

Surono, Agus, 2013, *Sengketa Pajak Sebagai Upaya Penerimaan Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia.

JURNAL

Luthan, Salman, *Asas dan Kriteria Kriminalisasi*, Jurnal Hukum Vol. 16, No. 1, Januari 2009.

Harris, Freddy, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penarikan Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)*, Jakarta: BPHN, 2011.

Ratu, Alfian, *Penerapan Freies Ermessen Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Dihubungkan Dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol. XX/No. 3/April-Juni/2012.

Gunarto, Marcus Priyo, *Asas Keseimbangan Dalam Konsep Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 24, Nomor 1, Februari 2012.

Model Lembaga Pendaftaran Nama Domain Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Menuju Kepastian Hukum

Helni Mutiarsih Jumhur

Dosen Telkom University & Konsultan,
Mahasiswa S3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran
email : helni.mutiarsih@gmail.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Penelitian memfokuskan pada ditemukannya model kelembagaan nama domain yang dibentuk oleh masyarakat tetapi masih dibawah pengendalian pemerintah dimana pembentukan lembaga pengelola pendaftaran nama domain (*registri*) dibentuk berdasarkan rekomendasi forum nama domain sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam UUTE yaitu membentuk lembaga nama domain yang berasal dari pemerintah dan atau masyarakat untuk menjamin kepastian hukum para pengguna nama domain. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif kualitatif dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan guna mengharmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal dan horizontal guna mengetahui permasalahan yang terjadi dalam pembentukan lembaga nama domain dan didukung dengan data primer berupa wawancara mendalam dengan expertis di bidang teknologi Informasi. Kesimpulannya yang didapat dari penelitian ini adalah model lembaga pendaftaran nama domain (*registrar*) yang dibentuk adalah berasal dari masyarakat yang telah mendapat lisensi dari lembaga pengelola nama domain (*registri*) yang telah direkomendasikan oleh pemerintah melalui forum nama domain.

Kata kunci : *nama domain,model kelembagaan, pemerintah*

Abstract

The research focuses on the institutional model of the domain name ditemukannya formed by society but still under the control of government in which the formation of a domain name registration management agency (registry) was formed on the recommendation of a domain name forum so that in accordance with the principles contained in that form institutions UUIITE domain name come from the government or the public and to ensure legal certainty of the user domain name . The method used is qualitative normative juridical using secondary data in the form of legislation in order to harmonize legislation both vertically and horizontally in order to find out the problems that occur in the establishment of a domain name and is supported by the primary data in the form of in-depth interviews with expertis in the field Information technology . The conclusion derived from this study is a model of the domain name registration body (registrar) is formed from the community who have received a license from the agency managing the domain name (registry) that has been recommended by the government through forums domain name

Keywords : *domain name, institutional models, government*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nama domain menjadi entitas bisnis yang memiliki nilai bisnis yang tinggi karena kepemilikan nama domain harus melalui proses pendaftaran ke lembaga yang di tunjuk oleh lembaga internasional pengatur nama domain yaitu Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN).¹ ICANN akan menunjuk seseorang sebagai administratif disetiap negara yang melakukan pengelolaan nama domain.

Di Indonesia pengelolaan nama domain diawali dengan polemik yang terjadi antara pihak swasta dan pemerintah dimana pengelolaan nama domain diiniasi oleh pihak swasta dan ICANN menunjuk Budi Rahardjo sebagai ccTLD (*country Code*

¹ David Lindsay, *International Domain Name Law, ICANN and The UDRP*, Oxford and Portland Oregon, 2007, h. 47. Tugas utama dari ICANN mengelola Domain Name Server (DNS). h. 67. Organisasi ICANN memiliki struktur organisasi sebagai berikut (1) *Board Of Directors* (2) *Supporting Organisations* (3) *Advisory Committees* (3) *External Advisory Mechanisms*. organisasi nirlaba yang didirikan pada 18 September 1998 dan resmi berbadan hukum pada 30 September 1998. Organisasi yang berkantor pusat di Marina Del Rey, California ini ditujukan untuk mengawasi beberapa tugas yang terkait dengan Internet yang sebelumnya dilakukan langsung atas nama pemerintah Amerika Serikat oleh beberapa organisasi lain, terutama Internet Assigned Numbers Authority (IANA). IANA adalah singkatan dari *Internet Assigned Numbers Authority* adalah sebuah organisasi yang didanai oleh pemerintah Amerika Serikat (USA) yang mengurus masalah penetapan parameter protokol internet, seperti ruang alamat IP, dan Domain Name System (DNS). IANA juga memiliki otoritas untuk menunjuk organisasi lainnya untuk memberikan blok alamat IP spesifik kepada pelanggan dan untuk meregistrasikan nama domain. IANA juga bertindak sebagai otoritas tertinggi untuk mengatur root DNS yang mengatur basis data pusat informasi DNS, selain tentunya menetapkan alamat IP untuk sistem-sistem otonom di dalam jaringan Internet. IANA beroperasi di bawah naungan *Internet Society* (ISOC). IANA juga dianggap sebagai bagian dari *Internet Architecture Board* (IAB). IANA memberikan tanggungjawab dalam mengatur pengaturan ruang alamat IP dan DNS kepada tiga badan lainnya yang bersifat regional, yakni Regional Internet Registries (RIR)

Top Level Domain) di Indonesia. Sehingga secara otomatis pengelolaan pendaftaran nama domain dilakukan oleh pihak swasta dengan merujuk kepada pengaturan internasional yang di atur oleh ICANN. Kondisi tersebut menyebabkan seolah-olah tidak adanya peranan pemerintah dalam pengelolaan nama domain, padahal di Indonesia nama domain merupakan bagian dari industri telekomunikasi/teknologi informasi yang notabene merupakan industri strategis dan dalam pengelolaan wajib melibatkan pemerintah. Penelitian ini akan membahas tentang model lembaga pendaftaran nama domain yang dikaitkan dengan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UUITE) menuju kepastian hukum.

B. Permasalahan

1. Bagaimana model lembaga nama domain yang tepat dalam kaitnya dengan pendaftaran nama domain bagi perusahaan atau individu?

C. Metodologi Penelitian

1. Yuridis normatif kualitatif dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan guna mengharmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal dan horizontal guna mengetahui permasalahan yang terjadi dalam pembentukan lembaga pengelola dan pendaftaran nama domain dan didukung dengan data primer berupa wawancara mendalam dengan *expertis* di bidang teknologi Informasi
2. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data yuridis kualitatif dengan menggunakan daya abstrak dan penafsiran hukum selanjutnya hasil analisis dibuat dalam bentuk uraian (deskripsi).²

D. Pembahasan

1. Pengelolaan Nama Domain

Penamaan domain di internet bersifat standar teknis dan hirarkis³ melalui, pada awalnya *IP address* cukup sulit diingat maka lebih mudah bagi manusia untuk mengingat nama daripada angka. Nama Domain adalah

² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia, 1994, h. 26 -27.

³ Budi Rahardjo, *Aspek Teknis dari Nama Domain di Internet*, Makalah disampaikan pada seminar Masalah Domain Name dan Anti Persaingan Curang, Jakarta, 2000, *domain name* terdiri atas sebuah struktur hirarkis dimana Level tertinggi disebut sebagai *Top Level Domain* (TLDs) . Saat ini terdapat lebih dari 200 TLDs yang terdaftar di seluruh dunia . jumlah ini akan terus bertambah sesuai perkembangan jaman. Namun di antara TLDs tersebut terdapat tiga yang paling populer yaitu “.com”, “.net”, dan “.org”.

sebuah sistem penamaan alamat internet yang bersifat manusiawi⁴ kenapa disebut manusiawi karena sebenarnya alamat *Internet Protokol* (IP) yang asli adalah berupa angka-angka yang sulit dihapal seperti 212.53.64.62. adanya Nama Domain membuat penamaan alamat internet protokol menjadi mudah dan gampang diingat, karenanya agar internet lebih mudah digunakan, diperlukan suatu cara untuk memetakan IP *address* ke nama *host/computer* dan sebaliknya maka munculah istilah nama domain⁵.

Pada Tahun 1984 Paul Mocka Petris mengusulkan *System Distributed Database* yang dikenal dengan nama *Domain Name System* (DNS). Sistem inilah yang di gunakan sampai sekarang. Selain untuk memetakan IP *address* dan Nama *Host* DNS juga digunakan sebagai sarana bantu penyampaian email (*e-mail routing*).⁶DNS merupakan sistem penamaan domain untuk memberikan identitas atas sebuah host atau server dalam jaringan internet. Fungsi DNS dilakukan oleh sekumpulan DNS server di seluruh dunia yang terhubung secara hirarki seperti layaknya sebuah organisasi.⁷DNS menangani alamat internet (seperti www.google.com) dan mengubahnya menjadi nomor IP (Internet Protokol).

Pengelola DNS secara internasional di pegang oleh ICANN yang merupakan organisasi nirlaba yang didirikan pada 18 September 1998 dan resmi berbadan hukum pada 30 September 1998. Organisasi yang berkantor pusat di Marina Del Rey, California ini ditujukan untuk mengawasi beberapa tugas yang terkait dengan Internet yang sebelumnya dilakukan langsung atas nama pemerintah Amerika Serikat oleh beberapa organisasi lain, terutama *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA). ICANN menyediakan koordinasi (*Domain Name System*) DNS⁸secara menyeluruh dengan menyimpulkan perjanjian dan mengakui registry dan pendaftar. Ia juga menentukan harga borongan dari daftar (*VeriSign*) yang menyewakan nama domain ke pendaftar,

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*, Misalnya www.kompas.com atau www.yahoo.com, nama domain (*domain name*) boleh dikatakan sebagai "alamat rumah" virtual seseorang di internet.

⁶ Ono Purbo, *Buku Pintar Internet, TCP/IP standar desain dan implementasinya*, Jakarta: Elex Media dan ITB, 1999, h. 103; DNS diusulkan oleh Paul Mockapetris tahun 1984, beliau mengusulkan adanya sistem database terdistribusi yang dinamakan DNS. Sistem inilah yang di gunakan sampai sekarang. Selain untuk memetakan IP *address* dan Nama *Host* DNS juga digunakan sebagai sarana bantu penyampaian email (*e-mail routing*).

⁷ *Ibid*. h. 9-10

⁸ Prinsip Kerja Domain Name System (DNS):

1. Resolvers mengirimin queries ke name server
2. Name server mengecek ke lokal database atau menghubungi name server lainnya, jika ditemukan akan diberitahukan ke resolvers jika tidak akan diberitahukan ke *failure message*
3. Resolvers menghubungi host yang dituju dengan menggunakan IP address yang diberikan nama server

dan mengenakan persyaratan tertentu terhadap jasa yang ditawarkan oleh *registry* dan pendaftar. Hal ini berarti ICANN berfungsi sebagai regulator ekonomi dan hukum dari industri domain untuk Top Level Domain (TLD). Setiap TLDs harus terdaftar secara resmi dilembaga ICANN yang merupakan lembaga yang memiliki otoritas untuk masalah domain name.

Setiap negara memiliki TLD yang berbeda-beda sebagai contoh *co.id* untuk Indonesia, *co.sg* untuk Singapura. Sementara *com*, *net* berlaku secara internasional jadi bisa dipakai siapa saja di seluruh dunia. Di tingkat regional otoritas lembaga pengatur nama domain diserahkan ke regional negara masing-masing. Negara Indonesia masuk ke APNIC yang berkantor di Australia.

2. Lembaga-lembaga Pengelola Nama Domain

a. Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)



ICANN⁹ adalah organisasi swasta nirlaba yang berkantor pusat di Vista bagian dari Playa Los Angeles, California, Amerika Serikat, yang diciptakan pada tanggal 18 September 1998, dan didirikan pada September 30, 1998 untuk mengawasi sejumlah tugas yang berhubungan dengan internet sebelumnya dilakukan langsung atas nama pemerintah AS [atas rujukan] oleh organisasi lain, terutama Internet Assigned Numbers Authority (IANA), ICANN bertanggung jawab untuk koordinasi sistem internet global, khususnya, memastikan operasi yang stabil dan aman.

Prinsip utama ICANN operasi telah digambarkan sebagai membantu menjaga stabilitas operasional Internet, untuk mempromosikan kompetisi, untuk mencapai representasi yang luas dalam komunitas internet global, dan untuk mengembangkan kebijakan yang tepat untuk misinya melalui bottom-up, proses berbasis konsensus. Misi ICANN:

- 1) Mengkoordinasikan alokasi / penugasan pengidentifikasi Internet yang unik (Nama, alamat, nomor protocol)

⁹ Diunduh melalui <http://en.wikipedia.org/wiki/ICANN> pada tanggal 19 Juli 2013. ICANN ditujukan untuk mengawasi beberapa tugas yang terkait dengan Internet yang sebelumnya dilakukan langsung atas nama pemerintah Amerika Serikat oleh beberapa organisasi lain, terutama Internet Assigned Numbers Authority (IANA) IANA adalah singkatan dari *Internet Assigned Numbers Authority* adalah sebuah organisasi yang didanai oleh pemerintah Amerika Serikat (USA) yang mengurus masalah penetapan parameter protokol internet, seperti ruang alamat IP, dan *Domain Name System* (DNS).

- 2) Mengkoordinasikan operasi / evolusi DNS (stabilitas)
- 3) Mengkoordinasikan pengembangan kebijakan (Cukup / tepat terkait)
- 4) Mempromosikan nilai-nilai inti
 - a) Stabilitas, delegasi, consensus
 - b) Persaingan, mekanisme pasar
 - c) Keterbukaan, transparansi, keadilan, akuntabilitas
 - d) Menghormati peran pemerintah

ICANN bertanggung jawab untuk salah satu sumber daya global utama dari abad ke-21, tetapi konstitusi, struktur, prosedur dan keanggotaan tidak sesuai dengan skema politik dan organisasi serupa yang telah dibentuk untuk mengelola fenomena global dalam masa lalu. ICANN bukan merupakan organisasi perjanjian antar pemerintah (IGO) maupun organisasi non-pemerintah dengan anggota individu atau institusional (NGO). ICANN terstruktur unik dengan badan-badan terpilih dan perwakilan yang telah dinominasikan, berbagai komite, dewan, konstituen dan organisasi yang mendukung. Hal ini menciptakan sebuah segitiga yang tidak biasa dimana dunia bisnis dan internet masyarakat (artinya industri swasta dan masyarakat sipil), sama-sama terwakili dalam pengambilan keputusan tertinggi, *Board of Director*.

Pemerintah hanya mengambil kursi belakang dalam struktur ICANN, dengan fungsi penasihat terbatas dan tidak ada perwakilan di *Board*. Sederhananya, "old triangle" ketika melihat pemerintah di atas, dengan industri swasta dan masyarakat sipil pada tingkat lebih rendah, struktur tata kelola ICANN membuat segitiga terbalik. Model pemerintahan itu terutama dirancang untuk menyeimbangkan kepentingan pemangku kepentingan yang berbeda dan memfasilitasi penyelesaian masalah teknis yang terkait dengan protokol internet, alamat, nama dan *domain root servers*.

Arti sebenarnya dari model pemerintahan baru yang inovatif dari ICANN menjadi lebih terlihat ketika masalah teknis ICANN telah jelas berurusan dengan implikasi politik, ekonomi dan sosial. ICANN didirikan pada tanggal 2 Oktober 1998 sebagai perusahaan swasta *non-profit* di bawah hukum California. ICANN adalah hasil dari negosiasi panjang antara *stakeholders* tentang pertanyaan bagaimana untuk menciptakan sebuah sistem tata kelola sumber daya inti internet: yaitu, nama domain

internet, alamat, protokol dan sistem root server. Pada akhir 1980-an Pemerintah AS, yang mendanai penelitian untuk pengembangan internet, terjangkau *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), sebuah lembaga satu orang, diwakili oleh Jon Postel, penggagas Domain Name System (DNS) dengan *DNS management*.

Di pertengahan 1990-an, Jan Postel ingin membawa IANA di bawah payung *Internet Society* (ISOC). Pada saat ini, jumlah nama domain yang terdaftar sudah melewati sepuluh juta mark. Pemerintah nasional dan industri swasta meminta keterlibatan lebih dalam pemerintahan dan bisnis. Untuk sesaat pada tahun 1996 dan 1997, ITU mencoba untuk memimpin menjadi *'governor of the Internet'*. Tapi gagasan membawa komunitas global internet (diwakili oleh IANA dan ISOC), pemerintah (diwakili oleh ITU dan WIPO) dan dunia usaha (diwakili oleh International Trademark Association) di bawah satu atap dalam apa yang disebut *'Internasional ad hoc Committee (IAHC)*, bekerja hanya untuk waktu yang singkat. *The IAHC* singkat menghasilkan *'Memorandum of Understanding on generic Top Level Domain (gTLD-MoU)* yang ditandatangani oleh sekitar 100 pelaksana pemerintah dan non-pemerintah di Jenewa pada tanggal 2 Mei 1997.

Namun proyek tersebut gagal karena kelompok besar, dari pengguna internet melalui pemerintah nasional untuk bisnis utama, tidak cukup diwakili oleh IAHC dan tidak setuju dengan bagian-bagian penting dari MoU, musim gugur 1997 pemerintahan Clinton memulai *alternative initiative* dan mengusulkan pengembangan Sistem Tata Kelola Internet di bawah kepemimpinan sektor swasta AS.

Kemudian, pemerintahan Clinton menerbitkan pemodifikasian dari *'White Paper* pada Juni tahun 1998) yang pada akhirnya membuka jalan bagi penggabungan ICANN. Pada Oktober 1998, Departemen Perdagangan AS (DoC) diakui ICANN sebagai *internet global governance corporation*. DoC dan ICANN menandatangani MoU yang berusaha untuk mentransfer secara bertahap semua fungsi pemerintahan Internet ke ICANN dalam jangka waktu dua tahun. Pada September 2000, DoC yang memperpanjang kontrak sampai 1 Oktober 2001, dan sekarang dengan pemerintahan Bush untuk menyelesaikan transisi.¹⁰

¹⁰ <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=14636697&volume=3&issue=4&articleid=83918&show=pdf> diakses pada tanggal 19 Juli 2013

ICANN menyediakan aturan untuk pasar dunia maya. Masing-masing fungsi koordinasi ICANN dapat dipahami sebagai bentuk pemerintahan swasta di mana kebijakan organisasi berfungsi untuk mengalokasikan sumber daya dan untuk mengatur hak dan kewajiban. Aturan yang memiliki koneksi paling jelas untuk pertanyaan kesetaraan dan akses yang sama adalah yang melibatkan penugasan nama domain. *Uniform Dispute Resolution Procedure* meresmikan cara di mana pemegang merek dagang, yang secara tradisional memiliki hak terbatas, diberikan hak global untuk kepemilikan kekayaan intelektual dalam nama domain¹¹

b. Governmental Advisory Committee (GAC)

GAC¹² merupakan komite independen di ICANN, terdiri dari 120 anggota pemerintah, otoritas publik dan ekonomi yang berbeda, dari semua wilayah geografis, dan berkembang. GAC adalah organisasi antar pemerintah yang juga berpartisipasi sebagai pengamat dalam GAC dan berkontribusi pada perspektif regional dan ahli untuk pekerjaan Komite. Peran GAC adalah untuk memberi nasihat tentang berbagai hal kebijakan publik yang timbul dari koordinasi teknis dari nama dan nomor untuk internet global.

GAC terdiri dari satu wakil dari masing-masing pemerintah nasional yang memutuskan untuk mengirim satu. Ini ada untuk memberikan suatu mekanisme informal bagi pemerintah untuk mengkomunikasikan pandangan mereka untuk ICANN pada hal-hal yang bersangkutan, GAC tidak memiliki peran selain memberi nasihat yang mungkin atau tidak mungkin diperhatikan. Dalam tahun-tahun awal ICANN, GAC tidak memainkan peran luas. Tidak lebih dari tiga puluh pemerintah, semua dari negara-negara yang lebih maju, kesulitan untuk berpartisipasi.

Saran yang dihasilkan oleh GAC secara resmi dipresentasikan kepada Dewan dan dikomunikasikan secara terbuka kepada masyarakat pada saat yang sama. GAC mengembangkan saran pada dasar konsensus. Saran dari GAC harus diperhitungkan oleh Dewan ICANN Direksi, baik dalam perumusan dan penerapan kebijakan. misalnya, sekitar 90% dari saran yang disampaikan oleh GAC mengenai generik domain tingkat atas baru diikuti oleh Dewan.

¹¹ http://elearning.amikom.ac.id/index.php/download/materi/190302105-DM032-12/09_DNS.pdf diakses (19 Juli 2013)

¹² <http://www.mttr.org/voleighteen/weinberg.pdf> <https://gacweb.icann.org/> diakses s26 Juli 2013

c. APNIC (Asia Pacific Network Information Centre) (::) **APNIC**

APNIC (*Asia Pacific Network Information Centre*)¹³ adalah *Regional Internet Registry non-profit* untuk kawasan Asia Pasifik. APNIC bertanggung jawab mendistribusikan *address space internet* publik dan sumber daya yang berkaitan di kawasan ini serta mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang mengatur pendistribusian tersebut. APNIC didirikan pada tahun 1992 oleh Asia Pasifik Koordinator Komite Penelitian Intercontinental Networks (APCCIRN) dan *Asia Pacific Engineering and Planning Group* (APEPG). Kedua kelompok itu kemudian digabung dan berganti nama menjadi Kelompok Jaringan Asia Pasifik (APNG). Ini didirikan sebagai sebuah proyek percontohan untuk memberikan ruang alamat seperti yang didefinisikan oleh RFC-1366, dan juga mencakup singkat yang lebih luas: “Untuk memfasilitasi komunikasi, bisnis, dan budaya dengan menggunakan teknologi internet”. Pada tahun 1993, APNG menemukan mereka tidak mampu menyediakan payung formal atau struktur hukum untuk APNIC, tetapi APNIC terus eksis secara independen di bawah kekuasaan IANA sebagai proyek sementara. Pada tahap ini, APNIC masih tidak memiliki hak-hak hukum, keanggotaan, dan struktur biaya.

Pada tahun 1999 merupakan periode konsolidasi untuk APNIC yaitu masa pertumbuhan berkelanjutan, pengembangan kebijakan, dan penciptaan dokumentasi dan sistem internal. APNIC¹⁴ adalah terbuka, berbasis keanggotaan, tidak-untuk organisasi nirlaba. Ini adalah salah satu dari lima Daerah Internet Registry (RIR) dibebankan dengan menjamin distribusi yang adil dan manajemen yang bertanggung jawab dari alamat IP dan sumber daya terkait. Sumber daya yang diperlukan untuk operasi yang stabil dan handal dari Internet global. Sebagai bagian dari layanan ini, Sekretariat APNIC bertanggung jawab untuk menjaga *Database Whois* APNIC publik dan mengelola delegasi *reverse DNS* zone. APNIC juga aktif terlibat dalam pengembangan infrastruktur internet di seluruh wilayah. Hal ini termasuk memberikan pelatihan dan pelayanan pendidikan, mendukung kegiatan teknis seperti penyebaran *root server*, dan bekerja sama dengan organisasi-organisasi regional dan internasional lainnya.

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Asia-Pacific_Network_Information_Centre diakses 16 juli 2013.

¹⁴ <http://www.apjii.or.id/DOC/Standard19/doceviewpolicy.pdf> dan <http://www.apjii.or.id/DOC/Standard21/nir-criteria.pdf> diakses pada tanggal 16 juli 2013.

d. Pengelola Nama Domain Indonesia (PANDI) VISI APNIC

Tujuan didirikannya APNIC adalah untuk:

- a. Menyediakan lokasi dan pendaftaran layanan sumber daya Internet yang memungkinkan komunikasi melalui protokol jaringan sistem terbuka dan untuk membantu dalam pengembangan dan pertumbuhan Internet di kawasan Asia Pasifik
- b. Membantu komunitas Internet Asia Pasifik dalam pengembangan prosedur, mekanisme, dan standar untuk memfasilitasi alokasi sumber daya yang efisien Internet
- c. Menyediakan kesempatan pendidikan untuk meningkatkan pemahaman teknis dan kebijakan Anggota APNIC
- d. Mendukung pembangunan masyarakat terhadap kebijakan publik dan posisi yang melayani kepentingan terbaik Anggota APNIC dan mencari pertimbangan legislatif dan peraturan isu manfaat umum untuk anggota, di mana dan kapan yang tepat
- e. Melayani sebagai administrasi, manajerial, dan lengan operasi APNIC Pty Ltd dan untuk bertransaksi semua kegiatan, fungsi, dan urusan atas nama, dan dalam nama, korporasi

APNIC dibentuk oleh komunitas Internet Indonesia bersama pemerintah pada 29 Desember 2006 untuk menjadi *registry* domain .id. Pada 29 Juni 2007, pemerintah melalui Departemen Komunikasi dan Informatika RI secara resmi menyerahkan pengelolaan seluruh domain internet Indonesia kepada PANDI, selain go.id dan mil.id. Penyerahan pengelolaan domain .id ini dituangkan dalam Berita Acara Penyerahan Pengelolaan Domain .id no. BA343/DJAT/MKOMINFO/6/2007 dari Dirjen Aptel ke PANDI . Saat ini PANDI mengelola 11 **.id** yaitu ¹⁵:

- 1) **.co.id**, di peruntukan bagi oragnisasi badan usaha/organisasi/entitas bisnis
- 2) **.net.id**, diperuntukan bagi badan usaha/organisasi/entitas yang bergerak di bidang telekomunikasi ISP, Telco, VSAT, Selular/Mobil atau sejenis), yang memiliki izin sebagai Penyelenggara Telekomunikasi yang diterbitkan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika

¹⁵ Kebijakan Pendaftaran Nama Domain PANDI-DNP/2012-002 Dikeluarkan tanggal 14 Februari 2013, ketentuan kebijakan nomor 7 tentang persyaratan dan ketentuan nama domain

- 3) **.ac.id**, diperuntukkan bagi Lembaga Pendidikan Tinggi/organisasi/entitas yang memiliki izin/akreditasi penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atau Kementerian Teknis terkait lainnya.
- 4) **.sch.id**, diperuntukkan bagi Lembaga Pendidikan Dasar dan Menengah, yang bernaung di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Teknis lainnya, termasuk pendidikan non-formal (luar sekolah) yang diakui oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).
- 5) **or.id**, diperuntukkan bagi organisasi sosial, politik, pemuda, kemasyarakatan, perkumpulan, komunitas, himpunan dan sejenis, yang memiliki Akta atau SK Internal Organisasi
- 6) **.go.id**, diperuntukkan bagi Lembaga/ Penyelenggara Negara dan Jasa Layanan publik, baik di sektor Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, yang memiliki hak/kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika yang berlaku, yang surat permohonan dan surat kuasa diajukan dan ditandatangani oleh Sekut/ Sekjen/ Sekmen di tingkat pemerintah Pusat atau oleh Sekdaprov/ Sekda di tingkat pemerintah Daerah.
- 7) **.mil.id** diperuntukkan bagi Instansi/Institusi militer Indonesia, dari tingkat Pusat, dan Daerah, yang memiliki hak/kewenangan sebagaimana diatur oleh Instansi/Institusi TNI.
- 8) **.biz.id**, diperuntukkan bagi perorangan/organisasi/entitas bisnis tingkat Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), yang memiliki dokumen Identitas Indonesia, Nomor Pokok Wajib Pajak Badan/ Pribadi.
- 9) **.web.id**, diperuntukkan bagi perorangan/organisasi/entitas lain yang tidak masuk dalam kategori tersebut angka 7.1. s/d 7.8. di atas, yang memiliki dokumen Identitas resmi sebagai Warga Negara Indonesia.
- 10) **.go.web**, diperuntukkan bagi perorangan/organisasi/entitas lain yang memiliki dokumen Identitas Indonesia.
- 11) **.desa.id**, diperuntukkan bagi lembaga/organisasi/entitas desa/ pedesaan

PANDI juga membantu pemerintah Republik Indonesia mengelola domain go.id dan mil.id. Pengelola Nama Domain Internet Indonesia (PANDI) adalah organisasi nirlaba yang dibentuk oleh komunitas Internet Indonesia bersama pemerintah pada 29 Desember 2006 untuk menjadi registry domain .id. Pada 29 Juni 2007, pemerintah melalui Departemen Komunikasi dan Informatika RI secara resmi menyerahkan pengelolaan seluruh domain internet Indonesia kepada PANDI, selain go.id dan mil.id. Penyerahan pengelolaan domain .id ini dituangkan dalam Berita Acara Penyerahan Pengelolaan Domain .id no. BA-343/DJAT/MKOMINFO/6/2007 dari Dirjen Aptel ke PANDI. Saat ini PANDI mengelola secara penuh domain co.id, biz.id, my.id, web.id, or.id, sch.id, ac.id, dan net.id, serta membantu pemerintah Republik Indonesia mengelola domain go.id dan mil.id

3. Pengelolaan Pendaftaran Nama Domain berdasarkan Undang- Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UUITE)

Penyelenggaraan teknologi informasi dan komunikasi sangat erat kaitannya dengan hubungan bilateral antar negara yang satu dengan negara yang lain dimana terdapat unsur pertahanan dan keamanan negara yang harus di atur dan di lindungi oleh negara, sehingga Negara sebagai pemilik, pengatur dan perencana serta pengawas dan pelaksana dalam proses pengatur, perencana dan pengawas dapat dipahami sebagai¹⁶:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan , penggunaan, penyediaan dan pemeliharaannya
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan teknologi informasi dan komunikasi

Salah satu perbuatan hukum baru yang diatur dalam UUITE adalah tentang pendaftaran nama domain. Dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2011¹⁷ tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) disebutkan bahwa :

“Nama Domain adalah alamat internet penyelenggara negara, Orang, Badan Usaha, dan/atau masyarakat, yang dapat digunakan dalam berkomunikasi melalui internet, yang berupa kode atau susunan karakter yang bersifat unik untuk menunjukkan lokasi tertentu dalam internet.”

¹⁶ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi

¹⁷ Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Artinya bahwa nama domain merupakan alamat bagi para pihak yang dapat menjadi penghubung ke *gateway internet*. Secara teknologi alamat domain tersebut menunjukan wilayah yang menjadi hak bagi pemegang alamat domain dan pihak lain tidak boleh mengganggu alamat domain yang telah dimiliki oleh pihak pertama. Pengaturan nama domain dalam UUIITE¹⁸ menyebutkan bahwa Nama Domain merupakan alamat yang dapat digunakan penyelenggara internet baik berbentuk negara, orang, badan usaha, dan/ atau masyarakat. Sementara itu pasal lain¹⁹ menyebutkan bahwa lembaga pendaftaran nama domain adalah berbentuk masyarakat atau badan hukum sehingga hal tersebut memperlihatkan bahwa pengaturan tentang bentuk lembaga domain dalam UUIITE masih belum jelas karena belum ada peraturan teknis terkait dengan lembaga pendaftaran nama domain tersebut, sementara itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 82 tahun 2012 tentang Sistem dan Transaksi Elektronik yang merupakan turunan dari UUIITE menyebutkan bahwa ada dua pihak yang menjadi penanggung jawab dalam Nama Domain yaitu pertama,²⁰ *Registri* nama domain yang merupakan penyelenggara yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pengoperasian dan pemeliharaan, kedua *Registra* Nama Domain orang, badan usaha dan masyarakat yang menyediakan pendaftaran nama domain.

Dalam kedua perundang-undangan tersebut tidak di tegaskan siapakah pihak yang menjadi pengelola karena dalam beberapa pasal disebutkan bahwa pengelola nama domain adalah pemerintah dan atau / masyarakat.²¹ Pengaturan tentang penyelenggara Nama Domain memberikan persepsi yang tidak tegas siapakah sebenarnya yang mempunyai hak dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pendaftaran nama domain di Indonesia Pemerintah atau masyarakat swasta?

Di beberapa negara pengaturan lembaga pendaftaran Nama Domain diatur beragam di Australia pengaturan nama domain langsung berada di bawah organisasi internasional *The Asia Pacific Network Information Centre* (APNIC) adalah sebuah organisasi yang bertanggung jawab dalam menangani

¹⁸ Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

¹⁹ Pasal 24 Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menyebutkan bahwa penyelenggara nama domain adalah pemerintah dan/masyarakat. Seharusnya ada penjelasan apa yang dimaksud dengan pemerintah dan atau masyarakat.

²⁰ Pasal 1 angka 29 dan 30 PP Nomor 82 tahun 2012 tentang PPSTE merupakan pasal yang memberikan definisi tentang *Registrar* dan *Registrir* sedangkan penjelasan selanjutnya tentang pengelolaan pendaftaran nama domain di atur dalam Pasal 73 sampai pasal 83 PP tersebut

²¹ Pasal 74 (1) PPSTE menyebutkan bahwa Pengelola Nama Domain dapat diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat, dan dalam pasal 76 PPSTE mengatur bahwa Registrar Nama Domain selain Instansi wajib terdaftar pada Menteri

sumberdaya nomor internet di kawasan Asia dan Australia. Sehingga pengatur pendaftaran nama domain langsung di kelola oleh lembaga pendaftaran domain di Australia . Pengaturan nama domain di Australia saat ini ada di bawah kendali *au Domain Administration Ltd.* (auDA).²² Lembaga ini merupakan otoritas kebijakan dan industri badan *self-regulatory* untuk domain .au. Domain .au. Merupakan sumber daya vital nasional Australia, dan pada tahun 1999, sebagai puncak dari upaya sejak tahun 1995, auDA dibentuk untuk mengelola nama domain tersebut. Pada Desember 2000, Pemerintah Australia secara resmi mengesahkan Auda sebagai badan yang tepat untuk mengelola domain .au.

Pengelola Nama Domain Singapura adalah SGNIC²³ dibentuk pada bulan Oktober 1995 dengan tujuan utama pemberian Ruang Internet nama domain di Singapura serta menyediakan forum bagi para *Internet Service Provider* lokal dan badan pengawas untuk membahas masalah yang berkaitan dengan administrasi yang efisien dari layanan internet di Singapura. Pada Juni 1997, SGNIC didirikan sebagai perusahaan terbatas swasta, dimiliki sepenuhnya oleh Dewan Komputer Nasional (NCB). SGNIC kemudian dipindahkan ke *Infocom Development Authority of Singapore* (IDA) ketika pemerintah menggabungkan NCB dan Otoritas Telekomunikasi Singapura pada tanggal 1 Desember 1999.

4. Model Lembaga Pengelola Nama Domain di Indonesia

Upaya lain yang dilakukan pemerintah dalam mengatur nama domain adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UUITE)²⁴. Namun dengan lahirnya UUITE belum semua permasalahan menyangkut masalah ITE dapat tertangani²⁵. Persoalan tersebut dikarenakan, *Pertama* dengan lahirnya Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE tidak semata-mata UU ini bisa diketahui oleh masyarakat pengguna teknologi informasi dan praktisi hukum. *Kedua* berbagai bentuk perkembangan teknologi yang menimbulkan penyelenggaraan dan jasa baru dapat diidentifikasi dalam rangka antisipasi

²² http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091066 diakses tanggal 15 Juli 2013 <http://www.auda.org.au/about/about-overview/> diakses tanggal 15 Juli 2013

²³ [http://www.sgmic.sg/page/history-sgmic](http://www.sgnic.sg/page/history-sgmic) diakses 17 Juli 2013

²⁴ Tahun 2012 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 tahun 2012 tentang Sistem dan Transaksi Elektronik (PPSTE) yang merupakan turunan dari UUITE

²⁵ Ahmad Ramli, *Dinamika Konvergensi Hukum Telematika dalam Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Legislasi Vol. 5 Nomor 4, 2008, h. 2-3

terhadap pemecahan berbagai persoalan teknis yang dianggap baru sehingga dapat dijadikan bahan untuk menyusun berbagai peraturan pelaksana. *Ketiga* pengayaan akan bidang-bidang hukum yang sifatnya sektoral (rezim hukum baru) akan makin menambah semarak dinamika hukum yang akan menjadi bagian sistem hukum nasional. Satu langkah yang dianggap penting untuk menanggulangi hal itu adalah telah diwujudkan rambu-rambu hukum yang tertuang dalam UU ITE dan hal yang mendasar dari UUIITE sesungguhnya merupakan upaya mengakselerasi manfaat dan fungsi hukum (pengaturan dalam kerangka kepastian hukum).²⁶

Dalam peraturan yang ada dalam UUIITE di sebutkan bahwa nama domain merupakan alamat internet yang dapat dimiliki oleh Perseorangan, badan hukum atau negara. Badan pengelola nama domain dapat dibentuk oleh masyarakat dan atau pemerintah, sementara itu pendaftaran nama domain dilakukan dengan asas "*first come first serve*" yaitu pendaftar pertama yang akan mendapatkan hak atas nama domain tersebut. Dalam PPSTE lebih diuraikan lagi bahwa para pihak dari pengelolaan dan pendaftaran nama domain terdiri dari 1) Registri yaitu pihak yang mengelola nama domain, 2) Registrar pihak yang di berikan hak untuk melakukan pendaftaran nama domain, 3) pengguna nama domain yaitu pihak yang dapat melakukan pendaftaran nama domain yaitu perseoranga, badan usaha atau negara.

Lembaga pengelola nama domain dapat dibentuk oleh pemerintah atau masyarakat dengan bentuk badan usaha, hal ini diartikan bahwa jika lembaga nama domain yang dibentuk oleh masyarakat tidak bisa mengatasi perselisihan yang timbul maka pemerintah dapat mengambilalih tujuannya adalah supaya masyarakat pengguna nama domain dapat terlindungi dan merasa aman.

Hal lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan adalah bentuk dari lembaga pengelola nama domain, dalam UUIITE dan PPSTE disebutkan bahwa bentuk lembaga pengelola nama domain adalah badan usaha hal ini lebih diperkuat dengan definisi registrar bahwa yang boleh menjadi registrar adalah orang, badan usaha atau masyarakat.

Pengelolaan nama domain di Indonesia telah di kelola oleh pengelola nama domain Indonesia (PANDI) yang merupakan lembaga swasta yang

²⁶ Sudikno Mertokusumo dan A Pitlo, (1993) *bab-bab Penemuan Hukum*, Yogyakarta : Citra Aditya Bakti, h 1. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus di laksanakan dan hukum yang melanggar tersebut tentunya harus di tegakan. Hanya melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam menegakann hukum terdapat tiga unsur yang harus selalu diperhatikan yaitu Kepastian Hukum (*rechtssichicheit*), Kemanfaatan(*zweck-massigkeit*), Keadilan (*gerechtigkei*)

didirikan oleh masyarakat. PANDI lahir sebelum seluruh peraturan perundang-undang yang mengatur nama domain dikelurakan oleh pemerintah. PANDI telah melakukan pengelolaan nama domain sejak tahun 1998 dan telah mengeluarkan 5 kebijakan yang merupakan aturan dalam pengelolaan nama domain. Secara aturan internasional PANDI telah melalui prosedur²⁷ yang ditetapkan oleh lembaga internasional ICANN sehingga bentuk lembaganya tekah sesuai dengan peraturan internasional yang di keluarkan oleh ICANN dimana pengelola nama domain itu adalah lembaga nirlaba dan diberi kewenangan untuk mengelola dirinya sendiri sehingga lembaga tersebut diperbolehkan mengeluarkan peraturan sebagai aturan main.

Meskipun PANDI dianggap sebagai lembaga pengelola nama domain yang sudah sesuai dengan prosedur peraturan internasional akan tetapi keberadaan PANDI di Indonesia masih dianggap belum sesuai dengan sistem peraturan perundang-undangan yang telah di tetapkan pemerintah, karena berdasarkan Peraturan Menteri Kominfo diatur bahwa pembentukan lembaga pengelola nama domain (registri) harus berdasarkan rekomendasi dari *Forum Nama Domain*²⁸ dan di sahkan oleh Menteri terkait, karena lembaga pengelola nama domain keluar sebelum peraturan menteri ini keluar maka proses pembentukannya belum sesuai dengan prosedur yang di tetapkan dalam peraturan menteri tersebut, tetapi dalam permen tersebut memberikan kesempatan kepada para pihak untuk melakukan penyesuaian proses pembentukan lembaga pengelola nama domain di Indonesia dalam jangka waktu satu tahun.

Dalam pembentukan lembaga nama domain tersebut substansi yang harus di perjelas adalah tentang kedudukan nama domain sebagai bagian dari industri teknologi informasi/telematika, yaitu tentang kedudukan industri tersebut sebagai industri yang strategis bagi negara. Artinya jika semua pihak mengakui industri telematika merupakan industri yang strategis bagi negara maka pemilik industri tersebut adalah negara. Sehingga secara otomatis

²⁷ dalam pengelolaan dan pendaftaran nama domain tetapi syaratnya adalah bahwa peraturan tersebut harus sesuai dengan peraturan internasional dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

²⁸ Selanjutnya kedudukan pemerintah dalam lembaga pengelola pendaftaran nama domain di Indonesia seharusnya sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkan ICANN bahwa negara hanya berperan sebagai lembaga Advisor yang bertugas memberikan pertimbangan pengelolaan nama domain dan memberikan perlindungan kepada para pengguna nama domain. Dalam peraturan menteri di sebutkan bahwa pemerintah membentuk *Forum Nama Domain*, yang terdiri Forum ini beranggotakan unsur pemerintah dan unsur perwakilan dari asosiasi. Pembentukan lembaga forum nama domain tersebut dapat di inisiasi oleh pemerintah dengan menunjuk Menteri terkait untuk menjadi ketuanya. Tujuan dari pembentukan forum ini adalah dalam rangka melibatkan pemerintah dalam mengelola nama domain .

nama domain juga merupakan subjek yang dimiliki oleh negara. Hal tersebut memberikan konsekuensi bahwa segala pengaturan tentang pengelolaan nama domain harus dilakukan oleh negara.

Berdasarkan UUITE negara sudah memberikan ruang kepada semua pihak bahwa pengelola nama domain adalah masyarakat atau pemerintah. Artinya pemerintah sendiri telah memberikan ruang bahwa pengelolaan dan pendaftaran nama domain adalah lembaga yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat, asalkan pembentukan lembaga tersebut sesuai dengan proses dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

PENUTUP

Lembaga pengelola dan pendaftaran nama domain yang tepat adalah lembaga tersebut dibentuk oleh masyarakat berbentuk nirlaba dan memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Pembentukan lembaga tersebut dibentuk atas dasar rekomendasi Forum Nama Domain. Dalam pelaksanaannya lembaga pengelola dan pendaftaran nama domain akan diawasi oleh Menteri terkait. Hal lain yang harus ada adalah dibentuknya lembaga penyelesaian sengketa nama domain (ADR) sesuai dengan peraturan internasional dan bersifat independen. Kita dapat mengacu bentuk kelembagaan di Negara Australia.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Ramli, 2006, *Cyber Law dan HAKI dalam Sistem Hukum Indonesia*, Bandung: Refika Aditama

Ahmad Ramli, 2012, *Dinamika Konvergensi Hukum Telematika dalam Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Legislasi Vol 5 Nomor 4

Budi Rahardjo, 2000, *Aspek Teknis dari Nama Domain di Internet*, Makalah disampaikan pada seminar Masalah Domain Name dan Anti Persaingan Curang, Jakarta

David, Lindsay, 2007, *International Domain Name Law, ICANN and The UDRP*, Oxford and Portland Oregon.

Ono Purbo, 1999, *Buku Pintar Internet, TCP/IP standar desain dan implementasinya*, Elex Media dan ITB: Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Jakarta: Ghalia.

Sudikno Mertokusumo dan A Pitlo, 1993, *Bab-Bab Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Citra Aditya Bakti.

Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi

Putera Astomo

Dosen Universitas Sulawesi Barat (UNSULBAR)

Jl. Prof. Dr. Baharuddin Lopa, SH Kabupaten Majene Provinsi Sulawesi Barat

Email: puteraastomo_hukum@yahoo.co.id atau puterahukum@gmail.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Di era demokrasi langsung menuntut pembaharuan hukum nasional. Salah satu bagian pembaharuan hukum nasional, yaitu pembentukan undang-undang yang mengatur kehidupan seluruh bidang kehidupan. Secara formal dan substansi, undang-undang harus mencerminkan aspirasi rakyat (responsif) sehingga dalam proses pembentukannya pun juga melibatkan partisipasi aktif dari rakyat itu sendiri.

Kata kunci: undang-undang, pembaharuan hukum nasional, demokrasi.

Abstract

On direct democracy era to demand national law reform. That one of part national law reform, that is to form legislation which to regulate whole life levels. If formal and substantial, legislation must be mirror populace aspiration (responsive) until in to form it also to involve active participation from the self populace.

Keyword: *legislation, national law reform, democracy.*

PENDAHULUAN

Sejak Indonesia merdeka, bangsa ini telah bersepakat menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*). Di dalam pembukaan UUD 1945 dicantumkan dasar dari negara ini didirikan, yakni Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus mewarnai, menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum). Pancasila harus disebutkan sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*) kebijakan pembaharuan hukum di Indonesia. Kebijakan pembaharuan yang tidak menyinggung apa yang menjadi dasar penentu arah kebijakan pembangunan hukum, yakni Pancasila dapat dikatakan masih bersifat parsial karena kurang melihat sisi pembangunan hukum nasional secara integral yang seharusnya melibatkan pembicaraan tentang Pancasila sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*).¹

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan pada aturan hukum. Artinya, bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose-mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara.²

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,³ sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁴ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.⁵

¹ Siti Malikhatus Badriyah, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010, h.45.

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Division of Atheneum Publisher, Inc., 1961, h.181.

³ Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, h.3-5.

⁴ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993, h.3.

⁵ Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, h.4.

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang ini sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.⁶

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.⁷

Oleh karena itu, berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka masalah yang dapat dirumuskan antara lain:

1. Bagaimana pembentukan undang-undang dalam rangka pembaharuan hukum nasional di era demokrasi?
2. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang demokratis?

PEMBAHASAN

1. Teori Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.⁸

Menurut Tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", perkataan demokrasi yang terbentuk

⁶ Roman Tomic, *Legislation and Society in Australia*, Australia: The Law Foundation of New South Wales, pada bagian *Preface*, 1979, h.9.

⁷ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: In-TRANS Publishing, 2008, h.104.

⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003, h.98.

dari dua pokok kata Yunani di atas maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.⁹

Istilah demokrasi itu sendiri secara konseptual mengusung nilai-nilai dasar yang menjadi fokus orientasinya, yakni kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan universalisme. Artinya, bangunan demokrasi baru dianggap berhasil apabila nilai-nilai dasar ini dapat diwujudkan. Pada gilirannya, nilai-nilai tersebut menjadi prasyarat terbangunnya demokrasi. Nilai-nilai inilah yang kemudian disebut sebagai esensi demokrasi atau kualitas keadaban demokrasi. Pada tataran praktik, nilai-nilai esensial demokrasi harus dapat diwujudkan melalui pengembangan prosedur berdemokrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Aspek-aspek prosedural demokrasi yang tak dapat dipertanggungjawabkan tidak mungkin bisa mewujudkan nilai-nilai esensial itu. Dengan demikian, baik aspek esensial maupun prosedural demokrasi menempati posisi/peran yang strategis. Ia merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama.¹⁰

Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Webster's* didefinisikan demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.¹¹

Menurut Dahlan Thaib:¹²

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya”.

Afan Gaffar, dalam bukunya berjudul *“Politik Indonesia;Transisi Menuju Demokrasi”*, bahwa dalam pandangan lain demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:¹³

⁹ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco, 1987, h.6.

¹⁰ Syakrani dan Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, h.62-63.

¹¹ United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999, h.4.

¹² Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994, h.97-98.

¹³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia;Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, h.15.

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Ni'matul Huda, dalam bukunya berjudul "*Hukum Tata Negara Indonesia*", bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:¹⁴

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang, sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:¹⁵

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007, h.245.

¹⁵ Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung, 1994, h.2.

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Robert Dahl mensyaratkan paling tidak ada delapan hal cermin demokrasi, antara lain:¹⁶

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul).
2. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat).
3. Hak memilih dan dipilih.
4. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
5. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau member dukungan.
6. Alternatif sumber-sumber informasi.
7. Pemilu yang bebas dan adil.
8. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

2. Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi

Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan sangat kuat, maka Pancasila itu harus dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya pembaruannya. Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan

¹⁶ Sidik Jatmika, *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, Yogyakarta: Biografi Publishing, 2000, h.1.

berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber darinya; sedangkan Pancasila sebagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber darinya.¹⁷ Menyikapi perlunya paradigma pembaharuan tatanan hukum, ialah setiap produk haruslah bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam lima sila Pancasila, dan keseluruhan Pembukaan UUD 1945. Setidaknya ada empat nilai dasar yang harus terpancar dalam setiap pembuatan hukum dan cita hukum Indonesia:¹⁸

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Keharusan ini sesuai dengan pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Hukum dibuat dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Hukum yang dibuat haruslah memuat nilai dan melalui proses yang demokratis. Keharusan ini ditempuh agar diperoleh hukum yang responsif dan populis.
4. Hukum harus berdasarkan nilai-nilai keutuhan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. *Pertama*, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. *Kedua*, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. *Ketiga*, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). *Keempat*, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.¹⁹

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1992, h.62.

¹⁸ A. T. Soegito dkk, *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Keenam, Semarang: IKIP Semarang Press, 1999, h.187-188.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010, h.55.

(arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan Hukum Indonesia seyogianya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.²⁰

Berkenaan dengan tiga unsur cita hukum seperti tersebut di atas, Gustav Radbruch menyatakan bahwa di dalam hukum terdapat 3 nilai dasar yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Apabila dalam pembuatan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum yang tercermin dalam pasal-pasal yang bersifat *rigid*, maka nilai keadilan yang menjadi dambaan masyarakat dalam berhukum akan tergeser bahkan sulit untuk dilacak jejak keberadaannya. Bersamaan dengan hilangnya nilai keadilan karena lebih mengutamakan kepastian hukum sebagaimana tertulis dalam undang-undang maka akan hilang pula rasa kemanfaatan hukum bagi masyarakat.²¹

Sejak Indonesia merdeka, bangsa ini telah bersepakat menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*). Di dalam pembukaan UUD 1945 dicantumkan dasar dari negara ini didirikan, yakni Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus mewarnai, menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum). Pancasila harus disebutkan sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*) kebijakan pembaharuan hukum di Indonesia. Kebijakan pembaharuan yang tidak menyinggung apa yang menjadi dasar penentu arah kebijakan pembangunan hukum, yakni Pancasila dapat dikatakan masih bersifat parsial karena kurang melihat sisi pembangunan hukum nasional secara integral yang seharusnya melibatkan pembicaraan tentang Pancasila sebagai bintang pemandu arah (*leitstern*).²²

²⁰ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Universitas Parahyangan, 2010, h.84-85.

²¹ Maryanto, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam *Jurnal Hukum* Volume XXV No. 1 April 2011, h.429.

²² Siti Malikhatun Badriyah, *Penemuan....loc.it*

Dalam Konvensi Hukum Nasional disimpulkan tentang pentingnya *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional dalam rangka pembangunan hukum nasional dan didasari landasan falsafah Pancasila dan konstitusi negara, yaitu UUD 1945. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional merupakan sebuah desain komprehensif yang menjadi pedoman bagi seluruh *stakeholder* yang mencakup seluruh unsur dari mulai perencanaan, legislasi, diseminasi dan budaya hukum masyarakat.²³

Selanjutnya Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa *Grand Design* adalah rancang bangun yang besar atau pola besar. *Grand Design* hukum nasional berarti rancang bangun yang besar dalam pembangunan sistem hukum nasional yang meliputi keseluruhan komponen dalam sistem hukum, yaitu komponen substansi, struktur dan kultur hukum. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional harus berdasarkan dan diarahkan pada Pembukaan UUD 1945. *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional harus tetap berdasarkan pada paradigma Pancasila, yaitu:²⁴

- a. Paradigma Ketuhanan (moral-religius),
- b. Paradigma Kemanusiaan (humanistik),
- c. Paradigma Kebangsaan (persatuan/nasionalistik),
- d. Paradigma Kerakyatan/Demokrasi,
- e. Paradigma Keadilan Sosial.

Dengan demikian sebenarnya sejak *founding father* telah meletakkan dasar negara dan menetapkan UUD 1945, sejak saat itu pula Indonesia telah memiliki *grand design*. Pada saat itu kita telah mempunyai politik hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional.²⁵

Menurut penulis dalam konteks politik hukum, undang-undang yang akan dibentuk jelas dipengaruhi oleh politik hukum yang merupakan kebijakan resmi dari negara yang berkaitan dengan pemberlakuan hukum.

Padmo Wahjono dalam bukunya berjudul "*Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*" mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.²⁶ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya

²³ Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang: Pustaka Magister, 2008, h.136.

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, h.160.

di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”. Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.²⁷

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.²⁸

Adapun menurut Soedarto (Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁹

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³⁰

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul “Politik Hukum Nasional” yang disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut

²⁷ Padmo Wahjono, “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, artikel dalam majalah *Forum Keadilan* No. 29 April 1991, h.65.

²⁸ Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973, h.4.

²⁹ Soedarto, “Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum”, arikel dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun ke-VII Januari-Februari, 1979, h.15-16. Lihat juga Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983, h.20.

³⁰ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, h.352.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.³¹

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.³²

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Tulisan ini membagi variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa "Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas".³³

Proses pembaharuan hukum ini sebenarnya telah berjalan lama. Namun demikian, cita-cita pembentukan hukum nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, belum tercapai sepenuhnya. Pembentukan hukum nasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang merupakan produk pembentuk undang-undang (badan legislatif), yang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diakui sebagai hukum (*living law*). Hal ini terlihat dalam kehidupan sehari-hari masih ada berbagai kegiatan kehidupan manusia yang sebenarnya merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kondisi semacam ini dapat dipahami, karena kebutuhan hidup

³¹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", Makalah disampaikan pada *Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu)* diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya September 1985.

³² Moh. Mahfud MD, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2007, h.2.

³³ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h.6-7.

manusia serta kegiatan kehidupan manusia sangat banyak dan beragam, serta cepat sekali berubah dan berkembang, sedangkan peraturan perundang-undang tidak mungkin dapat menampung semua segi kehidupan manusia selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya.³⁴

Sehubungan dengan hal ini, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa undang-undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya telah berkembang jauh, sedangkan undang-undangnya belum juga berubah. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ada ungkapan *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum di sini dengan sendirinya adalah hukum tertulis atau undang-undang. Perubahan undang-undang harus melalui prosedur, sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.³⁵

Perubahan hukum senantiasa dirasakan perlu dimulai sejak adanya kesenjangan antara keadaan-keadaan, peristiwa-peristiwa, serta hubungan-hubungan dalam masyarakat, dengan hukum yang mengaturnya. Bagaimana pun kaidah hukum tidak mungkin dilepaskan dari hal-hal yang diaturnya, sehingga ketika hal-hal yang seyogianya diaturnya tadi telah berubah sedemikian rupa, tentu saja dituntut perubahan hukum untuk menyesuaikan diri agar hukum masih efektif dalam pengaturannya.³⁶

Pembaharuan hukum perlu dilakukan secara komprehensif, meliputi seluruh komponen dalam sistem hukum yang menurut Friedman terdiri dari komponen substansial, komponen struktural dan komponen kultural. Ada keterikatan yang sangat erat antara pembaharuan pada komponen substansial dengan komponen kultural. Komponen substansial seharusnya dibangun berdasarkan komponen kultural yang dimiliki oleh bangsa tersebut.³⁷

Perubahan-perubahan nilai atau kaidah-kaidah dasar dalam masyarakat menuntut dilakukan perubahan hukum agar dapat selalu menyesuaikan diri dengan masyarakat. Persoalan penyesuaian hukum terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat, terutama yang dimaksud adalah hukum tertulis atau perundang-undangan (dalam arti luas). Hal ini sehubungan dengan kelemahan perundang-undangan yang bersifat statis dan kaku.³⁸

³⁴ Siti Malikhatus Badriyah, *Penemuan....op.cit.*, h.45-46.

³⁵ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, h.99.

³⁶ Siti Malikhatus Badriyah, *Penemuan....op.cit.*, h.46.

³⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal Sistem A Social Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, h.12-19.

³⁸ Siti Malikhatus Badriyah, *Penemuan....op.cit.*, h.76.

Menurut M. Solly Lubis, proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat.³⁹

Dengan mekanisme yang demikian ini, maka tuntutan yang dibebankan kepada para pembentuk hukum adalah sebagai berikut:⁴⁰

- Kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang diwakilinya untuk memahami dan menyerap hasrat, aspirasi dan tuntutan-tuntutan mereka, dengan sikap yang benar-benar representatif terbuka.
- Keterbukaan diperlukan di sini, karena aspirasi masyarakat itu kadang-kadang muncul dalam bentuk usulan, tapi juga dalam bentuk kritik, baik terhadap pemerintah sebagai pengemban kepentingan masyarakat dan sebagai penegak hukum, dan mungkin juga terhadap aturan hukum yang sedang berlaku yang mereka nilai tidak mencerminkan kepentingan dan aspirasi mereka.
- Kemampuan untuk vokal menyampaikan butir-butir usul mengenai kepentingan masyarakat yang diwakilinya itu di forum perwakilan rakyat/legislatif, dengan sikap representatif, sistematis, dan radikal.
- Kemampuan untuk membuat rumusan atau artikulasi atas aspirasi-aspirasi yang disepakati untuk dituangkan dalam bentuk aturan hukum. Misalnya menjadi Undang-Undang, Peraturan Daerah.
- Kemampuan dalam arti penguasaan pengetahuan dasar (teoritis) dan pengalaman (praktis) mengenai telaahan strategi (telstra), perencanaan strategis (renstra), monitoring strategis (monstra), politik strategis (polstra), perkiraan strategis (kirstra), pengendalian dan penangkalan.

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian

³⁹ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju, 2000, h.23-24.

⁴⁰ *Ibid*

juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscayadi dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.⁴¹

Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.⁴²

Secara umum, undang-undang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kegiatan dalam kehidupan manusia itu sangat luas, tidak terhitung jumlah dan jenisnya, sehingga tidak mungkin tercakup dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tuntas dan jelasnya. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya, tidaklah lengkap untuk mencakup keseluruhan kegiatan kehidupannya, oleh karena itu tidak ada undang-undang yang lengkap selengkap-lengkapnyanya atau yang jelas sejelas-jelasnya.⁴³

Undang-undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang.⁴⁴

Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan

⁴¹ Anis Ibrahim, *Legislasi....loc.it*

⁴² Satjipto Rahardjo, *Hukum.Masyarakat. dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980, h.40.

⁴³ Soedikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Liberty, 2007, h.37.

⁴⁴ Robert B. Seidmann et.all., *Legislative Drafting for Democratic Social Change:A Manual for Drafters*, First Published, London: The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd., 2001, h.15.

pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat.⁴⁵

Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukannya.⁴⁶

3. Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang yang Demokratis

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 ditegaskan bahwa Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Artinya, bahwasanya konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) kita telah memberikan jaminan perlindungan bagi masyarakat dalam mengeluarkan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan khususnya untuk membentuk perundang-undangan.⁴⁷

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan pun juga memberikan jaminan terhadap masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang di mana dalam Pasal 96 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan

⁴⁵ Samuel P. Huntington, Penerjemah Sahat Simamora, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, h.25.

⁴⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2009, h.100.

⁴⁷ Mencermati dan menganalisis Pasal 28 UUD Tahun 1945.

Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di luar jabatan publik.⁴⁸ Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi, perguruan tinggi maupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah undang-undang.⁴⁹

Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*.⁵⁰ Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukan.⁵¹

a. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari:⁵²

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu undang-undang.

⁴⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, h.143.

⁴⁹ Saifudin, *Partisipasi...*, op. cit., h.100.

⁵⁰ Jufrina Rizal, "Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan", Makalah yang disajikan dalam "Debat Publik tentang Rancangan KUHP" Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember 2000.

⁵¹ Saifudin, *Partisipasi...*, op. cit., h.306.

⁵² *Ibid.*, h.309-316.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap *ante legislatif* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam undang-undang.

3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu undang-undang.

4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislatif*. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam rancangan undang-undang. Di dalam rancangan undang-undang sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu rancangan undang-undang.

- b. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari:

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi,

dsb. Audensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternative

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian rancangan undang-undang alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat rancangan undang-undang alternatif ketika rancangan undang-undang yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas.

3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah.

4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan nara sumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

5. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan undang-undang.

6. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

c. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari:

3. Unjuk rasa terhadap undang-undang baru

Adanya undang-undang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan undang-undang yang

baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya undang-undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.

4. Tuntutan pengujian terhadap undang-undang

Suatu undang-undang yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden serta dimuat dalam Lembaran Negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi termasuk di Indonesia rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya undang-undang dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap undang-undang tersebut.

5. Sosialisasi undang-undang

Dalam rangka menyebarkan produk undang-undang yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya undang-undang baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dan sebagainya. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu undang-undang tidak hanya tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pembaharuan hukum nasional diarahkan untuk mewujudkan hukum yang berdasarkan kehendak rakyat (demokratis), maka seyogianya undang-undang yang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum nasional dalam proses pembentukannya harus mencerminkan nilai-nilai demokrasi yang ditandai dengan melibatkan secara aktif dan menyeluruh lapisan masyarakat agar berpartisipasi di dalamnya.

2. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang demokratis antara lain:
 - a. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari:
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif; dan
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang.
 - b. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari:
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternatif;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik;
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa; dan
 - Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.
 - c. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari:
 - Unjuk rasa terhadap undang-undang baru;
 - Tuntutan pengujian terhadap undang-undang; dan
 - Sosialisasi undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: In-TRANS Publishing.
- A. Hamid S. Attamimi dkk, 1992, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat.
- A. T. Soegito dkk, 1999, *Pendidikan Pancasila*, Cetakan Keenam, Semarang: IKIP Semarang Press.

- Bagir Manan, 1994, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II", Makalah dalam Lokakarya Pancasila Universitas Padjajaran Bandung, h.2.
- Barda Nawawi Arief, 2008, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang: Pustaka Magister, 2008.
- B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Universitas Parahyangan.
- B. Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Dahlan Thaib, 1994, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher, Inc.,
- Irawan Soejito, 1993, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Jufrina Rizal, 2000, "Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan", Makalah yang disajikan dalam "Debat Publik tentang Rancangan KUHP" Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember.
- Koencoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco.
- Maryanto, 2011, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila, artikel dalam *Jurnal Hukum* Volume XXV No. 1 April, h.429.
- M. Khozim, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.
- M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

- _____, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- _____, 2007, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
- Ni'matul Huda, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasakan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____, 1991, "Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan", artikel dalam majalah *Forum Keadilan* No. 29 April, h.65.
- Pierre Andre Cotte, 1991, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc.,Quebec.
- Ramlan Surbakti, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Robert B. Seidmann et.all., 2001, *Legislative Drafting for Democratic Social Change:A Manual for Drafters*, First Published, London: The Hague Boston, Kluwer Law International Ltd.,
- Roman Tomasic, 1979, *Legislation and Society in Australia*, Australia: The Law Foundation of New South Wales, pada bagian *Preface*.
- Sahat Simamora, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rineka Cipta.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press.
- Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- _____, 1998, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April, h.3-5.

_____, 2004, *Hukum Progresif (Penjelajahan) Suatu Gagasan*, Majalah Hukum Newsletter No. 59 Desember Yayasan Pusat Pengkajian Hukum Jakarta, h.1.

_____, 2006, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sidik Jatmika, 2000, *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, Yogyakarta: Biografi Publishing.

Siti Malikhatus Badriyah, 2010, *Penemuan Hukum Dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Cetakan Pertama, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Soedarto, 1979, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum", arikel dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun ke-VII Januari-Februari, h.15-16.

_____, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Bandung, Sinar Baru.

Soedikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.

_____, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Liberty.

Syakrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif

Umbu Rauta

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana - Salatiga
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP - Semarang
Email: umburauta@yahoo.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Sejak tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Secara normatif, Indonesia telah berupaya mewujudkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis, sebagaimana tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan. Tulisan ini bermaksud mengidentifikasi sejumlah permasalahan pilpres, sekaligus menggagas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

Kata Kunci: Pemilihan Presiden, Demokratis, Aspiratif

Abstract

Since the 2004, election of the president and vice president made directly by the people. Normatively, Indonesia has been striving for election of the president and vice president are more democratic, as reflected through the freedom and the involvement of a political party or coalition of political parties contesting the election to carry the presidential and vice presidential candidates meet all the requirements specified in the legislation. However, in practice the presidential election in 2004 and 2009, found several problems. This paper is intended to identify a number of election issues, once initiated the implementation of a formula for the realization of a more democratic election and aspirative.

Keywords: *President Election, democratic, aspirative*

PENDAHULUAN

Salah satu hasil amandemen UUD NRI 1945 yaitu pergeseran model pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, yang sebelumnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat (pilpres), sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) “ *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat* ”.

Satya Arinanto sebagaimana dikutip Abdul Latif¹ mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pilpres (secara langsung) yaitu:

- a. *Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;*
- b. *Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut;*
- c. *Sistem ini menjadi lebih “accountable” dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum;*
- d. *Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.*

Selanjutnya, dalam Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. UU *a quo* yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres)² yang menjadi landasan penyelenggaraan pilpres 2004. Saat pilpres 2009, UU No. 23 Tahun 2003 dicabut dan diganti dengan UU No. 42 Tahun 2008.³ Selain UU No. 42 Tahun 2008, penyelenggaraan pilpres 2009 juga didasarkan pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁴ Pada pilpres 2014 ini, masih menggunakan UU No. 42 Tahun 2008, meski pada awal 2013 DPR mengagendakan perubahan, namun sebagian besar fraksi menolak untuk dilakukan perubahan.⁵

¹ Abdul Latif, *Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 3, April 2009, h. 38

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun (LNRI) 2003 Nomor 93, Tambahan LNRI Nomor 4311.

³ LNRI Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan LNRI Nomor 4924.

⁴ LNRI Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan LNRI Nomor 4721.

⁵ Beberapa ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, melalui Putusan MK No. 14/PUU/XI/2013, tanggal 23 Januari 2014.

Secara normatif, adanya perundang-undangan tentang pilpres memberi gambaran bahwa Indonesia telah berupaya mewujudkan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (pemilih). Nilai demokrasi tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan, diantaranya masih ada warga negara yang tidak terdaftar dan tidak dapat mengikuti pilpres, proses penjurian dan penyaringan bakal calon presiden dan wakil presiden masih bersifat elitis dan belum partisipatif dan terbuka,⁶ masih adanya warga negara yang belum menjalankan hak pilihnya,⁷ pilihan rakyat (pemilih) belum aspiratif, dan penyelenggara pemilu yang belum sepenuhnya mandiri dalam menjalankan tugasnya.

Tulisan ini bermaksud menguraikan dan membahas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif. Oleh karenanya, uraian pada bagian pembahasan dibagi dalam tiga bagian, yaitu (i) demokrasi dalam kaitannya dengan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden; (ii) problematika penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009; dan (iii) formula menuju pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

PEMBAHASAN

1. Demokrasi dalam Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Secara etimologis, demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* berarti rakyat, dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Demokrasi berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.⁸ Bagi Jimly Asshiddiqie, demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan

⁶ Selain Partai Golkar yang menjalankan Konvensi penjurian bakal calon Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004, partai politik peserta pemilu lainnya yang memenuhi syarat untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden, melakukan penjurian dan penyaringan bakal calon secara tertutup dan terbatas.

⁷ Sejak pileg 1999 maupun pilpres 2004, terjadi peningkatan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya dengan sejumlah alasan. Namun saat pileg 2014, ada penurunan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih atau dengan kata lain ada peningkatan partisipasi pemilih dalam pileg.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 105.

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.⁹

Dalam kaitannya dengan negara, Amirmachmud sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD¹⁰ mengemukakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Bagi Robert A. Dahl¹¹ ada beberapa kriteria berlangsungnya proses demokrasi dalam suatu negara, yaitu partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, mendapatkan pemahaman yang jernih, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, dan pencakupan orang dewasa.

Selanjutnya, Arend Lijphart¹² dengan mengutip pendapat Robert A. Dahl mengemukakan bahwa secara umum dalam sebuah negara demokrasi ada delapan jaminan kelembagaan, yaitu:

- a. *Freedom to form and join organizations (kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi);*
- b. *Freedom of expression (kebebasan untuk berpendapat);*
- c. *The right to vote (hak untuk memilih);*
- d. *Eligibility for public office (hak untuk dipilih dalam jabatan-jabatan publik);*
- e. *The right of political leaders to compete for support and votes (hak dari pemimpin politik untuk bersaing dalam mendapatkan dukungan dan suara);*
- f. *Alternative sources of information (tersedianya sumber-sumber informasi alternatif);*
- g. *Free and fair elections (pemilihan yang bebas dan jujur);*
- h. *Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference (tersedianya lembaga-lembaga untuk menjadikan kebijakan-kebijakan pemerintah tergantung pada suara dan lain-lain pendapat yang disukai seseorang).*

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 335.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia – Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, h. 19.

¹¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, h. 52 – 53.

¹² Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London: Yale University Press, 1991, h. 2. Terjemahan oleh penulis.

Kemudian Lyman Tower Sargent¹³ mengemukakan bahwa suatu negara demokrasi mesti memenuhi beberapa unsur :

- a. *Citizen involvement in political decision making (warga negara terlibat dalam pembuatan keputusan publik).*
- b. *Some degree of equality among citizen (adanya persamaan sampai tingkat tertentu di antara warga negara).*
- c. *Some degree of liberty or freedom granted by citizen (adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan bagi warga negara).*
- d. *A system of representation (adanya sistem perwakilan).*
- e. *Rule of law (supremasi hukum).*
- f. *An electoral system-majority rule (adanya aturan sistem perwakilan mayoritas).*
- g. *Education (pendidikan)*

Beranjak dari beberapa uraian tentang hakekat dan kriteria negara demokrasi sebagaimana diuraikan sebelumnya, tampak bahwa penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di parlemen maupun memilih pejabat tertentu yang duduk di lingkungan pemerintahan merupakan salah satu syarat berlangsungnya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pemilihan umum sejatinya merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Negara Indonesia sejak awal pendiriannya oleh *the founding fathers* dikehendaki sebagai sebuah negara demokrasi, tercermin dari pemaknaan terhadap sila ke 4 Pancasila, rumusan alinea keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkenaan dengan pemilihan umum (legislatif dan eksekutif), adanya lembaga perwakilan, partisipasi publik dan keterbukaan publik.

Terkait fokus tulisan ini, demokratisasi lebih diteropong pada tataran pilpres, yang berkenaan dengan pengisian jabatan, sebagai salah satu anasir dalam hukum tata negara. Menurut Harun Alrasid¹⁴ dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundang-undangan. Calon presiden pada negara demokrasi pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik.

¹³ Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, Illinois: The Dorsey Press, 1981, h. 31. Terjemahan oleh Penulis.

¹⁴ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999, h. 23-24.

Bagi Maurice Duverger dalam bukunya *l'Es Regimes des Politiques*, cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.¹⁵

Terkait dengan demokratisasi dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, instrumen lain yang cukup asasi dan relevan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yaitu pilihan bentuk pemerintahan republik dan bukan monarki. Dalam pandangan Bagir Manan, secara asasi paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institutions*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum. Kepala negara sebagai salah satu pemangku jabatan dalam pemerintahan republik harus mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak umum (publik).¹⁶

Sebagaimana diungkapkan oleh Dahl dan Sargent, salah satu anasir atau unsur demokrasi yaitu adanya kebebasan untuk berkumpul atau berserikat. Salah satu perwujudannya di Indonesia yaitu adanya hak untuk mendirikan partai politik. Pentingnya eksistensi dan peranan partai politik dalam sebuah negara demokrasi (termasuk Indonesia) juga diungkapkan oleh Amin sebagaimana dikutip Harun Alrasid bahwa :

“ mengadakan pemilihan di suatu negara yang berpemerintahan *democratie* yang memiliki penduduk berpuluh juta jiwa bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Ini cukup jelas. Kepartaian yang terdapat di setiap negara yang berpemerintahan *democratish* dan menyerupai salah satu sendi-sendi dari *democratie* adalah suatu unsur yang sangat mempengaruhi lancar tidaknya penyelenggaraan suatu pemilihan”.¹⁷

¹⁵ Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2007, h. 7.

¹⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, 1999, h. 3.

¹⁷ Harun Alrasid, *Op.Cit.*, h. 24

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, urgensi partai politik tampak sebagai salah satu sarana bagi warga negara untuk menentukan wakil rakyat di lembaga perwakilan dan pimpinan pemerintahan di lingkungan eksekutif. Secara lebih khusus, partai politik (khususnya yang memenuhi persyaratan yang ada) merupakan “kendaraan” untuk menghantarkan seseorang untuk mengikuti perhelatan pilpres.

2. Problematika Pilpres 2004 dan 2009

Penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 harus diakui menjadi tonggak dan lembaran baru kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Meskipun penyelenggaraan bernegara saat itu masih dalam masa transisi menuju reformasi, namun telah ada komitmen dan konsensus politik melalui perundang-undangan dan praktik yang memungkinkan rakyat (pemilih) terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan ikut serta menentukan penyelenggara negara yang duduk di lembaga perwakilan (MPR, DPR, DPD dan DPRD) dan lembaga eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Hal semacam ini tidak kita jumpai dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan presiden dan wakil presiden sejak kemerdekaan sampai 2004.

Meskipun telah ada pergeseran dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan presiden dan wakil presiden 2004 dan 2009, namun masih ditemukan sejumlah problematika yang bersifat substantif dan teknis, yang terjadi pada tahap persiapan, pelaksanaan dan pasca pemungutan suara. Sudi Prayitno¹⁸ mengemukakan tiga masalah mendasar dari sisi yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pilpres 2009 yaitu: kelemahan peraturan perundang-undangan tentang Pilpres, kelemahan penyelenggara, dan partisipasi masyarakat yang rendah. Kelemahan peraturan perundang-undangan (baik UUD 1945, UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 42 Tahun 2008) berkenaan dengan tidak adanya peluang calon perseorangan, tugas kewenangan dan kewajiban KPU serta Pengawas Pemilu, pengaturan tentang hak memilih, penyusunan daftar pemilih, pemungutan suara dan pelanggaran pilpres. Kelemahan penyelenggara berkenaan dengan sosialisasi pilpres yang minim, pemahaman yang lemah terhadap peraturan perundang-undangan tentang Pilpres serta sikap yang tidak independen. Kemudian, perihal partisipasi

¹⁸ Sudi Prayitno, *Refleksi Yuridis Pilpres 2009*, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, April 2009, h. 59 – 73.

masyarakat yang rendah tampak dari adanya pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 27,77 % atau sebesar 49. 212.158 pemilih.

a. Problem Demokratis

Kata kunci pemilu yang demokratis yaitu tersedianya ruang dan kebebasan bagi rakyat (pemilih) untuk ikut mempersiapkan dan menentukan penyelenggara negara melalui kegiatan pemilihan umum. Secara normatif, baik pada tataran konstitusi (UUD 1945) maupun perundang-undangan lainnya, telah diakui adanya hak rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan yang ada.

Namun dalam praktik, keterlibatan pemilih belum lengkap karena masih adanya sejumlah warga negara yang berhak namun tidak didaftarkan sebagai pemilih, sehingga pada akhirnya tidak terlibat dalam pemilihan umum. Hal ini terjadi karena minimnya dukungan administrasi dari pemerintah untuk menyiapkan *data base* yang digunakan oleh penyelenggara (KPU). Data berikut menunjukkan jumlah pemilih terdaftar di DPT, pemilih yang gunakan hak pilih dan tidak gunakan hak pilih, serta pemilih yang tidak terdaftar melalui DPT.

Daftar Pemilih Tetap (DPT)	Pemilih DPT yang gunakan hak pilih	Pemilih DPT yang tidak gunakan hak pilih	Pemilih Tambahan di luar DPT (A7 & KTP)
176.411.434	127.179.375	49.212.161	804.250

Sumber : Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, www.kpu.go.id

Selain problematika administrasi, keterlibatan pemilih masih bersifat semu karena penentuan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik secara elitis, walaupun dalam Pasal 26 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 jo Pasal 10 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dinyatakan bahwa “Penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan”. Meski diperintahkan agar dilakukan secara demokratis dan terbuka, namun dengan adanya frase “sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan” menjadi alasan atau pintu masuk

bagi partai politik untuk merumuskan aturan internal yang mengurangi hakekat dan makna frase “secara demokratis dan terbuka”.¹⁹

Dalam pilpres 2004 dan 2009, terlihat bahwa partai politik dan atau gabungan partai politik melakukan penjaringan dan penyaringan calon secara terbatas dan elitis. Tidak saja menutup ruang bagi keterlibatan rakyat secara umum dan konstituen partai secara khusus, namun juga menutup ruang bagi anggota kepengurusan partai pada level atau tingkatan tertentu. Biasanya hanya dilakukan oleh pimpinan teras partai politik melalui forum rapat pimpinan nasional, kongres atau muktamar atau nama lainnya yang bersifat elitis. Kalaupun dilakukan jajak pendapat baik terhadap konstituen maupun rakyat pada umumnya, namun belum atau bahkan tidak menjamin untuk dijadikan pijakan dan panduan dalam seleksi calon presiden dan waki presiden.

Patut dicatat bahwa ada pengecualian bagi Partai Golkar dibawah kepemimpinan Akbar Tanjung, dimana pada masa penjaringan dan penyaringan calon presiden dan wakil presiden periode 2004 – 2009, telah memperkenalkan instrumen “konvensi” pada lingkup internal partai. Hal ini setidaknya menjadi terobosan dan praktik baru untuk lebih membuka peluang yang lebar bagi bakal calon untuk bersaing secara jujur dan terbuka. Hasil konvensi tersebut telah menjadi lembaran baru karena pasangan yang diusung Partai Golkar tidak identik dengan pimpinan partai.²⁰ Namun terobosan ini tidak dilanjutkan menjelang pilpres 2009 dan 2014.²¹

Problematika lain yaitu ketentuan ambang batas bagi partai politik peserta pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008: “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25%

¹⁹ Beberapa waktu lalu, perbedaan pendapat di kalangan DPP PPP terkait kebijakan Ketua Umum Surya Dharma Ali yang berkomitmen untuk mendukung Prabowo Subiyanto memperoleh penolakan dari sejumlah pengurus teras DPP maupun sebagian besar pimpinan wilayah PPP. Hal sama juga dialami Partai Golkar yang telah menetapkan Aburizal Bakrie sebagai calon presiden – yang oleh beberapa kalangan – menganggap belum sepenuhnya melibatkan DPD tingkat II se Indonesia.

²⁰ Hal ini terjadi karena pada pemilihan presiden dan wakil presiden 2004, wadah penentuan calon presiden dan wakil presiden Partai Golkar dilakukan melalui Rapiernas dan Ketua Umum Partai Golkar Jusuf Kalla menjadi calon presiden. Pada akhir Juni 2012, Partai Golkar juga telah mendeklarasikan calon presiden untuk Pilpres 2014, yaitu Aburizal Bakrie selaku Ketua Umum Partai Golkar, dan juga diputuskan dalam forum Rapiernas.

²¹ Jelang pilpres 2014, Partai Demokrat juga menyelenggarakan Konvensi untuk menjaring dan menyaring calon presiden dan wakil presiden.

(dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.” Norma ini bernuansa politis karena lebih merupakan konsensus politik dari partai-partai besar untuk mengurangi atau bahkan menutup peluang bagi partai politik peserta pemilu lainnya. Bagi Abdul Latif²² ketentuan tersebut memang mengurangi makna demokrasi ketika dikaitkan dengan kesempatan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses politik, termasuk terlibat dalam kompetisi yang *fair* di dalam pemilihan umum presiden. Desain itu juga mengurangi kesempatan partai-partai kecil menempatkan wakilnya di DPR.

Problematika terakhir yaitu tidak adanya kesempatan atau peluang bagi kelompok masyarakat di luar partai politik untuk mengusung bakal calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan konstitutif ini dipandang mengurangi hakekat dan nilai demokrasi, oleh karena warga negara yang bukan merupakan anggota partai politik atau konstituen, tidak memiliki peluang terlibat secara lebih awal dalam mempersiapkan calon pemimpin pemerintahan. Belum lagi diperparah dengan kenyataan perpolitikan Indonesia, dimana kinerja partai politik mendapat sorotan negatif karena kurang mampu dalam mengagregasi dan mengartikulasikan kehendak rakyat.

b. Problem Pemilu Aspiratif

Penyelenggaraan pilpres yang demokratis tidak otomatis menjamin pemberian hak pilih dari setiap pemilih dilakukan secara aspiratif atau sesuai dengan keinginan atau kehendak otonom dari masing-masing pemilih. Dalam banyak hal, aspirasi pemilih tidak lagi otonom atau steril dari berbagai pengaruh, baik pengaruh politik, ekonomi, ideologi, kekerabatan, dan religiusitas. Pengaruh politik terjadi melalui ketaatan pemilih terhadap partai politik, sementara pengaruh ekonomi tampak melalui politik uang (*money politic* atau *vote buying*). Pengaruh ideologi dan religiusitas tampak melalui peranan tokoh agama atau ideologi yang berkembang, sedangkan pengaruh kekerabatan terlihat melalui pengaruh tokoh adat atau figur keluarga dalam suatu lingkungan.

²² Abdul Latif, Op.Cit. h. 35.

Pada tataran teoretik, minim atau hilangnya otonomi pemilih dalam menentukan hak pilih, dapat ditelaah dari aspek perilaku pemilih. Perilaku memilih warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yakni apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum.²³ Ada lima pendekatan berkenaan dengan perilaku memilih warga negara yaitu²⁴ :

1. *Struktural*, melihat kegiatan memilih sebagai produk dari konteks struktur yang lebih luas, seperti struktur sosial, sistem partai, sistem pemilihan umum, permasalahan dan program yang ditonjolkan oleh setiap partai.
2. *Sosiologis*, cenderung menempatkan kegiatan memilih dalam kaitan dengan konteks sosial. Konkritnya, pilihan seorang dalam pemilihan umum dipengaruhi latar belakang demografi dan sosial ekonomi, seperti jenis kelamin, tempat tinggal (kota - desa), pekerjaan, pendidikan, kelas, pendapatan dan agama.
3. *Ekologis*, hanya relevan apabila dalam suatu daerah pemilihan terdapat perbedaan karakteristik pemilih berdasarkan unit teritorial, seperti desa, kelurahan, kecamatan dan kabupaten.
4. *Psikologi sosial*, berkenaan dengan identifikasi partai, dimana persepsi pemilih atas partai-partai yang ada atau keterikatan emosional pemilih atas partai-partai yang ada. Konkritnya, partai yang secara emosional dirasakan sangat dekat dengannya merupakan partai yang selalu dipilih tanpa terpengaruh oleh faktor-faktor lain.
5. *Pilihan rasional*, melihat kegiatan memilih sebagai produk kalkulasi untung dan rugi.

Senada dengan pendapat Ramlan Surbakti, Joko J. Prihatmoko mengungkapkan bahwa untuk memahami kecenderungan perilaku memilih mayoritas masyarakat secara akurat, dapat digunakan dua pendekatan yang relevan. *Pertama*, pendekatan psikologi sosial. Konsep ini merujuk pada persepsi pemilih atas partai-partai yang ada atau keterikatan emosional pemilih terhadap partai. Konkritnya, partai yang secara emosional dirasakan sangat dekat dengannya merupakan partai yang selalu dipilih tanpa terpengaruh faktor-faktor lain. *Kedua*, pendekatan

²³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, h. 145.

²⁴ Ramlan Surbakti, *Ibid.* H. 145 - 147.

rasional. Dalam pendekatan ini, kegiatan memilih dipandang sebagai produk kalkulasi untung dan rugi terutama digunakan untuk membuat keputusan apakah ikut memilih atau tidak.²⁵

Dalam kenyataan di negara berkembang, perilaku memilih tidak sekedar ditentukan oleh beberapa pendekatan di atas, tetapi dalam banyak hal justru ditentukan oleh tekanan kelompok, intimidasi dan paksaan dari kelompok atau pemimpin tertentu. Kepemimpinan yang dimaksud berupa kepemimpinan tradisional (kepala adat dan kepala suku), religius (pemimpin agama), patron-klien (tuan tanah – buruh penggarap) dan birokratik-otoriter (para pejabat pemerintah, polisi dan militer). Pengaruh para pemimpin ini tidak hanya persuasi, tetapi acap kali berupa manipulasi, intimidasi dan ancaman paksaan.²⁶

Dari pengalaman penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 tampak bahwa pengaruh atau tekanan yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pemilih dalam menentukan hak pilihnya terdiri dari: *money politics*, hubungan psikologis (hubungan pekerjaan), hubungan birokratik, kewibawaan (tokoh adat – warga adat), kekerabatan (kekeluargaan/*clan*), religius (tokoh agama), feodalisme/kedaerahan dan ideologi (nasionalisme, agama dan sosialis). Kenyataan ini menggambarkan bahwa perilaku memilih dari pemilih masih belum sepenuhnya didasarkan pada pilihan rasional atau pendekatan rasional sebagaimana diuraikan sebelumnya.

3. Formula Pilpres Yang Demokratis dan Aspiratif

Problematika pilpres 2004 dan 2009 menjadi bahan perenungan untuk mewujudkan pilpres yang berkualitas, bersih, bertanggung jawab, demokratis dan aspiratif. Malik Haramain dan Nurhuda mengemukakan beberapa standar yang harus menjadi acuan untuk mewujudkan pemilihan umum yang benar-benar demokratis (termasuk pilpres sebagai bagian pemilu), yaitu²⁷ :

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberi peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur dan adil.

²⁵ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang & Pustaka Pelajar, 2008, h. 46 – 47.

²⁶ Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*

²⁷ A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y., *Mengawal Transisi, Refleksi Atas Pemantauan Pemilu 99*, Jakarta: JAMPPPI-PB PMII dan UNDP, 2000, h. 109 – 111.

- b. Pelaksanaan pemilu betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat.
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung atas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat tercapai.
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara (lembaga) akan mengganggu kemurnian pemilu.
- f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

Sementara itu secara internasional terdapat 10 kriteria untuk penilaian keberlangsungan sebuah pemilu²⁸ yaitu:

- a. Kebebasan berekspresi partai politik;
- b. Peliputan media yang berimbang mengenai peserta pemilu (partai politik dan calon anggota legislatif);
- c. Pemilih yang terdidik;
- d. KPU yang permanen dengan staf ad hoc yang memiliki kompetensi;
- e. Pelaksanaan pemungutan suara dengan damai;
- f. Masyarakat sipil terlibat dalam semua aspek proses pemilu;
- g. Proses penghitungan suara yang transparan;
- h. Hasil pemilu yang dapat diaudit;
- i. DPT yang akurat;
- j. Proses penyelesaian konflik berjalan dengan baik.

Beranjak dari beberapa syarat dan standar seperti diuraikan di atas, berikut dirumuskan beberapa formula mewujudkan pilpres yang demokratis dan aspiratif yaitu:

²⁸ Hadar Gumay dkk, *Laporan Kajian Undang - undang Pemilu Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota)*, Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu – CETRO, 2011, h. 2 – 3.

- a. Pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD 1945, Undang - Undang dan Peraturan KPU. Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepelembagaan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik.²⁹ Pada titik ini, menjadi penting simpulan Moh. Mahfud MD³⁰ bahwa “jika kita ingin membangun hukum yang responsif maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu adalah demokratisasi dalam kehidupan politik”. Salah satu indikator demokratisasi kehidupan politik yaitu ketersediaan para legislator untuk membuka ruang partisipasi yang lebar saat pembentukan undang-undang, khususnya undang - undang yang berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden (*electoral laws*).
- b. Penyelenggara yang berkualitas, khususnya KPU dan perangkat sampai tataran KPPS agar lebih jujur, mandiri dan berintegritas. Terwujudnya kapasitas seperti ini dapat dimulai dari proses perekrutan (melibatkan lembaga independen) serta saat uji kelayakan dan kepatantasan (*fit and proper test*) oleh DPR benar-benar steril dari kepentingan politik sesaat. Kriteria *fit and proper test* adalah kompetensi, pengalaman, integritas dan moralitas. Ketika penyelenggara menjalankan tugas dan fungsi serta kewajibannya sungguh-sungguh mandiri dan imparsial serta menjunjung tinggi etika dan moralitas. Berkenaan dengan kemandirian penyelenggara, perlu ada komitmen atau konsensus bagi calon anggota KPU untuk tidak terlibat menjadi anggota partai politik minimal 5 tahun sejak berakhirnya masa kerja di KPU.³¹
- c. Pemilih yang rasional, cerdas dan bermoral. Kriteria pemilih semacam ini hanya bisa terwujud manakala pendidikan politik (baik formal dan nonformal) dilakukan secara intens dan sungguh-sungguh, baik oleh

²⁹ Pro kontra perihal besaran dan keberlakuan *parliamentary threshold* dalam pembahasan UU Pemilu Legislatif (UU No. 8 Tahun 2012) maupun besaran *presidential threshold* dalam UU Pilpres merupakan sedikit gambaran pengutamaan kepentingan partai politik ketimbang kepentingan rakyat yang lebih luas.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, h. 380.

³¹ Usulan semacam ini dilandasi oleh kenyataan dimana setelah penyelenggaraan pemilihan umum (baik pemilu legislatif dan pilpres) ada beberapa oknum mantan anggota KPU yang “hijrah” menjadi pengurus partai politik besar, bahkan menduduki jabatan elit dalam kepengurusan partai tersebut. Hal ini tidak dapat ditutup kemungkinan adanya anggapan bahwa hal tersebut merupakan “konsesi” atas “bantuan” mantan anggota KPU dengan partai politik dimaksud saat pemilu.

- pemerintah, partai politik, lembaga pendidikan, organisasi non pemerintah, serta organisasi keagamaan. Pendidikan politik dimaksud mesti diarahkan agar pemilih sungguh-sungguh memahami haknya dan kewajibannya dalam kehidupan bernegara. Pemahaman semacam ini akan memberi modal bagi mereka saat menjalankan hak pilihnya secara bertanggung jawab dan sesuai kehendak/keinginannya, meski ada pengaruh atau tekanan apapun (materil dan non materil).
- d. Peranan pemerintah lebih diintensifkan terutama dalam menyiapkan *data base* daftar pemilih yang lengkap dan akurat. Peranan pemerintah juga menjadi urgent dan vital ketika membantu penyelenggara mempersiapkan pemilih yang cerdas dan bertanggung jawab.
 - e. Proses penjangkaran bakal calon menjadi calon di lingkungan partai politik yang membuka ruang cukup besar dan luas bagi setiap pihak yang berkepentingan. Partai politik benar-benar wajib menjalankan ketentuan dalam UU Pilpres yaitu ... *dilakukan secara demokratis dan terbuka*. Aspek demokratis harus tercermin dengan melibatkan seluruh komponen partai mulai level terendah sampai level tertinggi, bahkan alangkah lebih berharga manakala melibatkan komponen non partai.³²
 - f. Mempertimbangkan peluang calon perseorangan, sehingga mengurangi monopoli partai politik sebagai pengusung. Gagasan ini sudah sering diutarakan dengan pertimbangan bahwa selama ini (pilpres 2004 dan 2009), partai politik atau gabungan partai politik belum sepenuhnya mampu menjangkari dan menyaring calon presiden dan wakil presiden yang berkualitas. Faktor konsensus politik lebih dominan ketimbang rekam jejak (*track record*), kompetensi dan integritas. Hanya saja disadari bahwa jalan keluarnya untuk terwujudnya gagasan tersebut diawali dari tingkat konstitusi, yaitu melalui amandemen UUD 1945.
 - g. Pengawasan publik, terutama dari institusi atau lembaga non pemerintah terhadap penyelenggara pemilu, pemerintah dan pemilih, agar semua pihak terkait tersebut dapat menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya secara konsisten. Pengawasan publik juga dilakukan oleh media massa.
 - h. Penegakan hukum yang konsisten, terutama dari aparat penegak hukum manakala memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa kepemiluan.

³² Meski masih mengandung sedikit kelemahan, apa yang telah diinisiasi dan dipraktikkan Partai Golkar menjelang Pilpres 2004 menjadi "pelajaran berharga" bagi partai politik di Indonesia untuk melakukan hal serupa, meski dengan nama lain.

Penegakan hukum yang konsisten akan menjadi “shock terapi” bagi khalayak untuk tidak melakukan pelanggaran hukum di waktu yang akan datang.

PENUTUP

Setelah menguraikan problematika pilpres serta merumuskan formula untuk terwujudnya pilpres yang demokratis dan aspiratif, berikut diungkapkan catatan akhir sebagai simpulan, sebagai berikut :

1. Pilpres yang telah menjadi komitmen konstitusional bangsa dan negara Indonesia merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang tampak melalui keikutsertaan rakyat (pemilih) dalam menentukan pemimpin nasional (presiden dan wakil presiden).
2. Praktik penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 masih menyisakan problematika, berkenaan dengan: (a) masih banyaknya warga negara yang memenuhi syarat namun tidak terdaftar sebagai pemilih; (b) penjarangan dan penyaringan di tingkat partai politik yang masih elitis; (c) besaran *presidential threshold* yang terkesan mengutamakan partai politik besar; (d) tiadanya peluang bagi calon perseorangan untuk menjadi kontestan dalam pilpres; dan (e) masih ada pemilih yang menjalankan hak pilihnya dibawah tekanan atau paksaan.
3. Dalam rangka mewujudkan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif, beberapa hal berikut patut menjadi perhatian bersama: pembentukan norma pemilu yang berkualitas dan responsif, penyelenggara yang berkualitas, mandiri, tidak memihak dan berintegritas, pemilih yang rasional, cerdas dan bermoral, peran pemerintah yang lebih diintensifkan, penjarangan dan penyaringan calon di tingkat partai yang benar-benar terbuka dan demokratis, mempertimbangkan peluang calon perseorangan, pengawasan publik yang intensif dan penegakan hukum yang konsisten.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y, 2000, *Mengawal Transisi, Refleksi Atas Pemantauan Pemilu 99*, Jakarta: JAMPPI-PB PMII dan UNDP.

- Abdul Latif, 2009, *Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*, Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3.
- Lijphart, Arend, 1991, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London: Yale University Press.
- Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hadar Gumay dkk, 2011, *Laporan Kajian Undang - undang Pemilu Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota)*, Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu - CETRO.
- Joko J. Prihatmoko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang & Pustaka Pelajar.
- Sargent, Lyman Tower, 1981, *Contemporary Political Ideologies*, Illinois: The Dorsey Press.
- Marzuki, 2007, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia - Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Dahl, Robert A., 2001, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sudi Prayitno, 2009, *Refleksi Yuridis Pilpres 2009*, Jurnal Konstitusi Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Volume 6, Nomor 3.

Biodata

Saldi Isra, *Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang*

Nuriyanto, e-mail: nuriyanto@ombudsman.go.id; lahir Pasuruan, sekarang sedang menyelesaikan program Magister Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, sempat mendapatkan pendidikan agama di Pondok Pesantren Darul 'Ulum Jombang, pernah aktif di Forum Mahasiswa Jombang (Formajo) dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) cabang Jombang, pernah menyumbangkan tulisan berjudul "Berantas Mafia Hukum" dalam buku "Surat Untuk DPR", sebagai Aktifis LSM dan Praktisi Hukum akan tetapi sekarang sedang tidak aktif karena bekerja sebagai Asisten Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur.

Muh. Risnain, Lahir di Bima 30 Desember 1980. Ia menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram tahun 2003. Tahun 2006 ia menyelesaikan studi Magister Hukum di Program Pascasarjana UNPAD dengan Konsentrasi Hukum Internasional. Setelah tamat S2 ia mengajar di sebagai Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Sultan ageng Tirtayasa Banten (2006-2007). Pada tahun yang sama ia juga mengajar sebagai Dosen Luar Biasa pada FH Unram (2007). Sejak Tahun 2008 sampai awal 2011 menjadi Tenaga Ahli DPR RI yang membidangi Hubungan Internasional, Pertahanan dan Komunikasi/Komisi I DPR RI (2008-2009), kemudian ditugaskan mendampingi anggota DPR RI yang duduk di Komisi IX (Komisi Kesehatan dan Ketenagakerjaan). Awal 2011 diangkat menjadi tenaga pengajar Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Mataram. Saat ini ia adalah Kandidat Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNPAD Bandung. Penulis dapat dihubungi melalui: HP. 081321386015 dan email: ris_bdg@yahoo.com

Hayat, Universitas Islam Malang, Jl. Mayjend Haryono 193 Malang, 65144. email: hayat.150318@gmail.com

Bayu Dwi Anggono, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jl. Kalimantan No. 37, Jember

email: bayu_fhunej@yahoo.co.id

Ria Casmi Arrsa, Penulis di lahirkan di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah. Menyelesaikan studi pada program S1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN). Menyelesaikan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2012. Semasa kuliah penulis aktif pada kegiatan penelitian/penulisan ilmiah, aktif pada kelompok diskusi dan advokasi kebijakan publik. Adapun karya ilmiah yang sudah di terbitkan antara lain *The Brilliant Idea of The Champ (Spirit Hukum)* UB Press 2009, *Deideologi Pancasila* UB Press 2011, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, UB Press 2012, *ASEAN Inter Parleiametary Assembly dan Realisasi* Komunitas ASEAN 2015 diterbitkan BKSAP DPR RI 2013, *Strategic Management*, The Ary Suta Center Press 2013, *Rumah Tuhan Yang Illegal (Catatan Kritis Perspektif HAM dan Konstitusi (PPOTODA dan Tifa Foundation)*, *Harmonisasi Hukum PUU Bidang Penataan Ruang (PPOTODA-DPD RI)*, *Hubungan Pusat dan Daerah (PPOTODA-MPR RI)*, *Masa Depan MKRI (Setara Institute-Kedutaan Jerman)* dan berbagai jurnal ilmiah. Saat ini penulis aktif sebagai tim ahli peneliti, analis kebijakan publik pada Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya yang berlatam di Gedung Munir Lt II FH Universitas Brawijaya Jl.MT. Haryono No 169 Malang Jawa Timur alamat email ppotoda@gmail.com. Motto hidup penulis: *"Ikhtiar, Do'a dan Tawakkal Sukses Sebuah Keniscayaan"*.

Rocky Marbun, Dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Karno, Jalan Kimia No. 20, Menteng, Jakarta Pusat, E-mail: rocky.marbun08@gmail.com

Helni Mutiarsih Jumhur, Dosen Telkom University & Konsultan, Mahasiswa S3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran helni.mutiarsih@gmail.com

Putera Astomo, Lahir Polewali, 10 Nopember 1987. Dosen Universitas Sulawesi Barat (UNSULBAR) dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS). Menyelesaikan Sarjana Hukum (S1) Tahun 2009 dan Magister Ilmu Hukum (S2) Tahun 2011 pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) di Yogyakarta. Sekarang sedang menempuh Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

(UNDIP) di Semarang. Adapun karya-karya ilmiah yang telah dihasilkan oleh penulis meliputi: *Buku Kajian Teori Hukum Tata Negara* (Penerbit KUTUB), *Asas-Asas Dan Norma-Norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Kebijakan, Dan Keputusan* (Jurnal GRATIA Kopertis Wilayah IX Sulawesi Vol. VIII No. 2 Agustus 2012), *Politik Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah* (Jurnal KONSTITUSI bekerja sama Mahkamah Konstitusi dan PSHK FH Universitas Kanjuruhan Malang Vol. 1 No. 1 Nopember 2012), *Pembentukan Perda Yang Demokratis* (Jurnal SUPREMASI HUKUM UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Vol. 1 No. 2 Desember 2012), serta *Aspek-Aspek Politik Dan Prinsip-Prinsip Keadilan Dalam Piagam Madinah* (WARTA HUKUM FH UII Yogyakarta Edisi VIII Agustus-September 2011). Selain karya ilmiah, penulis juga aktif menulis karya non ilmiah seperti HARIAN RADAR SULBAR.

No. Hp: 085357144450, 085696705077

Umbu Rauta, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana – Salatiga, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP – Semarang, Email: umburauta@yahoo.com

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI MAHKAMAH KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi merupakan media triwulanan guna penyebarluasan (*diseminasi*) hasil penelitian atau kajian konseptual tentang konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi terbit empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember). Jurnal Konstitusi memuat hasil penelitian atau kajian konseptual tentang konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi serta isu-isu hukum konstitusi dan ketatanegaraan yang belum pernah dipublikasikan di media lain. Jurnal Konstitusi ditujukan untuk kalangan pakar, akademisi, praktisi, penyelenggara negara, LSM, serta pemerhati hukum konstitusi dan ketatanegaraan.

Tata cara penulisan dan pengiriman naskah dalam Jurnal Konstitusi, sebagai berikut:

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sepanjang 20-22 halaman, kertas berukuran A4, jenis huruf Times New Roman, font 12, dan spasi 1,5. Menggunakan istilah yang baku serta bahasa yang baik dan benar.
3. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*).
 - Sistematika pembaban artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Simpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
 - Sedang sistematika pembaban artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Simpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
4. Judul artikel harus spesifik dan lugas yang dirumuskan dengan maksimal 12 kata (bahasa Indonesia), 10 kata (bahasa Inggris), atau 90 ketuk pada papan kunci, yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
5. Abstrak (*abstract*) ditulis secara gamblang, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.

6. Kata kunci (*key word*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
7. Cara pengacuan dan pengutipan menggunakan model catatan kaki (*footnotes*).

Kutipan Buku: Nama penulis, *judul buku*, tempat penerbitan: nama penerbit, tahun terbitan, halaman kutipan.

Contoh:

A.V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan, 1968, h. 127

Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGarfindo Persada, 2010, h. 7.

Kutipan Jurnal: Nama penulis, "judul artikel", *nama jurnal*, volume, nomor, bulan dan tahun, halaman kutipan.

Contoh:

Rosalind Dixon, "Partial Constitutional Amendments", *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March 2011, h. 647.

Arief Hidayat, "Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009, h. 20.

Muh. Guntur Hamzah, "Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada", *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005, h. 65.

Kutipan makalah/paper/orasi ilmiah: Nama penulis, "judul makalah", *nama forum kegiatan*, tempat kegiatan, tanggal kegiatan, halaman kutipan.

Contoh:

Moh. Mahfud, MD., "Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia", *Paper Presented at The 2nd Congress of The World Conference on Constitutional Justice*, Rio de Janeiro - Brazil, 16 - 18 January 2011, h. 7.

Yuliandri, "Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan", *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli 2009, h. 5.

Kutipan Internet/media online: Nama penulis, "judul tulisan", alamat portal (website/online), tanggal diakses/unduh.

Contoh:

Simon Butt, "Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia", http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 Juli 2010.

Muchamad Ali Safa'at, "Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara", http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember 2007.

8. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (*a to z*) dengan susunan: Nama penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dst., seperti contoh berikut ini:

Arief Hidayat, 2009, "Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni, h. 20 – 31.

Butt, Simon, 2010, "Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia", http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 July.

Dicey, A.V., 1968, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan.

Dixon, Rosalind, 2011, "Partial Constitutional Amendments", *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March, h. 643 – 686.

Moh. Mahfud, MD., 2011, "Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia", *Paper Presented at The 2nd Congress of The World Conference on Constitutional Justice*, Rio de Janeiro – Brazil, 16 – 18 January.

Moh. Mahfud MD., 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.

Muchamad Ali Safa'at, 2007, "Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara", http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember.

Muh. Guntur Hamzah, 2005, "Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada", *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, volume 13, nomor 2, Mei, h. 60 - 72.

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGarfindo Persada.

Yuliandri, 2009, "Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan, *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.

9. Naskah dalam bentuk file document (.doc) dikirim via email ke alamat email redaksi: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id atau puslitka_mk@yahoo.com Naskah dapat juga dikirim via pos kepada:

REDAKSI JURNAL KONSTITUSI

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat, No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000; Faks. (021) 352177

Website: www.mahkamahkonstitusi.go.id

Email: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id atau puslitka_mk@yahoo.com

10. Dewan penyunting menyeleksi dan mengedit naskah yang masuk tanpa mengubah substansi. Naskah yang dimuat mendapatkan honorarium. Naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan atau diberitahukan kepada penulisnya.

Indeks

A

Accountable 601
Action-Research 473
ADR 457,475
A Guardian of Constitution
545
Alternative Initiative 531
Ambiguitas 460, 486
Ambtsdrager 517
A quo 601

B

Basic needs 424,429
Bestuur 545
Board of Director 564

C

Causal verband 499
Check and balance 444,
480, 523, 525, 533,
534
Citizen Charter 412
Citizen's individual rights
481
Civic education 509
Comparative 532
Complain handling 501
Concurring opinion 441
Conditionally
unconstitutional 528

Consensus 434
Constitutional Court 521,
533
Cost and Benefit
Principle 518
Cratein 579

D

Decisions 549
Demos 532, 602
Domain Name System
423, 443
DPD 606, 608, 612, 616
DPRD 605, 606, 612, 616
DPT 607, 612

E

Economic Society 526
Effective Occupation 458,
506
electoral
College 474
Laws 613
Equal Representation 496
Era Orde Baru 503
excellent 541
executive heavy 559
executorial 549

F

Fair 603, 609
Fiscal 585
Fit and Proper Test 613
Founding Father 429
Fathers 412, 604
Freedom 588

G

Gateway Internet 571
General Theory of Law
and State 435
Good Governance 412,
435, 425
Government 434, 430
Govermen's Hands-Off
Policy 429
Governance 409, 565
Government 477, 560,
602, 603
Grand Design 585
Grundnorm 578, 584

H

Habituation 525
HAN 546
Hierarkis 432

I

Incorporated in 534
Inkonsisten 515, 536
Inputs 589
 Internet
 Protokol 562, 565
 Society 560

J

Job Security 425

K

Kalabahu 586,587
Kirstra 589
Komprehensif 585, 588
 KPU 606, 607, 612, 613

L

Legal
 Issue 525
 Policy 587
 Standing 520
 Legislasi 534, 535, 579,
 585, 590
Legislative 592, 593, 594,
 596
Leitztern 578,584
Lingga Rouw 544
Living law 587

M

Mahkamah
 Agung 420, 466, 454,
 456, 457, 459,
 461, 462, 465,
 466, 548
 Internasional 457, 464
 Konstitusi 454-456,
 458-460, 462,
 465-467, 492,
 493, 498, 511,
 514, 515, 517,
 518, 521, 523-
 525, 531, 533-
 537, 601, 603,
 616

Man's Right 444
 Mauk 441
Modern Welfare State 583
 Modus Vivendi 468, 469,
 522
Monarki 605
Money Politics 589, 611
 monstra 454
 MPR 589, 597, 601, 606

N

National Legal Order 578
Nebis In Idem 461
Necessity 441

Negative Legislator 418,
 462, 475, 512, 492,
 494, 534, 534, 494
 NKRI 428

O

Old Triangle 564
Ombudsman 412
On civil and political right
 412
Orde Lama 515

P

Pancasila 514, 492, 493,
 578, 580-585, 596,
 597, 604
Pangreh 435
Philosophisce Grondslag
 472
 Pluralism 510
Policy
 Executing 523
 Making 526
 Efficacy 470
 society 434
Polstra 589
Populary Elected 535
Positive Legislature 546
Post Legislative 592,
 594, 596

Presidential Threshold

434, 608, 613, 615

Presidential Treshold 434

Primary Legislator 429

Privat 521

R

Rasio Decidendi 463

RDPU 593, 594, 596

Rechtsidee 578,584

Rechtsstaat 559

Regulerend 509

Renstra 589

Representative

Government Under

The Rule of Law 464

Republicanism 605

Residentie Rouw 480

Responsif 577, 526, 528,

533, 613, 615

Restorative justice 536

Rigid 584

Roadmap 565

S

Sargent 604, 605, 616

Saxony 419

secondary legislator 533

Self-regulatory 472

Separation of powers 470

Single Constituency 468

Sistem

Bicameral 490

Parlementer 551

Pemilu Berkala 496

Presidensial 457,467

Social Services 586

Stakeholder 553

State Institutions 605

T

Tatbestand 547

Telstra 589

The Founding Fathers

418, 604

The Rule Of Law 559

Track Record 614

U

Ultimum Remedium 538,

539, 554, 555

UUD 1945 601, 604,

606, 607, 613, 614

UUD NRI 559, 573, 601

UU ITE 555,538

UU MD3 512, 492, 493,

494, 495, 496, 497

UU Pilpres 601, 613, 614

V

Veri sign 562

Verordenende macht 420

Vote buying 609

W

Way of Life 497

welfare state 551

Indeks Pengarang

A

Abdul Hakim 586,587
Abdul Latif 601,609,616
Abraham Lincoln 518
Affan Gaffar 580
A. M. Luthfi 473
Andriani 592
Arend Lijphart 603

B

Bagir Manan 545, 581, 597,
605, 616
Barda Nawawi Arief 552
Bayu Dwi Anggono 492
Bernard Arief Sidharta 553
B.J. Habibie 533

C

Clinton 565

D

Dahl 603, 605, 616
Dahlan Thaib 580,597

E

Eddy OS Hiariej 549

G

Gustav Radbruch 584

H

Hans Kelsen 534
Harun Alrasid 604, 605, 616
Hayat 559
Helni Mutiarsih Jumhur 468

J

Jimly Asshiddiqie 473, 478,
485, 510, 511, 513,
602, 616
John Austin 553
John Gardner 504
Joko J. Prihatmoko 610,
611, 616

L

Laurence Whitehead 526
Lyman Tower Sargent 604

M

Malik Haramain 611, 615
Margareth Thatcher 441
Maurice Duverger 605

Moh. Mahfud MD 603, 613

M. Solly Lubis 528

O

Ni'matul Huda 581,598
Nurhuda 611,615

P

Padmo Wahjono 585,
586,598
Prajudi Atmosudirdjo 420
Putera Astomo 577

R

Ramlan Surbakti 472,473,
476, 479, 481, 484,
485, 610, 611, 616
Ria Casmi Arrsa 518
Robert A. Dahl 603
Robert Dahl 582
Rocky Marbun 544

S

Saldi Isra 409, 420, 464,
467, 534
Satjipto Rahardjo 430

Indeks Pengarang

Satya Arinanto 601

Sjachran Basah 442

Soedarto 531, 550, 551

Soedikno Mertokusumo
550,475

Soekarno 475

Sudi Prayitno 606, 616

T

Tegus Prasetyo 553

Teuku Mohammad Radhie
586

Todung Mulya Lubis 481,489

U

Umbu Rauta 600

V

Van Bemmelen 554

Y

Yves Meny 517



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