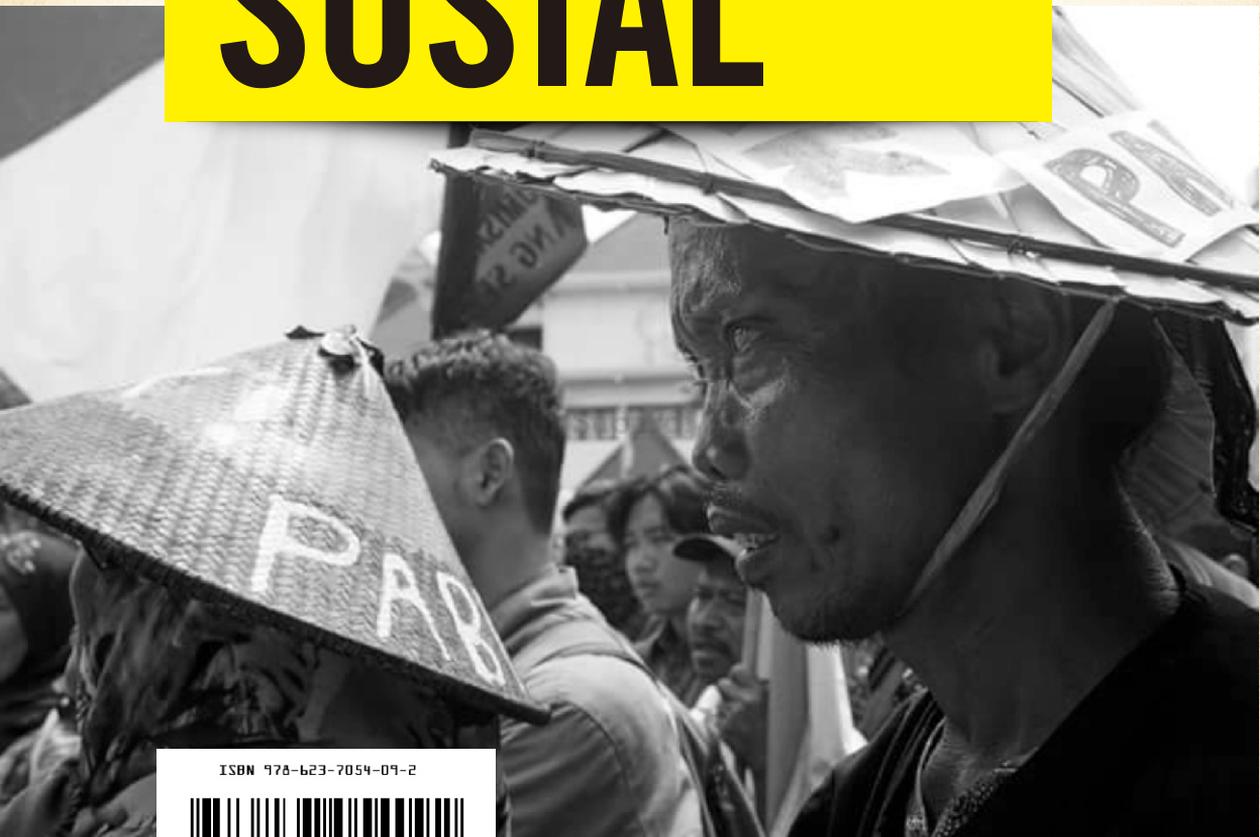


**MENAGIH KOMITMEN
PEMERINTAH MEWUJUDKAN
KEADILAN
SOSIAL**



ISBN 978-623-7054-09-2



9 786237 054092

**PROCEEDINGS
SEMINAR NASIONAL
DAN CALL FOR PAPERS**

EDITOR

**Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.
Tanto Lailam, S.H., LL.M.
Putri Anggia, S.H., M.H.**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

MENAGIH KOMITMEN PEMERINTAH MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL

PROCEEDINGS
Seminar Nasional dan
Call For Papers

EDITOR
Nanik Prasetyoningsih, SH, MH
Tanto Lailan, SH, LL.M
Putri Anggia, SH, MH



LP3MUM
2019

MENAGIH KOMITMEN
PEMERINTAH
MEWUJUDKAN
KEADILAN SOSIAL

PROCEEDINGS

Seminar Nasional dan Call For Papers

Majelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah
Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) Fakultas Hukum -
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Yogyakarta, 17 Juli 2018

EDITOR

Nanik Prasetyoningsih, SH, MH
Tanto Lailam, SH, LL.M
Putri Anggia, SH, MH

PENERBIT

Lembaga Penelitian, Publikasi dan Pengabdian Masyarakat
(LP3M)
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
2018

ISBN 978-623-7054-09-2



KATA PENGANTAR

oleh

SEPTI NURWJAYANTI, SH, MH

Ketua PK2P FHUM

Assalamualaikum Wr.wb.

Mewujudkan Indonesia berkemajuan sesuai dengan cita-cita Pancasila dan UUD 1945 bukanlah hal yang mudah, mengingat akhir-akhir ini munculnya tantangan yang secara tidak langsung menguji kesaktian “Pancasila” di era demokratisasi kekinian dengan berbagai peristiwa munculnya gerakan radikalisme, pembubaran ormas, ditambah dengan persoalan pelebagaan Pancasila oleh lembaga negara dan pembudayaan Pancasila ditengah masyarakat sangatlah lemah, dan persoalan lainnya. Untuk itulah diperlukan penguatan demokrasi Pancasila sebagai syarat utama mewujudkan Indonesia berkemajuan.

Oleh karena itu, diselenggarakan Seminar nasional call of paper yang bertujuan untuk mengumpulkan pemikiran-pemikiran para akademisi dan peneliti untuk mendiskusikan dan mempresentasikan isu-isu strategis berkaitan dengan demokrasi Pancasila menuju Indonesia berkemajuan. Diharapkan dari Seminar, akan menghasilkan sebuah alternatif pemikiran untuk para presenter dan peserta seminar melalui sharing pengalaman, pengetahuan, dan ide-ide terbaru.

Hasil pemikiran dan diskusi yang menghasilkan alternatif pemikiran untuk para presenter dan peserta seminar melalui sharing pengalaman, pengetahuan, dan ide-ide terbaru tersebut akan lebih baik untuk dipublikasikan, sehingga publik bisa mengakses hasil diskusi tersebut untuk kemajuan Indonesia di kemudian hari. Prosiding ini dipersembahkan

untuk bangsa Indonesia dalam mewujudkan keadilan sosial yang berkemajuan di seluruh tanah air.

Semoga bermanfaat. Aamiin.

Wassalamualaikum Wr.wb.

Yogyakarta, 30 Agustus 2018

Ketua PK2P FH UMY

Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H.

PRAKATA

oleh

IMANSATRIAWAN, SH, MCL., PhD

Ketua Panitia

Alhamdulillah, segala puji dan syukur dihaturkan kepada Allah Swt, karena dengan pertolongan dan petunjuk-Nya lah rangkaian penulisan prosiding ini dapat berjalan lancar dan dapat hadir di hadapan pembaca. Sholawat dan salam selalu tercurah keharibaan Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan bimbingan kepada kita semua menuju alam pencerahan. Prosiding ini diterbitkan sebagai bentuk dari rangkaian Seminar Nasional “Menagih Komitmen Pemerintah Mewujudkan Keadilan Sosial”, yang terselenggara atas kerjasama Majelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah dan Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Tema ini dilatarbelakangi kesadaran ideal sistem demokrasi Pancasila yang telah dibangun oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*). Secara konseptual, pelaksanaan demokrasi berada dalam kerangka orientasi etis hikmah-kebijaksanaan. Demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan sosial. Ibarat dua sisi keping mata uang, bila Sila ke-4 Pancasila mengandung prinsip “demokrasi politik”, Sila ke-5 mengandung prinsip “demokrasi ekonomi”. Keduanya merefleksikan hasrat bangsa Indonesia untuk menolak segala bentuk penindasan politik, ketidakadilan ekonomi melalui sistem demokrasi yang dijalankan negara.

Perjalanan kemerdekaan bangsa Indonesia telah memasuki usia 73 tahun, tapi negara seolah

tidak memperdulikan kondisi ketimpangan sosial ekonomi, kemiskinan yang jumlahnya signifikan, sementara utang luar negeri Indonesia semakin meningkat. Pada sisi yang lain, meluasnya praktik korupsi politik yang ditandai dengan demoralisasi masyarakat dalam bentuk praktik *money politics* dalam pilkada dan pemilu yang lalu, diperparah oleh menguatnya kolaborasi kekuatan oligarkhi politik dan oligarkhi bisnis telah memperparah bangunan negara yang berbasis demokrasi. Pada saat yang sama elemen-elemen *Civil Society Organization* (ormas) kehilangan kekuatan *checks and balances*-nya terhadap kekuasaan yang berakibat pada hadirnya praktik *stateless* dalam bentuk lemahnya perlindungan hukum dan politik oleh negara terhadap hak sipol-ekosob CSO.

Negara kehilangan legitimasi signifikan walaupun terdapat kelompok sosial tertentu yang mudah direkayasa secara finansial oleh negara dan swasta. Pranata dan fungsi kepemimpinan mengalami proses pelemahan yang dahsyat akibat sistem politik tidak demokratis dalam arti moral demokrasi. Hal ini berdampak pada kepemimpinan yang bersumber dari kekuatan CSO tidak berpeluang menjadi pemimpin publik melalui jalur demokrasi yang berkejujuran, adil dan transparan. Dominasi KKN lebih dominan dalam memenangi proses demokrasi dan rekrutmen kepemimpinan politik. Hadirnya para *experts* dan profesional dalam berbagai bidang dengan karakter voluntarisme yang handal yang seharusnya diperlukan untuk terbentuknya "*good governance*" terhambat oleh sistem kekuasaan politik yang oligarkis.

Kondisi ini perlu dilakukan penataan ulang, bagaimana menciptakan sistem demokrasi yang mensejahterakan rakyat, membahagiakan, dan rakyat merdeka dari penindasan politik – ekonomi dari kekuasaan negara yang tidak memihak kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pencarian ini merupakan upaya untuk mewujudkan Indonesia berkemajuan dan berkeadilan. Indonesia berkemajuan dan berkeadilan mengandung makna bahwa adanya suatu pemikiran yang mendasar dan mengandung rekonstruksi yang bermakna dalam kehidupan kebangsaan bagi terwujudnya cita-cita negara dan bangsa yang maju, adil, makmur, bermartabat, dan berdaulat sejajar dengan bangsa dan negara lain. Untuk itu, seminar nasional berkemajuan ini diselenggarakan yang salah satu *output*-nya adalah Prosiding.

Prosiding ini tidak akan pernah hadir dan berada di tangan pembaca jika tidak ada motivasi dan dukungan dari banyak pihak. Untuk itu, melalui kesempatan ini kami menghaturkan terima kasih yang tulus kepada Ketua PP

Muhammadiyah Bidang Hukum, HAM dan Kebijakan Publik Dr. M. Busyro Muqoddas, S.H., M.H., Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Dr. Gunawan Budiyo, M.P., Ketua Majelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah dan sekaligus sebagai Dekan FH UMY Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum, senegap pengurus Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) FH UMY, dan segenap panitia Semnas. Selain itu, ucapan terimakasih juga dihaturkan kepada pembicara dalam Semnas tersebut, yaitu: Pakar Ekonomi Universitas Indonesia, Drs. Faisal Basri, M.A., Pakar Hukum Dr. Bambang Widjojanto, S.H., Ketua PP Muhammadiyah Bidang Hukum, HAM dan Kebijakan Publik Dr. M. Busyro Muqoddas, S.H., M.H., Pakar Politik Rocky Gerung, S.S., dan Pakar Hukum Tata Negara dan Demokrasi FH UMY, Iwan Satriawan, S.H., M.CL., Ph.D. Tak lupa, diucapkan terimakasih terkhusus bagi para penulis dan presenter *call for papers* dalam Seminar Nasional tersebut.

Kompilasi pemikiran yang tertuang dalam prosiding ini diharapkan dapat bermanfaat bagi banyak pihak, dan isinya dapat memberikan pencerahan bagaimana mengelola negara dengan prinsip-prinsip kemajuan dan berkeadilan di segala bidang. Terakhir, tidak ada gading yang tak retak. Jika ada kekuarangan dalam pelaksanaan Seminar Nasional dan Penyusunan Prosiding ini, maka izinkan kami menyusun jari yang sepuluh di atas kepala, dengan ucapan mohonkan maaf atas segala kekurangan yang ada selama pelaksanaan acara Seminar Nasional dan Penyusunan Prosiding ini.

Salam Indonesia Berkemajuan dan Berkeadilan.

DAFTAR ISI

BIDANG HUKUM DAN POLITIK

- 1 Reposisi CSO Sebagai Basis Kekuatan Demokrasi - BUSYROMUQODDAS
- 7 Negara Punya Mandat Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial Perspektif HAM - MANAGER NASUTION
- 15 Rekonsiliasi Kedaulatan Parlemen Dengan *Rule Of Law* - NANIK PRASETYONINGSIH
- 31 Pancasila Sebagai Penuntun Kebijakan Hukum Dan Tolak Ukur Pengujian Undang-Undang - TANTO LAILAM
- 58 Revitalisasi Fungsi Rekrutmen Partai Politik Dalam Menyeleksi Calon Anggota Legislatif Sebagai Upaya Penguatan Demokrasi Pancasila - JAMALUDIN GHAFUR DAN ALLAN FATCHANGANI WARDHANA
- 79 Reformulasi Pemenuhan Hak Politik Bagi Penyandang Disabilitas Untuk Dipilih Dalam Pemilihan Umum - MOHAMMAD AGUS MAULIDI DAN YUNIARRIZA HAKIKI
- 98 Pengaruh *Parliamentary Threshold* Terhadap Partisipasi Publik - SEPTI NURWJAYANTI, KELIK ISWANDI
- 113 Pembubaran Partai Politik Di Era Demokrasi Pancasila - ICHA CAHYANING FITRI
- 127 Urgensi Pemberian Hak Imunitas Terhadap Pimpinan KPK Dalam Pemberantasan Korupsi - NELA ANGGI FRIMESTIKA, IWAN SATRIAWAN
- 148 Mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum - BAGUS SARNAWA
- 161 Urgensi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebagai Perubahan Untuk Memperkuat DPD dan Capres Perorangan - ANDREA BRILLIANTO WDODO

BIDANG SUMBER DAYA ALAM DAN EKONOMI

- 175 Menundukan Tantangan Untuk Keadilan Sosial Melalui Reformasi Agraria - SUNARNO

- 207 Perlindungan Hukum Atas Warga Pengguna Lahan *Sultan Ground* Yang Terdampak Penertiban di Desa Parangtritis - NASRULLAH, BANAR MAULANA MURTI
- 222 Inkonsistensi Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Nasional - FIFIK WIRYANI, MOKHAMMAD NAJIH, ASRI REZKI SAPUTRA, DAN RIZKA HANA YULIANSARI
- 240 Perlindungan Hukum Dalam Pungutan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor Di Daerah Istimewa Yogyakarta - PUTRI ANGGIA
- 254 Kepercayaan Transenden (*Trancendental Trust*) Masyarakat Indonesia Terhadap Kebijakan Kenaikan Harga BBM Berdasarkan Amanat Pancasila Dan Uud 1945: Pendekatan Pareto Dan *Kaldor-Hicks Efficiency* - SYAMSUL ALAM

BIDANG AGAMA, SOSIAL BUDAYA DAN KESEHATAN

- 270 Pancasila Sebagai Dasar Kehidupan Beragama Yang Beradab (Sebuah Usaha Membudayakan Nilai-Nilai Pancasila) - MARTINUS SARDI
- 287 Menyoal Akuntabilitas Pengelolaan Dana Umat Sebagai Sumber Pemasukan Negara - INDAH PURBASARI, ENCIK MUHAMMAD FAUZAN, YUDI WIDAGDO HARIMURTI, MOH. QASHDI
- 310 Pelanggaran Otonomi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Konsep Keadilan Layanan Jiwa Komunitas (Studi Kasus Tindak Pemasungan dan Kekerasan Terhadap ODGJ) - ZUHROTUN ULYA, ADI SULISTYONO, WIDODO T. NOVIANTOS

1

BIDANG
HUKUM &
POLITIK

Reposisi CSO Sebagai Basis Kekuatan Demokrasi

I. PENGANTAR:

Secara konstitusional teoretik, Indonesia sebagai negara modern ditandai dan berbasis pada sistem The Rule of Law (UUD 1945, Bab I, Pasal 1 ayat: 3). Dalam teori kenegaraan modern, sistem ini berpilar pada dua sendi utama, yaitu Demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Jika sistem ini secara jujur dan konsisten ditegakkan, posisi elemen masyarakat sipil (CSO) tidak akan terpuruk dan mengalami pelemahan seperti yang terjadi dalam 5 dekade. 3 dekade di Era Orba dan 2 dekade di era pasca Orba hingga sekarang.

Sebagai elemen demokrasi dengan tradisi independen dan merdeka dalam membangun tradisi berdemokrasi dan memperkuat jejaring sosial secara luas dan non-partisan, CSO seharusnya sudah diperankan dalam tat kelola negara berbasis Pancasila dan UUD 1945. Namun dalam 5 dekade bahkan 2 dekade terakhir negara tidak cukup cerdas dan serius dalam menyikapi CSO. Apakah ini disebabkan kelihaiian elit politik yang semakin kolaboratif dengan elit kapital dengan fasilitas terbuka dari pemerintah, adalah suatu realitas sekaligus tantangan untuk menemukan solusi terbaik, terutama untuk memberikan jaminan kepastian masa depan kesejahteraan rakyat kedepan.

Patut diajukan soal,apakah "Pemangku Kewajiban Kenegaraan memerlukan CSO sebagai "basis kekuatan demokrasi ?".

MAKSUD DAN TUJUAN MULIA MENDIRIKAN NEGARA INI ADALAH:

1. Mewujudkan cita-cita luhur para founding fathers untuk Indonesia yang merdeka dan terbebas dari segala bentuk kolonisasi politik, ekonomi dan budaya.
2. Menyiapkan bentuk ideal negara yang memiliki sistem kenegaraan yang berdaulat penuh untuk memberikan perlindungan hukum dan politik terhadap rakyat dan bangsa Indonesia.
3. Meletakkan struktur ruhaniah dan nilai-nilai kemanusiaan, kemerdekaan dan keadilan dalam konstitusi dasar sebagai sumber ruhaniah, moral dan pedoman dalam menjamin dan memberikan perlindungan terhadap rakyat yang berdaulat dengan Postulat Moral Kenegaraan dan sekaligus memperkuat pembangunan demokrasi.

POSTULAT MORAL KENEGARAAN

1. Demokrasi, Politik Pemerintahan dan Penegakan Hukum meniscayakan "muatan moral".
2. Sumber nilai moralitas negara: Pancasila dan Preambule UUD 1945.
3. Terdapat 3 pilar nilai fundamental di dalam Pancasila dan Preambule UUD 1945: " Liberasi, Humanisasi, Transendensi "

BENTUK NEGARA DAN KEDAULATAN (UUD 1945 BAB I)

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.
3. Negara Republik Indonesia berbasis hukum (The Rule of Law).

PRINSIP THE RULE OF LAW /RECHTS STAAT

A.V.DICEY: THE RULE OF LAW BASED ON:

1. Supremacy of Law
2. Equality before the Law
3. Trial and Law based on people protection

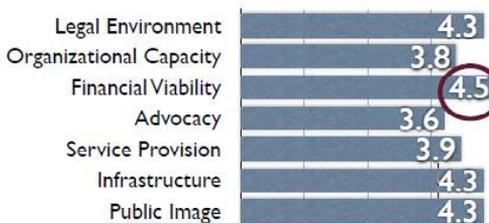
F.J. STAHL: RECHTS STAAT BASED ON:

1. Human Rights
2. Separation of Power
3. Government based on Law

REDUKSI DEMOKRASI

1. Menguatnya budaya patronase politik
2. Kolaborasi Oligarkhi Politik dan Oligarkhi Bisnis
3. Moral Hazaard demokrasi dalam UU Ormas, MD3, UU Sistem Kepolitikan, UU ITE, UU Tindak Pidana Terorisme dan RKUHP. Juga terancamnya integritas dan independensi KPPU.
4. Dominasi privat sector dalam mega proyek infra struktur nasional/daerah.
5. Intransparansi dan distorsi kebijakan sektor pajak, tata ruang nasional / daerah, dan perizinan sektor tambang minerba serta hutan/perkebunan.
6. Marginalisasi peran CSO dan bersamaan pengarusutamaan peran privat sector dalam perencanaan dan penentuan kebijakan birokrasi negara sebagaimana tergambar dibawah ini:

Bagaimana Kondisi CSO Indonesia Saat Ini?



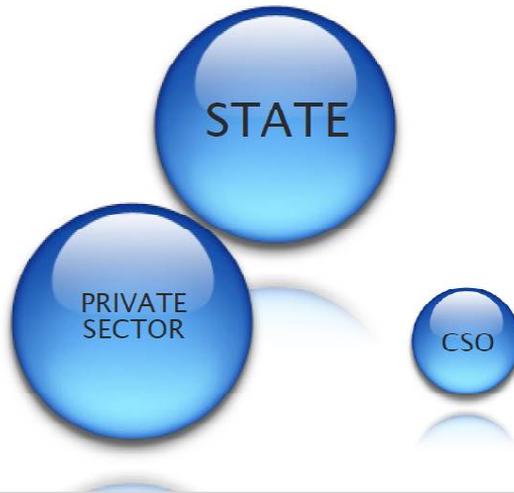
CSO Sustainability Index 2014

Dibuat oleh Management Systems International (MSI)
bekerjasama dengan Konsil LSM Indonesia dengan dukungan dari USAID

Skor:

- 1 - 3 : Keberlanjutan Meningkat (*Enhanced*)
 3,1 - 5 : Keberlanjutan Berkembang (*Evolving*)
 5,1 - 7 : Keberlanjutan Terhambat (*Impeded*)

Segitiga Timpang

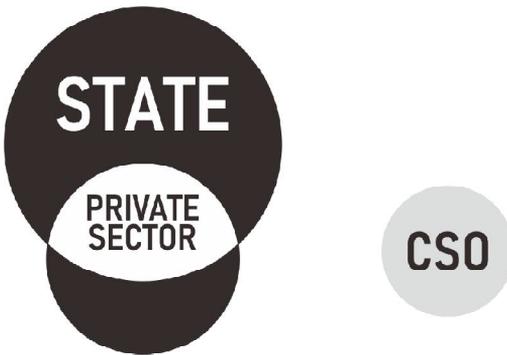


(Sumber: Eryanto Nugroho – PSHK, 2014)

7. Posisi SCO yang dipaparkan risetnya ditahun 2014 di atas kini semakin terpuruk dalam peran “ access to political dan economic justice”. Beberapa faktor dibawah ini menjadi indikasinya:
 - a. UU MD 3 No. 17 th 2014.
 - b. UU Ormas No. 2 th 2017.
 - c. Penerapan UU ITE yang rentan terhadap kebebasan berdemokrasi.
 - d. UU. Pemilu. No.7 th 2017.
 - e. UU Kejahatan Terorisme No. 5 th 2018
 - f. Gagalnya Polri dalam menangkap pelaku teror terhadap Novel Baswedan hingga lampau waktu 1 th, 96 hari, dan lepas tanggung-jawabnya presiden dalam membentuk TGPF kasus ini.
 - g. Tidak jelas dan tegasnya kepemimpinan presiden Jokowi dalam pemberantasan korupsi.
 - h. Semakin masif dan sistemiknya korupsi politik dengan sasaran pembangunan infrastruktur, pengadaan barang dan jasa untuk pembangunan nasional dan daerah yang tidak lepas dari peran elit parpol, birokrasi dan sektor swasta.
 - i. Buntunya mobilitas vertikal SDM Aktivis, akademisi, tokoh publik dalam komunitas masyarakat sipil yang sudah matang dalam tradisi agenda

demokratisasi jalur non-parpol ke panggung peran kenegaraan dan pemerintahan bahkan lembaga penegak hukum independen, AKIBAT demokrasi transaksional. Peran pemodal sebagai boheer pilkada dan pemilu dan oligarkhi parpol telah menjadi penghambat munculnya aktivis CSO dan aktivis demokrasi. Maka hadirilah realitas *Demokrasi Gincu* sebagaimana tergambar dalam konfigurasi dibawah ini.

DEMOKRASI GINCU



KORUPSI POLITIK SEBAGAI DAMPAK REDUKSI DEMOKRASI

1. Sistemisasi, strukturasi dan masifikasi korupsi birokrasi nasional dan daerah. (Cat: tengah tahun 2018: 97 KDH I dan II status TSK/TDW di KPK). Dana APBD/P, Otsus, Infrastruktur dan perizinan RT/RW, Tambang sebagai obyek korupsi.
2. APBN APBD tercerabut dari basis kebutuhan rakyat.
3. Menguatnya karakter korupsi politik dalam bentuk Corruption by design melalui Raperda, RUU, Perda, UU yang koruptif dan Kebijakan Publik lainnya.
4. Praktek politik uang dalam pilkada dan pemilu sebagai produk terbunuhnya moralitas konstitusi dan penegakan hukum.
5. Ambang Batas 20% dalam UU No 7 Th 2017 tentang Pemilu: Puncak Korupsi Politik dan Korupsi Demokrasi.
6. Hak Dasar Rakyat memperoleh kualitas presiden dan wakil presiden berbasis Keunggulan Jujur - Demokratis tergusur oleh Keunggulan Kapital – Oligarkhis.

KESIMPULAN

Meluasnya praktik korupsi politik yang ditandai dengan demoralisasi masyarakat dalam bentuk praktik money politics dalam pilkada dan pemilu yang lalu, diperparah oleh menguatnya kolaborasi kekuatan oligarkhi politik dan oligarkhi bisnis telah memperparah bangunan negara yang berbasis demokrasi. Saat yang sama elemen-elemen CSO kehilangan hak Checks and balances-nya dengan akibat hadirnya stateless dalam bentuk lemahnya perlindungan hukum dan politik oleh negara terhadap hak sipol-ekosob CSO. Negara kehilangan legitimasi signifikan walaupun terdapat kelompok sosial tertentu yang mudah direkayasa secara finansial oleh negara dan swasta.

Pranata dan fungsi kepemimpinan mengalami proses pelemahan yang dahsyat akibat sistem politik tidak demokratis dalam arti moral demokrasi. Sehingga SDM pemimpin yang bersumber dari kekuatan CSO tidak berpeluang menjadi pemimpin publik melalui jalur demokrasi yang berkeadilan, adil dan transparan. Dominasi KKN lebih dominan dalam memenangi proses demokrasi dan rekrutmen yang terjamin kejujurannya. Expert dan profesional dalam berbagai bidang dengan karakter voluntarisme yang handal yang seharusnya diperlukan untuk terbentuknya "good governance" terhambat oleh sistem kekuasaan oligarkhis.

REKOMENDASI

1. Perlu agenda setting untuk reposisi elemen-elemen kekuatan CSO dalam peran sipil politik dan ekonomi sosial budaya. Sinergitas gerakan pemikiran dan agenda afirmatif sudah saatnya diprioritaskan oleh tokoh-tokoh CSO. Agenda utamanya "Reposisi CSO sebagai basis kekuatan demokrasi untuk pemertabatan Negara".
2. Identifikasi, evaluasi dan rekonstruksi produk-produk hukum nasional untuk agenda revisi / judicial review dengan spirit reposisi Republik Indonesia sebagai Negara Demokrasi.
3. Agenda sinergitas dengan elemen-elemen bisnis untuk pemulihan peran demokrasi yang berkeadaban dan bersih menuju Anti Fraud Management Commitment.

MANEGER NASUTION,²

Direktur Pusat Studi dan Pendidikan HAM
(Pusdikham) Universitas Muhammadiyah
Prof. Dr. HAMKA Jakarta

Negara Punya Mandat dalam Mewujudkan Keadilan Sosial Perspektif HAM¹

1. Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta bekerjasama dengan Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah pada 17 sampai 18 Juli 2018 di Kampus Terpadu Universitas Muhammadiyah Yogyakarta menyelenggarakan Seminar Nasional dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema “Menagih Komitmen Pemerintah Mewujudkan Keadilan Sosial”.
2. Tema ini menjadi sangat menarik. Dalam sejarah filsafat hukum, tema keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan. Aristoteles, misalnya, telah menulis tema tentang keadilan. Keadilan menurutnya adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Dalam tulisannya, *Rhetorica*, Aristoteles selanjutnya membedakan keadilan dalam dua macam: keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, dan keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.³
3. Thomas Aquinas, tokoh lain selain Aristoteles, juga membahas tema keadilan. Ia membedakan keadilan dalam dua kelompok: keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi

kepentingan umum. Sedangkan keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk: (1) Keadilan distributif (*justitia distributiva*), (2) Keadilan komutatif (*justitia commutativa*), dan (3) Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*).⁴

4. Tokoh lain adalah Ibnu Taymiyyah. Ia juga memberikan pandangan tentang keadilan. Baginya, keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (al-Qur'an) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.
5. Olehnya, keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,⁵ sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.⁶
6. Demikianlah pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat. Publik menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, tentulah masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya. Begitu juga dengan Indonesia.
7. Bagi Indonesia, Pancasila adalah falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara). Ia berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* bagi sesama warga bangsa dalam konteks kehidupan bernegara. Hakikat Pancasila yang demikian menunjukkan Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi logis Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah

membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁷

8. Bagi bangsa Indonesia, Pancasila juga adalah dasar negara. Para penyusun dasar negara ini mayoritas kaum Muslim. Beberapa di antaranya adalah tokoh-tokoh Islam terkemuka, seperti Haji Agus Salim, KH Wahid Hasyim, Abikoesno Tjokrosoejoso, dan A Kahar Muzakkir. Keempat tokoh itu adalah bagian dari Panitia Sembilan yang merumuskan Piagam Jakarta yang memuat kelima Sila dalam Pancasila. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menegaskan, bahwa Piagam Jakarta adalah menjiwai dan merupakan satu kesatuan dengan UUD 1945. Jadi, Piagam Jakarta adalah “ruh” Pancasila dan UUD 1945. Soekarno menyebut Piagam Jakarta adalah hasil kompromis yang sebaik-baiknya.⁸
9. Keutamaan (*core*) Pancasila itu adalah pada sila pertama, “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Bila sila pertama itu adalah *core* Pancasila maka cara membaca yang tepat dan cara pandang yang benar dalam memahami Pancasila haruslah (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, (3) Persatuan Indonesia yang ber dasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan berdasar kan Ketuhanan Yang Maha Esa, dan (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan Ketuhan an Yang Maha Esa. Bila Ketuhanan Yang Ma ha Esa adalah *core* Pancasila, (dan memang ya), maka seluruh turunannya (UUD 1945, UU, PP, SKM, JUKNIS) haruslah menempatkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *core*.
10. Sedangkan landasan keadilan sosial di Indonesia adalah sila kelima Pancasila, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Konsep “keadilan” pada sila kelima itu seharusnya dipahami sebagai konsep yang sangat mendasar dalam ajaran Islam. Sebelum kedatangan Islam di Indonesia, kata “adil” belum dikenal, sehingga untuk memahaminya seharusnya dirujuk kepada makna-makna yang dipahami dalam konsep Islam, bukan pada pandangan dunia (*worldview*) lainnya.⁹

11. Karena itu, tafsiran Pancasila yang bersifat “netral agama” (sekuler) tidaklah tepat. Jika ditelusuri, tampak, pandangan ini sebenarnya kurang memiliki basis ilmiah yang kuat, tetapi lebih merupakan harapan dan keinginan. Seperti diketahui, rumusan “Yang Maha Esa” dalam Pancasila adalah hasil kesepakatan Hatta dengan para tokoh Islam yang menegaskan, bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa adalah konsep Ketuhanan menurut Islam (tauhid). Tafsir otentik para perumus Pancasila ini tidak bisa diabaikan begitu saja dalam memahami makna Pancasila. Juga, keberadaan lafaz Allah di dalam Pembukaan UUD 1945 memberikan indikasi yang sangat kuat bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa lebih tepat dipahami dalam perspektif pandangan dunia Islam (*Islamic worldview*), dan bukan dari sudut pandang netral agama.¹⁰
12. Dalam pengamalan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2, “Kemanusiaan yang adil dan beradab”¹¹ dan sila ke-5, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹²
13. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah “Keadilan Sosial”.
14. Menurut Notohamidjojo,¹³ keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.
15. Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teori keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangan anatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya akan tegak dalam masyarakat

yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

16. Kecerassian kewajiban dan hak menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk sosial (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average utility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls. Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan voluntarisme, acsetisisme dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme.¹⁴
17. Secara semantik arti “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” bisa dilacak dari bahasa Arab dan bahasa Inggris. Kata “keadilan” berasal dari akar kata “*adala-ya’dilu*” (bahasa Arab) berarti: meluruskan, menyamakan. Kemudian membentuk kata ‘*addala*’ berarti: meluruskan, mengatur, membereskan. Secara populer arti ‘*adl*’ ialah menetapkan hukum dengan benar, atau berjalan lurus dan sikap yang selalu menggunakan ukuran yang sama, bukan ukuran ganda. Sinonimnya dalam bahasa Arab ialah kata *qasatha-yaqsithu* berarti: beralaku adil. Kemudian membentuk kata *iqtasatha* berarti: membagi-bagikan secara adil.
18. Menurut Al-Ashfahani, kata ‘*adl*’ berarti ‘memberi pembagian yang sama’. Ulama lain mengartikan ‘*adl*’: ‘penempatan sesuatu pada tempat yang semestinya’. Sebagian lainnya mengartikan: ‘memberi jata menurut jasanya’. Al-Maraghi dalam Kitab Tafsirnya menjelaskan, ‘*adl*’ adalah menyampaikan hak kepada pemiliknya secara efektif.
19. Sedangkan kata sosial (Inggris: *social*) berarti: masyarakat. Keadilan sosial berarti keadilan masyarakat dalam arti keadilan yang semestinya hidup di dalam masyarakat. Unsur terkecil dari sebuah masyarakat ialah keluarga. Sedangkan konsep keluarga di Indonesia secara antropologis memiliki dua jenis keluarga secara adat, yaitu keluarga besar (*extended family*), di mana tugas dan tanggung jawab keluarga dipikul secara bersama-sama oleh keluarga besar tersebut. Urusan anak tidak hanya diurus oleh ibunya, tetapi

oleh semua anggota keluarga yang ramai-ramai tinggal di dalam sebuah rumah. Konsep keluarga lainnya yaitu keluarga inti (*nuclear family*) yakni keluarga kecil yang hanya terdiri atas ayah, ibu, dan anak. Bahkan sekarang mulai muncul fenomena keluarga baru (*the new family*), yaitu keluarga 'orang tua tunggal' (*single parents*), suatu fenomena yang banyak ditemukan dalam masyarakat modern. Fenomena ini menarik dikaji secara khusus karena tidak umum ditemukan atau bahkan tidak ditemukan sama sekali dalam masyarakat tradisional.¹⁵

20. Dengan demikian, ikhtiar untuk mewujudkan keadilan sosial tentu tidak terlepas dari ikhtiar mewujudkan keadilan keluarga (*justice family*). Kita sulit membayangkan adanya keadilan sosial tanpa keadilan keluarga. Kita juga sulit membayangkan adanya masyarakat ideal di atas keluarga yang berantakan. Dan, sudah barang tentu tidak ada sebuah negara ideal tanpa masyarakat ideal. Mungkin inilah sebabnya mengapa al-Qur'an lebih banyak membicarakan konsep keluarga sejahtera (*al-ahwal al-syakhsiyyah*) dari pada keadilan sosial (*al-'adalah al-ijtima'iyah*).
21. Kata "Rakyat Indonesia" jelas mengacu kepada segenap warga negara Indonesia (WNI). Para WNI bukan hanya hidup dalam lingkup geografi NKRI tetapi juga segenap WNI yang hidup di negara-negara lain. Mereka semua harus merasakan adanya perlakuan adil dari negaranya. Adapun warga negara asing yang hidup di dalam wilayah NKRI tetap juga harus diperlakukan secara adil dan manusiawi sebagaimana diamanahkan oleh Pancasila.
22. Definisi keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum. Namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan di mana kekayaan dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat. Dan, pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil (*dzalim*).
23. Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang

miskin; bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa. Dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah teritori NKRI maupun bagi WNI yang berada di luar negeri.¹⁶

24. Dalam konteks pembangunan Indonesia, keadilan inipun tidak bersifat sektoral, tetapi meliputi semua lapangan, baik dalam ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan. Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.
25. Lalu, bagaimana realitas sila ke-5 Pancasila kini? Saat ini sedang terjadi narasi saling klaim sebagai lebih Pancasila ketimbang yang lain. Sekedar contoh, menarik mencermati status Presiden Joko Widodo dalam akun Instagramnya, "Pancasila itu jiwa dan raga kita. Ada di aliran darah dan detak jantung kita, perekat keutuhan bangsa dan negara. Saya Jokowi, Saya Indonesia, Saya Pancasila. Kalau kamu?".¹⁷ Sekali lagi menarik mencermati cara bertutur seorang Presiden, kenapa memilih kata "saya" bukan "kita"?

CATATAN AKHIR

- ¹ Pokok-pokok pikiran disampaikan pada Seminar Nasional dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema "Menagih Komitmen Pemerintah Mewujudkan Keadilan Sosial" yang diselenggarakan Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta bekerjasama dengan Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah, 17-18 Juli 2018 di Kampus Terpadu Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- ² Direktur Pusat Studi dan Pendidikan HAM (Pusdikham) Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. HAMKA Jakarta.
- ³ Periksa, Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, h. 367-368.
- ⁴ *Pertama*, keadilan distributif (*justitia distributiva*): keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum; *kedua*, keadilan komutatif (*justitia commutativa*): keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi; dan *ketiga*, keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*): keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya. Periksa, Wikipedia. *Pancasila*. 2012. http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua
- ⁵ Periksa, *Ibid*.
- ⁶ Periksa, Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1973, h. 167.
- ⁷ Periksa, Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2010, h. 5.
- ⁸ Periksa, Maneger Nasution, *HAM Dalam Konteks Keindonesiaan: HAM yang Religius, Adil, dan Beradab*, Jakarta: Uhamka Press, 2017, h.iii-xi.
- ⁹ Periksa, *Ibid*.
- ¹⁰ Periksa, *Ibid*.
- ¹¹ Sila ke-2, "Kemanusiaan yang adil dan beradab" mengandung delapan makna, yaitu (1) Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia, (2) Saling mencintai sesama manusia, (3) Mengembangkan sikap tenggang rasa, (4) Tidak semena-mena

terhadap orang lain, (5) Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, (6) Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan, (7) Berani membela kebenaran dan keadilan, dan (8) Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain. Periksa, Wikipedia. 2012. *Keadilan Sosial*. http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial

- ¹² Sila ke-5, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung sebelas makna, yaitu: (1) Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong, (2) Bersikap adil, (3) Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban, (4) Menghormati hak-hak orang lain, (5) Suka memberi pertolongan kepada orang lain, (6) Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain (7) Tidak bergaya hidup mewah, (8) Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum, (9) Suka bekerja keras, (10) Menghargai hasil karya orang lain, dan (11) Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial. Periksa, Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat*

Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 156-157.

- ¹³ Periksa, *Ibid*.
- ¹⁴ Periksa, Utilitarianisme merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).
- ¹⁵ *Single parent* adalah seorang ibu atau ayah yang berfungsi sebagai orang tua tunggal untuk seorang atau beberapa anak. Boleh jadi karena anak itu tidak jelas bapak atau ibunya sebagai akibat pergaulan bebas, atau akibat perceraian, atau salah satu di antara orang tuanya hilang atau meninggal dunia.
- ¹⁶ Periksa, Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.
- ¹⁷ Kalimat di atas dikutip dari status Presiden Joko Widodo dalam akun Instagramnya yang dimuat dua hari lalu (Selasa, 30/5). Presiden juga mengunggah video yang berisi pernyataannya seperti di atas. Periksa, <http://politik.rmol.co/read/2017/06/01/293774/Keadilan-Sosial-Semakin-Jauh,-Siapa-Anti-Pancasila—> Diunduh 12 Juli 2018.

NANIK PRASETYONINGSIH
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta
Email: nprasyoningsih@gmail.com

Rekonsiliasi Kedaulatan Parlemen dengan Rule of Law

ABSTRAK

Kedaulatan Parlemen secara luas berarti bahwa Parlemen memiliki hak untuk membuat atau membatalkan undang-undang, dan tidak ada orang yang diizinkan untuk mengesampingkan atau mengabaikan hukum Parlemen¹. Kedaulatan Parlemen berkembang di negara yang menerapkan *rule of law*. *Rule of law* dalam sebuah negara menjelma menjadi pemerintahan konstitusionalisme, yang dipahami sebagai pemerintah yang terbatas (*limited government by the law*). Praktik di beberapa negara seperti di Inggris, dan Australia menunjukkan bahwa kedaulatan parlemen tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh hukum dan kekuasaan interpretasi undang-undang yang dilakukan oleh peradilan, baik itu di Mahkamah Agung ataupun Mahkamah Konstitusi. Artikel ini mengkaji mengenai hubungan antara kedaulatan parlemen pada kondisi yang seharusnya dalam *rule of law*. Rekonsiliasi berarti akan mengkaji hubungan yang seharusnya terjadi antara kedaulatan parlemen dengan *rule of law*. Apakah kedaulatan parlemen yang dipengaruhi oleh *rule of law* atau sebaliknya? Konsep *rule of law* merupakan landasan dibangunnya masyarakat demokrasi modern. Fungsi hukum akan maksimal mensyaratkan adanya kekuasaan imperatif hukum yang harus ditegakkan dan semua perbuatan yang dilakukan dalam negara harus didasarkan pada hukum. Dalam perkembangannya kedaulatan parlemen telah dipengaruhi oleh *rule of law*, sehingga kedaulatan parlemen tidak absolut lagi, melainkan dibatasi oleh nilai-nilai *rule of law*. Pembatasan terhadap kedaulatan parlemen ada 2, yaitu pembatasan eksternal dan pembatasan internal.

Kata kunci: Kedaulatan parlemen, rule of law, rekonsiliasi.

PENDAHULUAN

Konsep Kedaulatan Parlemen bukanlah kekuatan tanpa batas. Kepatuhan peradilan terhadap undang-undang tidak hanya mencerminkan otoritas

Parlemen; ini juga mencerminkan pemahaman yudisial akan tuntutan moralitas politik². Kedaulatan Parlemen yang tidak diragukan harus (secara logis) dilaksanakan sesuai dengan aturan, untuk menjadi kedaulatan Parlemen³. Hukum dibuat untuk kesejahteraan rakyat untuk menjaga keharmonisan antara kekuatan yang saling bertentangan dalam masyarakat. Salah satu tujuan utama pembuatan undang-undang adalah untuk menjaga hukum dan ketertiban di masyarakat dan mengembangkan lingkungan yang damai untuk kemajuan rakyat. Konsep *Rule of Law* memainkan peran penting dalam proses ini⁴. *Rule of law* berusaha melindungi hak-hak individu, dan untuk melindunginya dari kekuasaan sewenang-wenang. Dengan demikian, otoritas hukum suatu undang-undang berasal dari kompatibilitasnya dengan moralitas politik kontemporer, yang merupakan aturan hukum. Kedaulatan parlemen dalam hal ini mengandung 2 arti, yaitu kedaulatan hukum dan kedaulatan politik. Kedaulatan hukum adalah kemampuan parlemen untuk membuat undang-undang tanpa batasan, sedangkan kedaulatan politik merupakan badan yang kehendaknya (dalam bentuk undang-undang) dipatuhi oleh warga negara. Namun, 'kedaulatan hukum' bukanlah kedaulatan absolut- ini adalah konsep hukum yang menyatakan bahwa pengadilan akan mengakui hukum yang dibuat oleh Parlemen, apabila hukum Parlemen yang mengancam unsur-unsur penting dari setiap konsepsi pemerintahan demokratis.

Konsep kedaulatan parlemen lahir di Inggris dalam sejarah Inggris, diawali dengan adanya perdebatan antara hak prerogative kerajaan (*royal prerogative*) dengan kewenangan parlemen (*parliamentary authority*)⁵, yang pada akhirnya pada abad kelimabelas kedaulatan parlemen diterima dan dapat bertahan sebagai preseden hukum (*legal precedent*) dan model politik (*political model*) yang berlaku di abad selanjutnya. Selanjutnya pada pertengahan abad kedua puluh, para sejarawan hukum dan politik secara seragam menyimpulkan bahwa batasan teoretis yang penting pada otoritas kerajaan Inggris adalah posisi raja di bawah hukum. Pembatasan potensial dasar kekuasaan kerajaan adalah kebutuhan untuk mendapatkan persetujuan parlemen untuk perpajakan⁶.

Konsep selanjutnya yang mengikuti konsep kedaulatan parlemen adalah konsep konstitusionalisme. Lalu sebenarnya apa hubungan antara konstitusionalisme (*constitutionalism*) dengan kedaulatan parlemen (*parliamentary sovereignty*). Hubungan ini dapat dilacak dari sejarah tata negara Inggris pada akhir abad kelimabelas, bahwasannya kedaulatan parlemen tumbuh dan berkembang

serentak dengan awal kelahiran konstitusionalisme. Sejarah pembatasan hukum bagi pemerintah (*legal limitations on government*) ditambahkan dengan pembatasan bagi perwakilan masyarakat (*the limitation of popular representation*). Kata sifat 'constitutional' and makna 'constitutionalism' dapat digambarkan sebagai batasan khusus bagi pemerintah (*a particular limitation on government*)⁷. Konsep konstitusionalisme muncul pada abad pertengahan sebenarnya untuk mengatur hubungan antara Raja dengan parlemen, dimana keduanya mengklaim memiliki kedaulatan. Parlemen sebagai faktor terkuat dalam pemerintahan, menghendaki adanya supremasi parlemen, yang merupakan gagasan yang lahir terlebih dahulu daripada konstitusionalisme⁸.

Kedaulatan Parlemen yang tidak diragukan harus (secara logis harus) dilaksanakan sesuai dengan aturan, untuk menjadi kedaulatan Parlemen. Bahwa ada pembatasan tersirat pada kedaulatan hukum dari badan legislatif tertinggi dalam hal itu tidak mungkin, tanpa merusak otoritasnya sendiri, menumbangkan fondasi di atasnya. Faktanya adalah bahwa tanpa aturan hukum yang mendefinisikan institusi pemerintahan dan cara berfungsinya, maka tidak akan pernah ada institusi pemerintah, baik legislatif maupun yang lainnya, termasuk parlemen⁹. Kedaulatan hukum: kemampuan hukum untuk membuat undang-undang tanpa batasan, sedangkan kedaulatan politik: badan yang kehendaknya dipatuhi oleh warga. Dengan demikian, Parlemen menikmati kedaulatan hukum. Para pemilih (rakyat) pada akhirnya menikmati kedaulatan politik¹⁰.

Debat Kontemporer juga memiliki tujuan, untuk menganalisis hubungan antara kedaulatan parlemen dan interpretasi hukum. Goldsworthy menyatakan bahwa Parlemen dapat memaksakan pada dirinya sendiri, hal ini bukan batas substantif, melainkan keterbatasan dalam cara dan bentuk. Dalam Sejarah dan Filosofi, ia berpendapat bahwa jika doktrin kedaulatan parlemen diperbolehkan untuk cara dan bentuk pembatasan, pengadilan akan terikat untuk membatalkan apa yang dimaksudkan sebagai undang-undang yang disahkan oleh prosedur atau bentuk yang bertentangan, sehingga Parlemen tidak akan lagi sebagai pengambil keputusan atau pihak yang menyelesaikan¹¹.

Konsep "Rule of Law" adalah landasan terbangunnya masyarakat demokratis modern. Pemerintahan dikatakan berhasil adalah jika ada keharusan untuk melakukan penegakan hukum dan semua perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum. Hukum dibuat untuk kesejahteraan rakyat untuk menjaga keharmonisan antara kekuatan-kekuatan yang saling

bertentangan di masyarakat. Salah satu tujuan utama pembuatan undang-undang adalah untuk memelihara hukum dan ketertiban dalam masyarakat dan mengembangkan lingkungan yang damai bagi kemajuan rakyat. Konsep *Rule of Law* memainkan peran penting dalam proses pembuatan undang-undang, hingga memelihara hukum dan ketertiban dalam masyarakat¹².

Kedaulatan parlemen potensial menimbulkan permasalahan apabila kedaulatan itu tidak dibatasi oleh hukum, mengingat faktanya adalah bahwa parlemen memiliki kewenangan dan kemampuan untuk membuat atau tidak membuat undang-undang atau hukum tanpa pembatasan. Dengan demikian apabila parlemen tidak terikat dengan dengan *rule of law* maka akan menimbulkan kesewenang-wenangan atau arbitrari kekuasaan. Makalah ini berupaya menganalisa rekonsiliasi kedaulatan parlemen dengan *rule of law*. Kajian mengenai hubungan antara kedaulatan parlemen pada kondisi yang seharusnya dalam *rule of law*. Rekonsiliasi berarti akan mengkaji hubungan yang seharusnya terjadi antara kedaulatan parlemen dengan *rule of law*. Apakah kedaulatan parlemen yang dipengaruhi oleh *rule of law* atau sebaliknya?

PEMBAHASAN

A. KEDAULATAN PARLEMEN

Konsep Kedaulatan Parleментар secara luas berarti bahwa Parlemen memiliki hak untuk membuat atau membatalkan undang-undang apa pun. Kedaulatan Parlemen terbatas secara eksternal dan internal. Pembatasan eksternal adalah pembatasan dari luar parlemen, yakni masyarakat dapat tidak mematuhi atau menolak undang-undang yang dibuat oleh Parlemen. Sedangkan pembatasan internal adalah pembatasan dari dalam yakni moral (*moral feelings*) para anggota parlemen, misalnya parlemen tidak akan menetapkan undang-undang yang mengandung diskriminasi ras, karena itu hal yang salah secara moral¹³. Dalam negara yang melaksanakan konstitusionalisme, maka konstitusi sebagai acuan utama yang memberikan pembatasan terhadap kedaulatan parlemen.

Legislasi adalah kewenangan utama yang diberikan konstitusi kepada parlemen, maka di samping pembatasan-pembatasan yang telah ditentukan oleh konstitusi terhadap kedaulatan parlemen, maka dalam melaksanakan kedaulatan parlemen diperlukan beberapa dukungan, antara lain:

- a. Kekuatan pembuatan hukum merupakan kekuatan yang tunggal dan tertinggi serta tak terbatas.

- b. Keputusan parlemen harus merupakan refleksi dari kebijakan kolektif masyarakat, karena fungsi representatif yang melekat pada parlemen.
- c. Prinsip check and balances yang diberlakukan terhadap lembaga-lembaga negara.
- d. Parlemen memiliki kedaulatan hukum untuk melakukan legislasi atau pembentukan hukum, sementara masyarakat yang memilih para anggota parlemen memiliki kedaulatan politik untuk menilai dan mengkritisi kinerja parlemen.

Konsep kedaulatan parlemen sebenarnya bukan konsep kekuasaan tanpa batas. Kepatuhan peradilan terhadap undang-undang tidak hanya mencerminkan otoritas Parlemen; melainkan juga mencerminkan pemahaman yudisial tentang tuntutan moralitas politik. Pengadilan tidak akan mengakui hukum Parlemen yang mengancam “unsur-unsur penting dari setiap konsepsi pemerintahan demokratis. Dengan demikian, otoritas hukum suatu undang-undang berasal dari kompatibilitasnya dengan moralitas politik kontemporer, yang merupakan aturan hukum. Negara hukum hadir berusaha melindungi hak-hak individu, dan untuk melindunginya dari kekuasaan sewenang-wenang.

‘Kedaulatan Parlemen yang tidak diragukan harus (secara logis harus) dilaksanakan sesuai dengan aturan, untuk menjadi kedaulatan Parlemen. Faktanya, tanpa aturan hukum yang menentukan institusi pemerintah dan cara institusi pemerintah berfungsi, maka tidak ada institusi pemerintahan, baik legislatif maupun yang lainnya¹⁴.

If Parliament ceased to be an effective representative assembly, the courts would resist its laws.

Goldsworthy does accept, however., that it is compatible with the sovereignty of Parliament for Parliament to alter its procedures so long as this does not impair its ability to legislate on any subject. He therefore argues that Dicey ‘s definition of parliamentary sovereignty should be modified as follows:

Badan legislatif memiliki kekuatan pembuat undang-undang yang berdaulat jika kekuatannya untuk mengubah undang-undang tidak dibatasi oleh norma apa pun, mengenai substansi undang-undang, yang dapat ditegakkan secara hukum, atau tertulis, relatif jelas, dan ditetapkan dalam instrumen hukum resmi, bahkan jika itu diatur oleh norma-norma yang dapat ditegakkan secara hukum yang menentukan komposisinya, dan prosedur serta bentuknya yang harus diaturnya. Lebih jauh lagi, kekuatan kedaulatannya adalah yang berkelanjutan

bahkan jika itu termasuk kekuasaan untuk mengubah norma-norma yang mengatur komposisi, prosedur dan bentuk legislasi sendiri, asalkan tidak dapat menggunakan kekuasaan itu untuk terlalu merusak kemampuannya untuk mengubah substansi hukum bagaimanapun dan kapan pun ia memilih¹⁵.

B. RULE OF LAW

Rule of Law bertujuan untuk mencegah penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang atau tirani (*arbitrary or tyrannical power*). *Rule of Law* dipopulerkan oleh AV Dicey, yang menggambarkannya melalui tiga prinsip utama yaitu:¹⁶

1. Asas legalitas. Seseorang hanya dapat dihukum jika terbukti di pengadilan bahwa ia melanggar hukum.
2. *Equality before the law*. Tidak ada manusia di atas hukum, dan semua orang sama di hadapan hukum. Ini berarti bahwa undang-undang berlaku untuk semua orang dengan cara yang sama tanpa memandang status sosial, ekonomi atau politik.
3. Perlindungan Hak Asasi Manusia diatur dalam konstitusi. Konstitusi (hukum) adalah hasil dari putusan pengadilan sebelumnya yang menentukan hak-hak orang pribadi.

Ivor Jennings menjelaskan lebih lanjut bahwa dalam *rule of law* terdapat tiga elemen yaitu:

1. Rule of Law berarti pembatasan kekuasaan pada setiap otoritas, kecuali mungkin legislatif yang representatif.
2. Seorang penguasa atau setiap orang yang bertindak atas nama negara hanya dapat menjalankan kekuasaan selama dia dapat mengesahkan tindakannya melalui hukum yang ada.
3. *Equality before the law*.

Julius Stone menambahkan penjelasan mengenai *rule of law* bahwa aturan Hukum adalah konsep luas yang mencegah kekuasaan sewenang-wenang dalam bentuk apa pun. Hukum substantif harus menanggapi kebutuhan pembangunan sosial dan ekonomi. Aturan hukum tidak menuntut aturan yang seragam tentang semua hal bagi semua orang¹⁷.

Menurut Pietro Costa istilah negara hukum atau "*rule of law*" telah menjadi sangat populer dalam beberapa tahun terakhir, baik dalam literatur ilmiah dan jurnal politik. Istilah "negara hukum" di beberapa negara tersebut tidak saja hanya persamaan semantik saja, melainkan sebuah gagasan yang diajukan untuk

sejumlah tujuan, tergantung pada kepentingan yang dipertaruhkan, sehingga masing-masing istilah yang dikenal di Jerman sebagai *Rechtsstaat*, dalam bahasa Perancis sebagai *État de droit*, dalam bahasa Italia sebagai *Stato di diritto*, dalam bahasa Spanyol sebagai *Estado de derecho* dan di Inggris sebagai *the rule of law* memiliki makna yang berbeda¹⁸.

Dalam kelima konsep *rule of law* tersebut terdapat persamaan ekspresi yaitu gagasan *rule of law* diterapkan untuk sejumlah tujuan, tergantung pada kepentingan yang akan diperjuangkan, misalnya, untuk menentang kebebasan individu terhadap totalitarisme, untuk mengklaim pentingnya hak-hak individu, atau untuk mendorong otonomi individu terhadap perilaku birokrasi. *Rule of law* sebenarnya adalah sebuah sejarah yang panjang, sangat mempengaruhi maknanya. Penggunaan frasa "*rule of law*" tidak dapat mencakup pengalaman kedua negara di Inggris dan Benua Eropa. Tentu saja, tidak dapat diterima begitu saja bahwa ungkapan seperti *Rechtsstaats*, *État de droit*, *Stato di diritto*, dan *Estado de derecho* mengacu pada fenomena yang sama. Secara semantik ungkapan-ungkapan tersebut nampaknya sama karena kekerabatan linguistik, namun kekhususan historis dan konseptual dari "tradisi nasional" yang mendasari tidak boleh diabaikan¹⁹.

Menurut Brian Z. Tamanaha, "*the rule of law*", pada intinya, mewajibkan pejabat pemerintah dan warga negara terikat dan bertindak sesuai dengan hukum (*the rule of law, at its core, requires that government officials and citizens are bound by and act consistent with the law*). Persyaratan dasar ini memerlukan seperangkat karakteristik minimal yakni hukum harus ditetapkan terlebih dahulu (prospektif), dipublikasikan, umum, jelas, stabil dan pasti, dan diterapkan kepada semua orang sesuai dengan persyaratannya (*law must be set forth in advance (be prospective), be made public, be general, be clear, be stable and certain, and be applied to everyone according to its terms*)²⁰.

Danilo Zolo menyatakan bahwa "*the rule of law*" telah menjadi salah satu formula paling populer yang digunakan oleh pemikir politik dan hukum Barat dalam dua dekade terakhir abad ke-20 yang mengikuti periode pasca perang yang panjang (*The "rule of law" has been one of the most popular formulas employed by Western political and legal thinkers in the last two decades of the twentieth century that followed the long post-war period*). Walaupun ekspresi "*the rule of law*" adalah khas budaya Anglo-Saxon, ternyata ungkapan ini dipergunakan di Eropa dengan ungkapan-ungkapan analog lainnya, seperti *Rechtsstaat*-Jerman, *État de droit*-

Perancis, *Stato di diritto*-Italia, dan *Estado de derecho*-Spanyol²¹.

Setelah jatuhnya “sosialisme” dan krisis institusi perwakilan, *the rule of law* telah dihidupkan kembali dalam budaya Barat dalam kaitannya dengan doktrin hak individu (atau “hak asasi manusia”). Pada masa itu muncul pemikiran dari para penulis yang terkenal antara lain: Ronald Dworkin, Ralf Dahrendorf, Jürgen Habermas, Norberto Bobbio, dan Luigi Ferrajoli. Dengan demikian, supremasi hukum telah dihidupkan kembali sebagai teori politik dan hukum yang memberi keunggulan pada perlindungan hak asasi manusia, yaitu hak yang telah ditentukan oleh sejumlah besar konstitusi nasional dan konvensi internasional abad kesembilan belas dan kedua puluh, khususnya hak atas kehidupan, keamanan pribadi, kebebasan, kepemilikan pribadi, serta hak politik²².

Akantetapi dalam perkembangan selanjutnya misalnya di Jerman dan Italia terjadi perdebatan mengenai teori “*rule of law*”. Teori “*rule of law*” merupakan formula bergengsi bahasa politik dan budaya Barat. Secara khusus, penulis dan jurnalis politik menggunakan ungkapan ini cenderung menyajikannya sebagai karakteristik institusional, yang membantu mendefinisikan peradaban Barat dan perbedaannya dengan peradaban lain, terutama budaya Konfusianisme China dan Islam. Namun konseptualisasi “*rule of law*” tetap sangat tidak pasti dan kontroversial²³. Carl Schmitt, pada awal 1930-an, telah mengemukakan bahwa ungkapan *Rechtsstaat* dapat bertahan karena banyak hal yang berbeda seperti kata *Recht* itu sendiri dan untuk berbagai konsep karena banyak pengaturan kelembagaan yang tersirat oleh kata *Staat*. Carl Schmitt dengan sarkastik menambahkan bahwa bisa dimengerti “bahwa propagandis dan pengacara dari segala jenis dengan senang hati menggunakan kata tersebut untuk memfitnah lawan mereka karena menjadi musuh *rule of law*”²⁴.

Fernando Garzoni menyatakan bahkan di Italia, 20 tahun kemudian, menyesalkan ketidakpastian konseptual dan ambiguitas pengertian *Stato di diritto* (*lamented the conceptual indeterminacy and ambiguity of the notion Stato di diritto*). Garzoni berpendapat bahwa popularitas gagasan yang telah lama ada, seperti “hukum alam”, bertahan justeru karena kelenturannya dan ketidakmampuan ideologisnya (*the long-standing popularity of the notion, like that of “natural law”, was due precisely to its pliability and ideological fungibility*). Bahkan teoretikus Sosialisme Nasional Jerman dan Fasisme Italia, seperti Otto Koellreutter, Heinrich Lange, dan Sergio Panunzio, mengklaim gagasan *Rechtsstaat* atau *Stato di diritto* untuk

model politik mereka (*even theorists of German National Socialism and Italian Fascism, such as Otto Koellreutter, Heinrich Lange, and Sergio Panunzio, were able to claim the notion Rechtsstaat or Stato di diritto for their own political models*)²⁵.

Michel Rosenfeld menyatakan bahwa setiap upaya untuk menempatkan lebih banyak daging dan tulang pada konsep *rule of law* harus sadar bahwa beragam konsepsi tentang *rule of law* telah mengakar dalam tradisi yang berbeda (*any attempt to put more flesh and bones on the concept of the rule of law should be mindful that diverse conceptions of the rule of law have taken root in different traditions*). Perbandingan singkat di antara tradisi-tradisi ini akan memungkinkan pemahaman yang lebih baik atas aturan hukum dan dengan demikian membuatnya lebih mudah untuk menghargai cakupan dan pembatasan dengan suatu pandangan untuk menguji legitimasinya dalam konteks demokrasi konstitusional yang pluralis²⁶.

Michel Rosenfeld mengatakan bahwa adanya perdebatan tersebut, disebabkan karena tidak ada konsensus mengenai apa itu *the rule of law*, sehingga *the rule of law* telah menjadi tradisi hukum sebagaimana ditunjukkan oleh perbedaan antara *the rule of law* versi Anglo-Amerika, *Rechtsstaat*-Jerman dan *État de Droit*-Perancis²⁷, karena *Rechtsstaat*-Jerman, *État de droit*-Perancis dan *the rule of law*-Inggris dan Amerika, semuanya mendukung aturan hukum dalam arti sempit, tetapi sebaliknya berbeda secara signifikan dari satu sama lain²⁸.

Negara hukum memiliki latar belakang dan pemikiran yang berbeda-beda. Munculnya beberapa istilah di atas menurut Satjipto Rahardjo disebabkan karena pemisahan antara negara hukum sebagai struktur politik dan sebagai organisasi hukum (*legal organization*) tidak dapat dipertahankan lebih lama. Negara hukum yang hanya dikonstruksikan sebagai bangunan hukum perlu dijadikan lebih lengkap dan utuh, dalam hal ini menjadikannya memiliki struktur politik. Negara hukum dengan struktur politik tersebut akhirnya menjadikan politik sebagai determinan penting yang menentukan bagaimana isi suatu negara hukum tertentu. Hal tersebut menjadikan konsep negara hukum yang umum (*allgemein*), menjadi suatu tatanan yang khas atau khusus (*speziellen rechtsordnung*)²⁹.

Memang istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam *tempus* dan *locus* yang berbeda, sangat bergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara³⁰. Muhammad Tahir Azhary³¹ dalam penelitiannya menyatakan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip*, melalui penelitiannya telah ditemukan lima macam konsep

negara hukum sebagai *species begrip* yaitu: (1) konsep negara hukum menurut Al Quran dan Sunnah, disebut dengan istilah Nomokrasi Islam; (2) negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*; (3) konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon; (4) konsep *socialist legality* yang diterapkan di Uni Soviet; serta (5) konsep negara hukum Pancasila.

Rule of law dalam implementasinya lebih lanjut mensyaratkan beberapa hal, sebagaimana disampaikan oleh Dicey, antara lain:³²

1. Tidak Adanya Kekuasaan Sewenang-wenang atau Supremasi Hukum. Supremasi hukum mutlak dan 'tidak ada orang yang dapat dihukum atau dapat secara sah dibuat untuk menderita dalam tubuh atau barang kecuali untuk pelanggaran hukum khusus yang ditetapkan dalam hukum biasa cara di depan pengadilan negeri. Dicey berpendapat bahwa semua individu apakah ia adalah orang biasa atau otoritas pemerintah terikat untuk mematuhi hukum. Dia berpandangan bahwa tidak ada orang yang dapat dihukum untuk hal lain selain pelanggaran hukum yang sudah ditetapkan. Dan juga bahwa tuduhan pelanggaran perlu dibuktikan di depan pengadilan biasa sesuai dengan prosedur biasa.
2. Kesetaraan di hadapan Hukum, maksudnya persamaan hukum atau penundukan yang setara dari semua golongan orang terhadap hukum. Dalam pengertian ini aturan hukum menyatakan bahwa tidak ada manusia di atas hukum. Bahkan Pejabat Pemerintah memiliki kewajiban untuk mematuhi hukum yang sama dan tidak ada pengadilan khusus lain untuk menangani masalah mereka secara khusus.
3. Konstitusi menentukan dan mengatur hak atas kebebasan pribadi, dan hak-hak asasi manusia.

Rule of Law adalah konsep yang dinamis tetapi agak sulit untuk didefinisikan. Setiap orang memiliki cara tersendiri dalam mendefinisikan aturan hukum, sebagian orang menganggapnya sebagai supremasi hukum; beberapa orang menganggapnya sebagai prinsip-prinsip seperti kejelasan, universalitas, stabilitas, dll. Karena semua alasan ini, unsur-unsur tertentu dari *Rule of Law* telah diidentifikasi dan semua yang perlu ada untuk konsep *Rule of Law* untuk bertahan hidup. Dapat dikatakan bahwa komponen *Rule of Law* antara lain: (1) sebuah pemerintahan yang terikat dan diatur oleh hukum; (2) kesetaraan di depan hukum; (3) pembentukan hukum dan ketertiban; (4) penerapan keadilan yang efisien dan dapat diprediksi; dan (5) perlindungan hak asasi manusia.

C. RULE OF LAW DAN LEGITIMASI DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Hari ini teori *rule of law* Dicey tidak dapat diterima sepenuhnya. Konsep *rule of law* modern adalah cukup luas dan mengatur hal-hal yang ideal bagi suatu pemerintahan. Konsep *rule of law* modern dibangun International Commission of Jurists, atau yang terkenal dengan Delhi Declaration tahun 1959, yang kemudian dikorfirasi pada tahun 1961. Berikut konsep *rule of law* menurut Internastional Commission of Jurist:³³

“The rule of law can be characterised as ‘the principles, institutions and procedures, ...which the experience and traditions of lawyers in different countries of the world, often having themselves varying political structures and economic backgrounds, have shown to be important to protect the individual from arbitrary government and enable him to enjoy the dignity of men.’”

Berdasarkan formula ini, *rule of law* berimplikasi pada fungsi pemerintah dalam masyarakat yang bebas (*free society*) untuk menciptakan kondisi bahwa kehormatan manusia dan individual harus ditegakkan. Kehormatan ini mensyaratkan tidak hanya pengakuan terhadap beberapa hak sipil dan politik saja, melainkan juga menciptakan kondisi politik, sosial, ekonomi, pendidikan, dan budaya yang merupakan sangat penting bagi pengembangan personaliti.

Menurut Davis, terdapat tujuh prinsip dalam “*Rule of law*: (1) hukum dan ketertiban (*law and order*); (2) aturan yang pasti (*fixed rules*); (3) eliminasi terhadap diskresi (*elimination of discretion*); (4) proses peradilan yang adil (*due process of law or fairness*); (5) hukum alam atau prinsip keadilan substantif (*natural law or observance of the principles of natural justice*); (6) mengutamakan bagi hakim dan pengadilan biasa untuk melaksanakan kewenangan peradilan dan administratif peradilan (*preference for judges and ordinary courts of law to executive authorities and administrative tribunals*); and (7) pengujian terhadap tindakan administratif (Judicial review of administrative actions)³⁴. Akhirnya dapat dikatakan bahwa *rule of law* tidak hanya diartikan atau berarti pemerintahan dibawah aturan hukum (*government under the rule*), melainkan juga pemerintahan yang diatur oleh hukum demokrasi (*democacy’s rule*) -hukum yang dibuat dalam proses yang demokratis oleh parlemen yang dipilih dalam pemilihan umum setelah ada perdebatan dan diskusi.

Rule of law merupakan landasan bagi demokrasi konstusional, ditandai dengan peran pentingnya pada proses transisi autoritaian atau totalitarian menuju

demokrasi konstitusional di Eropa Barat dan wilayah yang lainnya. Dalam makna yang luas, *rule of law* menempatkan warga negara sebagai subjek dari hukum yang resmi yang dibuat oleh fungsi legislatif yang terpisah dari fungsi yudikatif, dan tidak boleh ada seseorang pun berada di atas hukum. Lebih lanjut, tanpa *rule of law*, konstitusional demokrasi tidak akan pernah bisa hidup, karena tidak akan pernah dilembagakan tiga karakteristik esensial konstitusionalisme, yaitu: (1) pembatasan kekuasaan (*limiting the power of the government*); (2) ketaatan terhadap hukum (*adherence to the rule of law*); dan (3) perlindungan hak-hak fundamental (*protection of the fundamental rights*)³⁵.

REKONSILIASI KEDAULATAN PARLEMEN DENGAN RULE OF LAW

Rekonsiliasi antara kedaulatan parlemen dengan *rule of law* penting untuk dikaji karena kedaulatan parlemen dalam membuat atau tidak membuat undang-undang tanpa pembatasan, sehingga potensial akan melakukan penyalahgunaan kewenangan.

Rekonsiliasi dilakukan agar kedaulatan parlemen dilaksanakan dalam kerangka supremasi hukum, sehingga kedaulatan parlemen tidak akan menghasilkan penyalahgunaan kewenangan, apabila keinginan parlemen hanya dapat diekspresikan dalam suatu undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah undang-undang yang dibuat setelah melalui proses formal dan perundingan di parlemen. Dan undang-undang ini juga merupakan objek dari interpretasi yudisial.

Walaupun kedaulatan parlemen merupakan prinsip yang diberikan oleh demokrasi, akan tetapi hanya dapat eksis karena fasilitas resolusi politik melalui perwakilan dan pemerintah yang terpilih dalam pemilihan umum. Jika parlemen membuat undang-undang bertentangan dengan demokrasi, maka kedaulatannya tidak dapat diterima. Dengan demikian *Rule of Law* akan menjadi substantif daripada hanya sekedar prinsip prosedural. *Rule of Law* membatasi kedaulatan parlemen untuk tujuan demokrasi.

Rule of Law rekonsiliasi dengan kedaulatan parlemen melalui kewenangan luas interpretasi kekuasaan kehakiman, karena ketika pengadilan melakukan interpretasi terhadap suatu undang-undang harus dilakukan berdasarkan pada nilai-nilai *rule of law*, dan tidak ditujukan untuk menggantikan hukum atau hak asasi manusia. Interpretasi undang-undang dilakukan dalam kewenangan pengujian konstitusional (*constitutional review*) yang dimiliki oleh kekuasaan

kehakiman³⁶. Menurut Jimly Asshiddiqie konsep pengujian konstitusional atau *constitutional review* merupakan gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan pada ide negara hukum (*rule of law*). Sebagian besar produk legislasi meninggalkan ruang yang cukup bagi hakim untuk melakukan interpretasi terhadap legislasi yang mana merupakan jalan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan legislasi dan menempatkan legislasi dalam batas-batas *rule of law*. Dalam praktek, pengadilan memiliki kewenangan melakukan interpretasi yang cukup untuk mengurangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan³⁷.

Dalam hal melakukan *constitutional arrangement*, kebanyakan negara-negara demokrasi baru menyadari pentingnya keberadaan kemandirian kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*) untuk merealisasikan *rule of law*. Selanjutnya beberapa negara mendesain pengujian undang-undang dengan model *centralized and decentralized systems of judicial review* yang dimaksudkan untuk menjamin akuntabilitas kekuasaan dan penghormatan terhadap *rule of law*. Dilakukannya hal ini, karena diasumsikan bahwa kekuasaan kehakiman yang independen adalah mekanisme institusional yang penting untuk menjaga *rule of law*. Akhirnya kekuasaan kehakiman yang mandiri akan mampu menjaga kekuasaan pemerintah akan selalu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan norma-norma konstitusional³⁸.

Dengan kata lain bahwa *independent judiciary* adalah syarat bagi the rule of law dalam negara demokrasi. *Rule of law* adalah komitmen dari proses justifikasi publik (*public justification*). Yang membuat pengadilan sebagai lembaga yang tepat untuk mencapai akhir justifikasi publik. Dalam beberapa kesempatan, desain konstitusional negara demokrasi modern konsep *judicial independence* dapat diandalkan sebagai *the chief mechanism for securing the rule of law*³⁹.

Hal yang sama, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk membatalkan suatu undang-undang. Hal yang seharusnya dipertimbangkan adalah bahwa konsep *judicial independence*, juga termasuk *measure of compliance* oleh lembaga negara yang lain. Dengan berasumsi bahwa putusan pengadilan membatalkan kebijakan (*a policy decision*), akan dibagi oleh cabang kekuasaan yang lain merupakan tanda sebuah independensi⁴⁰.

Konstruksi *rule of law* terhadap keberlangsungan demokrasi adalah telah terdokumentasi dengan baik, akantetapi pengalaman di beberapa negara tidak dapat dikomparasikan atas lahirnya demokrasi. Dalam masa yang akan datang,

upaya demokratisasi dan melembagakan *rule of law* adalah instan dan serentak (*simultaneous*). Tugas untuk membangun demokrasi baru yang komit terhadap *rule of law* kompleks dan multifold⁴¹.

Dalam praktek, di negara demokrasi baru biasanya berkomitmen melaksanakan pemisahan kekuasaan dan menerapkan prinsip *checks and balances*. Keduanya merupakan antithesis dari independensi dalam makna kata-kata. Demokrasi stabil mencari disamping mengelaborasi sistem interdependen yang kompleks, sehingga ketika kita mengkonstruksi *the rule of law* dalam *judicial independence*. Kemandirian kekuasaan kehakiman ditunjukkan dengan kemampuan pengadilan menghindari intervensi dan pengaruh dari lembaga non-kehakiman, dan mampu menjalankan *democratic accountability* melalui putusannya⁴².

Rule of law menentukan pembatasan kekuasaan pemerintah, dan kekuasaan kehakiman yang mandiri adalah ekspresi institusional dari *rule of law*. Pengadilan dapat melakukan fungsi mempromosikan *rule of law*. Ekspresi institusional fungsi yudisial dapat dipahami sebagai manifestasi *the rule of law* itu sendiri. Selanjutnya, Moreover, kekuasaan kehakiman legitimate karena hakim dapat melakukan proses justifikasi publik⁴³.

Kontribusi pengadilan bagi *rule of law*, bukan dalam kondep *judicial independence*, melainkan konsep *institutional interdependence*. Interdependence ini merupakan alasan atau dasar pemikiran untuk mengganti alasan justifikasi menjadi legitimasi melaksanakan kewenangannya. Pengadilan melaksanakan *rule of law* melalui proses yudisial (*judicial process*). Pengadilan berkontribusi pada budaya konstitusional yang akan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan melalui proses publik justifikasi yang diadopsi sebagai ekspresi institusional dari kewenangannya and kepada aktor publik yang lain dan warga negara harus belajar untuk menyakainya. Apa yang *rule of law* bawa ke politik adalah sebuah aturan norma terkait dengan bagaimana politik dilakukan, bagaimana mengelola isu politik melalui bentuk *political discourse*⁴⁴.

BIOGRAFI

Lahir pada tanggal 15 April 1974. Penulis adalah dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum UMY (FH UMY). Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (FH UII) Yogyakarta. Meraih gelar Magister Hukum dari Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, dan sedang menempuh studi lanjut program doctor di Universitas Diponegoro. Karir

sebagai dosen di UMY dimulai tahun 1991 sampai sekarang. Di samping mengajar di FH UMY, penulis juga aktif melakukan penelitian, mengikuti seminar dan workshop di bidang Hukum Tata Negara.

CATATAN AKHIR

- ¹ Blackshield, T, Williams G, *Australian Constitutional Law & Theory: Commentary and Materials* (6th ed, Federation Press, 2014), hlm. 1.
- ² *Ibid.*
- ³ M. F. Prestwich, 1955, Towards A New Concept of Parliamentary Sovereignty, *Journal of Social and Political Theory*, No. 7, hlm. 115-120, Berghahn Books in association with the Faculty of Humanities, Development and Social Sciences, South Africa: University of KwaZulu-Natal, hlm. 118.
- ⁴ Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 2.
- ⁵ J. W. McKenna, 1979, "The Myth of Parliamentary Sovereignty in Late-Medieval England", *The English Historical Review*, Vol. 94, No. 372 (July 1979), hlm. 481-506, Inggris: Oxford University Press, hlm. 482.
- ⁶ *Ibid.*, hlm. 483.
- ⁷ *Ibid.*, hlm. 484-485.
- ⁸ *Ibid.*, hlm. 486.
- ⁹ M. F. Prestwich, 1955, Towards A New Concept of Parliamentary Sovereignty, *Journal of Social and Political Theory*, No. 7 (1955), hlm. 115-120, Berghahn Books in association with the Faculty of Humanities, Development and Social Sciences, Afrika Selatan: University of KwaZulu-Natal, hlm. 118.
- ¹⁰ Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 3.
- ¹¹ Vernon Bogdanor, 2012, "Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 32, No. 1 (Spring 2012), hlm. 179-195, Inggris: Oxford University Press, hlm. 180.
- ¹² John E. Finn, 2004, "The Rule of Law and Judicial Independence in Newly Democratic Regimes", *The Good Society*, Vol. 13, No. 3 (2004), hlm. 12-16, Penn State University Press, hlm. 12.
- ¹³ Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 6.
- ¹⁴ M. F. Prestwich, 1955, Towards A New Concept of Parliamentary Sovereignty, *Journal of Social and Political Theory*, No. 7 (1955), hlm. 115-120, Berghahn Books in association with the Faculty of Humanities, Development and Social Sciences, Afrika Selatan: University of KwaZulu-Natal, hlm. 118.
- ¹⁵ Vernon Bogdanor, 2012, "Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 32, No. 1 (Spring 2012), pp. 179-195, Oxford University Press, hlm. 184.
- ¹⁶ Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 5.
- ¹⁷ *Ibid.*, hlm. 6.
- ¹⁸ Pietro Costa and Danilo Zolo (Editor), 2007, *The Rule of Law History, Theory and Criticism*, The Netherlands: Springer, hlm. ix.
- ¹⁹ *Ibid.*
- ²⁰ Brian Z. Tamanaha, 2007, "A Concise Guide to The Rule of Law", dalam *Legal Studies Research Paper Series Paper #07-0082*, September 2007, New York: St. John's University School of Law, hlm. 2.
- ²¹ Danilo Zolo, 2007, "The Rule of Law: A Critical Reappraisal" dalam Pietro Costa and Danilo Zolo (Editor), 2007, *The Rule of Law History, Theory and Criticism*, The Netherlands: Springer, hlm. 3.
- ²² *Ibid.*, hlm. 4.
- ²³ *Ibid.*
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ *Ibid.*, hlm. 5.
- ²⁶ Michel Rosenfeld, 2001, "The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy", *Public Law Research Paper* No. 36, Maret 2001, Cardozo Law School, hlm. 19.
- ²⁷ *Ibid.*, hlm. 5.
- ²⁸ *Ibid.*, hlm. 19.
- ²⁹ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 7-9.
- ³⁰ Hamdan Zoelva, 2009, "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", dalam *Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 217.
- ³¹ Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 83.
- ³² Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 7.
- ³³ *Ibid.*, hlm. 7.

- ³⁴ *Ibid.*, hlm. 7.
- ³⁵ Michel Rosenfeld, 2001, *ibid.*, hlm. 2-3.
- ³⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm.1-47. Jimly Asshiddiqie menggunakan istilah *constitutional review* karena pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah pengujian konstitusional yakni pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.
- ³⁷ Blackshield, T, Williams G, *ibid.*, hlm. 8.
- ³⁸ John E. Finn, 2004, "The Rule of Law and Judicial Independence in Newly Democratic Regimes Source: The Good Society", Vol. 13, No. 3 (2004), pp. 12-16, Published by: Penn State University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20711182>, hlm. 12.
- ³⁹ *Ibid.*
- ⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 14.
- ⁴¹ *Ibid.*
- ⁴² *Ibid.*, hlm. 14.
- ⁴³ *Ibid.*, hlm. 15.
- ⁴⁴ *Ibid.*
- hlm. 481-506, Inggris: Oxford University Press.
- M. F. Prestwich, 1955, Towards A New Concept of Parliamentary Sovereignty, *Journal of Social and Political Theory*, No. 7 (1955), hlm. 115-120, Berghahn Books in association with the Faculty of Humanities, Development and Social Sciences, Afrika Selatan: University of KwaZulu-Natal.
- Michel Rosenfeld, 2001, "The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy", *Public Law Research Paper* No. 36, Maret 2001, Cardozo Law School.
- Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang
- Pietro Costa and Danilo Zolo (Editor), 2007, *The Rule of Law History, Theory and Criticism*, The Netherlands: Springer.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Vernon Bogdanor, 2012, "Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 32, No. 1 (Spring 2012), pp. 179-195, Oxford University Press.

DAFTAR PUSTAKA

- Blackshield, T, Williams G, *Australian Constitutional Law & Theory: Commentary and Materials* 6th ed, Federation Press.
- Brian Z. Tamanaha, 2007, "A Concise Guide to The Rule of Law", dalam *Legal Studies Research Paper Series Paper #07-0082*, September 2007, New York: St. John's University School of Law.
- Danilo Zolo, 2007, "The Rule of Law: A Critical Reappraisal" dalam Pietro Costa and Danilo Zolo (Editor), 2007, *The Rule of Law History, Theory and Criticism*, The Netherlands: Springer.
- Hamdan Zoelva, 2009, "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", dalam *Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi RI.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- John E. Finn, 2004, "The Rule of Law and Judicial Independence in Newly Democratic Regimes Source: The Good Society", Vol. 13, No. 3 (2004), pp. 12-16, Published by: Penn State University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20711182>
- J. W. McKenna, 1979, "The Myth of Parliamentary Sovereignty in Late-Medieval England", *The English Historical Review*, Vol. 94, No. 372 (July 1979),

TANTOLAILAM

Dosen & Peneliti Pusat Kajian Konstitusi
dan Pemerintahan (PK2P) FHUM
Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan,
Bantul, Yogyakarta, 55183
E-mail: tanto.tatanegara@gmail.com

Pancasila sebagai Penuntun Kebijakan Hukum dan Tolak Ukur Pengujian Undang-Undang

ABSTAK

Pancasila sebagai penuntutan kebijakan hukum dan tolak ukur pengujian undang-undang merupakan kajian ilmiah yang menempatkan Pancasila sebagai dasar pembentukan kebijakan hukum dan tolak ukur dalam pengujian undang-undang. Posisi Pancasila sebagai *staatsfundamental norm* yang mengharuskan setiap pembentukan dan pengujian undang-undang didasarkan oleh nilai-nilai, cita hukum dalam Pancasila. Pancasila dalam negara hukum Indonesia melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam pembentukan kebijakan hukum, yaitu: (1) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideology; (2) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus; (3) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; (4) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban; (5) hukum nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu berjiwa Pancasila. Menggunakan Pancasila sebagai tolak ukur pengujian undang-undang memiliki kelebihan: (1) lebih mengutamakan penegakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sesuai jiwa konstitusi, dengan alasan bahwa Pancasila menekankan pentingnya adil dan keadilan. (2) Merujuk pada hasil penelitian PusaKo, bahwa pengujian oleh lembaga yudisial merupakan suatu instrumen pengawasan terhadap penuangan Pancasila di dalam peraturan perundang-undangan, agar undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan falsafah bangsa (Pancasila),¹ baik substansi maupun prosedur pembuatannya. (3) Tolak ukur Pancasila akan mewujudkan makna sesungguhnya tentang pengujian norma hukum yang melindungi sistem nilai fundamental bangsa Indonesia, dalam hal ini tidak terbatas pada teks belaka tetapi lebih mengacu pada kontekstualisasi nilai-nilai Pancasila; (4) lebih mudah dalam mewujudkan negara hukum Pancasila, dan implementasi elemen-elemen dalam negara hukum Pancasila.

Kata kunci: Pancasila, Pengujian undang-undang, Keadilan Substantif.

I. PENDAHULUAN

Meminjam bahasa Soekarno, bahwa Pancasila memang dimaksudkan sebagai *philosophische grondslag* sebagai fundamen, filsafat, pikiran, jiwa hasrat yang menyatu dalam jiwa bangsa Indonesia, yang kesemuanya tidak bersifat tertulis.² Selain itu, juga dimaknai sebagai dasar falsafah negara, ideologi negara dan *staatsidee*, dalam konteks ini Pancasila digunakan sebagai dasar pengelolaan pemerintahan negara atau dengan kata lain dipergunakan untuk mengatur penyelenggaraan negara.³ Para pendiri negara merumuskan dasar kefilisafatan Pancasila itu berhulu pada *Weltanschauung*, pandangan hidup bangsa dan negara yang berupa nilai-nilai fundamental, yakni nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan/ Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial yang diyakini kebenarannya, kebaikannya, kegunaannya oleh bangsa Indonesia sebagai sumber nilai dan sumber norma moral bagi penegakan dan pengelolaan kehidupan bersama baik kehidupan bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Pancasila merupakan *filosofische grondslag*, *commons platforms* dan kalimatun sawa,⁴ Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa (*weltanschauung*) berfungsi sebagai cita-cita atau *idea* yang semestinya harus selalu diusahakan untuk dicapai oleh tiap-tiap manusia Indonesia sehingga cita-cita itu dapat terwujud. Pancasila sebagai dasar negara (*filosofische grondslag*) merupakan landasan dan panduan dasar dalam penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan kehidupan masyarakat. Pancasila adalah pedoman sekaligus filter yang meringkai penyelenggaraan negara dan perkembangan masyarakat. Sila-sila Pancasila menjadi panduan dalam segala pelaksanaan aktivitas negara dan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah panduan dalam kegiatan ekonomi, politik, hukum, dan lainnya.⁵

Namun, merujuk pada pandangan Mahfud MD bahwa terdapat problem serius yang melanda pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, hukum dibuat dan ditegakkan seolah kehilangan nyawa, hukum dengan mudah dirasuki oleh kepentingan sesaat yang justru bertentangan dengan cita dan tujuan hukum (Pancasila).⁶ Dalam arti yang lebih khusus bahwa undang-undang belum sepenuhnya menjadi pengayom dan pelindung masyarakat, Pancasila sebagai *rechtsidee* belum sepenuhnya diposisikan sebagai suatu cita hukum yang mengarahkan undang-undang untuk memenuhi keadilan substantif yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Mahkamah Konstitusi hadir sebagai salah satu mekanisme untuk mengawal

nilai-nilai Pancasila dari berbagai kemungkinan terdistorsi oleh berbagai kepentingan dalam proses legislasi. Peranan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal nilai-nilai Pancasila belum dilakukan secara maksimal, misalnya dalam upaya konkrit yang menjadikan Pancasila sebagai pilihan utama untuk tolok ukur/ batu uji dalam menilai konstiusionalitas Undang-undang. Hal ini disebabkan berbagai problem yang masih menyelimuti pemahaman pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diamanatkan oleh Konstitusi, yaitu tidak dijelaskan apakah pengujian ini dilakukan berdasarkan Pembukaan (Pancasila) atau pasal-pasal Undang-undang Dasar, sebab dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 disebutkan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal.

Sebagai kritik, merujuk pada pandangan Saldi Isra dan hasil penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas yang mempertanyakan *apakah yang dimaksud dengan bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945?*⁷ sehingga pertanyaan tersebut menjadi penting untuk dikaji, sebab dalam hasil penelitian tersebut ditemukan pasal-pasal yang bersifat menjelaskan dan mengelaborasi ketentuan UUD 1945 justru dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.⁸ Berdasarkan uraian di atas, kajian ini hadir untuk melihat desain tolok ukur Pancasila dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dalam rangka mewujudkan keadilan substantif

II. PEMBAHASAN

1. KONSEPSI NEGARA HUKUM PANCASILA

Pancasila dalam pandangan hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia inilah yang melatarbelakangi penamaan Negara Hukum Pancasila, bahkan secara ideologis bangsa ini sepakat untuk membangun negara hukum versi Indonesia yaitu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila dijadikan sumber dari segala sumber hukum, dimana nilai-nilai Pancasila mewarnai secara dominan setiap produk hukum, baik dalam tataran pembentukan, pelaksanaannya dan penegakannya. Menurut Hamdan Zoelva bahwa Negara Hukum Pancasila memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *Rechtsstaat* dan *Rule of law*, namun memiliki elemen-elemen yang spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan

UUD 1945 yang di dalamnya mengandung Pancasila dengan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada ketuhanan negara kesatuan Indonesia.⁹

Negara hukum yang dimiliki Indonesia adalah khas, apabila UUD 1945 dibaca secara mendalam dan menyeluruh terhadap jiwa dan semangat sampai perumusan pasal demi pasal, akan dapat ditangkap adanya pesan yang lebih bermakna, bahwa hakikat negara hukum Indonesia adalah bangunan (organisasi) seluruh rakyat Indonesia sebagai tempat berinteraksi, musyawarah, saling memberi dan mencintai agar dicapai kehidupan yang sejahtera dan bahagia dalam naungan Tuhan, secara bijak *The Founding Fathers* menyampaikan pesan bermakna tersebut dalam bentuk rumusan tujuan negara dan dasar negara, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹⁰ Mencermati pesan-pesan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa sebenarnya konsep negara hukum Pancasila merupakan perpaduan tiga unsur yang utuh: Pancasila, hukum nasional dan tujuan nasional, dan ketiganya merupakan satu kesatuan yang utuh.

Secara substantif konseptual istilah negara Pancasila atau Negara Hukum Pancasila memang bisa mewakili semangat demokrasi dan hukum yang berakar dari budaya bangsa Indonesia. Dalam pandangan Oemar Senoadji, negara hukum Indonesia memiliki ciri khas Indonesia, dimana Pancasila harus dijadikan dasar pokok dan sumber hukum, maka yang paling tepat bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila, salah satu ciri pokok adalah jaminan terhadap *freedom of religion* (kebebasan beragama) yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama.¹¹ Pandangan Oemar Senoadji di atas dapat digunakan untuk mengungkap makna konsep negara hukum Indonesia dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan "Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)", bahwa negara hukum yang tertuang dalam penjelasan UUD 1945 bukan negara hukum *rechtsstaat* produk Eropa Kontinental maupun *the rule of law* produk *Anglo Saxon*, tetapi negara berciri khusus Pancasila sebagai dasarnya.

Konsepsi *Rechtsstaat* yang tertuang dalam penjelasan UUD 1945 merupakan

pandangan ahli yang melihat bahwa negara hukum Indonesia secara historis terkait dengan konsep *Rechtsstaat* yang berkembang di Eropa, hal ini disebabkan Indonesia sebagai negara jajahan Belanda, yang pada saat menjadi daerah jajahan sampai menjelang kemerdekaan diterapkan konsep *Rechtsstaat* oleh pemerintah kolonial, sehingga kultur hukumnya pun lebih mengarah pada corak *civil law*. Namun setelah amendemen UUD 1945, rumusan negara hukum Indonesia menghilangkan konsep *Rechtsstaat* dengan hanya menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, yang tentunya Negara Hukum Pancasila.

Menurut Padmo Wahyono Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, dalam asas ini yang diutamakan adalah “rakyat banyak” namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai, pemahaman ini memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial.¹² Menurutny bahwa “Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila, Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dalam pelaksanaannya. Dalam negara Indonesia, dimana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara ini dinamakan negara Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak kehidupan kemasyarakatan.¹³ Sementara Satya Arinanto menyebutkan bahwa negara hukum dalam perspektif Pancasila adalah negara hukum yang sepenuhnya dilandasi dan diliputi oleh nilai-nilai Pancasila, baik sebagai cita hukum maupun norma fundamental negara.¹⁴

Philipus M. Hadjon merumuskan unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut: (1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, asas ini akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat; (2) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹⁵ Menurut Padmo Wahjono sebagaimana dikutip Mukthie Fadjar,¹⁶ bahwa negara hukum Pancasila mengandung lima unsur, yaitu: (1) Pancasila merupakan sumber dari sumber hukum, yang berarti bahwa dikehendaki suatu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, wawasan bhineka tunggal ika; (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tertinggi, hal ini menunjukkan prinsip legislatif Indonesia berciri khas kekeluargaan atau kebersamaan; (3) Pemerintahan berdasarkan sistem

konstitusi, yaitu suatu sistem yang pasti dan jelas dimana hukum yang hendak ditegakkan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan penguasa agar penyelenggaraannya teratur dan tidak simpang siur harus merupakan satu tertib dan satu kesatuan tujuan; (4) segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; (5) kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, prinsip ini dimaksudkan terutama untuk menjamin adanya suatu peradilan yang benar-benar adil dan tidak memihak (*fair tribunal and independent judiciary*).

Senada dengan pandangan di atas, Abdul Latif mengemukakan bahwa Negara Hukum Pancasila memiliki beberapa kriteria: (1) dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial; (2) dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik; (3) dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah pada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan; (4) dari sudut moral negara, Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia Indonesia.¹⁷ Sementara Mukti Arto menyebutkan unsur-unsur negara hukum dalam berdasarkan Pancasila, yaitu: (1) adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia wan warga negara; (2) adanya pembagian kekuasaan; (3) dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis; (4) adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.¹⁸

2. NILAI-NILAI DASAR PANCASILA

Pandangan HAS Natabaya bahwa Pancasila merupakan jalinan nilai-nilai dasar yang dituangkan dalam lima sila Pancasila merupakan kristalisasi dari berbagai nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia.¹⁹ Jalinan nilai tersebut memiliki fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar, di samping fungsi regulatif yang menentukan hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak.²⁰ Hukum sebagai jalinan nilai-nilai, yang kemudian dikelompokkan dalam nilai-nilai dasar yang sangat abstrak sebagaimana dikatakan di atas kemudian

dirinci ke dalam nilai-nilai yang lebih konkret sebagai pedoman atau patokan bertingkah laku dalam masyarakat (antara anggota masyarakat dan antar masyarakat lainnya serta antara anggota masyarakat dan masyarakat itu sendiri dengan organisasi masyarakat yang dinamakan negara yang dalam bentuk konkretnya adalah penguasa/ pemerintah).²¹

Pancasila yang merupakan jalinan nilai-nilai dasar utama sebagaimana diuraikan di atas merupakan kristalisasi dari berbagai macam nilai yang hidup dalam masyarakat yang merupakan jiwa bangsa (*volksgeist*), dan bagi masyarakat Indonesia Pancasila merupakan bintang pemandu (*leidstar*) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Indonesia. Jalinan nilai-nilai dasar yang termuat dalam Pancasila (alinea keempat Pembukaan UUD 1945) ini kemudian dijabarkan dalam aturan dasar (hukum dasar) dalam bentuk pasal-pasal UUD 1945 yang mencakup berbagai segi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia. Jadi, aturan/ norma/ hukum dasar di UUD merupakan manifestasi (perwujudan) yang isinya mencerminkan nilai-nilai dasar utama tersebut. Dengan perkataan lain, pasal-pasal dalam UUD tersebut berisi nilai-nilai yang merupakan rincian dari nilai-nilai dasar utama yang terkandung dalam Pancasila. Dalam pandangan Notonegoro tentang "*Hierarki Piramidal Pancasila*", perjenjangan norma terkait dengan perjenjangan sila-sila dalam pancasila yang menempatkan Sila Pertama sebagai sila tertinggi dan melingkupi sila-sila di bawahnya, yang menyangkut makna serta hakikat sila-sila Pancasila.²²

1. Ketuhanan Yang Maha Esa

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan dasar kerohanian, dasar moral bagi bangsa Indonesia dan pelaksanaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dalam kehidupan bernegara berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa berarti bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara wajib memperhatikan dan menghormati petunjuk-petunjuk Tuhan, tidak dibenarkan menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah digariskan oleh Tuhan.²³ Misalnya konteks keadilan, bahwa yang diutamakan adalah adil dalam persepektif keadilan substantif, keadilan yang sebenarnya, yaitu keadilan yang mendasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁴ Menurut Moh. Hatta sebagaimana dikutip Kaelan bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan dasar yang memimpin cita-cita kenegaraan untuk menyelenggarakan segala yang baik bagi masyarakat dan pemerintah negara pada hakikatnya tidak boleh menyimpang dari jalan yang lurus untuk mencapai kebahagiaan rakyat dan keselamatan masyarakat,

perdamaian dunia serta persaudaraan bangsa-bangsa. Dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa politik negara mendapat dasar moral yang kuat dan menjadi dasar bagi pemimpin untuk menuju jalan kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, dan persaudaraan. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kaitannya dengan tertib hukum berimplikasi bahwa peraturan perundang-undang harus mengandung nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang terkandung dalam agama sebagai nilai materialnya, dan semua hukum positif harus diukur sesuai aturan yang berasal dari Tuhan.²⁵

UUD 1945 merupakan dokumen hukum yang mewujudkan cita-cita bersama setiap rakyat Indonesia yang ber Ketuhanan Yang Maha Esa, paham Ketuhanan Yang Maha Esa tersebut merupakan pandangan dasar dan bersifat primer yang secara substansial menjiwai keseluruhan wawasan kenegaraan bangsa Indonesia. Karena itu, nilai-nilai luhur keberagaman menjadi jiwa yang tertanam jauh dalam kesadaran, kepribadian dan kebudayaan bangsa Indonesia sehari-hari. Jiwa keberagaman dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa itu juga diwujudkan dalam kerangka kehidupan bernegara yang tersusun dalam UUD.²⁶ Rumusan “Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan rumusan kompromi dari beberapa pemahaman: bukan negara Islam dan bukan negara sekuler, tapi negara yang “memajukan nilai-nilai kemanusiaan yang luhur”.²⁷

Menurut HAS Natabaya bahwa jalinan nilai-nilai dasar yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ini kemudian dijabarkan dalam aturan dasar (hukum dasar) dalam bentuk pasal-pasal UUD yang mencakup berbagai segi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia. Jadi, aturan/ norma/ hukum dasar di UUD merupakan manifestasi (perwujudan) yang isinya mencerminkan nilai-nilai dasar utama tersebut. Dengan kata lain, pasal-pasal dalam UUD tersebut berisi nilai-nilai yang merupakan rincian dari nilai-nilai dasar utama yang terkandung dalam Pancasila. Misalnya, nilai dasar utama “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai sila pertama dari Pancasila dirinci ke dalam norma/ aturan/ hukum dasar yang tercermin dalam sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden menurut agamanya dalam kata “Demi Allah” (*vide* Pasal 9 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945). Demikian pula dalam Pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945 mencerminkan nilai dasar utama “Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam bentuk nilai dasar yang lebih rinci yaitu “kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing” yang kemudian diulang kembali dalam Bab XI

tentang Agama Pasal 29 UUD 1945 yang merupakan tugas negara untuk memberikan perlindungan terhadap kebebasan beragama dan menjalankan ibadah dan kepercayaannya masing-masing warga Negara dan penduduk Indonesia.²⁸

Keyakinan akan prinsip Ketuhan Yang Maha Esa diwujudkan dalam sila kedua Pancasila, yaitu sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, berisi paham persamaan kemanusiaan (*egalitarianisme*) yang menjamin peri kehidupan yang adil dan dengan keadilan itu berkualitas peradaban bangsa dapat terus meningkat dengan sebaik-baiknya. Karena itu, prinsip keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa berkaitan erat, bahkan menjadi prasyarat utama terciptanya keadilan dan peri kehidupan yang berkeadilan itu menjadi prasyarat pula bagi pertumbuhan dan perkembangan peradaban bangsa Indonesia dimasa depan. Dalam kehidupan bernegara, prinsip ke Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa tersebut diwujudkan dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) dan sekaligus dalam paham kedaulatan hukum (*nomocracy*) yang saling berjaln secara berkelidn satu sama lain. Keduanya diwujudkan dalam pelembagaan sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) dan prinsip negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*). Karena itu setiap warga negara bersamaan kedudukannya dibidang hukum dan kedaulatan rakyat disalurkan secara kelembagaan mellaui lembaga parlemen yang menentukan bentuk dan materi hukum yang mengatur kehidupan kenegaraan. Sebagai konsekuensi prinsip ke Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa tidak boleh ada materi konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan nilai-nilai ke-Tuhannan Yang Maha Esa dan bahkan hukum dan konstitusi merupakan pengejewantahan nilai-nilai luhur ajaran agama yang diyakini oleh warga negara. Semua ini dimaksudkan agar negara Indonesia dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.²⁹

2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Sila kedua Pancasila “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, sila ini mengandung prinsip kemanusiaan yang dianggap ideal adalah kemanusiaan yang adil yang langsung dirangkaikan dengan kata beradab. Sifat adil terkait dengan sifat ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (tauhid) dan secara empirik keadilan juga sangat berdekatan dengan keadaban (*civility*), dengan sendirinya sifat keadilan dan keadaban merupakan konsekuensi logis dari

tingginya kualitas ketaqwaan warga suatu masyarakat.³⁰ Inti sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah landasan manusia, maka konsekuensinya dalam setiap aspek penyelenggaraan negara anatar lain hakikat negara, bentuk negara, tujuan negara, kekuasaan negara, moral negara dan para penyelenggara negara dan lainnya harus sesuai dengan sifat dan hakikat manusia. Hal ini dapat dipahami karena negara adalah lembaga masyarakat yang terdiri dari manusia-manusia, dibentuk oleh manusia untuk manusia dan mempunyai satu tujuan bersama untuk manusia pula, baik mahluk individu maupun makhluk sosial.

Nilai-nilai dasar utama “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” sebagai sila kedua dari Pancasila kemudian dituangkan dalam nilai-nilai yang lebih rinci yang tertuang dalam norma/ aturan/ hukum dasar dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal-pasal yang mengatur tentang penegakan hukum dan keadilan dan cara serta manusia (aparatur) yang menegakkannya. Demikian pula dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM) diatur tentang penilaian terhadap manusia yang diakui eksistensinya sebagai mahluk sosial yang berharkat dan bermartabat yang harus diperlakukan keberadaannya dengan adil dan beradab yang dicerminkan dalam hak-hak dasar manusia untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya yang harus diakui dan dihormati dan dilindungi oleh sesama manusia dan khususnya oleh negara/pemerintah. Demikian pula dalam mempertahankan keberadaannya dan kehidupannya “secara adil dan beradab” setiap manusia Indonesia harus diakui dan dilindungi HAM-nya serta diberikan kesempatan yang sama. Semuanya ini dituangkan dalam pasal-pasal perlindungan tentang HAM yang merupakan jalinan nilai-nilai yang lebih rinci yang merupakan cerminan dari nilai dasar utama “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”. Demikian pula nilai dasar ini juga dirinci dalam cara-cara pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden (*vide* Pasal 7a, Pasal 7B, *jo* Pasal 24C UUD 1945). Dalam bidang pendidikan dan kebudayaan juga dirinci mengenai nilai “beradab” (*vide* Pasal 14, Pasal 15, Pasal 31 dan Pasal 32 UUD 1945).³¹

3. Persatuan Indonesia

Prinsip ketiga Pancasila meletakkan dasar kebangsaan sebagai simpul persatuan Indonesia, suatu konsepsi kebangsaan yang mengekspresikan persatuan dalam keragaman, dan keragaman dalam persatuan (*unity in diversity, dan diversity in unity*) yang dalam slogan negara dinyatakan dalam ungkapan “Bhineka Tunggal

Ika". Sila Persatuan dan Kesatuan memiliki makna bahwa bangsa dan wilayah Indonesia memiliki satu nasib dalam sejarah adalah merupakan suatu kesatuan yang pada hakikatnya bersifat mutlak dan terpisah dari negara dan bangsa lain.³² Nilai dasar utama "Persatuan Indonesia" sebagai sila ketiga dari Pancasila kemudian dituangkan rinciannya dalam norma/ aturan/ hukum dasar dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 22E, Pasal 25E, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, dan Pasal 36B UUD 1945.³³ Dalam dimensi hukum, nilai sila ini memberikan dasar bagi pendefinisian hubungan hukum sehingga tercipta suatu masyarakat hukum Indonesia. Asas kebangsaan ini memberikan landasan bagi keseimbangan dan kesetaraan hubungan hukum antar suku-suku bangsa yang ada di Indonesia, atau persamaan dalam hukum dan pemerintah yang merupakan syarat adanya negara hukum modern.³⁴

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan

Di bawah orientasi etis hikmah-kebijaksanaan, demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan.³⁵ Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dianggap benar jika memenuhi setidaknya empat syarat, yaitu: *pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan; *kedua*, didedikasikan untuk kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan; *ketiga*, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif); *keempat*, bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas eli penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.³⁶

Menurut HAS Natabaya bahwa nilai dasar utama "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan" yang merupakan sila keempat Pancasila kemudian dirinci dalam nilai-nilai yang dituangkan dalam norma/aturan/hukum dasar Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 16, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22B, Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 22E UUD 1945. Semua rincian nilai dasar ini

berhubungan dengan demokrasi dan proses demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam kerangka negara hukum yang demokratis.³⁷

5. Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Sila kelima Pancasila berpasangan dengan sila keempat, ibarat dua sisi dari keping uang yang sama, bila sila keempat mengandung prinsip “demokrasi politik”, sila kelima mengandung prinsip “demokrasi ekonomi”. Keduanya merefleksikan hasrat bangsa Indonesia untuk beremansipasi dari penindasan politik ekonomi penjajahan dengan memuliakan daulat rakyat melalui pemberdayaan partisipasi warga dibidang politik dan ekonomi.³⁸ Cita-cita keadilan dan kemakmuran sebagai tujuan akhir dari revolusi Indonesia hendak diwujudkan dengan jalan mensinergikan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi melalui pengembangan dan penintegrasian pranata kebijakan ekonomi dan pranata kebijakan sosial yang berorientasi kerakyatan, keadilan dan kesejahteraan.³⁹ Misalnya keadilan sosial juga dapat didefinisikan sebagai perilaku, yakni perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan rakyat adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁰

Nilai dasar utama “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” yang merupakan sila kelima dari Pancasila kemudian dirinci ke dalam nilai-nilai yang dituangkan dalam Pasal-pasal HAM yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial dalam segi moral, psikologis dan immaterial, sedangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai nilai kesejahteraan di bidang ekonomis. Kesemuanya ini merupakan kesejahteraan lahir bathin bagi warga negara dan penduduk Indonesia yang dicerminkan dalam UUD 1945 sebagai penjabaran dari tujuan nasional dibentuknya Negara Republik Indonesia sebagaimana diutarakan dalam alinea ketiga dan keempat Pembukaan UUD 1945.⁴¹ Nilai dasar utama “Kesejahteraan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” nilai-nilai yang dituangkan dalam Pasal-pasal HAM yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial dalam segi moral, psikologis dan immaterial, sedangkan dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai nilai kesejahteraan di bidang ekonomis. Kesemuanya ini merupakan kesejahteraan lahir bathin bagi warga negara dan penduduk Indonesia yang dicerminkan dalam UUD 1945 sebagai penjabaran dari Tujuan Nasional dibentuknya Negara

Republik Indonesia sebagaimana diutarakan dalam alinea ketiga dan keempat Pembukaan UUD 1945.⁴²

Menurut Yudi Latif bahwa keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan UUD 1945. Dalam realisasinya, usaha keadilan dan kesejahteraan sosial itu harus bersendikan nilai-nilai kekeluargaan Indonesia yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Berasal dari kata '*al-adl*' (*adil*) yang secara harfiah berarti lurus, seimbang, keadilan berarti memperlakukan setiap orang dengan prinsip kesetaraan (*principle of equal liberty*), tanpa diskriminasi berdasarkan prinsip subjektif, perbedaan keturunan, keagamaan dan status sosial. Adanya aneka kesenjangan yang nyata dalam kehidupan kebangsaan sebagai warisan dari ketidakadilan pemerintahan pra Indonesia hendak dikembalikan ketitik keseimbangan yang berjalan lurus, dengan mengembangkan perlakuan yang berbeda (*principle of difference*) sesuai dengan perbedaan kondisi kehidupan setiap orang (kelompok) dalam masyarakat serta dengan cara menyelaraskan antara pemenuhan hak individual dengan penuaian kewajiban sosial.⁴³

Komitmen keadilan menurut alam pemikiran Pancasila berdimensi luas, peran negara dalam perwujudan keadilan sosial, sebaiknya ada dalam kerangka: (1) perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan), (2) pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan, (3) proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan dan sumber daya yang diperlukan, (4) dan sukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang. Yang dituju dari gagasan ini juga tidak terbatas pemenuhan kesejahteraan yang bersifat ekonomis, tetapi juga terkait dengan usaha emansipasi alam keangka pembebasan manusia dari perberhalaan terhadap benda, pemuliaan martabat manusia, pemupukan solidaritas kebangsaan, dan penguatan daulat rakyat.⁴⁴

Nilai-nilai dasar Pancasila yang berupa nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan/ Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat berdiri sendiri. Kelima nilai-nilai tersebut mengandung nilai-nilai dalam bidang hukum (nilai hukum), nilai sosial, nilai budaya dan nilai bagi bidang lainnya. Nilai hukum yang merupakan kristalisasi dari lima nilai Pancasila tersebut terwujud dalam cita hukum (*rechtsidee*). Nilai-nilai dasar Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu, posisi ini mengharuskan pembentukan hukum nasional adalah untuk mencapai

ide-ide dalam Pancasila.⁴⁵ Pandangan Harjono, bahwa Pancasila sebagai dasar negara (*grondslag*) memiliki gradasi yang berbeda dengan Pancasila yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila sebagai *grondslag* adalah filosofi dan dasar berfikir, bersifat umum dan antar sila dengan sila selanjutnya bersifat terpisah, sedangkan Pancasila yang dicantumkan dalam pembukaan UUD 1945 menunjukkan bahwa lima sila tersebut tidak berdiri sendiri dalam menyelenggarakan sebuah negara.⁴⁶

Nilai-nilai Pancasila ini melahirkan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi (UUD 1945), yang berisi nilai keadilan konstitusi, kemanfaatan berdasarkan konstitusi, kepastian hukum berdasarkan konstitusi, dan nilai-nilai lainnya. Dalam perspektif hukum, tiga nilai tersebut merupakan patokan dan dapat dijadikan kriteria dalam bernegara hukum menurut UUD 1945, sekalipun diluar tiga hal tersebut masih terdapat nilai-nilai lainnya. Menurut penulis bahwa dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan Pancasila yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan konsepsi negara hukum *rechtsstaat*, *rule of law*, bahwa nilai-nilai dasar yang tertuang dalam UUD 1945 tersebut memiliki kedudukan yang juga bersifat heirarkis, ketiga nilai dasar tersebut memiliki derajat yang berbeda dalam Pancasila dan UUD 1945. Derajat tersebut seperti piramida di bawah:



Nilai keadilan konstitusi merupakan nilai tertinggi pada *level kedua* dalam kategori nilai-nilai hukum, nilai-nilai keadilan konstitusi itu merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang pertama yang tertuang dalam *rechtsidee* Pancasila, bahwa keadilan konstitusi yang tertuang dalam “teks-teks konstitusi” tidak boleh melanggar tujuan ideal keadilan sosial yang tertuang dalam Pancasila sebagai bintang pemandu mewujudkan nilai-nilai keadilan konstitusi di segala bidang. Selain itu, dalam praktik peradilan harus berdasarkan pada konsepsi keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Artinya bahwa nilai kemanfaatan dalam konstitusi dan kepastian hukum harus merupakan elaborasi lebih lanjut

nilai-nilai Keadilan. Nilai utilitas atau kemanfaatan muncul dari analisis tentang nilai keadilan,⁴⁷ hal ini tertuang dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”,⁴⁸ jadi sebuah nilai yang dikatakan bermanfaat jika mengandung nilai keadilan konstitusi, sebuah norma hukum dikatakan bermanfaat bagi masyarakat jika mengandung nilai keadilan.

Sementara itu, nilai kepastian hukum juga harus dielaborasi dari nilai-nilai keadilan konstitusi dan kemanfaatan hukum dalam konstitusi, suatu norma hukum akan dikatakan pasti atau tidak pasti juga merujuk pada penilaian aspek keadilan dan kemanfaatan hukum. Hal ini terbukti bahwa elaborasi nilai keadilan dan kemanfaatan hukum dalam nilai kepastian hukum tertuang dalam norma hukum Pasal 28D UUD bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Artinya bahwa kepastian hukum saja tidak cukup untuk menegakkan sistem peradilan dalam negara hukum Pancasila, tetapi membutuhkan kepastian hukum yang adil atau kepastian hukum yang merujuk pada nilai keadilan.

3. PANCASILA SEBAGAI PENUNTUN KEBIJAKAN HUKUM

Dalam konteks hukum, Pancasila secara utuh harus dilihat sebagai suatu “*national guidelines*”, sebagai “*national standart, norm and principles* yang sekaligus memuat “*human rights and human responsibility*”.⁴⁹ Pancasila juga dapat berfungsi sebagai *margin of appreciation* sebagai batas atau garis tepi penghargaan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat yang pluralistik (*the living law*) sehingga dapat dibenarkan dalam kehidupan hukum nasional.⁵⁰ Pandangan Notonagoro bahwa dalam tertib hukum dapat diadakan pembagian susunan yang hierarkis daripada peraturan hukum, dan dalam susunan itu undang-undang dasar yang merupakan hukum dasar negara yang tertulis, tidak merupakan peraturan hukum yang tertinggi karena diterangkan masih mempunyai dasar-dasar pokok yang dalam hakikatnya terpisah dari undang-undang dasar, dinamakan pokok kaidah negara yang fundamental (*Staatsfundamentalnorm*).⁵¹

Pandangan Notonagoro ini membuktikan bahwa pokok kaidah negara yang fundamental (Pancasila) mengkristal dan menjadi penuntun dalam pembentukan dan pelaksanaan UUD 1945. Penerapan Pancasila sebagai *staatsfundamental norm*

pertama kali disampaikan oleh Notonagoro, Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah mencapai ide-ide dalam Pancasila serta dapat digunakan dalam menguji hukum positif. Ditetapkannya Pancasila sebagai *staatsfundamental norm*, maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.⁵² Senada dengan hal tersebut, Satya Arinanto menyatakan bahwa Pancasila sebagai cita hukum dan sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka sistem hukum Indonesia baik dalam pembentukan, penerapan, dan penegakan tidak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang konstitutif dan regulatif, dan dari ketentuan-ketentuan Pancasila sebagai norma tertinggi yang menentukan dasar keabsahan (*legitimacy*) suatu norma hukum dalam sistem norma hukum Republik Indonesia.⁵³

Menurut Moh.Koesnoe sebagaimana dikutip I Dewa Gede Atmadja, menyebutkan bahwa sistem hukum Indonesia menganut sistem yuridis idealis dengan Pancasila berstatus sebagai *rechtsidee* yang berfungsi konstitutif yakni merupakan dasar dan tata hukum Indonesia, dan berfungsi regulatif sebagai dasar evaluatif atau tolok ukur dari produk hukum yang adil atau tidak adil baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis (hukum adat).⁵⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku, apakah bertentangan tidak dengan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, dengan demikian berarti bahwa setiap hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila tidak boleh berlaku.⁵⁵

Sementara menurut Mukti Arto bahwa cita hukum Pancasila memiliki fungsi:⁵⁶

- 1) Sebagai alat untuk menguji hukum positif yang berlaku;
- 2) Sebagai alat untuk mengarahkan hukum positif menuju sesuatu yang adil dan benar;
- 3) Sebagai alat untuk menguji apakah hukum positif itu adil atau tidak, benar atau tidak dan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi dan *rechtsidee* konstitusi
- 4) Sebagai tolok ukur bagi suatu hukum yang ideal, karena hukum yang tidak mengandung cita hukum atau berlawanan dengan cita hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum yang ideal;
- 5) Sebagai norma fundamental bagi pembentukan hukum dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sistem Hukum Pancasila memasang rambu-rambu dan melahirkan kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu yang paling umum adalah larangan bagi munculnya hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Tidak boleh ada hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan, keagamaan yang berkeadaban, tidak boleh ada hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia, tidak boleh ada hukum yang mengancam atau berpotensi merusak keutuhan ideologis dan teritori bangsa dan negara Indonesia, tidak boleh ada hukum yang melanggar prinsip kedaulatan rakyat, dan tidak boleh ada hukum yang melanggar nilai-nilai keadilan sosial.⁵⁷ Operasionalisasi nilai-nilai Pancasila secara konstitusional mensyaratkan, yaitu:⁵⁸ *Pertama*, kesesuaian dengan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan nilai-nilai Pancasila; *Kedua*, syarat filosofis terkait dengan konsistensi antar setiap undang-undang dengan kaidah penuntun hukum yang ada pada Pancasila; *Ketiga*, syarat yuridis yang mengharuskan setiap undang-undang sinkron dengan peraturan lainnya, baik vertikal maupun horizontal. *Keempat*, syarat sosiologis yang mewajibkan setiap undang-undang harus sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat demi terselenggaranya negara hukum yang sejahtera, adil dan demokratis yang mampu mengayomi segenap masyarakat Indonesia.

Pancasila dalam negara hukum Indonesia melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum, yaitu:

1. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideologi. Hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan.
2. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus, demokrasi yang menjadi dasar politik menghendaki pembuatan hukum berdasarkan kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasarkan suara terbanyak jika mufakat bulat tidak bisa tercapai. Sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasarkan substansi hukum yang secara filosofis sesuai dengan *rechtsidee* Pancasila serta dengan prosedur yang benar.

3. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga tidak dibenarkan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial ekonomi akibat eksploitasi oleh pihak tertentu.
4. hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok tertentu berdasar besar kecilnya pemeluk agama. Indonesia adalah negara Pancasila (*religious nation state*), negara kebangsaan yang religius yang memberikan perlindungan terhadap setiap warganya untuk memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing tidak boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi.⁵⁹
5. hukum nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu berjiwa Pancasila, sehingga hukum nasional bukan hanya akan berkisar pada persoalan pemilihan bagian-bagian antara hukum adat dan barat, tetapi harus terdiri atas kaidah-kaidah ciptaan yang baru sesuai dengan kebutuhan dalam menyelesaikan persoalan yang baru pula.⁶⁰

Pancasila sebagai kaidah penuntun hukum ini harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum formal. Penglihatan atas ini karena dengan kedudukannya seperti itu Pancasila harus dijabarkan di dalam peraturan perundang-undangan dengan semuan kaidah penuntunnya.⁶¹ Materi muatan konstitusi juga tidak boleh bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 yang intinya mengandung nilai-nilai Pancasila. Konsekuensinya Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan dasar evaluasi dalam *judicial review* atas materi muatan undang-undang. Jadi undang-undang tidak hanya diuji terhadap Pasal-pasal UUD 1945, tetapi materi muatan undang-undang juga dapat diuji terhadap Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara", dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa "Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila". Intinya bahwa dalam negara hukum Pancasila bahwa semua peraturan perundang-undangan memuat isi yang secara berjenjang konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar pembentukan peraturan itu, yang puncaknya harus bersumber dari nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila.

4. TOLOK UKUR PANCASILA DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Idealnya dalam pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 harus dilihat kesesuaian antara undang-undang dengan Pancasila (norma Pembukaan) dan Pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945, mengingat norma keduanya berbeda. Proses penilaian pertentangan norma idealnya diawali dari Pancasila. Pandangan Mahfud MD, bahwa fungsi Mahkamah Konstitusi sangat terkait dengan Pancasila, Pancasila merupakan *general acceptance of the same philosophy of government* dari konstitusi, dengan demikian Pancasila yang menjadi dasar norma-norma konstitusional dan harus menjadi pedoman dan orientasi dalam melakukan penafsiran norma konstitusi.⁶²

Artinya bahwa Pancasila merupakan tolok ukur yang mengikat dalam pengujian undang-undang, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 disebutkan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal.⁶³ Dalam pandangan Maria Farida Indrati Suprpto bahwa UUD 1945 terdiri atas dua kelompok norma, pembukaan dan batang tubuh (pasal-pasal), Pembukaan UUD dimaknai sebagai *staatsfundamental norm* atau norma fundamental/ dasar negara, sedangkan Batang tubuh (pasal-pasal) dimaknai sebagai *staatsgrundgezts* atau aturan dasar negara.⁶⁴ Menurut Jimly Assididqie, bahwa Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*).⁶⁵

Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar kedudukannya lebih utama di bandingkan Pasal-Pasal UUD 1945 karena Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri,⁶⁶ atau jiwa Pancasila,⁶⁷ sehingga Pancasila dapat dikatakan mempunyai kedudukan sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar dan sumber bagi aturan dasar negara atau aturan pokok negara yaitu Pasal-Pasal

atau batang tubuh UUD 1945,⁶⁸ dan merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁶⁹ Pancasila sebagai norma dasar negara merupakan norma tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia dan sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya,⁷⁰ termasuk norma Pasal Undang-undang Dasar 1945. Pancasila juga merupakan cita hukum (*rechtsidee*) rakyat Indonesia dan merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi pada setiap peraturan perundang-undangan, dan merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut,⁷¹ sehingga jangan sampai keluar dari nilai-nilai Pancasila. Sedangkan Pasal-pasal UUD 1945 dimaknai sebagai *staatsgrundgeztz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara,

Pandangan Satya Arinanto bahwa dengan ditetapkannya Pancasila sebagai cita hukum dan sekaligus norma fundamental negara, maka sistem hukum Indonesia baik dalam pembentukannya, penerapan, dan penegakkanya (pengujian undang-undang: *penulis*) tidak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang konstitutif dan regulatif.⁷² Pandangan lain bahwa pembentukan hukum oleh pembentuk undang-undang maupun oleh Mahkamah Konstitusi harus menjadikan keseluruhan elemen negara hukum itu dalam satu kesatuan sebagai nilai standar dalam pembentukan maupun pengujian undang-undang.⁷³

Mahfud MD menyatakan bahwa tugas utama Mahkamah Konstitusi adalah menegakkan konstitusi, sehingga dalam praktik selalu mengutamakan ketentuan konstitusional berdasarkan UUD 1945. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, ketika Mahkamah Konstitusi menemukan undang-undang yang nyata-nyata bertentangan dengan konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi akan mengutamakan penegakan keadilan sesuai jiwa konstitusi, dengan alasan bahwa Pancasila menekankan pentingnya adil dan keadilan.⁷⁴ Pancasila menjadi tolok ukur/ batu uji, sehingga dapat menguji undang-undang langsung terhadap Pancasila atau Pembukaan UUD 1945, dalam praktik Mahkamah Konstitusi Pancasila diterjemahkan dalam putusan-putusan sebagai bentuk-bentuk penemuan keadilan substantif. Dalam hal ini, antara yang formal-prosedural dan/ atau substantif, Mahkamah Konstitusi memilih yang lebih adil sesuai dengan karakter kasus yang spesifik.⁷⁵

Misalnya, Putusan No.140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-undang No.1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pengujian ini menggunakan tolok ukur Sila 1 Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menurunkan Undang-Undang yang mewajibkan setiap penyelenggara pendidikan mengajarkan agama sebagai suatu mata pelajaran, sesuai dengan agama masing-masing. Mengajarkan agama berarti mengajarkan kebenaran keyakinan agama kepada peserta didik. Praktik demikian pada kenyataannya telah berlangsung lama dan tidak dipersoalkan legalitasnya. Oleh karenanya, domain keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah domain *forum internum* yang merupakan konsekuensi penerimaan Pancasila sebagai dasar negara.

Putusan ini sangat jelas menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur, namun putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ditolak karena tidak beralasan hukum, sehingga dalam putusan tersebut tidak ditemukan adanya pertentangan norma hukum Undang-Undang No.1/PNPS/Tahun 1965 terhadap Pancasila maupun Undang-undang Dasar 1945. Namun bangunan argumentasi Mahkamah Konstitusi sangat jelas dalam memaknai prinsip negara hukum Indonesia yang tidak harus sama dengan prinsip negara hukum dalam arti *rechtsstaat* maupun *the rule of law*. Prinsip negara hukum Indonesia harus dilihat dengan cara pandang UUD 1945, yaitu negara hukum yang menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai prinsip utama serta nilai-nilai agama yang melandasi gerak kehidupan bangsa dan negara, bukan negara yang memisahkan hubungan antara agama dan negara (*separation of state and religion*), serta tidak semata-mata berpegang pada prinsip individualisme maupun prinsip komunalisme.

Dalam pengujian undang-undang ini, Hakim Mahkamah Konstitusi adalah penjaga nilai-nilai Pancasila yang hidup di dalam masyarakat atau dapat menjadi perumus dari nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living of constitution*)⁷⁶ ini merupakan terobosan hukum berkeadilan substantif, bahwa dalam pengujian undang-undang tidak hanya menggunakan pendekatan tekstual saja tetapi kontekstual kemasyarakatan yang sangat berkaitan dengan dimensi keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Penggunaan pendekatan sosiologis ini ada benarnya, merujuk pada pandangan Satjipto Rahardjo yang meyakini bahwa tidak ada rumusan satu undang-undang pun yang absolut benar, lengkap, dan komprehensif. Oleh karena itu, menurut Satjipto penafsiran hukum

merupakan sebuah “sarana” yang dapat menjembatani kekurangan aturan objek yang dirumuskan dengan perumusannya, untuk itu menurut Satjipto penafsiran hukum progresif dibutuhkan untuk kembali memanusiasikan aturan hukum yang sangat kaku (formal).

Cara itu berguna agar hukum mampu mencapai kehendak tertinggi dari keinginan manusia di dunia yaitu kebahagiaan. Hukum berfungsi mencapai harapan-harapan tersebut, menurut Satjipto hendaknya hukum bisa memberikan kebahagiaan kepada rakyat dan bangsanya. Untuk mencapai kebahagiaan itu, hukum sebagai alat harus mampu dipraktikkan secara luar biasa dan progresif. Masyarakat memang membutuhkan ketertiban serta keteraturan, sebab itu masyarakat membutuhkan hukum. Namun ketertiban hukum tidak harus menghalangi manusia untuk bertindak progresif agar hukum menjadi hidup dan menyentuh aspek-aspek keadilan di masyarakat.⁷⁷

Berdasarkan uraian putusan di atas, dapat disederhanakan bahwa makna bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 yaitu adanya norma hukum baik materi (materiil) maupun proses pembentukannya (formil) yang tidak sesuai/berbeda dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945, ketidaksesuaian atau perbedaan tersebut yang menyebabkan peraturan di bawahnya tidak memiliki landasan keberlakuan, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini tentunya berlandaskan pemikiran bahwa Pancasila sebagai dasar, ideologi dan filsafat bangsa dan negara, serta merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga setiap materi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila,⁷⁸ dan Pasal-pasal dalam UUD 1945 merupakan kristalisasi nilai-nilai Pancasila yang tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Intinya dalam konteks ini bahwa Pancasila merupakan tolok ukur *constitutional review*, Pancasila yang dimaksud adalah Pancasila sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945.⁷⁹ Nilai-nilai Pancasila dalam pengujian undang-undang bersifat fleksibel sehingga lebih mudah mencapai keadilan substantif, lebih mudah mewujudkan tujuan hukum yang berkeadilan, berkemanfaatan, dan berkepastian hukum. Pancasila dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai dan menguji keberlakuan sebuah undang-undang dalam masyarakat, menilai benturan hukum antar undang-undang yang dapat menyebabkan tidak berjalannya negara hukum Pancasila, dan hal-hal lain yang tidak terkungkung

oleh teks.

Menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur pengujian undang-undang memiliki kelebihan: (1) lebih mengutamakan penegakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sesuai jiwa konstitusi, dengan alasan bahwa Pancasila menekankan pentingnya adil dan keadilan. (2) Merujuk pada hasil penelitian PusaKo, bahwa pengujian oleh lembaga yudisial merupakan suatu instrumen pengawasan terhadap penuangan Pancasila di dalam peraturan perundang-undangan, agar undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan falsafah bangsa (Pancasila),⁸⁰ baik substansi maupun prosedur pembuatannya. (3) Tolok ukur Pancasila akan mewujudkan makna sesungguhnya tentang pengujian norma hukum yang melindungi sistem nilai fundamental bangsa Indonesia, dalam hal ini tidak terbatas pada teks belaka tetapi lebih mengacu pada kontekstualisasi nilai-nilai Pancasila; (4) lebih mudah dalam mewujudkan negara hukum Pancasila, dan implementasi elemen-elemen dalam negara hukum Pancasila.

III. KESIMPULAN

Pancasila sebagai penuntutan kebijakan hukum dan tolok ukur pengujian undang-undang merupakan kajian ilmiah yang menempatkan Pancasila sebagai dasar pembentukan kebijakan hukum dan tolok ukur dalam pengujian undang-undang. Posisi Pancasila sebagai *staatsfundamental norm* yang mengharuskan setiap pembentukan dan pengujian undang-undang didasarkan oleh nilai-nilai, cita hukum dalam Pancasila. Pancasila dalam negara hukum Indonesia melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam pembentukan kebijakan hukum, yaitu: (1) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideology; (2) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus; (3) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; (4) hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban; (5) hukum nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu berjiwa Pancasila. Menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur pengujian undang-undang memiliki kelebihan: (1) lebih mengutamakan penegakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sesuai jiwa konstitusi, dengan alasan bahwa

Pancasila menekankan pentingnya adil dan keadilan. (2) Merujuk pada hasil penelitian PusaKo, bahwa pengujian oleh lembaga yudisial merupakan suatu instrumen pengawasan terhadap penguasaan Pancasila di dalam peraturan perundang-undangan, agar undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan falsafah bangsa (Pancasila),⁸¹ baik substansi maupun prosedur pembuatannya. (3) Tolok ukur Pancasila akan mewujudkan makna sesungguhnya tentang pengujian norma hukum yang melindungi sistem nilai fundamental bangsa Indonesia, dalam hal ini tidak terbatas pada teks belaka tetapi lebih mengacu pada kontekstualisasi nilai-nilai Pancasila; (4) lebih mudah dalam mewujudkan negara hukum Pancasila, dan implementasi elemen-elemen dalam negara hukum Pancasila.

CATATAN AKHIR

- ¹ Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda., *Op.Cit.*, hlm.162
- ² Mahfud MD, "Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009", dalam Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.hlm.12-13
- ³ Dardji Darmodiharjo (ed), 1985, *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.8
- ⁴ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm.13
- ⁵ Slamet Effendy Yusuf, dalam "Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila, Agus Wahyudi, dkk. (ed), *Op.Cit.*, hlm.315
- ⁶ Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa*, Sarasehan Nasional 2011 "Impelementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia, Yogyakarta dan Jakarta: UGM dan MKRI, 2011, hlm 17
- ⁷ Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum*
- Progresif)*, Padang dan Jakarta: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, hlm.100
- ⁸ *Ibid.*, hlm.101. lihat juga Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.308
- ⁹ Hamdan Zoelva, "Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, dkk (ed)., *Op.Cit.*, hlm.229
- ¹⁰ Sudjito Bin Atmoredjo, *Op.Cit.*, hlm.190
- ¹¹ Oemar Senoadji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, hlm.4-19
- ¹² Padmo Wahjono, dkk., 1989, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.4
- ¹³ Abdul Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media Publishing, Malang, hlm.86
- ¹⁴ Satya Arinanto, dalam "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, dkk (ed), *Op.Cit.*, hlm. 211
- ¹⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.90
- ¹⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *Tipe....Op.Cit.*, hlm.88-90
- ¹⁷ Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*,

- Total Media, Yogyakarta, hlm.101
- ¹⁸ Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung: Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.18-19
- ¹⁹ H.A.S Natabaya, "Manifestasi (Perwujudan) Nilai-Nilai Dasar dalam Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 2 Mei 2006, hlm.12
- ²⁰ Muchtarom HR., 2006, dalam "Pembangunan Hukum Nasional Dalam Konteks Global, Ahmad Gunawan dan Mu'ammam Ramadhan (Ed), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, Yogyakarta-Semarang, 84
- ²¹ H.A.S Natabaya, ""Manifestasi (Perwujudan) Nilai-Nilai Dasar dalam Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 2 Mei 2006, hlm.11
- ²² Notonegoro, 1988, *Pancasila Dasar Filsafat Negara*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.59
- ²³ Kaelan, 1993, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, hlm.98
- ²⁴ Muchtarom 2006, dalam "Pembangunan Hukum Nasional Dalam Konteks Global, Ahmad Gunawan dan Mu'ammam Ramadhan (Ed), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, Yogyakarta-Semarang.
- ²⁵ Kaelan, *Op.Cit.*, hlm.99
- ²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.67
- ²⁷ Fajrul Falaakh, "Konstitusi Dalam Berbagai Lapisan Makna", *Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 3 September 2006*, hlm.101
- ²⁸ H.A.S Natabaya, "Manifestasi, *Loc.Cit*
- ²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...Op.Cit.*, hlm.67
- ³⁰ *Ibid.*, hlm.113
- ³¹ H.A.S Natabaya, "Manifestasi, *Op.Cit.*, hlm.12-13
- ³² Kaelan, *Op.Cit.*, hlm.98
- ³³ H.A.S Natabaya, "Manifestasi, *Loc.Cit*
- ³⁴ Abdulah Kelib, "Menggal Kembali Pancasila Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia (Dalam Perspektif Hukum Islam), dalam Ahmad Gunawan dan Mu'ammam Ramadhan (Ed), *Op.Cit.*, hlm.264
- ³⁵ Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, Jakarta, hlm.487
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ H.A.S Natabaya, "Manifestasi, *Loc.Cit*
- ³⁸ Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, Jakarta, 548
- ³⁹ *Ibid.*, hlm.492
- ⁴⁰ Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Jawa Timur, hlm.19
- ⁴¹ H.A.S Natabaya, "Manifestasi...*Loc.Cit.*
- ⁴² *Ibid.*
- ⁴³ Yudi Latif, *Op.Cit.*, hlm.584-585
- ⁴⁴ *Ibid.*
- ⁴⁵ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.23
- ⁴⁶ Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm.25
- ⁴⁷ *Ibid.*
- ⁴⁸ Moh. Mahfud MD, dalam "Komisi Yudisial dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita", *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Komisi Yudisial, Jakarta, hlm.9
- ⁴⁹ Muladi, 2006, dalam "Pancasila Sebagai Margin of Appreciation Dalam Hukum Yang Hidup di Indonesia", dalam Ahmad Gunawan dan Mu'ammam Ramadhan (ed), *Op.Cit*, hlm.200
- ⁵⁰ *Ibid.*, hlm.201
- ⁵¹ Jazim Hamidi, Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Kompas, Jakarta, hlm.176
- ⁵² Hamid S.Attamimi, 1990, *Disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.309
- ⁵³ Satya Arinanto, dalam "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm.211
- ⁵⁴ I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, hlm.55
- ⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid I)*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm.197-198

- ⁵⁶ Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung: Redefenisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.77
- ⁵⁷ Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm.8
- ⁵⁸ Hasil Rekomendasi Sarasehan Nasional 2011
- ⁵⁹ Mahfud MD, *Konstitusi...Op.Cit.*, hlm.52-54
- ⁶⁰ Pandangan Sunarjati Hartono sebagaimana dikutip oleh Eman Suparman, 2006, dalam "Asal-usul serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia", dalam Ahmad Gunawan dan Mu'ammar Ramadhan, *Op.Cit.*, hlm.84
- ⁶¹ *Ibid.*, hlm.55
- ⁶² Mahfud MD, dalam "Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hlm.12-13 Ketentuan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa status Penjelasan UUD 1945 tidak lagi merupakan bagian dari naskah UUD 1945
- ⁶³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.48
- ⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis", *Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan 29 Desember 2007*, hlm.6
- ⁶⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.40
- ⁶⁶ Dahlan Thaib, Ni'matul Huda, dan Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm.84
- ⁶⁷ A.Hamid. S. Attamimi, *Disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Jakarta: Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, 1990, hlm.160
- ⁶⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.29
- ⁶⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm.159
- ⁷⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.41
- ⁷¹ Satya Arinanto, dalam "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hlm.211
- ⁷² Hamdan Zoelva, dalam " Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", dalam Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hlm.229
- ⁷³ Mahfud MD, dalam " Pancasila Sebagai Dasar Ideologi Negara", bahan pada *Kuliah Umum di Fakultas Hukum UII*, Yogyakarta, 6 Juni 2011, hlm.14-15
- ⁷⁴ *Ibid.*
- ⁷⁵ Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda., *Op.Cit.*, hlm.132
- ⁷⁶ **Feri Amsari**, dalam "Satjipto Rahardjo dalam Jagat Ketertiban Hukum Progresif, *Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009*, hlm.181
- ⁷⁷ *Ibid.*, hlm.22
- ⁷⁸ Moh.Mahfud MD, *Pancasila sebagai...Op.Cit.*, hlm.27
- ⁷⁹ Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda., *Op.Cit.*, hlm.162
- ⁸⁰ Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda., *Op.Cit.*, hlm.162

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta.
- Abdul Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media Publishing, Malang
- Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Ahmad Gunawan dan Mu'ammar Ramadhan (Ed), 2010, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, Yogyakarta-Semarang
- A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta.
- I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah*

- Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid I)*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta
- , 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta
- Kaelan, 1993, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta
- Muladi (ed), 2005, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT.Refika Aditama, Bandung
- Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung: Redefenisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Notonegoro, 1988, *Pancasila Dasar Filsafat Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Oemar Senoadji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta
- Padmo Wahjono, dkk., 1989, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya
- Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Jawa Timur
- Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, Jakarta
- Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Muchtarom HR., 2006, dalam "Pembangunan Hukum Nasional Dalam Konteks Global, Ahmad Gunawan dan Mu'ammar Ramadhan (Ed), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar-IAIN Walisongo-PDIH Undip, Yogyakarta-Semarang
- M.Fajrul Falaakh, dalam dalam "Konstitusi Dalam Berbagai Lapisan Makna", *Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 3 September 2006*
- Satya Arinanto, dalam "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Slamet Effendy Yusuf, dalam "Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Sudjito bin Atmoredjo, dalam "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila", Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi, Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

MAKALAH DAN ARTIKEL:

- Deklarasi Bulaksumur, dibacakan pada saat Kongres Pancasila 1 Juni 2009
- Laica Marzuki, dalam "Konstitusi dan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010
- Mahfud MD, "Ceramah Kunci Ketua Mahkamah Konstitusi Pada Kongres Pancasila Pada Tanggal 30 Mei 2009", dalam Agus Wahyudi, Rofiqul Umam Ahmad, Saldi Isra, Sindung Tjahyadi, dan Yudi Latif (ed), 2009, *Proceeding Kongres Pancasila: Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama UGM dengan Mahkamah Konstitusi,

JAMALUDINGHAFUR
ALLAN FATCHAN GANI
WARDHANA
Dosen HTN& Peneliti pada Pusat Studi
Hukum Konstitusi
Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia
Email: jamaludinghafur@uii.ac.id,
allanfatchanganiw@gmail.com

Revitalisasi Fungsi Rekrutmen Partai Politik dalam Menyeleksi Calon Anggota Legislatif Sebagai Upaya Penguatan Demokrasi Pancasila

ABSTRAK

Secara ideal partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Fungsi partai politik salah satunya ialah rekrutmen politik untuk menyiapkan dan menyeleksi calon legislatif. Dengan melihat peranan dan fungsi partai politik yang sangat vital dalam alam demokrasi maka mewujudkan rekrutmen partai politik yang baik dan bersih menjadi hal yang sangat urgen dan mendesak. Penelitian ini berusaha untuk mencari jawaban atas pertanyaan: Pertama, apa urgensi revitalisasi fungsi rekrutmen parpol dalam menyeleksi calon anggota legislatif? Kedua, bagaimana relevansi konsep revitalisasi fungsi rekrutmen parpol dengan penguatan demokrasi pancasila? Hasil analisis menyimpulkan, bahwa, *Pertama*, Revitalisasi rekrutmen parpol memiliki urgensi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Secara filosofis, parpol merupakan perangkat demokrasi. Baik buruknya demokrasi ditentukan oleh parpol. Secara sosiologis, masyarakat banyak yang geram terhadap parpol saat ini karena banyaknya kader parpol yang terjerat kasus hukum. Secara yuridis, Undang-Undang Partai Politik memberikan amanat kepada parpol untuk melakukan rekrutmen secara demokratis dan terbuka. Ketiga landasan tersebut harus diterjemahkan dengan cara menerapkan asas akuntabilitas dan asas transparansi dalam merekrut calon-calon pemimpin. Selain itu, rakyat juga dapat dilibatkan dalam proses rekrutmen itu dengan diberi akses untuk ikut menyeleksi calon anggota legislatif yang akan diusung dalam pemilu. *Kedua*, parpol harus menanamkan nilai-nilai demokrasi berbasis Pancasila dalam proses rekrutmen. Kelima sila Pancasila harus tercermin dalam proses rekrutmen parpol dalam menjaring calon legislatif. Konkritnya parpol melakukan kontrak politik yang konstruktif. Partai politik harus menggaransi calon legislatif yang akan bertarung di Pemilu 2019 agar wakil-wakil rakyat yang kelak akan duduk di parlemen benar-benar mempunyai kapabilitas dan integritas.

Kata Kunci: Demokrasi, Pancasila, Partai Politik, Rekrutmen, Revitalisasi.

PENDAHULUAN

Terdapat adagium yang menyatakan "*Political Parties created Democracy*" yang bermakna bahwa baik buruknya kualitas demokrasi ditentukan oleh seberapa baik dan buruk kualitas partai politik. Adapun partai politik mempunyai peranan yang sangat penting dalam dalam sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis. Menurut Schattscheider, ditegaskan bahwa partai politik sebetulnya yang menentukan demokrasi dengan menyebut "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*".¹

Pembahasan terkait partai politik dan demokrasi di atas tentu berkorelasi dengan Pemilihan Umum (Pemilu), dimana pemilu juga merupakan wujud dari demokrasi. Pemilu merupakan elemen atau pilar yang sangat penting dalam suatu negara yang menganut bentuk pemerintahan demokrasi, terlebih bagi negara Indonesia. Pemilu merupakan pranata yang berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.² Adapun mekanisme pemilu yang mencerminkan kedaulatan rakyat harus berjalan sesuai asasnya, yaitu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu, prinsip keabsahan pemerintahan secara prosedural dan substansial yang mensyaratkan keterbukaan pertanggungjawaban politik dan mekanisme kontrol yang kuat dan efektif akan senantiasa terwujud apabila asas pemilu tersebut terimplementasikan dalam praktik.³

Rujukan konstitusional mengenai Pemilu ialah Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Lebih lanjut Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 telah mengatur bahwa "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tegas kiranya partai politik dinyatakan sebagai infrastruktur politik yang memiliki peran utama untuk melakukan rekrutmen kepemimpinan politik dalam rangka pengusulan calon legislatif yang akan diikuti pada kontestasi pemilu.

Miriam Budiharjo mengatakan bahwa sekurang-kurangnya terdapat 4 (empat)

fungsi Partai yakni:⁴ (a) Sebagai sarana komunikasi politik; (b) Sebagai sarana sosialisasi politik; (c) Sebagai sarana rekrutmen politik; dan (d) Sebagai sarana pengatur konflik. Dalam fungsinya sebagai sarana rekrutmen politik, Partai politik memiliki peranan yang besar dalam menjaring, menyiapkan, dan menyeleksi calon legislatif baik di level pusat hingga level daerah. Ketentuan rekrutmen politik tersebut juga diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 *jo.* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang mengatur bahwa parpol berkeharusan melakukan fungsi rekrutmen kepemimpinan politik terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi anggota parpol serta bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari hal di atas, partai politik harus aktif mencari, meneliti, dan mendesain sebaik-baiknya kandidat yang akan bersaing dalam pemilu. Dengan demikian, Partai politik dapat menempatkan kader-kader terbaiknya dilembaga legislatif maupun eksekutif, kemudian menyampaikan dan mendesakkan kepentingan masyarakat tuntut dibuat kebijakan pemerintah.⁵ Kehadiran sumber daya manusia yang berkualitas, berkapabilitas serta berintegritas dalam berpolitik tentu dapat mewujudkan citra parpol dan lembaga pemerintah yang semakin baik dimata publik.

Saat ini, terdapat momentum bagi parpol untuk melakukan perbaikan sekaligus revitalisasi fungsi rekrutmennya. Baru saja, Komisi Pemilihan Umum (KPU) memberlakukan larangan mantan narapidana kasus korupsi menjadi Calon Legislatif (Caleg). Menurut KPU, mantan napi korupsi tidak layak menduduki jabatan publik karena telah berkhianat terhadap jabatannya. Hal tersebut diatur dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dimana diatur dalam Pasal 4 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) *Partai Politik dalam mengajukan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak, kesempatan, dan menerima pelayanan yang setara berdasarkan peraturan perundang-undangan.*
- 2) *Setiap Partai Politik melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART, dan/atau peraturan internal masing-masing Partai Politik.*
- 3) *Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud*

pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi

Berdasarkan ketentuan di atas, Parpol diwajibkan secara demokratis dan terbuka untuk melakukan seleksi terhadap bakal calon anggota legislatif. Bahkan dalam Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 di atas, khusus mantan terpidana kasus korupsi, kasus narkoba, dan kasus kejahatan seksual terhadap anak dilarang ikut untuk menjadi calon legislatif. Dikaitkan dengan prinsip pemilu yang demokratis, bahwa lahirnya wakil rakyat yang berkualitas, dan memiliki integritas moral merupakan prasyarat penting. Hal tersebut tentu harus diupayakan. Partai politik harus menyediakan caleg yang berkualitas. Hal ini dapat diatur dalam aturan internal parpol untuk menggaransi caleg yang akan bertarung di Pemilu 2019. Penggaransian ini, selain sebagai upaya revitalisasi fungsi rekrutmen parpol juga dimaksudkan agar wakil-wakil rakyat yang kelak akan duduk di parlemen benar-benar mempunyai kapabilitas dan integritas. Pengaturan semacam itu dapat dirumuskan dalam peraturan internal partai. Hal ini mendesak untuk dilakukan karena parpol merupakan satu-satunya kendaraan bagi masyarakat untuk memilih wakil rakyat di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota pada pesta demokrasi nasional tahun depan. Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini adalah: (1) Apa urgensi revitalisasi fungsi rekrutmen parpol dalam menyeleksi calon anggota legislatif?, (2) Bagaimana relevansi revitalisasi fungsi rekrutmen parpol dengan upaya penguatan demokrasi Pancasila?

PEMBAHASAN

A. URGENSI REVITALISASI FUNGSI REKRUTMEN PARPOL DALAM MENYELEKSI CALON ANGGOTA LEGISLATIF

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.⁶ Fungsi partai politik antara lain sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik.⁷ Dengan demikian, partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi.⁸ Untuk itu dapat

dikatakan bahwa sebenarnya esensi dari partai politik adalah sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis.

Partai politik adalah salah satu sarana untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis. Mengapa? Karena dalam sistem politik yang demokratis salah satu cirinya adalah jaminan terhadap hak asasi manusia. Partai politik itu sendiri berdiri berdasarkan Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945. Affan Gaffar menyatakan bahwa dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*)⁹. Selain itu dalam sistem politik yang demokratis itu masyarakat diberikan kewenangan atau hak untuk menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin mereka. Hal ini menjadi konsekuensi yang logis dari sebuah sistem yang bernama kedaulatan rakyat.

Terdapat 3 landasan utama, terkait urgensi revitalisasi fungsi rekrutmen politik, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. *Pertama*, dalam landasan filosofis, fungsi rekrutmen parpol berkaitan erat dengan majunya demokrasi sebuah negara. Demokrasi memang lebih dahulu muncul daripada partai politik, akan tetapi dalam sistem demokrasi modern keduanya tidak dapat dipisahkan. Bahkan sistem politik demokrasi tidak mungkin eksis tanpa partai politik dan sistem kepartaian. Partai politik dalam sistem politik demokrasi memiliki sejumlah peran:

- a. Merupakan instrumen suksesi kekuasaan melalui pemilihan umum (peralihan kekuasaan secara periodik dan tertib);
- b. memobilisasi pendapat publik;
- c. menjadi sarana bagi warga negara menyalurkan aspirasinya;
- d. menjadi sarana partisipasi warga negara dalam proses politik dan konstitusional dan dalam melaksanakan hak sipil dan politik;
- e. memediasi berbagai organisasi masyarakat sipil dengan lembaga negara;
- f. memperjuangkan aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijakan publik;
- g. menawarkan calon pemimpin negara; dan
- h. menawarkan kohesi dan disiplin dalam pemerintahan dan partai oposisi menuntut akuntabilitas pemerintah kepada parlemen dan rakyat.¹⁰

Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai

konsekuensi dari demokrasi, yaitu¹¹:

- a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa unsur paksaan;
- c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
- d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitmen*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

Berdasarkan hal di atas, dapat ditarik korelasi bahwa dalam demokrasi harus ada rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitmen*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan Negara. Partai politik yang merupakan salah satu aktor utama demokrasi, partai politik secara internal juga harus demokratis (*intra-party democracy*).

Kedua, landasan sosiologis. Masyarakat saat ini sangat geram dan bahkan antipati terhadap partai politik yang disebabkan banyaknya kader partai politik di level pusat maupun daerah terjerat kasus korupsi. Indonesian Corruption Watch (ICW) dalam laporan tahunan pada tahun 2015 bahwa salah satu elemen penting dalam demokrasi adalah eksistensi partai politik. Namun parpol masih menghadapi banyak masalah internal, yakni buruknya tata kelola partai, tidak transparannya pengelolaan pendanaan partai, buruknya mekanisme rekrutmen internal, dan tradisi demokrasi internal yang belum hadir.¹² Dari hal tersebut, reformasi partai politik menjadi hal yang mendesak sebagai upaya solutif untuk melahirkan wakil rakyat yang berintegritas. Selama ini kita mengenal asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menghasilkan pemerintahan yang baik dan bersih dari praktik korupsi. Asas-asas itu bisa kemudian diadopsi ke dalam sistem partai politik. Ada dua asas penting yang bisa diadopsi yaitu asas akuntabilitas dan asas keterbukaan atau transparansi.

Transparansi menjadi bagian penting dalam konsep *good governance* yang berkembang pada dasawarsa 1980-an. Dalam publikasi berjudul "*Development in Practice, Governance: The World Bank Experience*" (1994), Bank Dunia (World Bank) mengemukakan sejumlah karakteristik 'good governance', yaitu: (i) masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, (ii) terbuka, (iii) pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, (iv) eksekutif yang bertanggungjawab, (v) birokrasi yang profesional, dan (vi) aturan hukum.¹³ Untuk memperoleh predikat *good governance* tersebutlah setiap lembaga maupun pemerintahan harus terbuka dalam menjalankan kebijakannya, dimaksudkan agar masyarakat luas dapat mengetahui dan mengawasinya. Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak – pihak yang berkepentingan.¹⁴

Setidaknya ada empat fungsi penting dari transparansi yang disampaikan oleh Philipus M. Hadjon. Di antaranya adalah¹⁵

- a. Fungsi partisipasi, keterbukaan sebagai alat bagi warga untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri.
- b. Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan, keterbukaan pada satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk memberi pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat bagi warga untuk mengawasi penguasa.
- c. Fungsi kepastian hukum, keputusan-keputusan penguasa tertentu yang menyangkut kedudukan hukum para warga, demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka.
- d. Fungsi hak dasar, keterbukaan dapat memajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebebasan mengeluarkan pendapat dan hak untuk berkumpul dan berbicara.

Berangkat dari pemahaman di atas, pada dasarnya transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil – hasil yang dicapai. Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek

kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.¹⁶ Oleh karena itu, transparansi menjadi hal yang penting untuk diterapkan dalam setiap kelembagaan mengingat fungsi penting yang melekat pada transparansi tersebut. Tidak terkecuali adalah partai politik, sebagai organisasi publik partai politik harus memberikan transparansi kepada masyarakat berkenaan dengan kebijakan yang diambilnya yang menyangkut kepentingan publik. Diantara kebijakan yang menyangkut kepentingan publik tersebut adalah dalam melakukan rekrutmen politik dalam rangka menentukan bakal calon anggota legislatif. Dalam melakukan rekrutmen tersebut, partai politik harus memberikan transparansi terkait, persyaratan, mekanisme dan prosedur pemilihan bakal calon. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk pengawasan terhadap proses rekrutmen, sehingga meminimalisir terjadinya transaksi politik yang tidak rasional, seperti pencalonan kandidat tertentu yang hanya ditentukan melalui pertimbangan modal semata dan mengabaikan aspek yang lainnya.

Perlu dipertimbangkan bahwa dalam hal rekrutmen, partai politik harus menggunakan kedua asas itu. Akuntabilitas bermakna bahwa setiap kegiatan dan hasil dari rekrutmen politik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di suatu negara. Keterbukaan bermakna membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur tentang proses rekrutmen politik. Sehingga disini mencegah adanya politik transaksional serta rekrutmen yang koruptif.

Ketiga, landasan yuridis. Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, dalam Pasal 29 ayat (2) diatur bahwa "Rekrutmen bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan". Adanya kata frasa demokratis dan terbuka ini sejalan dengan konsep transparansi seperti yang telah dijelaskan di atas.

Dalam konsep Hak Asasi Manusia (HAM), keterbukaan informasi menjadi hak setiap orang. Hak atas kebebasan memperoleh informasi merupakan HAM yang timbul dari *natural right* (hak-hak yang sejak manusia lahir) yang termasuk didalamnya antara lain hak untuk hidup, hak atas kemerdekaan dan hak milik.

Abid Husein seorang pelopor untuk PBB dalam laporannya menyatakan bahwa “kebebasan informasi merupakan salah satu HAM yang sangat penting, sebab kebebasan tidak akan efektif apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi, oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat haruslah diperhatikan.”¹⁷

Dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Right*) atau yang biasa disingkat dengan DUHAM yang dideklarasikan oleh Majelis Umum pada tanggal 10 Desember 1948, keterbukaan informasi diakui sebagai salah satu hak yang harus dipenuhi. Sebagai tindak lanjut atas ketentuan ini, Indonesia sebagai salah satu negara yang turut menyetujuinya telah mencantumkan hak tersebut dalam konstitusi, yaitu tertuang dalam Pasal 28 F, yang berbunyi bahwa “*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*”

Terlebih saat ini terdapat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang secara komprehensif mengatur kewajiban badan/pejabat untuk memberikan akses informasi, dokumen dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarnya. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik juga mengatur klasifikasi informasi sedemikian rupa sehingga memberikan kepastian hukum tentang informasi-informasi apa saja yang wajib dibuka kepada publik dan informasi apa saja yang bisa dikecualikan dalam periode tertentu.¹⁸

Bertolak pada hal tersebut, diketahui bahwa transparansi informasi menjadi kebutuhan penting bagi setiap orang untuk dapat turut serta dalam kegiatan kelembagaan. Menurut Burkens, transparansi (keterbukaan) memberikan makna bahwa dalam banyak bidang kegiatan pemerintahan, masyarakat ikutserta langsung dalam proses persiapan, kebijaksanaan dan pembentukan keputusan. Transparansi pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Peran serta merupakan bentuk jaminan bagi masyarakat dalam pengambilan atau pihak yang pada umumnya juga dapat mengajukan keberatan melawan keputusan jika itu tidak setuju.¹⁹

Oleh karena itu, partai politik yang sejatinya adalah salah satu pilar demokrasi

tidak terlepas dari kewajiban untuk memberikan transparansi pada masyarakat. Selain itu partai politik merupakan badan hukum publik yang dibentuk sebagai wadah masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat. Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara.²⁰ Dalam rangka memainkan peran penghubung tersebutlah, partai politik memiliki fungsi yang sangat penting yaitu sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.²¹

Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di atas, maka revitalisasi fungsi rekrutmen partai politik menjadi hal yang sangat mendesak untuk dilakukan. Masyarakat yang saat ini geram dengan parpol harus dijawab dengan rekrutmen yang benar-benar mencerminkan akuntabilitas dan keterbukaan. Rekrutmen yang demokratis dan transparan akan menghasilkan calon-calon pemimpin yang sesuai dengan keinginan rakyat. Apabila rekrutmen di parpol berjalan baik, maka demokrasi akan berjalan dengan baik pula. Adapun upaya revitalisasi rekrutmen fungsi parpol itu adalah dengan menerapkan asas akuntabilitas dan asas transparansi dalam merekrut calon-calon pemimpin. Selain itu, rakyat juga dapat dilibatkan dalam proses rekrutmen itu dengan diberi akses untuk ikut menyeleksi calon anggota legislatif yang akan diusung dalam pemilu.

1. Relevansi Revitalisasi Fungsi Rekrutmen Partai Politik dengan Penguatan Demokrasi Pancasila

Setiap sistem demokrasi yang berjalan di suatu negara, terdapat nilai-nilai yang mengiringinya. Demokrasi di Indonesia tentu memiliki nilai. Adapun nilai-nilai demokrasi harus menjadi acuan dasar dalam penyelenggaraan demokrasi. Nilai-nilai demokrasi seperti yang dijelaskan oleh ilmuwan politik Henri B. Mayo adalah sebagai berikut²²:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi

dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa negara perbedaaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memperhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk mempengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*); dalam setiap masyarakat yang memordenisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan, dan sebagainya. pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membina jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
3. Menjalankan pergantian kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*); golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif; mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggungjawab.
5. Mengakui dan menganggap wajar adanya keragaman (*diversity*) yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku; untuk hal ini

- perlu terselenggaranya suatu masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut sebagai suatu gaya hidup (*way of life*). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Senada dengan nilai-nilai demokrasi yang dikemukakan oleh Mayo di atas, Adnan Buyung Nasution juga mengatakan bahwa²³:

“Demokrasi bukan hanya cara, alat, atau proses, tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma demokrasi. Tegasnya demokrasi bukan hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus kita bangun terus-menerus sebagai suatu proses yang pasti akan memakan waktu.”

Apa yang dijelaskan oleh Mayo dan Buyung Nasution mempunyai titik taut dalam hal berdemokrasi. Intinya dalam berdemokrasi kita semua harus menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi itu sendiri, karena dengan mengerti, memahami, dan kemudian menjalankan nilai-nilai demokrasi itulah maka secara otomatis demokrasi menjadi sehat dan produktif. Tentunya nilai-nilai tersebut diatas sangat relevan untuk ditanamkan ke dalam sistem demokrasi yang sedang kita anut, tidak terkecuali dalam pengelolaan partai politik.

Nilai-nilai demokrasi yang ada di Indonesia dapat merujuk kepada falsafah bangsa yaitu Pancasila. Kelima sila harus tercermin dalam proses rekrutmen parpol dalam menjaring calon legislatif. *Pertama*, sila Ketuhanan Yang Maha Esa, dapat dimaknai bahwa rekrutmen caleg harus ditujukan untuk mencari

calon-calon anggota legislatif yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini tercermin dalam sikap dan perilakunya yang tidak koruptif dan mempunyai rekam jejak yang lurus.

Kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab. Rekrutmen politik harus menjunjung tinggi kemanusiaan, dimana proses rekrutmen dapat dilakukan tanpa adanya mahar politik serta praktik-praktik yang dapat merusak pengkaderan. *Ketiga*, persatuan Indonesia, dimana dapat dimaknai bahwa dalam rekrutmen harus mempertimbangkan dan memberi kesempatan bagi kader dari berbagai macam latar belakang suku, ras, agama, dan golongan. Tidak boleh ada diskriminasi dalam menentukan calon legislatif.

Keempat, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan. Hal ini dapat dimaknai bahwa rekrutmen politik harus melibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partai politik tidak dibenarkan melakukan oligarki. Robert Michels, yang dikenal sebagai teoritis tentang *Iron Law of Oligarchy*, mengungkapkan kekhawatiran bahwa organisasi politik yang berlingkup besar seperti partai politik, bahkan setiap organisasi besar, cenderung dikelola secara oligarkis yang lebih melayani kepentingan sendiri daripada kepentingan organisasi.² Menurut Michels Organisasi yang pada awalnya idealistik dan demokratis kemudian didominasi oleh sekelompok kecil pemimpin yang menggunakan kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan juga untuk mempertahankan jabatannya. Semua organisasi yang kompleks, termasuk partai politik cenderung dikelola secara oligarkis karena kegiatan sehari-hari organisasi yang kompleks itu tidak mungkin dikelola oleh keanggotaan massal. Tidak mungkin memanggil massa anggota bersidang setiap kali partai politik hendak membuat keputusan. Pengambilan keputusan lebih dapat dilakukan oleh sekelompok kecil kalangan profesional yang penuh-waktu memimpin dan mengarahkan organisasi.²⁴

Hal ini senada dengan Jimly Ashiddiqie yang mengatakan bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi partai politik terkadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik, diperlukan beberapa mekanisme penunjang, antara lain:

1. Mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan

- mengenai hal tersebut sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam AD/ART partai politik yang bersangkutan sesuai dalam tradisi *rule of law*;
2. Mekanisme keterbukaan partai melalui masyarakat di luar partai politik harus dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui partai politik;
 3. Penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara;
 4. Berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik;
 5. Kuatnya jaminan kebebasan berpikir dan berekspresi, serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai.²⁵

Berkaitan dengan hal di atas, pandangan para ilmuwan politik tentang unsur atau faktor yang membuat demokrasi berfungsi dapat dipilah menjadi dua. *Pertama* diwakili oleh Sartori yang menilai kompetisi antar-partai politik lebih menentukan daripada demokrasi partai secara internal.²⁶ *Kedua*, para ilmuwan politik yang menilai demokrasi partai secara internal sebagai faktor yang paling menentukan berfungsinya demokrasi dalam negara dan masyarakat. Para ilmuwan politik kelompok kedua ini sependapat tentang pentingnya demokratisasi partai politik secara internal, tetapi terdapat perbedaan dalam konseptualisasi dan indikator demokrasi partai secara internal. Sebagian memandang demokrasi partai lebih sebagai kemampuan partai dalam agregasi kepentingan, formulasi kebijakan publik, perekrutan kandidat yang memiliki kemampuan, dan mencerminkan aspirasi dan kepentingan publik (pemilih yang lebih luas) daripada partisipasi anggota dalam proses pembuatan keputusan, transparansi, dan pemilihan pengurus.

Para ahli yang lain lebih mengedepankan keterlibatan para anggota dalam penentuan calon anggota DPR dan DPRD serta penentuan calon kepala pemerintahan, baik pada tingkat nasional maupun lokal. Menurut Richard S. Katz, seleksi kandidat merupakan salah satu fungsi khas partai politik dalam demokrasi. Hal ini tidak hanya karena seleksi kandidat untuk bersaing pada pemilihan umum merupakan salah satu fungsi yang membedakan partai politik dari organisasi lain yang mungkin berupaya mempengaruhi hasil pemilihan umum dan keputusan yang akan diambil pemerintah. Kekhasan fungsi itu juga karena kandidat yang dinominasikan memainkan peran penting dalam

menentukan karakteristik partai politik yang bersangkutan di depan publik.²⁷ Kandidat partai itulah yang lebih banyak menggambarkan wajah partai kepada publik dalam pemilihan umum. Karena itu partisipasi para anggota partai dalam penentuan kandidat menjadi suatu keharusan.

Kendatipun demikian, Menurut Jimly Asshiddiqie partai politik tidak bebas dari kecenderungan bersifat oligarkis. Partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya dilapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.²⁸ Ditambah lagi tindakan yang mengatasnamakan rakyat tersebut tidak dibarengi dengan sikap terbuka lebih bersikap elitis dan eksklusif. Kesan inilah yang kerap kali dinilai oleh rakyat bahwa partai politik jauh dari harapan rakyat, padahal partai politik merupakan penyambung lidah rakyat dalam tampuk kekuasaan.

Sikap oligarkis partai politik tersebut nampak dalam proses rekrutmen calon yang kemudian akan ditempatkan dalam jabatan strategis, seperti sebagai anggota dewan maupun kepala daerah. Perekrutan oleh partai politik acapkali hanya melalui pertimbangan pragmatis berupa pertimbangan material dan status sosial dan prosedurnya pun tidak dilaksanakan secara terbuka. Maka untuk menghindari keoligarkisan tersebut, nilai 'kerakyatan' harus diterapkan dalam proses rekrutmen parpol. Rakyat di masing-masing daerah harus dilibatkan dalam menentukan calon legislatif.

Kelima, nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat dimaknai bahwa proses rekrutmen politik pada akhirnya harus menghasilkan calon yang berkompeten dan berintegritas yang dalam jangka panjang diharapkan dapat membawa manfaat untuk kesejahteraan rakyat.

Kelima nilai di atas harus diterjemahkan melakukan kebijakan parpol dalam merekrut calon legislatif. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh Partai Politik untuk menanamkan nilai itu adalah dengan melakukan kontrak politik yang konstruktif. Partai politik harus menggaransi calon legislatif yang akan bertarung di Pemilu 2019. Penggaransian ini dimaksudkan agar wakil-wakil rakyat yang kelak akan duduk di parlemen benar-benar mempunyai kapabilitas dan integritas. Berkapabel dan berintegritas disini termasuk pula rekam jejak mengenai cara-cara yang pernah digunakan oleh wakil rakyat saat berkampanye.

Hal ini sangat mendesak untuk dilakukan karena partai politik merupakan satu-satunya kendaraan bagi masyarakat untuk memilih wakil rakyat di DPR

pada pesta demokrasi bulan depan. Mau tidak mau rakyat harus memilih wakil rakyat yang diusung parpol pada Pemilu Legislatif karena pada dasarnya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan yang basisnya adalah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.²⁹ Adanya Penggaransian caleg ini juga dalam rangka mengidealkan fungsi rekrutmen serta meminimalisir keoligarkisan partai politik. Tentunya hal ini memerlukan mekanisme. Dalam konteks ini mekanisme yang dimaksud adalah mekanisme internal partai politik itu sendiri melalui pengaturan tertulis yang intinya berisi bahwa partai politik harus menggaransi calegnya agar caleg yang kelak akan duduk di parlemen adalah legislator yang berkapabilitas, berintegritas serta ulung dalam menerjemahkan aspirasi rakyat.

Dengan revitalisasi rekrutmen parpol yang baik dan bersih serta setia menggandeng nilai-nilai Pancasila, maka ke depan parpol akan ‘disukai’ oleh rakyat dan dalam jangka panjang demokrasi di Indonesia akan lebih produktif. Nilai-nilai Pancasila harus memandu gerak langkah demokrasi di Indonesia, sehingga kehidupan demokrasinya akan berjalan sesuai nilai-nilai keIndonesiaan. Oleh karena itu, revitalisasi rekrutmen parpol memiliki relevansi dengan upaya penguatan Demokrasi Pancasila.

PENUTUP

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, Revitalisasi fungsi rekrutmen partai politik menjadi hal yang sangat mendesak untuk dilakukan. Secara filosofis, demokrasi dan parpol memiliki korelasi yang sangat erat. Dalam demokrasi harus ada rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan Negara. Secara sosiologis, proses rekrutmen saat ini masih banyak masalah. Selain tidak transparan, masyarakat saat ini sangat geram dan bahkan antipati terhadap partai politik yang disebabkan banyaknya kader partai politik di level pusat maupun daerah terjerat kasus korupsi. Secara yuridis, Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik memberikan amanat kepada parpol untuk melakukan rekrutmen secara demokratis dan terbuka. Upaya revitalisasi itu adalah dengan menerapkan asas akuntabilitas dan asas transparansi dalam merekrut calon-calon pemimpin. Selain itu, rakyat

juga dapat dilibatkan dalam proses rekrutmen itu dengan diberi akses untuk ikut menyeleksi calon anggota legislatif yang akan diusung dalam pemilu.

Kedua, upaya di atas harus dibarengi dengan upaya parpol untuk menanamkan nilai-nilai demokrasi dalam proses rekrutmen. Nilai-nilai demokrasi yang ada di Indonesia dapat merujuk kepada falsafah bangsa yaitu Pancasila. Kelima sila harus tercermin dalam proses rekrutmen parpol dalam menjaring calon legislatif. Nilai-nilai Pancasila harus memandu gerak langkah demokrasi di Indonesia, sehingga kehidupan demokrasinya akan berjalan sesuai nilai-nilai keIndonesiaan. Oleh karena itu, revitalisasi rekrutmen parpol memiliki relevansi dengan upaya penguatan Demokrasi Pancasila. Konkritnya parpol melakukan kontrak politik yang konstruktif. Partai politik harus menggaransi calon legislatif yang akan bertarung di Pemilu 2019 agar wakil-wakil rakyat yang kelak akan duduk di parlemen benar-benar mempunyai kapabilitas dan integritas. Berkapabel dan berintegritas disini termasuk pula rekam jejak mengenai cara-cara yang pernah digunakan oleh wakil rakyat saat berkampanye.

BIODATA PENULIS

1. Jamaludin Ghafur, SH., MH

Lahir di Situbondo, 5 April 1986. Menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini sedang menempuh S3 di Universitas Indonesia (UI) dan merupakan Dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

2. Allan Fatchan Gani Wardhana, SH., MH

Lahir di Purworejo, 5 Agustus 1992. Menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini menjadi Dosen Hukum Tata Negara dan Peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

CATATAN AKHIR

- ¹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.401.
- ² Mohtar Pabotinggi, 1998, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 2.
- ³ Abdul Mukhtie Fadjar, 2013, *PEMILU Perselisihan Hasil Pemilu dan DEMOKRASI*, Setara Press, Malang, hlm.1-2.
- ⁴ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, edisi revisi, Jakarta, hlm. 163-164.
- ⁵ Didik Supriyanto dan LiaWulandari, 2012, *Bantuan Keuangan Partai Politik*, Yayasan Perludem, Jakarta, hlm.1.
- ⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm. 404.
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Op.Cit.*, hlm. 401.
- ⁹ Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm.

- 9.
- ¹⁰ The CAPF Bill Digest, Issue 01/07 Juli 2007, pp2 sebagaimana dikutip dari S.K. Simba, *Internal Governance Structures of Political Parties in Democratic Governance*, paper presented at the 1st EAC Consultative Meeting for Political Parties in East Africa yang dilaksanakan pada 15-16 September 2011 di Nairobi, Kenya. Dikutip dalam Ramlan Surbakti & Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Cet Pertama, Jakarta, 2013, hlm. 5.
- ¹¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 15.
- ¹² Annual Report Indonesian Corruption Watch, Tahun 2015, hlm. 11.
- ¹³ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, hlm. 665.
- ¹⁴ Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004, hlm. 30.
- ¹⁵ Philipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, 1994, hlm. 282.
- ¹⁶ Amin Rahmannurrasjid, 2008, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintah yang Baik di Daerah*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 85.
- ¹⁷ Sirajudin, Didik Sukrino, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 108-109.
- ¹⁸ *Ibid.*, hlm. 113-114.
- ¹⁹ Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 39.
- ²⁰ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hlm. 153.
- ²¹ *Ibid.*, hlm. 161.
- ²² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hlm. 118.
- ²³ Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm 3-4.
- ²⁴ *Ibid.*, hlm. 6.
- ²⁵ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hlm.63-67.
- ²⁶ Giovanni Sartori, 1976, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press, yang dikutip dalam Ramlan Surbakti & Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 7.
- ²⁷ Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, dalam Party Politics, Volume 7, Nomor 3 edisi Mei 2001, *Ibid.*, hlm. 7.
- ²⁸ Ahmad Fikri Hadin, "Transparansi dan Akuntabilitas Sumbangan untuk Partai Politik", *Jurnal Dialogia Iuridika*, Vol. 2, No. 6, 2015, hlm. 67.
- ²⁹ Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 241

DAFTAR PUSTAKA

- Annual Report Indonesian Corruption Watch, Tahun 2015
- Asshiddiqie, Jimly, 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan ketiga, Jakarta: Rajawali Pres.
- Budiardjo, Miriam, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia.
- Buyung Nasution, Adnan, 2011. *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Fikri Hadin, Ahmad, 2015. "Transparansi dan Akuntabilitas Sumbangan untuk Partai Politik", *Jurnal Dialogia Iuridika*, Volume 2 Nomor 6, 2015.
- Gaffar, Affan, 1999. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, Philipus M dkk, 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Huda, Ni'matul, 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Mardiasmo, 2004. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Muhkthie Fadjar, Abdul, 2013. *PEMILU Perselisihan Hasil Pemilu dan DEMOKRASI*, Malang: Setara Press.
- Pabotinggi, Mohtar, 1998, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Rahmannurrasjid, Amin, 2008. *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintah yang Baik di Daerah*, Semarang: Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Thamrin, Husni, 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, Yogyakarta.
- Sirajudin, Didik Sukrino, & Winardi, 2012. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press.
- Supriyanto, Didik dan LiaWulandari, 2012. *Bantuan Keuangan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Perludem.

-
- Surbakti, Ramlan & Didik Supriyanto, 2013.
Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik,
cetakan Pertama, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan
Tata Pemerintahan.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun
2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011
tentang Partai Politik*.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun
2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.

MOHAMMADAGUS MAULIDI
YUNIARRIZA HAKIKI
Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK)
Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia
yuniarrizahakiki@gmail.com/
maulidi.fhuit@gmail.com

Reformulasi Pemenuhan Hak Politik bagi Penyandang Disabilitas untuk Dipilih dalam Pemilihan Umum

ABSTRAK

Akses penyandang disabilitas untuk dapat dipilih dalam pemilihan umum nyatanya masih terganjal oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan upaya pemenuhan hak tersebut. Ketidakteraturan dalam menafsirkan dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan masih sering kali timbul, sehingga menghambat akses penyandang disabilitas untuk dapat ikut serta dalam pemilu. Makalah ini mengangkat rumusan masalah sebagai fokus penulisan antara lain, *pertama*, mengapa penyandang disabilitas masih terhambat dalam mengakses hak politiknya untuk dipilih dalam Pemilu?, *kedua*, bagaimana formula peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi hak politik penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu? Makalah ini menggunakan metode yuridis-normatif. Adapun hasil pembahasan dalam makalah ini adalah, *pertama*, ketentuan peraturan perundang-undangan masih berpotensi menghambat akses hak politik, seperti adanya ambiguitas syarat sehat atau mampu secara jasmani dan rohani sebagai bakal calon, syarat jenjang pendidikan minimal yang tidak mengakomodasi, pengaturan keanggotaan parpol yang belum inklusif, mekanisme rekrutmen politik yang belum memperhatikan eksistensi penyandang disabilitas, pendidikan politik yang belum memperhatikan eksistensi penyandang disabilitas, dan belum adanya penyesuaian dalam program penyetaraan pendidikan. *Kedua*, adapun formula yang perlu diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan meliputi, penentuan kriteria dan penyesuaian syarat sehat jasmani dan rohani, penentuan kriteria syarat mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas jabatan politik, penyesuaian metode pengujian syarat, penerapan *affirmative action* dalam rekrutmen politik pada partai politik, optimalisasi pemenuhan hak lain yang memiliki ketergantungan dengan pemenuhan hak politik penyandang disabilitas, dan pembangunan pendidikan yang inklusif. Kata Kunci: Hak Politik, Penyandang Disabilitas, Reformulasi, Peraturan perundang-undangan

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perlindungan, penghormatan, pemenuhan dan penegakan terhadap HAM di Indonesia makin kuat dan terus menerus ditingkatkan. Upaya tersebut dimaksudkan demi tercapainya kesejahteraan, penghormatan terhadap kemanusiaan, keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini akan mencapai tingkat keberhasilan, jika bentuk diskriminasi hak-hak suatu kelompok atau individu tertentu telah terhapuskan, seperti misalnya diskriminasi terhadap penyandang disabilitas. Munculnya disabilitas (*dis-ability*) ini sejatinya karena kegagalan lingkungan dan masyarakat saat merespon maupun memperlakukan orang-orang berkemampuan fisik atau mental yang berbeda dengan orang pada umumnya.¹

UUD NRI 1945 telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Hal tersebut juga ditegaskan kembali dalam Pasal 23 ayat (1), serta Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang memberikan ruang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan, menggunakan hak pilih dan hak dipilihnya dalam pemilu serta hak untuk bergabung juga mendirikan partai politik tertentu.² Namun, hak untuk dipilih ini belum menjadi perhatian serius dan belum masif dibicarakan publik. Padahal kehadiran penyandang disabilitas dalam sistem politik sangat berguna untuk mengajarkan kepada bangsa, bahwa betapa “perspektif disabilitas” yang bersisi “kemanusiaan” itu amat sangat penting.³

Perjuangan pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas tidak berada diruang yang hampa. Ada sejumlah tantangan untuk memperjuangkan pemenuhan hak-haknya.⁴ Tingkat pendidikan penyandang disabilitas yang masih rendah dapat berdampak pada kurangnya kepercayaan diri penyandang disabilitas untuk berkontestasi dalam Pemilu. Partai politik (*partai politik*) juga belum optimal dalam melakukan pendidikan dan rekrutmen kepemimpinan politik terhadap penyandang disabilitas. Bahkan hingga kini belum banyak penyandang disabilitas yang mampu berkontestasi dalam Pemilu lantaran tidak dapat memenuhi kualifikasi sebagai bakal calon.

Uraian diatas menunjukkan upaya pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas yang masih terbentur berbagai permasalahan. Hambatan pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas tersebut sebenarnya bagian dari implikasi

dari belum adanya peraturan yang tepat dan akomodatif terhadap keberadaan penyandang disabilitas. Maka berangkat dari problematika tersebut, sebagai upaya memperdalam khasanah keilmuan dan ikhtiyar perubahan sosial yang lebih baik, penulis tertarik untuk melakukan penulisan terkait upaya pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas, terutama hak untuk dipilih dalam Pemilu, dengan judul “Reformulasi Pemenuhan Hak Politik Bagi Penyandang Disabilitas untuk dipilih dalam Pemilihan Umum”. Adapun rumusan masalah yang menjadi fokus penulisan antara lain: (1) Mengapa penyandang disabilitas masih terhambat dalam mengakses hak politiknya untuk dipilih dalam Pemilu? (2) Bagaimana formula peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi hak politik penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu?

PEMBAHASAN

A. HAMBATAN PENYANDANG DISABILITAS UNTUK MENGAkses HAK POLITIKNYA DIPILIH DALAM PEMILU

Pemenuhan hak politik ini tidak bisa terlepas dari pemenuhan hak-hak lain. Hal ini mengingat pemenuhan HAM mengandung prinsip saling bergantung, bahwa terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.⁵ Bagaimanapun juga, terdapat peraturan perundang-undangan lain yang bersinggungan dengan pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas, seperti UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur mengenai pendidikan dan rekrutmen politik, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, termasuk UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengatur pemenuhan hak atas pendidikan bagi penyandang disabilitas.

Pemenuhan HAM harus berdasarkan pada prinsip non diskriminasi, yakni tidak boleh memperlakukan manusia secara berbeda pada situasi yang sama, dan tidak boleh memperlakukan manusia secara sama pada situasi yang berbeda.⁶ Prinsip non diskriminasi ini harus menjadi komitmen dan paradigma dalam perumusan kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan serta penegakannya.⁷ Diskriminasi terhadap penyandang disabilitas terjadi apabila terdapat perlakuan yang membedakan, mengecualikan, membatasi, melecehkan, atau mengucilkan orang atas dasar disabilitas yang dimaksudkan atau berdampak

pada terbatasnya, hilangnya pengakuan, penikmatan, atau pelaksanaan hak penyandang disabilitas.⁸

Penyandang disabilitas itu hakikatnya tetap sama-sama merupakan manusia yang sama dan setara dengan manusia pada umumnya.⁹ Oleh karena masih sering terhambatnya akses penyandang disabilitas terlibat dalam dunia politik, maka masih perlu adanya evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemenuhan hak penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu, sebagai upaya memantapkan atau menegaskan pemenuhan hak politiknya.

1. Evaluasi dan Analisis UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, telah memberikan pengertian terhadap penyandang disabilitas yakni *"setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak."*

Pasal 4 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yakni: (1) *penyandang disabilitas fisik*, disabilitas fisik merupakan gangguan pada tubuh yang membatasi fungsi fisik salah satu anggota badan bahkan lebih atau kemampuan motorik seseorang. Disabilitas fisik lainnya termasuk sebuah gangguan yang membatasi sisi lain dari kehidupan sehari-hari. (2) *Penyandang disabilitas intelektual*, Disabilitas intelektual merupakan suatu pengertian yang sangat luas mencakup berbagai kekurangan intelektual, diantaranya juga adalah keterbelakangan mental. (3) *Penyandang disabilitas mental*, istilah disabilitas mental biasanya sering digunakan pada anak-anak yang memiliki kemampuan intelektual di bawah rata-rata. Akan tetapi tidak hanya itu saja, disabilitas mental juga merupakan sebuah istilah yang menggambarkan berbagai kondisi emosional dan mental. (4) *Penyandang disabilitas sensorik*, disabilitas sensorik merupakan gangguan yang terjadi pada salah satu indera.

Undang-undang ini menegaskan hak-hak yang perlu dipenuhi bagi penyandang disabilitas termasuk hak politiknya. Kendati demikian, disadari atau tidak UU ini belum konsisten dalam mengatur pemenuhan kesempatan bagi penyandang disabilitas. Pasal 1 angka 2 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas ini menentukan definisi mengenai "Kesamaan

Kesempatan”, yaitu keadaan yang memberikan peluang dan/atau menyediakan akses kepada penyandang disabilitas untuk menyalurkan potensinya dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat. Artinya, salah satu upaya untuk memenuhi hak politik bagi penyandang disabilitas ini adalah dengan memberikan peluang dan/atau menyediakan akses untuk masuk dalam sistem politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Ishak Salim bahwa kehadiran penyandang disabilitas dalam sistem politik sangat berguna untuk mengajarkan kepada bangsa, betapa “perspektif disabilitas” yang bersisi “kemanusiaan” itu amat sangat penting.¹⁰

UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas memberlakukan kesamaan kesempatan hanya terhadap pemenuhan hak pendidikan khususnya untuk menjadi pendidik atau tenaga kependidikan pada satuan pendidikan, serta kesamaan kesempatan sebagai penyelenggara pendidikan,¹¹ dan terhadap pemenuhan hak kebudayaan dan pariwisata, khususnya untuk melakukan kegiatan wisata, usaha pariwisata, menjadi pekerja pariwisata, dan/atau berperan dalam proses pembangunan pariwisata.¹² Sedangkan untuk hak politik, UU tidak mengatur adanya kesamaan kesempatan, namun hanya mengatur lingkup objek hak yang merupakan hak politik bagi penyandang disabilitas.¹³

Hak politik bagi penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu sebagaimana diatur dalam UU ini belum menunjukkan adanya kesungguhan dari pemerintah dalam upaya memenuhi aksesibilitasnya. Norma yang tertuang dalam Pasal 13 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas ini hanya sebatas obyek hak yang harus dipenuhi, dan menjadikan negara bersifat pasif. Konsep dasarnya, pemenuhan hak politik memang menentukan agar negara (c.q. Pemerintah) bersikap pasif, karena hak ini lebih bersifat intern (intern) manusia (hak negatif).¹⁴ Sifat intern disini maksudnya adalah penikmatan hak yang lebih kepada pilihan sadar dari pemikiran dan perasaan hati nurani masing-masing individu, sehingga tidak dapat di intervensi oleh negara.

Kendati demikian, dalam konteks “akses”¹⁵ diskusinya bukan lagi tentang aspek internnya, tetapi seharusnya sudah dalam aspek ekstern.¹⁶ Misalnya, hak penyandang disabilitas untuk memilih calon anggota DPR tidak boleh di intervensi oleh negara (c.q. Pemerintah) pada konteks kebebasan untuk menentukan pilihan (negara harus pasif), namun negara justru harus aktif untuk menyediakan instrumen yang mempermudah penyandang disabilitas merealisasikan haknya untuk memilih calon anggota DPR tersebut, seperti

melakukan pendataan Daftar Pemilih Tetap (DPT) khusus penyandang disabilitas, menyediakan surat suara braille, menyediakan kursi roda di Tempat Pemungutan Suara (TPS), dll.

Pada konteks hak untuk memilih, UU memang sudah mengatur aksesibilitas ini,¹⁷ namun belum pada konteks hak untuk dipilih. UU belum mengatur konsep aksesibilitas terhadap hak penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu. Artinya, UU belum mengatur kemudahan bagi penyandang disabilitas untuk menyalurkan potensi dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat, khususnya pada aspek politik. Padahal aksesibilitas ini merupakan pintu masuk bagi penyandang disabilitas ke dalam sistem politik.

2. Evaluasi dan Analisis UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan kodifikasi dari sejumlah undang-undang yang sebelumnya mengatur ketentuan pemilihan dalam kategori Pemilu, meliputi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan penyelenggara Pemilu. Penulis menemukan sejumlah ketentuan yang perlu dikaji lebih mendalam dalam kaitannya dengan dampak yang ditimbulkan terhadap hambatan pada penyandang disabilitas untuk mendapatkan akses pemenuhan hak untuk dipilih.

a. *Ambiguitas Syarat Sehat atau Mampu Secara Jasmani dan Rohani*

Akses pemenuhan hak untuk dipilih erat kaitannya dengan “persyaratan” yang digunakan sebagai penyaringan calon. Persyaratan untuk menjadi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden salah satunya adalah, “*mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*”.¹⁸ Ketentuan ini sama dengan persyaratan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUD NRI 1945. Musyawarah dalam sidang Panitia *Ad Hoc* (PAH) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada saat perubahan UUD 1945, untuk menentukan pemuatan norma tersebut terjadi cukup sengit. Kesepakatan akhir dari musyawarah tersebut menentukan bahwa titik tekan persyaratannya bukan pada konteks “sehat jasmani dan rohani” saja, melainkan lebih kepada “kemampuan untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.¹⁹

Jika dikaitkan dengan aspek disabilitas, ketentuan tersebut pada dasarnya membuka peluang bagi penyandang disabilitas untuk memenuhi persyaratan

menjadi bakal calon. Mengingat titik tekan persyaratannya bukan berada pada kondisi “sehat jasmani dan rohani”, selama penyandang disabilitas memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden, maka persyaratan ini terpenuhi dengan sendirinya. Kendati demikian, yang dimaksud “mampu” ini juga masih menuai diskusi yang berbelit dan panjang. Indikator atau parameter “*mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*” perlu untuk diperjelas, agar tidak menimbulkan penilaian yang subyektif. Seharusnya, UU ini tidak cukup hanya mengatur demikian, namun menjabarkan indikator yang dimaksud dengan “*mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*” meliputi apa saja.

Indikator “*memiliki kemampuan untuk melakukan tugas...*” tidak diatur secara jelas. Apakah harus memiliki kemampuan seperti manusia pada umumnya?. Padahal penyandang disabilitas netra yang mampu berbicara, membaca, dan/ atau menulis, cara ia melakukan kegiatan-kegiatan tersebut dapat dipastikan tidak sama dengan manusia pada umumnya, tetapi sejatinya ia mampu.

Berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017 mengatur pada bagian ketiga tentang peserta pemilu DPD, serta dalam Pasal 240 tentang bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota. Ketentuan pada masing-masing undang-undang tersebut secara tidak langsung masih cenderung mendiskriminasi. Pada persyaratan bakal calon terdapat ketentuan yang cukup problematik jika diterapkan kepada penyandang disabilitas, misalnya “*...sehat jasmani, rohani,...*”, selain itu juga “*dapat berbicara, membaca, dan/ atau menulis dalam bahasa Indonesia*”.

Apabila melihat pada bagian penjelasan pasal per pasalnya, persyaratan tersebut memang tidak boleh sampai mendiskriminasi terhadap penyandang disabilitas. Namun, diskriminasi tersebut sangat dimungkinkan terjadi pada saat pelaksanaannya. Seperti contoh dalam Keputusan KPU RI No. 231/PL.03.1-Kpt/06/KPU/XII/2017 tentang Petunjuk Teknis Standar Kemampuan Jasmani dan Rohani serta Standar Pemeriksaan Kesehatan Jasmani, Rohani, dan Bebas Penyalahgunaan Narkotika dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota. Keputusan KPU RI tersebut menuai protes sejumlah aktivis difabel dan mendapat perhatian serius dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Republik Indonesia, karena ketentuan tentang standar teknisnya masih menghambat

pemenuhan hak politik bagi penyandang disabilitas.²⁰

b. Problematika Syarat Jenjang Pendidikan Minimal

Selain persyaratan tersebut, syarat pendidikan minimal untuk menjadi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden juga perlu untuk ditinjau. Pasal 169 huruf r UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur, bahwa bakal calon harus "*Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat*". Dalam penjelasannya, yang dimaksud sekolah lain yang sederajat tersebut antara lain Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB), Pondok Pesantren Salafiah, Sekolah Menengah Theologia Kristen, dan Sekolah Seminari.²¹ Secara derajat, UU telah mengakomodasi lulusan SMALB, artinya penyandang disabilitas yang menempuh pendidikan di SMALB dapat menggunakan ijazah atau tanda bukti kelulusannya untuk memenuhi persyaratan menjadi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden ini.

Kendati demikian, peraturan ini belum akomodatif terhadap warga negara yang menempuh pendidikan non formal dan informal yang tidak menggunakan metode jenjang. Baik warga negara yang tergolong disabilitas atau tidak, jika tidak menempuh pendidikan formal, maka tidak dapat memenuhi persyaratan ini. Merujuk data yang dirilis Poskota News, dari asumsi populasi 1,3 juta anak dengan disabilitas di Indonesia, baru 260 ribu (setara 11 persen) yang menempuh sekolah formal.²² Fakta ini menunjukkan, bahwa penyandang disabilitas yang menempuh pendidikan diluar pendidikan formal masih sangat berpotensi besar.

Menurut Dirjen Dikdasmen Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, minimnya jumlah anak penyandang disabilitas yang menempuh pendidikan formal ini dikarenakan rendahnya kesadaran orang tua untuk menyekolahkan anaknya.²³ Alasan tersebut memang tidak dapat sepenuhnya dipersalahkan. Sebab, jalur pendidikan yang dapat ditempuh oleh anak-anak tidak sebatas pendidikan formal saja, melainkan ada juga pendidikan non formal²⁴, dan pendidikan informal.²⁵ Melihat kondisi disabilitas ini, kemungkinan pendidikan yang ditempuh oleh sebagian besar penyandang disabilitas adalah jalur pendidikan non formal dan pendidikan informal yang tidak menggunakan metode jenjang pendidikan. Mengingat belum terbangunnya budaya pendidikan inklusif di Indonesia, maka pilihan orang tua menyekolahkan anak-anaknya yang menyandang disabilitas untuk menempuh pendidikan non formal atau informal merupakan suatu hal yang lazim dan tak dapat dihindari.

Permasalahannya, kondisi ini belum di respon baik oleh pemerintah melalui UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Persyaratan untuk menjadi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden, bakal calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota, minimal harus berpendidikan formal setingkat sekolah menengah atas.²⁶

3. Evaluasi dan Analisis UU No. 2 Tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

a. Pengaturan Keanggotaan

Materi muatan dalam UU No. 2 tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, selanjutnya disebut dengan UU Parpol yang berkaitan dengan subyek penulisan ini diantaranya adalah ketentuan keanggotaan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik. Pasal 14 UU Parpol yang mengatur tentang keanggotaan terdiri dari 2 (dua) ayat, yaitu:

- 1) Warga negara Indonesia dapat menjadi anggota Partai Politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin
- 2) Keanggotaan Partai Politik bersifat sukarela, terbuka, dan tidak diskriminatif bagi warga negara Indonesia yang menyetujui AD dan ART

Secara konseptual, ketentuan tersebut cukup akomodatif jika diberlakukan terhadap penyandang disabilitas. Tidak ada batasan dan syarat-syarat khusus untuk menjadi anggota parpol yang diatur dalam UU Parpol. Namun, kekurangan dari UU Parpol ini belum mengatur mekanisme “kesamaan kesempatan” sebagaimana yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. “Kesamaan kesempatan” ini berfungsi untuk memberikan peluang dan/atau menyediakan akses kepada penyandang disabilitas untuk menyalurkan kemampuan/bakat berpolitiknya melalui partai politik. Pengaturan ini diperlukan, karena syarat-syarat untuk menjadi anggota parpol secara tidak sadar merupakan otonomi parpol yang diatur dalam AD/ART parpol.²⁷ Otonomi parpol untuk mengatur persyaratan tersebut berpotensi membatasi akses penyandang disabilitas yang ingin menjadi anggota parpol.

b. Mekanisme Rekrutmen Politik

Pada aspek rekrutmen politik, parpol memegang kendali yang cukup vital sebagai “penyalur” sumber daya politik. Karena hampir setiap jabatan politik

(kecuali anggota DPD dan calon perseorangan Kepala Daerah), harus berasal dari usulan/dicalonkan parpol.²⁸ Untuk itu, mekanisme rekrutmen politik ini perlu mendapat kajian yang serius. UU No. 2 Tahun 2011 mengubah mekanisme rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD. Semula seluruh rekrutmen terhadap bakal calon dilaksanakan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.²⁹ Sedangkan yang sekarang berlaku, untuk rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Aturan terbaru mengenai rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD menentukan harus melalui seleksi kaderisasi, dan tidak lagi bersifat terbuka. Artinya, yang dapat mengikuti seleksi hanya kader anggota parpol saja. Sehingga, siapapun yang hendak menjadi bakal calon legislatif harus terlebih dahulu menjadi anggota parpol, dan mengikuti serangkaian tahapan proses kaderisasi. Permasalahannya, ketentuan tersebut tidak diikuti dengan mekanisme seleksi kaderisasi bagi warga disabilitas. Hal ini penting, karena hanya sedikit parpol yang melakukan rekrutmen kader dari penyandang disabilitas, itupun jumlah yang direkrut dan dibina juga tidak banyak. Persoalan semakin memuncak, ketika Pasal 29 ayat (1a) hanya memperhatikan terhadap keterwakilan perempuan minimal 30% (tiga puluh perseratus) sebagai pertimbangan parpol dalam melakukan seleksi kader.

c. Pendidikan Politik

Pendidikan politik dilakukan oleh parpol dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender, dengan tujuan antara lain:

- a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Kekurangan dari ketentuan ini adalah belum diaturnya norma yang memperhatikan penyandang disabilitas, serta belum tersedianya aksesibilitas penyandang disabilitas dalam mengakses pendidikan politik. Pasal 31 ayat (1)

UU Parpol secara tersurat menyatakan bahwa pendidikan politik harus memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Meski dalam ketentuan tersebut tidak disebut memperhatikan “penyandang disabilitas”, mungkin perhatian terhadap penyandang disabilitas sudah termasuk dalam kata “memperhatikan keadilan”, karena lebih bermakna universal. Namun, meski demikian UU Parpol belum mengatur mekanisme pendidikan politik yang adil bagi setiap warga negara, termasuk penyandang disabilitas. Dampaknya, pendidikan politik hanya dilaksanakan sebatas formalitas, dan tidak mengandung substansi yang berdampak pada terwujudnya tujuan dari pendidikan politik itu sendiri.

4. Evaluasi dan Analisis UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, selanjutnya disebut dengan UU Sisdiknas mengupayakan terselenggaranya sistem pendidikan nasional yang demokratis, berkeadilan, tidak diskriminatif, dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Permasalahannya, UU Sisdiknas terkesan memperlakukan penyandang disabilitas cenderung eksklusif. Hal ini ditunjukkan dengan adanya jenis pendidikan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UU Sisdiknas.³⁰

Pengertian dan konsep mengenai pendidikan khusus dalam UU Sisdiknas ini cenderung memberikan label kepada penyandang disabilitas sebagai kelompok yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Padahal apabila dibenturkan dengan Pasal 1 angka 1 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, jelas pengertian tersebut mengkualifikasikan penyandang disabilitas sebagai kelompok yang tidak dalam keadaan sehat.³¹ Kendati UU Sisdiknas lebih condong memperlakukan penyandang disabilitas secara eksklusif, namun hal ini dapat teratasi dengan adanya ketentuan Pasal 10 huruf a UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, bahwa penyandang disabilitas berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur dan jenjang pendidikan secara inklusif dan khusus. UU Penyandang Disabilitas tidak hanya mengatur pendidikan khusus (yang dinilai eksklusif), namun juga mengatur akses pendidikan secara inklusif.

Kehadiran UU Penyandang Disabilitas yang mengatur pendidikan inklusif

justru menjadi kritik terhadap konsep pendidikan yang diatur dalam UU Sisdiknas yang cenderung mengeksklusifkan penyandang disabilitas. Kedepan, perlu dilakukan perbaikan terhadap konsep pendidikan yang ditujukan bagi penyandang disabilitas. Khususnya, untuk mengatur kriteria disabilitas yang kiranya dapat mengikuti pendidikan khusus atau pendidikan inklusif.

B. KONSEP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG AKOMODATIF TERHADAP PEMENUHAN HAK POLITIK PENYANDANG DISABILITAS DIPILIH DALAM PEMILIHAN UMUM

Sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan pemenuhan hak penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu cenderung mempersulit akses penyandang disabilitas. Padahal apabila merujuk Pasal 1 angka 8 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang disebut dengan aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan untuk penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan. Sementara itu, yang disebut dengan kesamaan kesempatan adalah keadaan yang memberikan peluang dan/atau menyediakan akses kepada penyandang disabilitas untuk menyalurkan potensi dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat.³² Jika kedua variabel tersebut digabungkan maka terkandung maksud bahwa penyandang disabilitas harus mendapatkan kemudahan untuk menerima peluang serta mendapat akses dalam rangka menyalurkan potensinya di bidang politik.

Adapun upaya untuk memberikan kemudahan tersebut meliputi beberapa konsep yang bermula dari evaluasi terhadap ketentuan yang berlaku dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

a. Penentuan Kriteria dan Penyesuaian Syarat Sehat Jasmani dan Rohani

Syarat sehat jasmani dan rohani sebagaimana dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur kriteria bakal calon pejabat politik perlu ditentukan dan disesuaikan dengan kondisi disabilitas. Penyandang disabilitas dapat dinyatakan memenuhi syarat "sehat jasmani dan rohani", apabila setidaknya ia memiliki keterampilan dasar penyandang disabilitas. Keterampilan dasar yang dijadikan pedoman untuk menentukan kriteria "sehat jasmani dan rohani" tersebut merujuk Pasal 41 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang kemudian penulis rumuskan kedalam kerangka kriteria berikut:

1. Dapat menerima informasi tertulis atau tidak tertulis secara lengkap, dengan

- menggunakan seluruh atau sebagian alat indera, baik menggunakan alat bantu atau tanpa alat bantu, dan tidak harus dengan tempo yang cepat;
2. Dapat menyampaikan informasi secara lengkap dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis, dengan menggunakan seluruh atau sebagian alat indera, baik menggunakan alat bantu atau tanpa alat bantu, dan tidak harus dengan tempo yang cepat;
 3. Dapat melakukan mobilitas, dengan menggunakan seluruh atau sebagian anggota gerak tubuh, baik menggunakan alat bantu atau tanpa alat bantu;
 4. Dapat melakukan komunikasi dalam bentuk, sarana, dan format yang bersifat augmentatif dan/atau alternatif;
 5. Dapat mengelola keterampilan dalam berorientasi.

Kriteria tersebut dapat digunakan sebagai parameter untuk mengukur kesehatan jasmani dan rohani penyandang disabilitas. Namun cara untuk menguji tidak boleh disamakan dengan cara menguji orang yang bukan disabilitas. Secara lebih teknis dibutuhkan instrumen pendukung untuk menguji keterpenuhan syarat tersebut pada penyandang disabilitas, seperti penyediaan alat-alat bantu, penguji yang kompeten dalam berhadapan dengan penyandang disabilitas, klasifikasi tingkat kesulitan materi yang akan diujikan. Kriteria ini seyogianya di cantumkan dalam setiap UU yang mengatur tentang persyaratan bakal calon pejabat politik.

b. Penentuan Kriteria Syarat Mampu Secara Rohani dan Jasmani Melaksanakan Tugas Jabatan Politik

Selain syarat sehat jasmani dan rohani, ternyata muncul redaksi lain, yaitu *"mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas jabatan politik"*. Redaksi tersebut hanya diberlakukan terhadap syarat bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Diskusi alot yang kemudian menghasilkan kesepakatan bahwa syarat untuk menjadi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden bukan *"sehat jasmani dan rohani"*, melainkan *"mampu secara jasmani dan rohani menjalankan tugas..."* terjadi pada saat amandemen UUD 1945 periode 1999-2002. Titik perhatian yang dikehendaki oleh para pengamandemen UUD 1945 tersebut, bukan terletak pada kondisi orangnya, namun lebih kepada kemampuan orang tersebut mendayagunakan dirinya untuk melaksanakan tugas-tugas sebagai pemimpin (amanah). Oleh karenanya, dalam kondisi bagaimanapun juga, selama dirinya mampu secara jasmani maupun rohani melaksanakan tugas sebagai pejabat

politik (Presiden, Wakil Presiden, Anggota Legislatif), dapat dinyatakan memenuhi syarat ini.

Sebagai wujud kepastian hukum, maka dipandang perlu untuk menentukan kriteria "*mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas jabatan politik*" ini. *Pertama*, sebagaimana kriteria yang telah ditentukan pada poin a di atas, bahwa penyandang disabilitas harus memiliki keterampilan dasar untuk dapat dinyatakan memenuhi syarat sehat jasmani dan rohani. *Kedua*, apabila diperlukan pemeriksaan rekam jejak bakal calon, maka dapat disertakan syarat menyertakan dan pemeriksaan pengalaman pekerjaan di bidang yang memiliki hubungan dengan jabatan politik.

c. *Penyesuaian Metode Pengujian Syarat "dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia"*

Salah satu upaya untuk memenuhi, melaksanakan, dan mewujudkan hak-hak penyandang disabilitas adalah dengan melakukan akomodasi. Akomodasi menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas adalah modifikasi dan penyesuaian yang tepat dan diperlukan untuk menjamin penikmatan atau pelaksanaan semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk Penyandang Disabilitas berdasarkan kesetaraan. Atas dasar ketentuan mengenai akomodasi tersebut, maka perlu menerapkannya pada kegiatan pengujian persyaratan bakal calon.

Metode pengujian terhadap syarat "*dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia*" ini harus disesuaikan dengan kondisi disabilitas seseorang. Artinya, pengujiannya harus disesuaikan dengan cara penyandang disabilitas menerima dan/atau menyampaikan informasi, baik dengan penglihatan, pendengaran, lisan, tulisan, bahasa isyarat, atau cara lainnya. Selama informasi dapat diterima dan dapat disampaikan menggunakan bahasa Indonesia dengan cara apapun, maka yang bersangkutan dapat dinyatakan memenuhi kualifikasi syarat ini. Ketentuan ini dapat dimuat dalam UU yang mengatur persyaratan menjadi bakal calon pejabat politik, dan/atau peraturan pelaksanaannya.

d. *Penerapan Konsep Affirmative Action dalam Rekrutmen Politik pada Partai Politik*

Pergaulan hidup manusia tanpa disadari memunculkan suatu kenyataan, bahwa seseorang dari posisi yang berbeda tetapi diperlakukan yang sama

sebagaimana kepada umumnya. Jika kondisi ini selalu dilakukan dan terjadi secara terus menerus, maka justru menimbulkan keadaan yang tidak setara. Oleh karena itu, penting untuk mengambil langkah lain guna mencapai kesetaraan, yaitu tindakan afirmatif, yang mengizinkan negara memperlakukan secara lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili.³³ Sasaran afirmasi ini biasanya hanya terhadap orang-orang tertentu sebagai akibat kerentanannya, memerlukan perhatian dan perlindungan yang lebih daripada orang lain, seperti anak, perempuan, orang dengan disabilitas, pekerja migran, masyarakat hukum adat, masyarakat minoritas.³⁴ Atas konsepsi tersebut, maka penyandang disabilitas masuk dalam kategori penerima afirmasi.

UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah mengatur afirmasi terhadap perempuan. Bentuk afirmasi tersebut dengan mewajibkan partai mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan dari keseluruhan yang di rekrut. Selain dianut dalam UU Parpol, konsep afirmasi terhadap perempuan juga diberlakukan pada syarat yang harus dipenuhi oleh parpol dalam mengajukan daftar bakal calon, yaitu harus memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).³⁵

Pertimbangan menerapkan afirmasi kepada perempuan ini beberapa diantaranya adalah, upaya untuk menyetarakan hak dan kesempatan perempuan untuk berperan aktif dalam segala bidang pembangunan tanpa mempermasalahakan sifat-sifat biologis.³⁶ Karena dengan memperlakukan ketidaksetaraan dalam aspek pemenuhan hak tersebut, akan selalu timbul diskriminasi terhadap perempuan. Melalui tindakan afirmasi ini diharapkan dapat terwujud keadilan bagi perempuan dalam hal mendapat kesempatan dan akses hak di bidang pembangunan. Penerapan kebijakan afirmasi terhadap perempuan ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mengupayakan kesetaraan gender. Hal ini juga patut dicontoh dalam mengupayakan kesetaraan kemanusiaan.

Penyandang disabilitas,³⁷ pada hakikatnya merupakan orang-orang yang memiliki kemampuan, namun dengan jenis atau bentuk yang berbeda.³⁸ Karena secara hakikat sama-sama merupakan manusia, hanya saja kemampuan untuk melakukan aktivitas berbeda dengan orang pada umumnya, maka untuk memberikan kesetaraan perlu diterapkan tindakan afirmasi ini. Tujuan pemberian afirmasi ini salah satunya adalah untuk membuka dan mempermudah akses bagi penyandang disabilitas untuk masuk dalam dunia politik.

Hitungan (persentase) angkanya dapat dimulai dengan persentase yang ringan terlebih dahulu, misalnya dimulai dari 5%, kemudian pada periode pemilihan berikutnya naik menjadi 10%, dan seterusnya, dengan mempertimbangkan tingkat partisipasi penyandang disabilitas dan kemampuan partai politik melakukan rekrutmen politik terhadap penyandang disabilitas.

e. Optimalisasi Pemenuhan Hak lain yang Memiliki Ketergantungan dengan Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas

Pemenuhan terhadap satu kategori HAM tidak dapat dipungkiri bergantung dengan terpenuhi atau tidak terpenuhinya hak lain. Demikian kurang lebih yang dimaksud dengan prinsip saling bergantung, yaitu bahwa terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.³⁹ Hak untuk dipilih dalam Pemilu akan bergantung pada hak atas pendidikan. Hal ini tampak jelas ketika UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur persyaratan pendidikan bagi siapapun yang akan menjadi bakal calon. Saat ini, syarat pendidikan yang diberlakukan terhadap pendaftar bakal calon yakni harus berpendidikan minimal setara sekolah menengah atas.⁴⁰ Syarat ini seolah hanya lulusan pendidikan formal saja yang dapat mendaftar sebagai bakal calon, sedangkan untuk alumni pendidikan non formal atau informal jelas tidak dapat memenuhi kualifikasi ini sebelum melakukan penyetaraan.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyediakan mekanisme penyetaraan, bagi orang-orang yang menempuh pendidikan non formal atau informal diakui setara dengan penempuh pendidikan formal melalui mekanisme penyetaraan. Mekanisme penyetaraan ini diatur lebih lanjut dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, yaitu melalui ujian kesetaraan. Penulis merekomendasikan agar pelaksanaan uji kesetaraan ini juga memperhatikan kondisi disabilitas. Sehingga metode ujiannya tidak hanya bagi orang-orang non disabilitas. Karena hanya dengan melalui ujian kesetaraan ini penyandang disabilitas yang tidak menempuh pendidikan formal dapat disetarakan dengan penempuh pendidikan formal. Dengan demikian, apabila ketentuan mengenai syarat "*Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat*" tetap dipertahankan, maka mekanisme penyetaraan harus akomodatif terhadap penyandang disabilitas.

f. *Menuju Pendidikan yang Inklusif*

Gagasan membangun pendidikan yang inklusif ini sudah melalui proses yang cukup panjang. Dari terbentuknya UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang mengatur konsep pendidikan inklusif dan pendidikan khusus, hingga penulisan ini selesai dikerjakan, konsep pendidikan inklusif belum sepenuhnya terealisasi. Membangun pendidikan inklusif memang bukan perkara mudah, karena harus membaurkan dan memperlakukan orang dengan disabilitas dengan orang tanpa disabilitas dalam satu satuan dan kegiatan pendidikan. Kesulitan ini dipicu oleh belum sadarnya para pelaku pendidikan terhadap penggolongan jenis disabilitas.

Dalam mewujudkan pendidikan inklusif, pasti ada kemungkinan penyandang disabilitas yang apabila diinkluskikan justru berdampak negatif terhadapnya. Oleh karena itu, ada kalanya penyandang disabilitas dapat mengikuti pendidikan inklusif, dan ada kalanya pula penyandang disabilitas mengikuti pendidikan khusus. Maka, perlu menentukan kualifikasi penyandang disabilitas sebagai pedoman penentuan tempat pendidikan yang tepat baginya.

Pengkualifikasian ini dapat berdasar pada kemampuan penyandang disabilitas dalam melakukan interaksi dengan lingkungan sekitarnya. Selama ia mampu melakukan interaksi dengan lingkungan sekitar (non disabilitas), dan lingkungan tersebut mengakomodasi interaksi dengan penyandang disabilitas, maka dalam kondisi ini ia dapat menempuh pendidikan inklusif. Penyandang disabilitas kategori ringan, seperti disabilitas fisik cenderung masih mampu dan terakomodasi dalam melakukan interaksi dengan lingkungan yang inklusif. Sebaliknya, apabila dengan cara dan upaya apapun tetapi antara penyandang disabilitas dengan lingkungan tidak dapat terjadi interaksi yang optimal, dan justru dapat merugikan penyandang disabilitas, maka sebaiknya pendidikan yang ditempuh adalah pendidikan khusus.

Pendidikan yang inklusif harus menyediakan aksesibilitas dan akomodasi bagi penyandang disabilitas dengan memperhatikan hambatan yang dialami. Sarana prasarana, fasilitas belajar, tenaga pendidik harus di desain akomodatif bagi penyandang disabilitas. Seperti, gedung yang dapat di akses kursi roda, tongkat, lantai timbul (*braille*), buku-buku *braille*, komputer yang dilengkapi piranti lunak pembaca layar, tenaga pendidik yang mampu menggunakan bahasa isyarat, dll.⁴¹

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemenuhan hak politik penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu, masih mengandung sejumlah norma yang menghambat aksesibilitasnya. Bentuk-bentuk hambatan tersebut, seperti ambiguitas syarat sehat atau mampu secara jasmani dan rohani sebagai bakal calon, syarat jenjang pendidikan minimal yang tidak akomodatif, pengaturan keanggotaan parpol yang belum inklusif, mekanisme rekrutmen politik yang belum memperhatikan eksistensi penyandang disabilitas, pendidikan politik yang belum memperhatikan eksistensi penyandang disabilitas, dan belum adanya penyesuaian dalam program penyetaraan pendidikan.

Formula yang perlu diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan agar lebih akomodatif terhadap pemenuhan hak politik penyandang disabilitas untuk dipilih dalam Pemilu. Hal tersebut meliputi, penentuan kriteria dan penyesuaian syarat sehat jasmani dan rohani, penentuan kriteria syarat mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas jabatan politik, penyesuaian metode pengujian syarat "*dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia*", penerapan konsep *affirmative action* dalam rekrutmen politik pada partai politik, optimalisasi pemenuhan hak lain yang memiliki ketergantungan dengan pemenuhan hak politik penyandang disabilitas, dan pembangunan pendidikan yang inklusif.

B. SARAN

Pemerintah perlu meninjau ulang peraturan perundang-undangan yang memiliki singgungan dengan pemenuhan hak-hak politik penyandang disabilitas, terutama UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

BIOGRAFI PENULIS

Mohammad Agus Maulidi, lahir di Situbondo tanggal 18 Agustus 1994.

Menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sekarang aktif sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Staf di

penerbitan Jurnal Fakultas Hukum UII "Ius Quia Iustum". Beberapa penelitian dan karya tulis yang pernah dilakukan antara lain berjudul, *Strategi Mengentaskan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa Berbasis 'Re-inventing Government'*, *Pemilu Aksesibel bagi Warga Difabel*, *Marosok Tradition in The Process of Buying and Selling Cattle in Payakumbuh Comparative Studies Between Adat Law and Positive Law of Indonesia*.

Yuniar Riza Hakiki, lahir di Pacitan tanggal 11 Juni 1996. Menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sekarang aktif sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Beberapa penelitian dan karya tulis yang pernah dilakukan antara lain berjudul, *Analisis Pertimbangan Partai Politik dalam Penentuan Bakal Calon Legislatif pada Pemilu 2019: Studi Terhadap Partai Politik di Kota Yogyakarta*, *Pemilu Aksesibel bagi Warga Difabel. Implementasi Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah dalam Upaya Memperkuat Sistem Pemerintahan Predensial di Indonesia*. Selain menulis dalam bentuk karya ilmiah, juga aktif dalam menulis di media masa cetak maupun elektronik.

CATATAN AKHIR

- ¹ UPIAS Tahun 1976 sebagaimana dikutip oleh Puguh Windrawan (ed), *Aksesibilitas Peradilan Bagi Penyandang Disabilitas*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2015.
- ² Mugi Riskiana Halalia, *Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas Oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Yogyakarta*, hlm.2.
- ³ Ishak Salim, *Difabel Merebut Hak Suara*, SIGAB, Yogyakarta, 2015.
- ⁴ M. Agus Maulidi at.al., *Aksesibilitas Hak Politik Bagi Penyandang Disabilitas: Analisis Terhadap Pemenuhan Akses Hak Memilih dan Hak Dipilih Bagi Penyandang Disabilitas dalam Konteks Pelaksanaan Pemilihan Umum di Kota Yogyakarta*, Jurnal Mahasiswa "Selecta Juris, Fakultas Hukum UII", 2017.
- ⁵ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 27
- ⁶ *Ibid.*, hlm. 29
- ⁷ Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, PUSHAM UII, 2017, hlm. 22
- ⁸ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ⁹ Puguh Windrawan (ed), *Aksesibilitas Peradilan...*, *Op. Cit.*, hlm. 8-9
- ¹⁰ Ishak Salim, *Difabel Merebut Hak...*, *Loc.Cit*
- ¹¹ Pasal 10 huruf b dan c UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ¹² Pasal 16 huruf b UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ¹³ Pasal 13 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ¹⁴ Van Hoof dan Vierdag sebagaimana dikutip kembali oleh Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 48
- ¹⁵ Dalam UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas disebut dengan "Aksesibilitas", yaitu kemudahan yang disediakan untuk penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan hak. Kemudahan ini biasanya dimanifestasikan kedalam bermacam-macam bentuk, bisa dalam bentuk alat/teknologi, bangunan, transportasi/mobilitas untuk mengakses lingkungan. Penulis mengajukan usulan bahwa bentuk kemudahan ini seharusnya juga termasuk "regulasi". Mengapa regulasi?. Hal ini

- mengingat bahwa “akses” ini erat kaitannya dengan “syarat-syarat” yang biasanya diatur dalam regulasi, maka “aksesibilitas” tidak akan terwujud apabila pemberlakuan “syarat-syarat” dalam berbagai peraturan perundang-undangan terhadap penyandang disabilitas justru menghambat terpenuhi hak-haknya.
- ¹⁶ Eko Riyadi menjelaskan bahwa tidak sepenuhnya hak sipil dan politik adalah hak negatif, misalnya hak atas peradilan yang *fair*, pada konteks pemenuhannya membutuhkan peran aktif negara, seperti harus menyiapkan gedung pengadilan yang aksesibel, pengangkatan hakim yang kompeten dalam menangani penyandang disabilitas yang berhadapan hukum, serta pembangunan gedung pemasyarakatan. Lebih lanjut baca Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi... , Loc. Cit.*
- ¹⁷ Lihat Pasal 13 huruf g UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ¹⁸ Pasal 169 huruf e UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- ¹⁹ Lebih lanjut baca Tim Penyusun Buku IV Jilid 1 Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, *Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010
- ²⁰ M. Choirul Anam, *Materi yang disampaikan dalam Seminar Nasional: Realitas dan Tantangan Konstitusionalisme HAM di Tahun Politik*, diselenggarakan oleh PUSHAM UII pada Sabtu, 31 Maret 2018 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- ²¹ Lihat Penjelasan Pasal 169 huruf r UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- ²² <http://poskotanews.com/2015/12/19/baru-160-ribu-anak-bisa-akses-pendidikan-formal/> diakses pada 8 April 2017
- ²³ Pernyataan disampaikan kepada sejumlah awak media seusai membuka peringatan Hari Disabilitas Internasional tahun 2015
- ²⁴ Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Lebih lanjut lihat Pasal 26 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- ²⁵ Kegiatan pendidikan informal dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri, yang hasil pendidikannya diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan. Lebih lanjut lihat Pasal 27 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- ²⁶ Menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang disebut dengan Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Maka, dapat dinyatakan bahwa jalur pendidikan yang dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, adalah jalur pendidikan formal.
- ²⁷ Perhatikan Pasal 14 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, tercantum frasa “...yang menyetujui AD dan ART”. Artinya, siapapun yang hendak menjadi anggota parpol tertentu, harus mengikuti AD dan ART agar diterima menjadi bagian dari parpol tersebut. Yang kemudian menjadi masalah, apabila kebijakan internal parpol tidak akomodatif terhadap eksistensi penyandang disabilitas.
- ²⁸ Lihat Pasal 240 huruf n UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- ²⁹ Lihat Pasal 29 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- ³⁰ Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa
- ³¹ Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Terlepas dari diskursus disabilitas dalam perspektif kesehatan, kedua UU ini telah menggolongkan penyandang disabilitas kedalam kelompok orang yang tidak dalam keadaan sehat.
- ³² Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- ³³ Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi... , Op. Cit.*, hlm. 23
- ³⁴ Enny Suprpto at. al., *Hak Asasi Manusia Kelompok Rentan dan Mekanisme Perlindungannya*, dalam Eko Riyadi, Syarif Nurhidayat (editor), *Vulnerable Group: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, Yogyakarta, PUSHAM UII, 2012, hlm. 35
- ³⁵ Lihat Pasal 245, 248, 249, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- ³⁶ Holzsnier, *Pendekatan-pendekatan Dasar dalam Analisis Gender*, sebagaimana dikutip kembali oleh Asmaeny Aziz, *Perempuan di Persimpangan Parlemen: Studi dalam Perspektif Politik Hukum*, Yogyakarta, Rangkang Education, 2013, hlm. 76
- ³⁷ Menurut sejumlah aktivis dan pengkaji isu disabilitas, istilah yang lebih tepat dan bernuansa positif untuk menyebut orang dengan disabilitas ini adalah difabel, yang bermula dari akronim *differently able* (orang yang mempunyai kemampuan berbeda), sebab penyebutan disabilitas lebih terkesan negatif, yaitu orang-orang yang memiliki gangguan, kekurangan, kelainan, kerusakan, atau kehilangan fungsi organ tubuh dan yang mendapatkan hambatan dari lingkungan fisik dan sosialnya. Lebih lanjut baca Enny Suprpto at. al., *Hak Asasi Manusia Kelompok Rentan dan Mekanisme Perlindungannya*, dalam Eko Riyadi, Syarif Nurhidayat (editor), *Vulnerable Group: Kajian..., Op.Cit.*, hlm. 273
- ³⁸ Enny Suprpto at. al., *Hak Asasi Manusia Kelompok Rentan dan Mekanisme Perlindungannya*, dalam Eko Riyadi, Syarif Nurhidayat (editor), *Vulnerable Group: Kajian..., Ibid.*, hlm. 275
- ³⁹ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi, Op. Cit.*, hlm. 27
- ⁴⁰ Persyaratan yang tercantum adalah “Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat”
- ⁴¹ Desain panduan untuk mengatasi hambatan bagi penyandang disabilitas juga dapat dilihat dalam Puguh Windrawan (editor), *Aksesibilitas Peradilan bagi..., hlm. 145-154*
- Pelaksanaan Pemilihan Umum di Kota Yogyakarta*, Jurnal Mahasiswa “Selecta Juris”, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Mugi Riskiana Halalia, —, *Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas Oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Yogyakarta*
- Puguh Windrawan, 2015, *Aksesibilitas Peradilan Bagi Penyandang Disabilitas*, PUSHAM UII, Yogyakarta
- Suparman Marzuki, 2017, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, PUSHAM UII, 2017
- Tim Penyusun Buku IV Jilid 1 Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, 2010, *Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Asmaeny Aziz, 2013, *Perempuan di Persimpangan Parlemen: Studi dalam Perspektif Politik Hukum*, Yogyakarta, Rangkang Education
- Eko Riyadi, 2012, Syarif Nurhidayat (editor), *Vulnerable Group: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, Yogyakarta, PUSHAM UII
- Eko Riyadi, 2018, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, Depok
- Ishak Salim, 2015 *Difabel Merebut Hak Suara*, SIGAB, Yogyakarta
- M. Agus Maulidi at.al., 2017, *Aksesibilitas Hak Politik Bagi Penyandang Disabilitas: Analisis Terhadap Pemenuhan Akses Hak Memilih dan Hak Dipilih Bagi Penyandang Disabilitas dalam Konteks*

SEPTI NURWJAYANTI
KELIK ISWANDI
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta, Jl. Lingkar
Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, DIY,
septinurwijayanti73@gmail.com
kelisiswandi01@gmail.com

Pengaruh Parliamentary Treshold Terhadap Partisipasi Publik

ABSTRAK

Sejak pemilihan umum 2009, Indonesia menerapkan adanya *parliamentary threshold* dalam proses penentuan konversi suara rakyat menjadi kursi di legislatif. Hal ini juga telah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *the interpreter of the constitution* melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 yang kemudian dipertahankan kembali dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa penerapan *parliamentary threshold* dalam pemilihan umum di Indonesia tidak bertentangan dengan undang-undang. Apabila dicermati, penerapan *parliamentary threshold* bisa dikatakan menyebabkan kurang terwujudnya keadilan sosial. Hal ini dikarenakan DPR adalah lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah legislasi untuk membuat dan mengambil keputusan publik terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan mempengaruhi keputusan tersebut. Hal ini tentu saja akan berdampak terhadap keterlibatan rakyat. Apabila ada pembatasan tersebut, maka peluang untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan peraturan perundang-undangan tersebut hanya akan dikuasai oleh partai-partai politik yang memenuhi ambang batas tersebut, sehingga kepentingan rakyat yang terakomodasi dalam parpol yang tidak memenuhi ambang batas tersebut tidak bisa terlibat. Akan tetapi, jika ditinjau dari penyelenggaraan ketatanegaraan secara keseluruhan, terdapat mekanisme *judicial review* bagi masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar oleh produk hukum lembaga legislatif.

Keyword: *Parliament threshold*, partisipasi publik, dan pemilu.

PENDAHULUAN

Demokrasi adalah suatu pemerintahan yang mendasarkan pada kedaulatan rakyat. Sebagaimana yang disampaikan Jimly Asshiddiqie bahwasanya demokrasi memiliki karakteristik, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat,

diselenggarakan oleh rakyat, dan untuk rakyat, serta melibatkan peran rakyat dalam penyelenggaraan negara.¹ Konsep yang ada di dunia saat ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*.² Sehingga, demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.³ Dengan adanya konsep demokrasi, maka kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Kedaulatan rakyat dalam paktiknya identik dengan demokrasi. Demokrasi dalam praktiknya terdapat dua model demokrasi, yakni demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).⁴ Demokrasi langsung merupakan suatu hal yang sulit dipraktikkan dalam negara modern saat ini. Sedangkan, dalam suatu negara demokrasi tidak langsung partisipasi rakyat dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Indonesia merupakan negara yang menerapkan demokrasi secara tidak langsung. Hal ini secara jelas telah diamanatkan dalam Pancasila yakni Sila keempat yang menyatakan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan dan perwakilan. Terdapat frasa “perwakilan”, hal ini menunjukkan dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia dilakukan oleh rakyat secara perwakilan. Pemilihan umum menjadi suatu proses yang wajib dilaksanakan dalam kehidupan demokrasi tidak langsung.⁵ Pemilihan umum merupakan suatu sarana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah. Rakyat memiliki kewenangan untuk memilih wakilnya yang akan duduk di kursi pemerintahan.

Dalam konstitusi, telah diamanatkan dalam Pasal 22E yang menyatakan bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Syarat-syarat prinsip penyelenggaraan pemilihan umum harus diterapkan dengan baik agar dapat terwujud pemilihan umum yang demokratis dan mendapatkan pejabat publik yang memiliki integritas dan kedudukan hukum yang kuat.

Sampai saat ini Indonesia masih terus mencari sistem pemilihan umum yang cocok dan tepat diterapkan di Indonesia. Pemilihan sistem pemilihan umum bukanlah perkara yang mudah, harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan dan kecocokan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Dalam sejarahnya, Indonesia seringkali menggunakan sistem proporsional berimbang.

Akan tetapi, dalam pemilihan *electoral process*, Indonesia kerap kali berganti-ganti. Dalam dua periode terakhir, yakni pada pemilihan umum 2009 dan pemilihan umum 2014, Indonesia menerapkan adanya *parliamentary threshold* dalam proses penentuan konversi suara rakyat menjadi kursi di legislatif. Hal ini juga telah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *the interpreter of the constitution* melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 yang kemudian dipertahankan kembali dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa penerapan *parliamentary threshold* dalam pemilihan umum di Indonesia tidak bertentangan dengan undang-undang. Argumentasi pokok Mahkamah Konstitusi dalam menerapkan *parliamentary threshold* adalah demi melakukan penguatan sistem presidensial dan demi proses penyederhanaan partai politik di Indonesia.

Namun apabila dicermati, penerapan *parliamentary threshold* bisa dikatakan menyebabkan kurang terwujudnya keadilan sosial. Hal ini dikarenakan DPR adalah lembaga legislatif yang salah satu fungsinya adalah legislasi untuk membuat dan mengambil keputusan publik terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan mempengaruhi keputusan tersebut. Dan dampak yang akan dirasakan tentu kepada rakyat. Apabila ada pembatasan tersebut, maka peluang untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan peraturan perundang-undangan tersebut hanya akan dikuasai oleh partai-partai politik yang memenuhi ambang batas tersebut, sehingga kepentingan rakyat yang terakomodasi dalam parpol yang tidak memenuhi ambang batas tersebut tidak bisa terlibat. Sehingga perlu dilakukan pengkajian bagaimana pengaruh *parliamentary threshold* terhadap partisipasi publik.

PEMBAHASAN

A. PEREKEMBANGAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Sistem pemilu merupakan metode yang menentukan bagi rakyat untuk dapat memilih wakil rakyat yang akan menjadi penghubung penyampaian aspirasinya demi kemajuan dan kemakmuran rakyat. Dalam suatu pemilihan umum terdiri dari dua elemen pokok yaitu *electoral law* dan *electoral process*. *Electoral law* merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang prinsip-prinsip jalannya suatu pemilihan umum dan harus ditaati oleh seluruh peserta pemilu dan rakyat secara keseluruhan. *Electoral law* terdiri dari dua macam yaitu *plural*

majority dan *proportional representation*. Sedangkan, *electoral process* ialah metode proses mengkonversi suara rakyat menjadi kursi di legislatif. *Electoral process* ini meliputi *D'Hondt*, *St. League*, *Electoral Threshold*, dan *Parliamentary Threshold*.⁶

Sistem pemilihan umum merupakan prosedur yang mengatur proses pemilihan wakil rakyat oleh rakyat itu sendiri. Dalam memilih sistem pemilihan umum terdapat tujuan tertentu. Salah satu tujuan dari pemilihan umum adalah demi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif.⁷ Sistem pemilihan umum didunia terbagi kedalam empat kelompok besar, yakni:

a. Sistem distrik

Dalam sistem distrik wilayah suatu negara dibagi kedalam beberapa wilayah berdasarkan jumlah penduduk. Sistem distrik memiliki prinsip yang menegaskan mandat wakil rakyat atas prinsip *one man one vote*. Sistem distrik mengandung prinsip *the winners takes all*, artinya sebuah mayoritas sederhana perolehan suara akan menyebabkan hanya satu partai politik yang mampu menempatkan wakilnya di lembaga legislatif. Dengan sistem ini sudah pasti terdapat suara yang akan terbuang sia-sia dan akan menyebabkan partai politik harus berkoalisi untuk mendapatkan wakil rakyat.⁸ Dalam sistem distrik terdapat *first past the post*, *alternative vote*, *two round system*, dan *block vote*.

b. Sistem proporsional

Sistem proporsional ialah suatu sistem yang menegaskan perolehan kursi suatu partai politik di lembaga legislatif berbanding sejajar dengan perolehan suara partai politik di masyarakat. Pada dasarnya, sistem ini menghendaki bahwa jumlah wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif merupakan cerminan dari jumlah suara rakyat yang memenangkan partai politik tersebut. Sistem proporsional dirasa tepat dipadupadankan dengan sistem multi partai, karena suara-suara dalam pemilihan umum dapat terakomodir dengan baik. Sistem proporsional juga dikenal sebagai *district magnitude*. Terdapat variasi dalam sistem proporsional, antara lain *proportional representation* dan *single transferable vote*.

Dalam sistem proporsional terdapat beberapa mekanisme yang digunakan untuk menentukan perolehan kursi. Secara umum teknik penghitungan suara dibagi menjadi dua yakni teknik kuota dan divisor.⁹ Teknik kuota memiliki karakteristik jumlah bilangan pembagi pemilihnya tidak tetap karena mengikuti jumlah pemilih dalam suatu negara. Teknik divisor hadir untuk mengobati kelemahan-kelemahan yang ada di dalam teknik kuota. Teknik divisor memiliki

variasi D'Hondt, Saint Lague. Penyebutan seperti ini terjadi karena metode ini digunakan untuk membagi kursi lembaga perwakilan kepada provinsi.¹⁰ Teknik divisor variasi D'Hondt merupakan metode perolehan kursi yang diusulkan pertama kali oleh Thomas Jefferson untuk alokasi kursi *The House of Representative* Amerika Serikat kepada negara bagian berdasarkan data jumlah warga negara yang menempati negara bagian tersebut. Akan tetapi, semua alokasi kursi kepada semua daerah pemilihan berdasarkan jumlah warga negara yang menempati wilayah negara bagian dapat digunakan sebagai metode pembagian kursi kepada partai politik peserta pemilihan umum dalam sistem pemilihan umum proporsional berdasarkan suara sah yang diperoleh dalam pemilihan umum.¹¹ Sedangkan, teknik penentuan kursi dengan metode Sainte-Lague merupakan teknik yang diusulkan oleh Daniel Webster pada dasarnya awal kemunculan metode ini sama dengan metode D'Hondt. Akan tetapi pada teknik penentuan kursi dengan metode Sainte-Lague semua metode alokasi kursi lembaga perwakilan kepada daerah pemilihan berdasarkan jumlah warga negara yang ada dalam daerah pemilihan tersebut juga digunakan sebagai metode pembagian kursi setiap dapil kepada partai politik peserta pemilihan umum dalam lembaga perwakilan yang menggunakan sistem proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh dari pemilihan umum.¹²

c. Sistem campuran

Sistem Campuran ialah sistem yang menggabungkan antara sistem distrik dan sistem proporsional. Sistem ini menggabungkan dua sistem dalam satu proses. Sehingga, hal ini akan mengurangi kelemahan-kelemahan diantara kedua sistem tersebut dan diharapkan akan terciptanya suatu sistem pemilihan umum yang menjadi kombinasi sistem pemilihan umum distrik dengan sistem pemilihan umum proporsional. Sistem campuran memiliki varian sistem *parallel* dan *mix member proportional*.

d. Sistem pemilihan umum diluar ketiga sistem utama

Sistem jenis ini ialah sistem yang mencampurkan sistem distrik dan sistem proporsional. Variasi dari sistem ini adalah *single non-transferable vote*, *limited vote*, dan *borda count*. Dalam pemilihan umum terdapat hal yang paling vital untuk diterapkan yakni adanya asas perwakilan. Asas perwakilan atau dikenal juga dengan istilah asas keterwakilan merupakan suatu prinsip yang harus

dikedepankan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Keberadaan asas keterwakilan harus dijamin oleh sistem pemilihan umum yang berlaku di suatu negara. Hal ini tidak dapat dikesampingkan karena keterwakilan minoritas harus mendapatkan posisi di lembaga perwakilan bersamaan dengan keterwakilan mayoritas. Karena bagaimanapun juga, suara rakyat baik mayoritas maupun minoritas harus diperhatikan dan ditampung aspirasinya guna membangun pemerintahan yang efektif. Mengingat, Indonesia merupakan negara yang memiliki beragam etnis dan suku yang harus dapat diwakili oleh wakil rakyatnya. Sehingga dalam pemilihan umum pemerintah harus memberikan ruang untuk mengakomodir suara-suara minoritas dari rakyat. Salah satu langkah yang dapat dilakukan ialah dengan memilih sistem pemilihan umum yang tepat untuk dapat diterapkan di Indonesia.

Melihat variasi sistem pemilihan umum yang ada di dunia, terdapat dua varian utama sistem pemilihan umum yakni sistem distrik dan sistem proporsional. Mengingat kondisi masyarakat Indonesia yang terdiri dari beragam suku dan memiliki kebudayaan masing-masing. Maka sistem pemilihan umum yang dirasa cocok diterapkan di Indonesia ialah sistem pemilihan umum proporsional. Sistem ini hanya dapat diterapkan dalam pemilihan umum anggota parlemen. Sedangkan, dalam sistem pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden, telah secara tersirat diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945 telah secara tersirat bahwa dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Presiden dan wakil presiden terpilih harus mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Penentuan sistem proporsional sudah tepat di Indonesia, akan tetapi yang menjadi permasalahan disini ialah variasi dari sistem proporsional yang diterapkan di Indonesia. Mengingat, dalam sejarah pemilihan umum yang ada di Indonesia, Indonesia selalu mengganti-ganti variasi sistem proporsional. Hal ini terbukti dengan berlakunya beberapa sistem pemilihan umum. Pada masa Orde Baru tahun 1971-1997, Indonesia selalu menerapkan sistem proporsional dengan sistem stelsel daftar, yang berarti besarnya kekuatan perwakilan organisasi/partai politik dalam lembaga perwakilan seimbang dengan besarnya dukungan pemilih melalui suara yang diberikan pemilih kepada organisasi/partai

politik peserta pemilihan umum.¹³ Bahkan, pada masa pemilihan umum setelah reformasi pada tepatnya tahun 1999 masih menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar. Baru terjadi perubahan yakni pada tahun 2004 sampai 2014 dengan menerapkan sistem pemilihan umum proporsional dengan sistem daftar calon terbuka. Sistem ini juga diterapkan untuk pemilihan umum tahun 2019 mendatang. Partai politik akan memperoleh kursi di lembaga perwakilan sesuai dengan jumlah perolehan suara sah dalam pemilihan umum. Perolehan kursi lembaga perwakilan diberikan kepada partai politik yang memenuhi atau melebihi bilangan pembagi pemilih (BPP). Jika tidak ada yang memenuhi atau melampaui BPP, maka perolehan kursi akan diberikan kepada calon dengan berdasarkan nomor urut yang diperoleh calon yang menjadi peserta pemilihan umum.¹⁴ Akan tetapi, sistem ini memiliki kelemahan dimana suara minoritas yang diperoleh calon yang menjadi peserta pemilihan umum yang tidak memenuhi atau melampaui BPP, maka calon tersebut tidak dapat duduk di lembaga perwakilan dan kursi lembaga perwakilan tersebut diberikan kepada calon peserta pemilihan umum yang memenuhi atau melampaui BPP.

Pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka memiliki beberapa kelemahan diantaranya sistem pemilihan umum proporsional terbuka cenderung menghadirkan calon legislator yang sukar diawasi oleh partai politik. Selain itu, dengan bersaingnya kandidat dalam satu partai politik demi memperoleh dukungan membuat mereka bersaing secara sendiri-sendiri, sehingga tidak ada nama partai politik yang ditonjolkan oleh mereka dalam berkampanye. Jadi suara cenderung ke suara individu daripada suara ke partai politik. Tentu dengan adanya persaingan individu antar partai politik akan membuat maraknya praktik politik uang di kalangan masyarakat. Hal ini terlihat bahwa banyak sekali partai pemenang pemilihan umum di parlemen belum tentu menang suara pada pemilihan umum presiden. Hal positifnya dari pemberlakuan sistem ini adalah rakyat akan memilih secara objektif sesuai dengan keinginan mereka tanpa melihat partai politik yang mendukungnya. Dengan kata lain, masyarakat dapat memilih calon yang dipilihnya dan mengetahui siapa calon yang dipilihnya.

B. PENERAPAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Indonesia sejak tahun 2008 menerapkan adanya ambang batas bagi partai politik untuk dapat memperebutkan perolehan kursi di Dewan Perwakilan

Rakyat. Ambang batas ini diatur dalam:

1. Untuk pemilihan umum tahun 2009, ambang batas bagi partai politik untuk dapat memperebutkan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 202 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: "partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan Dewan Perwakilan Rakyat."
2. Pada pemilihan umum tahun 2014, ambang batas bagi partai politik untuk dapat memperebutkan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: "partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota."
3. Sedangkan, untuk pemilihan umum tahun 2019 mendatang, ambang batas bagi partai politik untuk dapat memperebutkan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 414 ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa: "partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR."

Dalam praktik penerapan ambang batas partai peserta pemilihan umum selalu mengalami peningkatan dari periode ke periode. Peningkatan ambang batas ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menyederhanakan partai politik yang dapat duduk di parlemen. Dengan jumlah partai politik yang lebih sedikit diharapkan dapat menciptakan efektivitas fungsi parlemen.¹⁵ Hal ini pula yang menjadi dasar argumentasi pokok Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 yang kemudian dipertahankan kembali dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penerapan *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan konstitusi. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ambang batas parlemen hanya dapat mengikat pada perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sementara pada perolehan kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tidak diterapkan adanya *parliamentary threshold*. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwasanya *parliamentary threshold* tidak melanggar hak asasi manusia warga negara. Sehingga, berdasarkan pertimbangan hukum yang telah dikemukakan, maka Mahkamah Konstitusi tetap bersikukuh dengan pendapatnya yang menyatakan bahwa pemberlakuan *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan konstitusi dan tidak melanggar hak asasi manusia. Oleh karena itu, *parliamentary threshold* dinyatakan sah berlaku dan dipertahankan pemberlakuannya dalam sistem pemilihan umum di Indonesia. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa ketentuan *parliamentary threshold* merupakan kewenangan legislatif selaku pembentuk undang-undang.

Dalam konteks hak asasi manusia, rakyat memiliki hak untuk berpendapat dan menyampaikan pendapatnya. Dalam negara demokrasi tidak langsung, cara penyampaian pendapat rakyat ialah melalui pemilihan umum guna memilih wakilnya untuk duduk di parlemen. Karena pada hakikatnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wakil dari seluruh rakyat.¹⁶ Hal ini dikuatkan dengan pendapat dari Sri Soemantri yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wadah wakil rakyat untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat yang diwakili.¹⁷ Wakil rakyat dapat duduk di Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hasil dari pilihan rakyat yang telah memilihnya, sehingga mengharuskan wakil rakyat untuk menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakilinya dan mewakili kepentingan umum rakyat seluruhnya.¹⁸ Oleh karena itu, aspirasi masyarakat melalui pemilihan umum yang telah memilih wakil yang telah dipilihnya harus diperhatikan. Jangan sampai dengan pemberlakuan *parliamentary threshold* akan mengesampingkan dan menghilangkan suara-suara minoritas yang memilih wakil rakyatnya namun tidak lolos dalam perebutan perolehan kursi parlemen karena tidak melampaui ambang batas parlemen. Hal ini perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang yang dapat melindungi suara minoritas tersebut.

C. PENGARUH *PARLIAMENTARY THRESHOLD* TERHADAP PARTISIPASI PUBLIK

Dalam konteks kedaulatan rakyat bentuk partisipasi publik yang paling mudah dilakukan ialah melalui mekanisme pemilihan umum. Publik dalam hal ini rakyat diberikan hak untuk dapat menentukan wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Wakil rakyat memiliki kewajiban terhadap konstituennya di daerah. Bahkan Nelson Polsby berpendapat bahwa wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif sebagai “ujung-ujung urat syaraf” dari masyarakat politik.¹⁹ Sedemikian besarnya tanggung jawab wakil rakyat kepada konstituennya, sehingga wakil rakyat harus mempertimbangkan aspirasi rakyat dalam proses pembentukan undang-undang guna memberikan koridor dalam penyelenggaraan negara. Dalam lembaga perwakilan terdapat berbagai macam kepentingan yang hadir dalam pembentukan suatu undang-undang. Kepentingan-kepentingan tersebut diperjuangkan oleh wakil rakyat, pemerintah, dan masyarakat. Adanya peran aktif masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang membuktikan bahwa pembentukan undang-undang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas.²⁰ Hal ini bertujuan agar nantinya masyarakat yang menjadi sasaran undang-undang dapat menerima kehadiran undang-undang tersebut.²¹

Partisipasi masyarakat merupakan elemen terpenting dalam pembentukan undang-undang. Pada dasarnya terdapat berbagai varian bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Variasi tersebut diantaranya²²:

1. Model *Pure Representative Democracy* yaitu model partisipasi publik dimana rakyat berpartisipasi melalui wakil yang dipilihnya dan mempercayakan pengambilan kebijakan oleh wakilnya di parlemen.
2. Model *A Basic Model of Public Participation* yaitu model dimana keterlibatan atau partisipasi masyarakat tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi disaat yang bersamaan juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan.
3. Model *A Realism Model of Public Participation* yaitu model partisipasi publik yang pada dasarnya mirip dengan konsep model *a basic model of public participation*, akan tetapi terdapat perbedaan yang terletak dalam proses penyampaian aspirasi selain melalui pemilihan umum, masyarakat juga menyampaikan aspirasi melalui organisasi-organisasi tertentu. Jadi tidak semua masyarakat dapat melakukan kontak langsung dengan lembaga perwakilan. Dalam konsep ini, organisasi menjadi pemeran utama dalam penyampaian aspirasi.

Dari berbagai macam teori diatas terdapat satu kesimpulan bahwa dalam proses pengambilan keputusan akan menemukan hambatan dikarenakan benturan kepentingan antar warga negara yang saling mempertahankan kepentingannya. Tentu hal ini akan memperumit dalam proses pengambilan keputusan sehingga, dalam pengambilan keputusan akan memakan waktu yang sangat lama serta tidak tercapainya efektivitas dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, pada hakikatnya, partisipasi masyarakat harus dilakukan dengan mengemukakan kepentingan umum rakyat. Sehingga, nantinya akan mendapatkan keputusan publik yang dapat diterima oleh semua kalangan masyarakat.

Indonesia dalam praktiknya tidak menerapkan secara utuh konsep partisipasi publik sebagaimana yang telah dikemukakan diatas. Indonesia dalam konsepnya menerapkan penyampaian partisipasi publik melalui pemilihan umum. Dalam pemilihan umum tersebut, rakyat memiliki hak untuk memilih wakil rakyatnya yang akan duduk di parlemen. Wakil rakyat tersebut yang akan membentuk peraturan perundang-undangan untuk mengatur rakyat tersebut. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, wakil rakyat diharuskan mempertimbangkan aspirasi dari konstituennya. Aspirasi ini yang akan menjadi legitimasi wakil rakyat dalam membentuk kebijakan.

Dalam pemilihan umum anggota legislatif, rakyat memilih wakil yang dikehendaki untuk dapat duduk di kursi parlemen. Akan tetapi, di Indonesia terdapat ambang batas seseorang wakil rakyat dapat duduk di kursi parlemen atau yang disebut *parliamentary threshold*. Ambang batas ini akan menghambat bagi wakil rakyat yang memiliki suara dibawah suara minimal batas yang ditetapkan untuk dapat duduk di kursi parlemen. Tentu adanya *parliamentary threshold* akan melanggar prinsip keterwakilan minoritas karena wakil yang dipilih oleh rakyat tetapi memiliki suara minoritas dan tidak melampaui *parliamentary threshold* tidak dapat ikut serta dalam pengambilan kebijakan. Akan tetapi jika ditinjau dari sistem ketatanegaraan yang diterapkan di Indonesia, dengan tidak hanya melihat di lembaga perwakilan saja, tentu penerapan *parliamentary threshold* tidak melanggar prinsip keterwakilan minoritas. Mengingat, terdapat lembaga di ranah yudikatif yang dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil karya dari lembaga perwakilan. Tentu, masyarakat dari kaum minoritas yang merasa kehidupannya dilanggar oleh produk hukum tertentu dapat mengajukan pengujian terhadap produk hukum

tersebut. Sehingga, hak mereka sebagai warga negara tidak akan dirampas hanya karena tidak adanya wakil rakyat yang menjadi pilihannya. Semua akan dapat terakomodir dengan proses mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan secara keseluruhan.

Salah satu bukti bahwa kaum minoritas tetap dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijakan publik ialah dengan melakukan pengujian undang-undang yang telah dibentuk oleh lembaga perwakilan. Hal ini terbukti dengan pengusulan beberapa masyarakat yang menganut aliran kepercayaan. Sejauh ini, penganut aliran kepercayaan merupakan kaum minoritas yang hak-haknya tidak dilindungi oleh legitimasi hukum yang kuat dan tidak memiliki kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Oleh karena itu, Nggay Mehang Tana, Pagar Demanra Sirait, Arnol Purba, dan Carlim yang merupakan penghayat kepercayaan mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pengujian undang-undang ini telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para penghayat kepercayaan dan mengakui aliran kepercayaan dapat dimasukkan dikolom agama pada Kartu Tanda Penduduk warga negara Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa, tidak terpenuhinya ambang batas wakil rakyat yang memiliki suara dibawah *parliamentary threshold* dan menjadi wakil rakyat minoritas tidak berakibat pada tidak terakomodirnya kepentingan rakyat minoritas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Penerapan *parliamentary threshold* di Indonesia jika ditinjau dalam praktik lingkup lembaga perwakilan memang melanggar prinsip keterwakilan minoritas. Akan tetapi, jika ditinjau dari segi penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia secara komprehensif, penerapan *parliamentary threshold* tidak akan menghilangkan hak-hak warga minoritas. Warga negara yang tidak sepakat dan merasa dirugikan haknya oleh suatu undang-undang yang merupakan produk lembaga perwakilan dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan kepada lembaga yudikatif. Sehingga akan terciptanya *checks and balances* dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia dan tidak ada hak warga negara yang dilanggar. Akan tetapi hal ini menimbulkan masalah, mengingat bahwa

sejauh ini putusan lembaga yudikatif tentang pengujian suatu peraturan perundang-undangan masih sebagai pembuat peraturan perundang-undangan pasif. Artinya, masih harus ada keberlanjutan lembaga legislatif sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan aktif untuk membentuk produk hukum yang merupakan tindak lanjut dari putusan lembaga yudikatif tentang pengujian peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu adanya komitmen kuat antar lembaga negara untuk menciptakan sinergitas antar lembaga negara.

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Sistem pemilihan umum di dunia pada dasarnya digolongkan dalam dua kelompok besar yakni sistem distrik dan sistem proporsional. Di Indonesia menerapkan sistem proporsional, karena sistem ini dirasa cocok dan dapat mengakomodir kultur budaya masyarakat Indonesia yang memiliki keberagaman dalam budaya, suku, ras, dan agama. Akan tetapi, yang menjadi persoalan ialah pemilihan variasi dari sistem proporsional yang cocok diterapkan di Indonesia. Sejauh ini, Indonesia menerapkan sistem proporsional dengan sistem terbuka. Penerapan sistem terbuka di Indonesia dibarengi dengan penerapan *parliamentary threshold* yang mulai berlaku sejak tahun 2008. Jika dilihat dari lingkup lembaga perwakilan, penerapan *parliamentary threshold* akan menghilangkan suara rakyat yang telah memberikan amanatnya kepada wakilnya yang memiliki suara tidak memenuhi *parliamentary threshold*. Akan tetapi jika ditinjau dari sistem ketatanegaraan secara komprehensif, penerapan *parliamentary threshold* tidak serta merta akan menghilangkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan dikarenakan wakil rakyat yang dipilihnya tidak melampaui *parliamentary threshold*. Penyampaian aspirasi untuk memperjuangkan kepentingannya dapat dilakukan dengan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan. Pengujian ini akan memberikan keadilan bagi setiap warga negara.

B. SARAN

1. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan kebijakan melalui *public hearing* yang dilakukan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Mengoptimalkan sosialisasi kebijakan yang telah dibentuk oleh lembaga

perwakilan dan pemerintah melalui media massa agar terciptanya akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintah.

CATATAN AKHIR

- ¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 241-242
- ² Miriam Budiarjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Cetakan ke-7*, Jakarta, Gramedia, hlm. 50
- ³ Zakaria Bangun, 2008, *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Medan, Bina Media Perintis, hlm. 2
- ⁴ Azyumardi Azra, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Prenada Media, hlm. 125
- ⁵ Erfandi, 2014, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm. 126
- ⁶ Sekretariat Jenderal Bawaslu, 2015, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Bawaslu, hlm. 17
- ⁷ *Ibid.*, hlm. 65
- ⁸ Aminah, 2012, *Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia ditinjau dari Asas Negara Hukum*, Jurnal Yustisia Vol. 1, No. 2, hlm. 76
- ⁹ Arend Lijphart, 1995, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York, Oxford UP, hlm. 153
- ¹⁰ Ramlan Surbakti, dkk., 2011, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 8: Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih*, Jakarta, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, hlm. 7
- ¹¹ *Ibid.*, hlm. 10
- ¹² *Ibid.*,
- ¹³ Hafiz Anshary, dkk., 2010, *Modul 1: Pemilu untuk Pemula*, Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, hlm. 6
- ¹⁴ *Ibid.*, hlm. 13
- ¹⁵ Syamsuddin Haris, dkk., 2015, *Draf-Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pemilu Legislatif 2015: Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur*, Jakarta, Institut Riset Kepemiluan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hlm. 5
- ¹⁶ Bintang R. Saragih, 1985, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta, Perintis Press, hlm. 85-86
- ¹⁷ Sri Soemantri M, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, hlm. 197-198
- ¹⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti, hlm. 329
- ¹⁹ Fred I Greenstein dan Nelson W. Polsby, 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co. dalam National Democratic Institute, 2008, *Hubungan dengan Konstituen*, Washington DC, National Democratic Institute for International Affairs, hlm. 8
- ²⁰ Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Cetakan Pertama*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 26
- ²¹ Robert B Seidmann, etc., 2001, *Legislatif Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, Cetakan Pertama, London, Kluwer Law International Ltd., hlm. 15
- ²² *Op. Cit.*, hlm. 176-179

DAFTAR PUSTAKA

- Aminah, 2012, *Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia ditinjau dari Asas Negara Hukum*, Jurnal Yustisia Vol. 1, No. 2
- Arend Lijphart, 1995, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York, Oxford UP
- Azyumardi Azra, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Prenada Media
- Bintang R. Saragih, 1985, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta, Perintis Press
- Erfandi, 2014, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press
- Hafiz Anshary, dkk., 2010, *Modul 1: Pemilu untuk Pemula*, Jakarta, Komisi Pemilihan Umum
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pi-*

- lar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press
- Miriam Budiarto, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Cetakan ke-7*, Jakarta, Gramedia
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti
- Ramlan Surbakti, dkk., 2011, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 8: Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih*, Jakarta, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan
- Robert B Seidmann, etc., 2001, *Legislatif Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, Cetakan Pertama, London, Kluwer Law International Ltd.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Cetakan Pertama*, Yogyakarta, FH UII Press
- Sekretariat Jenderal Bawaslu, 2015, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Bawaslu
- Sri Soemantri M, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset
- Syamsuddin Haris, dkk., 2015, *Draf-Ringkasan Eksekutif Evaluasi Pemilu Legislatif 2015: Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur*, Jakarta, Institut Riset Kepemiluan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- Zakaria Bangun, 2008, *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Medan, Bina Media Perintis

ICHA CAHYANINGFITRI
Universitas Muhammadiyah Jember
Jalan Karimata No. 49,, Sumbarsari,
Kabupaten Jember, Jawa Timur 68121
ichacahyaning@unmuhjember.ac.id

Pembubaran Partai Politik Di Era Demokrasi Pancasila

ABSTRAK

Pancasila mempunyai kedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum sesuai dengan amanah dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, yang menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Salah satu ciri bahwa Indonesia dikatakan sebagai negara hukum ialah adanya penjaminan Hak Asasi Manusia (yang selanjutnya disebut dengan HAM). Penjaminan HAM di Indonesia berbentuk dalam penuangan di konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) yakni dalam Pasal 28A – 28J UUD NRI Tahun 1945 dan salah satu bentuk adanya demokrasi adalah dengan diaturnya ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara menjamin kebebasan berserikat berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Frasa tentang kebebasan berserikat dan berkumpul sebagai wujud adanya wadah aspirasi. Partai politik saat ini yang merupakan wadah aspirasi dinyatakan adanya pembatasan yang telah diatur dalam UU Pemilu dan pembatasan tersebut disebut dengan *parlementary treshold*.

Kata kunci: Pancasila, *Parlementary Treshold*, Pembubaran Partai Politik

PENDAHULUAN

Negara demokrasi Pancasila memiliki kecenderungan utama yakni mengatur partai dengan pertimbangan bahwa peran partai politik yang semakin penting. Pengaturan partai politik diperlukan untuk mewujudkan sistem kepartaian yang sesuai dengan tipe demokrasi yang dikembangkan dan sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia. Tujuan lain dari pengaturan partai politik dimaksudkan untuk menjamin kebebasan partai politik itu sendiri, serta membatasi campur tangan

berlebihan dari pemerintah yang dapat memasung kebebasan serta peran partai politik sebagai salah satu wadah yang diperlukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Disisi lain, pengaturan juga diperbolehkan untuk menjamin berjalannya demokrasi Pancasila dalam tubuh sebuah organisasi dan aktivitas partai politik.

Pengaturan partai politik merupakan bagian dari proses institusionalisasi untuk mengembangkan demokrasi Pancasila. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan regularitas kompetensi antar partai, meningkatkan keluasan akar partai politik dalam masyarakat, meningkatkan penerimaan masyarakat atas hasil pemilihan umum dan meningkatkan perorganisasian internal partai politik.

Salah satu aspek pengaturan partai politik adalah pembubaran partai politik sebagai salah satu bentuk pembatasan hak asasi manusia (yang selanjutnya disebut dengan HAM) khususnya terkait dengan kebebasan berserikat. Kebebasan berserikat sebagai HAM memiliki batasan yang diperlukan dalam masyarakat demokrasi Pancasila demi keamanan nasional dan keselamatan publik, untuk mencegah kejahatan, untuk melindungi kesehatan dan moral dan untuk melindungi hak dan kebebasan. Pembatasan yang dibutuhkan dalam masyarakat demokrasi Pancasila merupakan garis apresiasi yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dan kepentingan privat.

Pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat yang meliputi bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokrasi Pancasila dan harus benar-benar yang dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.

Sam Issacharoff sebagaimana dikutip oleh Ali Safa'at menyatakan bahwa salah satu bentuk pembatasan yang dapat dibenarkan dan dibutuhkan dalam negara demokrasi adalah pembatasan terhadap kelompok yang mengancam demokrasi, kebebasan, serta masyarakat secara keseluruhan.¹ Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi, termasuk partai politik, yang bertentangan dengan tujuan dasar dan tatanan konstitusional. Negara demokratis tidak hanya memiliki hak tetapi juga tugas untuk menjamin dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional. Selain itu, pembatasan juga dimaksudkan untuk melindungi kepentingan nasional tertentu, seperti loyalitas pada negara dan integrasi dan kedaulatan wilayah.

Tujuan pengaturan pembubaran partai politik dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur alasan pembubaran partai politik. Dari beberapa ketentuan di

beberapa negara bahwa pengaturan pembubaran partai politik antara lain bertujuan untuk melindungi: (a) demokrasi, (b) konstitusi, (c) kedaulatan negara, (d) keamanan nasional dan (e) ideologi negara.²

Perlindungan terhadap demokrasi, dimaksudkan agar tatanan demokrasi yang sedang berjalan tidak rusak dan digantikan dengan sistem lain yang tidak demokratis. Pemerintah yang demokratis harus mencegah bentuk-bentuk yang mengancam demokrasi. Perlindungan tersebut diwujudkan dalam bentuk larangan program dan kegiatan partai politik yang hendak menghancurkan tatanan demokrasi, maupun dalam bentuk keharusan partai politik yang bersifat demokratis, baik secara organisasi maupun dengan cara yang digunakan.

Perlindungan terhadap konstitusi, diwujudkan dalam bentuk ketentuan yang melarang tujuan dan kegiatan partai politik yang bertentangan dengan konstitusi atau hendak menghilangkan atau merusak tatanan konstitusional. Perlindungan terhadap konstitusi juga diwujudkan dalam bentuk adanya ketentuan yang melarang partai politik secara paksa atau dengan jalan kekerasan hendak mengubah tatanan negara konstitusional atau mengubah konstitusi. Namun demikian, tujuan mengubah konstitusi yang dilakukan secara demokratis dan damai tidak dapat dijadikan alasan pembubaran partai politik.

Perlindungan terhadap kedaulatan meliputi keharusan partai politik menghormati prinsip kedaulatan nasional, larangan membahayakan eksistensi negara, tidak melarang kemerdekaan dan kesatuan atau kedaulatan nasional, hingga larangan afiliasi dan memperoleh pendanaan dari pihak asing. Perlindungan terhadap keamanan nasional diwujudkan melalui kewajiban menghormati dan tidak mengganggu keamanan nasional, larangan untuk menghasut atau menasihatkan kekerasan atas dasar apapun, hingga larangan membentuk dan menggunakan organisasi paramiliter.

Perlindungan terhadap ideologi negara adalah perlindungan terhadap paham atau asas tertentu yang dipandang sebagai dasar negara, misalnya pluralisme, ajaran agama tertentu atau bahkan prinsip sekularisme. Perlindungan ini juga diwujudkan dalam bentuk larangan partai politik menganut atau menjalankan program berdasarkan ideologi atau paham tertentu yang dipandang bertentangan dengan ideologi dan konstitusi negara.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan pembubaran partai politik di Indonesia mempunyai kepentingan utama yang hendak dilindungi yakni melindungi ideologi pancasila, konstitusi dan kedaulatan

nasional. Tujuan untuk melindungi tatanan demokrasi dalam ketentuan yang pernah berlaku di Indonesia hanya ada dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959 yang menyatakan bahwa partai politik dalam memperjuangkan tujuannya harus menggunakan cara yang damai dan demokratis. Dapat saja dikatakan bahwa tujuan melindungi demokrasi Pancasila sudah tercakup dalam perlindungan terhadap konstitusi. Namun, perlu diingat bahwa prinsip demokrasi Pancasila lebih luas dan tidak seluruhnya tercakup dalam konstitusi tertulis. Berdasar atas latar belakang penulisan dalam makalah ini akan dianalisis serta dikaji tentang partai politik dengan judul *Pembubaran Partai Politik Di Era Demokrasi Pancasila*.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan yang telah diuraikan dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dianalisis dan berkaitan dengan pembubaran partai politik di era demokrasi Pancasila, yakni sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar hukum pembubaran suatu partai politik di era demokrasi Pancasila saat ini?
2. Bagaimana mekanisme pembubaran partai politik sebagai punishment ?

TUJUAN PENULISAN

Tujuan penulisan yang jelas dan terarah akan menghindarkan terjadinya ketidakjelasan arah penulisan atau keluar konteks permasalahan yang ada, maka tujuan dilakukannya penulisan ini adalah:

1. Mengkaji dasar hukum pembubaran suatu partai politik di era demokrasi Pancasila
2. Menemukan mekanisme pembubaran partai politik sebagai punishment

PEMBAHASAN

A. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI BIDANG HUKUM

Negara modern yang melakukan pembaharuan dalam menegakkan demokrasi niscaya mengembangkan prinsip konstitualisme. Menurut Friederich sebagaimana dikutip Kaelan menyatakan bahwa, negara modern yang melakukan proses pembaharuan demokrasi, prinsip konstitualisme adalah yang sangat efektif untuk membatasi pemerintahan negara melalui undang-undang. Basis pokok adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) diantara mayoritas rakyat, mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara.³ Organisasi

negara diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut dengan negara. dalam hubungan ini, sekali lagi kata kuncinya adalah *consensus* atau *general agreement*.

Penyatuan dari keberagaman kehendak para pembentuk atau perancang peraturan perundang-undangan adalah dengan suatu instrumen yang satu sebagai dasar utama ide atau cita-cita pembentuk atau perancang ide, yaitu dasar negara, ideologi negara dan pandangan hidup negara. Pancasila mesti menjadi sumber ide dan cita-cita dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.⁴

1. Pandangan Filsafat Hukum Pancasila

Pancasila sebagai dasar filsafat hukum Indonesia, sangat penting untuk dideskripsikan realitas objektif pancasila sebagai suatu *genetius subjectivus* dan dalam filsafat hukum. Jika dilakukan suatu studi komparatif, terdapat banyak paham dan pandangan tentang negara, hukum dan masyarakat yang merupakan suatu pandangan yang sifatnya konseptual, artinya merupakan suatu hasil pemikiran seorang filsuf, yang melakukan suatu refleksi terhadap suatu negara, hukum dan masyarakat. Adapun Pancasila secara objektif bukan hanya merupakan hasil pemikiran saja, melainkan secara objektif nilai-nilainya telah ada pada bangsa Indonesia sebagai kuasa materialis. Oleh karena itu, dalam hubungannya dengan hakekat kependudukan Pancasila sebagai dasar hukum filsafat hukum Indonesia, realitas objektif ini harus dideskripsikan terlebih dahulu.

Secara historis Pancasila adalah merupakan suatu pandangan hidup bangsa yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Bangsa Indonesia secara historis berkembang melalui secara proses yang cukup panjang dan menemukan bentuknya sebagai suatu bangsa dengan jati dirinya sendiri. Para pendiri republik ini, dalam merumuskan negara Indonesia modern, meletakkan pada akar sejarah budayanya sendiri. Soepomo mendeskripsikan nilai-nilai integralistik dalam budaya bangsa, sedangkan Yamin meletakkan fase perkembangan Indonesia modern sejak zaman Sriwijaya dan Majapahit. Oleh karena itu, secara objektif negara kebangsaan Indonesia modern sebenarnya kausa materialisnya adalah bangsa Indonesia sendiri, yang memiliki pandangan hidup nilai kultural dan nilai religius.

Secara kultural dasar pemikiran tentang Pancasila dan nilai-nilai Pancasila berakar pada nilai kebudayaan dan nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara.⁵ Adapun dalam proses pendirian negara dengan diilhami pandangan dunia tentang kenegaraan disentesiskan secara ekletis sehingga merupakan suatu local genius dan sekaligus sebagai suatu *local wisdom* bangsa Indonesia.

Nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fragmentaris dalam kebudayaan bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara, baik pada abad ke-20, maupun sebelumnya, dimana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan berakulturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini yang kemudian dikembangkan dan secara yuridis disahkan sebagai suatu dasar negara dan secara verbal telah tercantum dalam pembukaan UUD 1945.⁶

Nilai-nilai kebudayaan dan nilai religius yang telah ada pada bangsa Indonesia, kemudian dibahas dan dirumuskan oleh *The Founding Fathers* bangsa Indonesia, yang kemudian disepakati dalam suatu konsensus sebagai dasar hidup bersama dalam suatu negara Indonesia menurut Notonagoro nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan suatu sebab bahan (*kausa materialis*), adapun BPUPKI kemudian juga PPKI adalah sebagai lembaga yang membentuk negara, yang juga dengan sendirinya yang menentukan Pancasila sebagai dasar negara republik Indonesia, disebut sebab bentuk (*kausa formalis*). Dalam hubungan inilah bahwa tegaknya suatu negara modern harus dilandasi oleh suatu konsensus yang tertuang dalam suatu cita-cita serta tujuan bersama dalam suatu landasan filosofis, *the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*.⁷

Nilai-nilai Pancasila pada hakekatnya merupakan suatu realitas objektif yang ada pada bangsa Indonesia sebagai suatu aksidensia, yaitu sifat, nilai-nilai, ciri khas yang secara objektif ada ada bangsa Indonesia. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika Soekarno menegaskan bahwa nilai-nilai Pancasila merupakan suatu *weltanschauung* bangsa Indonesia.⁸ Dalam hubungan ini bangsa Indonesia bahwa Pancasila ditentukan sebagai suatu dasar filsafat dalam kehidupan bersama dalam suatu negara kesatuan republik Indonesia, bukanlah sekedar merupakan suatu preferensi, melainkan suatu realitas objektif. Konstelasi bangsa dan negara Indonesia yang secara geopolitik, terdiri dari beribu-ribu pulau,

berbagai macam suku, ras, budaya dan agama, mengharuskan bangsa Indonesia untuk hidup bersama, dalam suatu negara dalam segala perbedaan dan keanekaragaman (Bhineka Tunggal Ika).

2. Dasar Ontologis Filsafat Hukum Pancasila

Paham Positivisme Hukum berkeyakinan, bahwa hukum harus dipisahkan dengan nilai-nilai seperti etika, ketuhanan, kemanusiaan bahkan dengan nilai fundamental hukum itu sendiri, atau dengan lain perkataan harus memisahkan secara tegas antara *das sein* dan *das sollen*. Menurut pandangan positivisme hukum tiada lain kecuali *law is comande of the law givers*.⁹ Berdasarkan pengertian ini maka hukum secara tegas terpisah dengan kehidupan manusia, artinya hukum adalah hukum secara konkrit, empiris, diketahui dan sesuai dengan fakta. Sementara itu teori hukum murni yang tokohnya antara lain adalah Hans Kelsen, mengaskan bahwa hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir non yuridis, seperti unsur sosiologis, politis, historis dan etis. Penekanan aliran hukum murni adalah bukannya “bagaimana hukum itu seharusnya, melainkan “apa hukumnya”. Sementara itu, paham Utilitarisme lebih menekankan kemanfaatan hukum itu pada kehidupan individu manusia secara praktis.

Secara empiris bahwa hukum adalah suatu rumusan verbal, yang secara empiris dapat diverifikasi. Namun demikian, di dalam rumusan verbal tersebut, terdapat substansi hukum yang sifatnya adalah abstrak dan berupa suatu nilai. Oleh karena itu, berdasran ilai- nilai Pancasila bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dengan nilai religius, nilai kodrat kemanusiaan, nilai persatuan dan kebhinekaan Indonesia, nilai demokrasi dan nilai keadilan dalam hubungannya dengan masyarakat dan bangsa Indonesia.

3. Dasar Epistemologis Filsafat Hukum Pancasila

Bangsa Indonesia telah menentukan suatu pilihan melalui *the founding fathers* bangsa Indonesia, bahwa dalam hidup kenegaraan dan kebangsaan mengangkat dan merumuskan *core philosophy* bangsa Indonesia Pancasila sebagai dasar filsafat negara yang secara yuridis tercantum dalam tertib hukum Indonesia. Oleh karena itu, nilai-nilai pancasila adalah sebagai sumber nilai dalam realisasi normatif dan praktis dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan.

4. Dasar Aksiologis Filsafat Hukum Pancasila

Negara Indonesia berdasarkan Pancasila, sehingga konsekuensinya bagi bangsa Indonesia dalam segala aspek penyelenggaraan negara yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan secara impertif yuridis, politis maupun moral berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini mengandung suatu pengertian bahwa bagi kalangan ilmuwan hukum di Indonesia jelas harus memegang "*khitoh*" bahwa ilmu hukum dan penerapan hukum bersifat "*value bound*".¹¹

Nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila-sila Pancasila adalah merupakan suatu prinsip hidup bersama dari berbagai elemen masyarakat bangsa dalam mewujudkan cita-cita untuk hidup dengan kesejahteraan, perdamaian, berkeadaban dan berkeadilan sosial. Nilai ketuhanan dan nilai kemanusiaan adalah merupakan basis etika yang mendasari kehidupan bersama dalam negara persatuan Republik Indonesia, dalam mewujudkan kehidupan demokrasi yang bersumber pada kedaulatan rakyat dengan moralitas permusyawaratan yang berkebijaksanaan sehingga dengan kebijaksanaan akan terwujud demokrasi yang berkeadaban dan bermartabat kemanusiaan serta dalam mewujudkan suatu kehidupan bersama yang berkeadilan. Sehingga dapat diambil suatu pengertian bahwa nilai-nilai etika yang terkandung dalam Pancasila bersumber pada nilai-nilai hukum Tuhan dan nilai hukum kodrat yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Prinsip dasar etika dalam mewujudkan keadilan hukum sebagaimana terkandung dalam sila-sila Pancasila, terkandung dalam prinsip-prinsip nilai dasar ketuhanan, kemanusiaan yang berkeadaban, serta keadilan dalam kehidupan sosial kenegaraan Indonesia. Oleh karena itu secara ontologis nilai dasar keadilan dalam filsafat Pancasila adalah bersumber pada hakekat manusia „Monopluralisme. Manusia yang beradab adalah manusia harus mewujudkan keadilan dalam hubungannya dengan manusia lain, masyarakat bangsa dan negara, adil dalam hubungan manusia dengan lingkungannya dan manusia harus adil dalam hubungan dengan Tuhan Yang Maha Esa. 12

B. PANDANGAN IDEOLOGI NEGARA PANCASILA DALAM BIDANG POLITIK

Pancasila sebagai dasar Filsafat Negara bukanlah sekedar konsep melainkan merupakan suatu hasil perenungan dan kesepakatan yang luhur dari para pendiri bangsa dan negara dan bersumberkan pada nilai-nilai yang telah dimiliki bangsa

yang disintesis secara ekletis dengan pandangan besar dunia.

Pancasila adalah sebagai sumber nilai dalam realisasi normatif dan praksis dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan. Dalam pengertian seperti ini ilai-nilai Pancasila merupakan *das sollen* bagi bangsa Indonesia, sehingga seluruh derivasi normatif dan praksis berbasis pada nilai-nilai Pancasila. dalam kedudukannya yang demikian, maka Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah merupakan suatu cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar, baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar tidak tertulis. 13

Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai religius, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat dan nilai religius merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Dengan demikian, Pancasila menentukan isi dan bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tersusun secara hierarkhis. dalam susunan yang hierarkhis ini Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi diantara berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal. Hal ini mengandung suatu konsekuensi jikalau terjadi ketidakserasian atau pertentangan norma hukum yang satu dengan yang lainnya yang secara hierarkhis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila sebagai sumbernya, maka hal ini berarti jika terjadi ketidak sesuaian maka hal ini berarti terjadi suatu *inkonstitusional (unconstitutionality)* dan *ketidaklegalan (illegality)* dan oleh karenanya maka norma hukum yang lebih rendah itu batal demi hukum. 14

Pancasila merupakan sumber bagi pembentukan pasal-pasal dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan aturan yang ada dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam Ketetapan MPR dan juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan *gesetznorm* atau undang-undang.

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemilihan Umum nampak berprinsip liberalisme-individualisme, karena semua dilaksanakan secara langsung berdasarkan pada prinsip matematis tanpa memberi ruang bagi elemen-elemen, kelompok golongan, etnis kecil dalam negara dengan musyawarah untuk mufakat.

Dalam Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 37 ayat (5) disebutkan khusus mengenai Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Berdasarkan logika bahasa hal ini mengandung arti yang lainnya dapat diubah,

termasuk Pancasila. Hal ini menjadi tidak koheren dengan isi Pembukaan karena dalam Pembukaan tersebut terkandung esensi *Staatsfundamentalnorm*, yaitu memuat Deklarasi Bangsa Indonesia, Nilai Hukum Kodrat, Nilai Hukum Tuhan, Nilai Hukum Etis, (alinea I, II, III), nilai hukum Filosofis (IV), memuat hakikat Bentuk Negara, Tujuan Negara, Ketentuan Diadakannya UUD Negara dan Dasar Filosofis Negara yaitu Pancasila. Hal ini menurut Notonagoro tidak dapat diubah secara hukum, karena jika dilakukan perubahan sama halnya dengan Pembubaran Negara Proklamasi 17 Agustus 1945.

C. PEMBATAAN HAK ASASI MANUSIA

Kebebasan berserikat sebagai hak asasi manusia yang memiliki batasan dan diperlukan dalam masyarakat demokratis demi keamanan nasional dan keselamatan publik, untuk mencegah kejahatan serta untuk melindungi kesehatan dan moral serta untuk melindungi hak dan kebebasan lainnya. pembatasan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis merupakan garis apresiasi yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dan privat. Pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat yang meliputi: bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum yang harus, harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis, dan harus dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.

Sam Issacharoff sebagaimana dikutip oleh Muchamad Ali Safa at menyatakan bahwa salah satu bentuk pembatasan yang dapat dibenarkan dan dibutuhkan dalam negara demokrasi adalah pembatasan terhadap kelompok yang mengancam demokrasi, kebebasan serta masyarakat secara keseluruhan.¹⁵ Negara dapat melarang atau membubarkan suatu organisasi, termasuk partai politik yang bertentangan dengan tujuan dasar dan tatanan konstitusional. negara demokratis tidak hanya memiliki hak tetapi juga memiliki tugas untuk menjamin dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional. HAM senantiasa terkait dengan masalah politik dan hukum. oleh karena itu, penyelesaiannya cenderung dan tergantung pada kemauan politik (*political will*) pemerintah.¹⁶

Non derogable rights merupakan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan hak-hak yang termasuk dalam non derogable rights diatur dalam Pasal 28I ayat(1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati

nuranihak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui secara 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.” Penjelasan Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan bahwa yang dimaksud dalam “keadaan apapun” adalah termasuk keadaan perang, sengketa bersenjata atau dalam keadaan darurat. *Derogable rights* adalah hak-hak yang masih dapat dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara dalam keadaan tertentu. Terkait dengan pembubaran partai politik dalam era demokrasi Pancasila dengan tujuan untuk pembatasan seperti yang dinyatakan dalam Pasal 414 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sangat dimungkinkan dikarenakan melaksanakan amanah dari Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945.

D. PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DI ERA DEMOKRASI PANCASILA

Pasal 414 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menentukan ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* adalah 4% dari total suara nasional. artinya, partai politik yang memperoleh minimal 4% suara dalam Pemilu 2019 tidak berhak memiliki kursi di Parlemen. Peraturan tersebut sejalan dengan pembubaran suatu partai politik dikarenakan berakhirnya eksistensi hukum dari partai politik tersebut. Partai politik membubarkan diri atas keputusan sendiri, menggabungkan diri dengan partai politik lain atau dibubarkan berdasarkan keputusan otoritas negara atau sebagai akibat dari adanya aturan baru atau kebijakan baru. Pembubaran seperti ini disebut dengan pembubaran secara paksa (*enforced dissolution*).¹⁷

1. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut dengan pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi, artinya pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara.¹⁸ Dalam UUD 1945 hasil amandemen 2002 diatur secara eksplisit tentang Pemilihan Umum. Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut dengan Pemilu) dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan DPR Daerah, pasal 22E ayat (2). Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPR Daerah adalah partai politik pasal 22E ayat (3). Peserta Pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan, Pasal 22E ayat (4), serta pelaksanaan Pemilu dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum, pasal 22E ayat (5). Pelaksanaan Pemilu secara rinci diatur dalam suatu undang-undang. Pemilu tersebut dilaksanakan harus demokratis dan bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Dalam proses reformasi dewasa ini pelaksanaan Pemilu berdasarkan UU No. 16 Tahun 1969 jjs. UU No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980 dan UU No. 1 Tahun 1985, dinilai tidak mencerminkan Pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, diganti dengan UU Pemilu No. 3 Tahun 1999. Perkembangan berikutnya oleh karena hasil amandemen UUD Negara Tahun 2002, maka konsekuensinya Pemilu harus disesuaikan dengan UUD Negara Tahun 2002, yang secara eksplisit memuat ketentuan tentang Pemilu dan selanjutnya diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008.

2. Partai Politik

Partai politik merupakan salah satu bentuk perwujudan kebebasan berserikat sebagai salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. kecenderungan demikian merupakan suatu keniscayaan (*organization imperatives*). kecenderungan bermasyarakat yang pada prinsipnya adalah kehidupan berorganisasi yang timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu serta untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.

3. Bentuk Pembubaran Partai Politik

Pembubaran partai politik yang harus dihindari pada masa yang akan mendatang karena bertentangan dengan UUD 1945 serta prinsip negara hukum dan demokrasi. Bentuk pembubaran tersebut berpotensi melanggar prinsip kebebasan berserikat dan dilakukan tanpa melalui proses peradilan. Bentuk-bentuk pembubaran tersebut adalah tidak diakuinya partai politik yang telah ada, pemerintah membubarkan diri dengan ancaman akan dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang. Jika tidak membubarkan diri tanpa melalui

putusan pengadilan, pembubaran yang dilakukan oleh pemerintah tanpa proses peradilan, kebijakan penyederhanaan partai politik secara paksa, serta pembekuan partai politik tanpa batas waktu dan tanpa kepastian tindakan lebih lanjut dari pembekuan.

Masa mendatang seharusnya pembubaran partai politik hanya didasarkan pada putusan pengadilan, yaitu Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 proses pembubaran partai politik yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan pedoman *Venice Commision* adalah pembubaran partai politik yang harus diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi atau lembaga yudial, proses ini bertujuan untuk untuk menjamin *due process*, keterbukaan dan *fair*.¹⁹

PENUTUP

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah disampaikan di dalam bab sebelumnya pada makalah ini, dapat ditarik beberapa kesimpulan. Beberapa kesimpulan tersebut yakni sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai dasar negara merupakan suatu asas yang dalam ilmu kenegaraan disebut dengan dasar filsafat negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam kedudukan ini, Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Keterwakilan dalam negara demokrasi terkait erat dengan sistem kepartaian dan pemilihan umum. Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum merupakan kesatuan sistem yang sulit dipisahkan. Aktivitas partai politik adalah memperjuangkan program dan menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakili melalui lembaga perwakilan. Diterapkannya sistem penyederhanaan partai dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan stabilitas kepartaian demi mewujudkan amanah UUD 1945 dalam memaksimalkan sistem presidensial.

SARAN

1. Masyarakat menghendaki bahwa adanya partai politik merupakan representasi dari sebagian kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat
2. Adanya konsisiten dalam undang-undang pemilihan umum tentang

pembatasan partai politik agar lebih dioptimalkan sehingga partai politik dengan jumlah minimum dapat menggabungkan diri, senyampang memiliki visi dan misi yang sama.

CATATAN AKHIR

- 1 Muchamad Ali Safa at, *Pembubaran Partai Politik Pegaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Pres, 2011, Jakarta, h. 24
- 2 *Ibid.* h. 299
- 3 Kaelan, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Paradigma, 2015, Yogyakarta, h. 309
- 4 Ahmad Redi, *Hukum Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, 2018, Jakarta, h. 3
- 5 Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, 1975, Jakarta, h. 77
- 6 Poespowardojo. *Filsafat Pancasila*. Gramedia, 1989, Jakarta, h. 25
- 7 Andrews, *Constitution and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, 1968, New Jersey, h. 8
- 8 Kaelan, *Op.cit.* h. 308
- 9 *Ibid.* hlm. 309
- 10 Kaelan, *Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Filsafat dan Ideologi Bangsa dan Negara Indonesia dalam Memaknai Kembali Pancasila* dalam Seminar Nasional yang Diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada. Penerbit Lima, Yogyakarta, hlm. 97
- 11 *Ibid.* hlm. 101
- 12 Notonagoro. *Op.cit.* hlm. 39
- 13 Kaelan. *Op.cit.* hlm. 418
- 14 *Ibid.* h.420
- 15 Muchamad Ali Safa at, *Op.cit.* h. 24
- 16 Samsul Wahidin. 2015, *Dasar-Dasar Pendidikan Pancasila Dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 236
- 17 Muchamad Ali Safa at, *Op.cit.* h. 32
- 18 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemn UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group. 2010, Jakarta, h. 329
- 19 Muchamad Ali Safa at, *Op.cit.* hlm. 324
- Muchamad, Safa at, 2011, *Pembubaran Partai Politik Pegaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta, Rajawali Pres
- Kaelan, 2015, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Yogyakarta, Paradigma
- Kaelan, *Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Filsafat dan Ideologi Bangsa dan Negara Indonesia dalam Memaknai Kembali Pancasila* dalam Seminar Nasional yang Diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada. Penerbit Lima, Yogyakarta
- Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Jakarta, Pantjuran Tujuh
- Poespowardojo, 1989, *Filsafat Pancasila*. Jakarta, Gramedia
- Redi, Ahmad, 2018, *Hukum Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Grafika
- Triwulan, Titik, Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemn UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Wahidin, Samsul, 2015, *Dasar-Dasar Pendidikan Pancasila Dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Andrews, 1968, *Constitution and Constitutionalism*, New Jersey, Van Nostrand Company Ali,

NELA ANGGI FRIMESTIKA
Lulusan dari Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta.

IWAN SATRIAWAN
Dosen Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta.
Memperoleh gelar Ph.D. dari Interna-
tional Islamic University Malaysia.

Urgensi Pemberian Hak Imunitas Terhadap Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Korupsi

ABSTRAK

Berbagai upaya-upaya kriminalisasi pimpinan KPK terus dilakukan. Bermula dari Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah kemudian disusul oleh Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Penahanan beberapa pimpinan KPK tersebut selalu berawal dari ketegangan hubungan Antara KPK vs Polri yang dikhawatirkan akan membawa regresif dari kinerja KPK. Gagasan untuk memberikan hak imunitas kepada pimpinan KPK telah muncul sejak era Susilo Bambang Yudhoyono dan sudah diterapkan diberbagai Negara seperti Malaysia dan Australia. Kajian ini dilakukan untuk mengkaji urgensi pemberian hak imunitas pimpinan KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kami berkesimpulan bahwa pemberian hak imunitas kepada pimpinan KPK sangat mendesak untuk dilakukan dikarenakan maraknya kriminalisasi pimpinan KPK yang dikhawatirkan dapat melemahkan kinerja KPK dan hak imunitas pimpinan KPK diberikan sebagai wujud perlindungan terhadap profesi pemberantasan korupsi. Dengan adanya kekosongan pimpinan KPK akan membuat lemahnya kinerja pemberantasan korupsi di Indonesia dan menjadi celah koruptor untuk melakukan kriminalisasi terhadap pimpinan KPK.

Kata kunci: Hak Imunitas, Kriminalisasi, Pimpinan KPK

I. PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dua dari empat Pimpinan KPK jilid empat ditetapkan menjadi tersangka, yaitu Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Penetapan keduanya menjadi tersangka tersebut tidak lama setelah ditetapkannya Budi Gunawan sebagai tersangka oleh KPK. Abraham Samad diduga terlibat kasus pemalsuan dokumen berupa Paspor, Kartu Keluarga dan KTP yang terjadi pada Tahun 2007. Selain

itu, pada tahun 2010 Bambang Widjojanto diduga menghadirkan saksi palsu pada Sengketa Pilkada Kotawaringin Barat di Mahkamah Konstitusi.

Penetapan Abraham Samad dan Bambang Widjojanto sebagai tersangka, menyebabkan tiga kursi Pimpinan KPK menjadi kosong. Satu kursi Pimpinan KPK yang lain sudah kosong, sejak masa jabatan Busyro Muqoddas berakhir. Kekosongan Pimpinan KPK tidak hanya terjadi di bawah kepemimpinan Abraham Samad, tercatat pada periode 2007-2012, KPK pada masa pimpinan Antasari Azhar juga mengalami hal yang sama. Setelah insiden rencana penangkapan Kabareskrim Polri, Komjen. Susno Duadji, atas dugaan korupsi simulator SIM oleh KPK, berturut-turut tiga Pimpinan KPK ditetapkan sebagai tersangka oleh Polri. Ketua KPK, Antasari Azhar, ditetapkan tersangka atas dugaan pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen, direktur P.T. Putra Rajawali Banjaran. Sedangkan Wakil Ketua KPK, Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah dijadikan tersangka karena diduga melakukan pemerasan kepada Anggoro Widjojo, sehingga Pimpinan KPK waktu itu yang tersisa hanya dua orang, Haryono Umar dan Mochammad Jasin.¹

Presiden SBY menerbitkan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum atas kasus Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto, atau dikenal juga sebagai Tim 8. Rekomendasi Tim 8 yang menyatakan tidak cukup bukti untuk melanjutkan kasus kedua Pimpinan KPK tersebut ke proses hukum selanjutnya menjadi dasar kebijakan Presiden SBY, yang kemudian berujung pada diterbitkannya *deponering* oleh Jaksa Agung Hendarman Supandji bagi kedua Pimpinan KPK tersebut. Dalam sejarahnya, "kriminalisasi" itu berulang pada Pimpinan KPK selanjutnya, yaitu dengan kasus hukum yang menjerat Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, yang kemudian juga dihentikan dengan *deponering* oleh Jaksa Agung Prasetyo.²

Menarik dari dua peristiwa kekosongan kursi Pimpinan KPK di atas tersebut, terdapat beberapa persamaan. Pertama, berawal dari sumbu yang sama, yakni ketika KPK tengah mengungkap kasus korupsi yang melibatkan pejabat Polri. Kedua, waktu penetapan tersangka para Pimpinan KPK tidak lama setelah penetapan tersangka pejabat Polri oleh KPK itu sendiri,³ sehingga masyarakat juga kerap mengkait-kaitkan penetapan tersangka Pimpinan KPK tersebut sebagai upaya untuk melemahkan KPK yang dilakukan oleh Polri, bahkan lebih ekstrim disebut sebagai upaya kriminalisasi terhadap KPK.

Sejak Abraham Samad dan Bambang Widjojanto ditetapkan sebagai tersangka, beberapa masyarakat bereaksi dan memahami peristiwa tersebut sebagai bagian dari upaya pelemahan KPK. Muncul wacana di tengah-tengah masyarakat agar diberikan imunitas bagi Pimpinan KPK. Suatu fenomena saat ini karena gencarnya tuduhan dan tindakan kriminalitas terhadap Pimpinan KPK yang sedang menjalankan tugasnya untuk menyelidiki, memberikan putusan maupun memberikan hukuman kepada para pihak yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi.

Penahanan terhadap beberapa Pimpinan KPK dalam jangka waktu yang singkat dan berdekatan, serta momen yang tepat sejak diawalinya ketegangan hubungan antara KPK dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) inilah yang memicu dugaan kriminalisasi. Kejadian beruntun yang terjadi pada para Pimpinan KPK ini diduga merupakan bentuk balas dendam pihak Polri terhadap KPK atas penetapan tersangka yang sebelumnya dilakukan oleh KPK terhadap petinggi Polri.⁴ Oleh sebab itulah, tragedi ditahannya beberapa Pimpinan KPK ini dikhawatirkan akan membawakan dampak regresif pada kinerja KPK, dimana fokus KPK dalam memberantas korupsi tidak lagi maksimal akibat para Pimpinannya terjerat permasalahan hukum.

Kasus yang masih hangat belakangan ini adalah kasus Novel Baswedan yang diserang oleh orang tak dikenal dengan cara disiram dengan air keras. Novel Baswedan merupakan penyidik senior KPK yang tengah mengusut kasus e-KTP. Kasus penyerangan ini bukanlah yang pertama kali terjadi. Tercatat Novel pernah beberapa kali mengalami penyerangan. Pada 2015, Novel mengalami kecelakaan pada saat memimpin sidak pelaksanaan pengadaan alat e-KTP. Di tahun yang sama, Novel bahkan dikriminalisasi dengan dugaan penembakan dan penganiayaan ketika menjabat sebagai Kapolres Bengkulu.⁵

Isu yang sedang berkembang menjadi bahan kontroversi belakangan ini yaitu terkait pemberian imunitas bagi para Pimpinan KPK. Ide ini awalnya dikemukakan oleh Mantan Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denny Indrayana, yang menganjurkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengeluarkan Peraturan Pengganti Perundang-undangan (Perppu) yang berisi pemberian imunitas bagi para Pimpinan KPK. Latar belakang dari ide yang diwacanakan oleh Denny adalah adanya tren "kriminalisasi" Pimpinan KPK, yang bagi beberapa kalangan dilihat sebagai usaha untuk melumpuhkan kinerja KPK sebagai suatu institusi. Sebut saja dua dari Pimpinan KPK yang dalam jangka

waktu kurang dari setengah tahun ini terpaksa mundur sementara dari jabatannya akibat tersandung dugaan kasus: Bambang Widjojanto, dan Abraham Samad. Selain itu, Novel Baswedan yang juga merupakan penyidik utama KPK juga tertimpa situasi yang sama. Kriminalisasi kepada Pimpinan KPK bukan ciri khas Indonesia, tetapi merupakan upaya serangan balik yang dilakukan penegak hukum yang korup ketika mereka dijerat oleh lembaga sejenis KPK.⁶

Menurut Denny Indrayana, negara-negara lain seperti Malaysia telah dengan tegas mengatur hak imunitas ini dalam Pasal 72 UU KPK mereka tahun 2009. Kemudian Australia soal imunitas diatur dalam Pasal 193 UU KPK Australia. Selanjutnya, negara-negara lain di Afrika rata-rata memiliki hak imunitas ini, Nigeria, Zambia, dan lain-lain. Memang kebanyakan adalah negara-negara berkembang yang masih punya penegak hukum yang korup dan jamak melakukan serangan balik dengan melakukan kriminalisasi jika dibersihkan.⁷

Sementara itu, di dalam Undang-Undang KPK pemberian hak imunitas bagi Pimpinan KPK belum tercantum sehingga rawan dikriminalisasi, perlu digagas pasal hak imunitas untuk Pimpinan KPK.⁸ Dengan hak imunitas ini maka Pimpinan KPK (aktif) yang tengah menjalankan tugasnya memiliki tameng dari upaya kriminalisasi. Tameng itu meliputi: (1) Tidak dapat dijerat hukum dalam melaksanakan tugasnya, (2) Jika salah seorang Pimpinan terindikasi melakukan tindak pidana yang melawan hukum, mereka bisa diproses setelah tidak lagi memegang jabatan sebagai Pimpinan KPK lagi. Maka timbulah berbagai perdebatan, bagaimanakah hak imunitas dalam pandangan perspektif hukum apakah melanggar konstitusi atau tidak. Kajian yang mendalam perlu dilakukan untuk mendapatkan gambaran yang pasti terkait isu pemberian hak imunitas ini.⁹

B. RUMUSAN MASALAH

Apakah urgensi pemberian hak imunitas terhadap Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam pemberantasan korupsi?

II. PEMBAHASAN

A. UPAYA PELEMAHAN DAN KRIMINALISASI TERHADAP PIMPINAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK)

Tidak dapat dipungkiri bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menjadi garda terdepan dalam pemberantasan korupsi di negara Indonesia.

Dalam lima tahun terakhir, KPK berupaya menjawab keraguan banyak pihak dengan menangani sejumlah kasus korupsi yang sebelumnya dinilai tidak tersentuh. Sejumlah kasus kelas kakap yang melibatkan sejumlah mantan menteri, pejabat bank sentral, kalangan bisnis, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diusut. Tak hanya itu, KPK mulai menyentuh kasus korupsi di lembaga peradilan seperti Mahkamah Agung (MA) dan Kejaksaan.

Namun di lain sisi, ternyata kalangan tersangka korupsi tak tinggal diam. Mereka berusaha melakukan serangan balik dengan didukung oleh sebagian kalangan pemerintah dan DPR, yang ada di pusat kekuasaan. Ini tentu tak terlepas dari kiprah KPK yang tak segan-segan menangkapi para anggota DPR dan para pejabat pemerintah yang merasa tidak bersih dari perilaku koruptif. Perlawanan dilakukan kalangan tersangka korupsi dan para pendukungnya dengan menggunakan berbagai jurus dan strategi. Jurus yang pertama dan ternyata cukup ampuh melemahkan KPK adalah lewat *judicial review* terhadap UU KPK yang dianggap membahayakan eksistensi para tersangka korupsi.¹⁰

Sebagai contoh uji material pasal 68 UU No. 30 tahun 2002 tentang KPK yang diajukan oleh Direktur Utama PT. Putra Pobiagan Mandiri, Bram HD Manoppo. Dalam permohonannya, Bram menyatakan bahwa Pasal 68 itu telah merugikan hak konstitusional pemohon dan melanggar Pasal 28 huruf I ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang mencantumkan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Bram adalah rekanan Gubernur Aceh, Abdullah Puteh, yang saat itu diperiksa KPK karena dituduh melakukan tindak pidana korupsi dalam pengadaan helikopter M1-2 merek PLC Rostov Rusia milik Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh) pada sekitar 2001 dan 2002.¹¹

Sebagaimana diketahui Pasal 68 UU No. 30/2002 tentang KPK menyebutkan, semua tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan perbuatan korupsi yang proses hukumnya belum selesai pada saat terbentuknya KPK dapat diambil alih oleh KPK berdasarkan ketentuan Pasal 9. Sedangkan Pasal 9 mengatur sejumlah alasan pengambilalihan, seperti jika penanganannya di lembaga lain berlarut-larut. Dalam uji material itu, Mahkamah Konstitusi memutuskan, KPK tidak berwenang mengambil alih perkara-perkara sebelum UU KPK diundangkan, 27 Desember 2002. Dengan kata lain, UU KPK tidak berlaku surut (asas non-retroaktif).¹²

Walaupun *judicial review* itu berawal dari upaya individual untuk melindungi

kepentingan pribadi si pemohon namun dampak dari keputusan Mahkamah Konstitusi itu ternyata sangat jauh dan luas. Dengan adanya keputusan MK, KPK tidak dapat berbuat apa-apa terhadap kasus seperti BLBI dan korupsi mantan Presiden Soeharto karena perkara itu terjadi sebelum UU KPK disahkan. Ini tentu kerugian yang sangat besar bagi pemberantasan korupsi di Indonesia. Masyarakat Indonesia sudah berharap banyak pada KPK agar dapat mengambil alih kasus-kasus megakorupsi yang terjadi pada era Soeharto.

Lalu ada juga permohonan *judicial review* yang menyerang kewenangan KPK dalam melakukan fungsi koordinasi dan supervisi terhadap instansi penegak hukum lainnya dalam penindakan tindak pidana korupsi. Kewenangan tersebut dinilai telah menyalahi asas pembagian wewenang yang dianut dalam UUD 1945. Tanggung jawab KPK kepada publik pun dimasalahkan, walaupun Undang-Undang KPK Pasal 20 telah mengatur bahwa KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporan secara terbuka dan berkala kepada Presiden RI, DPR, dan BPK.

Pernyataan Jimly bahwa bagi para pejabat KPK telah menjadi musuh bersama nampaknya tidak berlebihan. Pemerintah ternyata memiliki niatan untuk mempreteli kekuatan KPK lewat Rancangan Perubahan UU KPK yang dibuat oleh pemerintah. Zainal Arifin Mochtar, Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, Yogyakarta menyatakan, ada puluhan poin krusial tapi kontroversial dalam rancangan aturan hasil kerja pemerintah. Dalam rancangan tersebut, kewenangan penuntutan KPK akan dihilangkan dan hanya dibatasi hingga penyidikan. Bahkan perihal penyadapan juga tidak diatur di dalamnya. Padahal sepek terjang dan kemampuan optimum KPK dalam memberantas korupsi sangat tertolong oleh adanya kewenangan penyadapan ini. Tanpa penyadapan, para koruptor dengan mudah hilang dan berkilah dari tuduhan korupsi.¹³

Dalam perjalanannya, modus pelemahan terhadap KPK terus bertambah, dalam konteks kekinian, bukan hanya dasar hukum KPK diuji materi ke hadapan Mahkamah Konstitusi, namun UU KPK juga terus menghadapi tantangan perubahan yang cenderung melemahkan di proses legislasi di parlemen. Di luar itu, bentuk "kriminalisasi" atas Pimpinan dan pegawai KPK adalah modus operandi lain untuk terus mengganggu kerja-kerja pemberantasan korupsi oleh KPK, dan tentunya berdampak erat dengan melemahnya kinerja KPK.¹⁴

Terkuaknya kasus pembunuhan Direktur PT. Putra Rajawali Banjaran, Nasrudin Zulkarnaen yang diduga melibatkan ketua KPK (periode tahun 2007-

2009), Antasari Azhar telah menghebohkan masyarakat Indonesia. Motif pembunuhan yang dituduhkan kepada Antasari diduga karena korban, Nasrudin Zulkarnanen, mengancam membocorkan rahasia hubungan asmara antara Antasari dengan Rani Juliani yang statusnya adalah istri sirih dari Nasrudin.

Terungkapnya kasus Antasari Azhar ternyata berbuntut panjang. Saat Antasari diperiksa di kantor polisi, testimoni Antasari tentang suap yang melibatkan Anggoro, Direktur PT. Masaro Radiokom dengan sejumlah Pimpinan KPK jatuh ke tangan polisi. Menindaklanjuti temuan testimoni tersebut, Polri memeriksa empat Pimpinan KPK yakni Chandra Hamzah, Bibit Samad Riyanto, M. Jassin dan Haryanto Umar dalam dugaan tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan kewenangan saat menangani kasus PT. Masaro Radiokom.

Dalam pemeriksaan selanjutnya, pada Selasa 15/9/2009 malam, penyidik Mabes Polri menetapkan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Riyanto sebagai tersangka pemerasan dan penyalahgunaan wewenang dengan dijerat Pasal 23 UU no. 31 Tahun 1999 tentang penyalahgunaan wewenang dan Pasal 12E UU No. 31 Tahun 1999 tentang pemerasan. Keduanya menjadi tersangka setelah diperiksa selama 14 jam di Mabes Polri.¹⁵

Sebelumnya kepada pers, Pimpinan KPK, Bibit Samad Riyanto menyatakan, KPK berniat mengkaji keterkaitan Kabareskrim Mabes Polri Komjen Pol Susno Duadji dalam memuluskan pencairan dana US\$ 18 Juta milik Boedi Sampoerna, bos PT. Lancar Sampoerna Bestari di Bank Century melalui dua surat yang ditujukan pada Bank Century. Kedua surat itu menjelaskan bahwa dana deposito PT. Lancar Sampoerna Bestari di Bank Century sudah tidak bermasalah lagi. Sebagai balas jasa, Kabareskrim diduga menerima uang sebesar Rp. 10 Miliar. Sebagai langkah penyelidikan, KPK lalu melakukan upaya penyadapan terhadap telepon Kabareskrim.¹⁶

Ketika menyikapi tindakan polisi menjadikan dua Pimpinan sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang dan pemerasan, Presiden SBY langsung menonaktifkan dua Pimpinan KPK dan menerbitkan Perppu penunjukan plt tiga Pimpinan KPK yang tengah berurusan dengan hukum. Tindakan Presiden SBY tersebut dibaca sebagai tindakan pembenaran terhadap langkah Polri melakukan kriminalisasi terhadap Pimpinan KPK. Karena itu tindakan Presiden SBY bisa dipandang sebagai langkah surut ke belakang. Selain itu, RUU Pengadilan Tipikor yang diajukan Presiden, cenderung mengebiri KPK seperti adanya kecendrungan

menghilangkan kewenangan KPK dalam penuntutan dan kewenangan untuk melakukan penyadapan.¹⁷

Jutaan orang sontak bereaksi lewat jejaring sosial di dunia maya untuk memberikan dukungan kepada dua pemimpin KPK. Perkembangan itu kemudian direspons Presiden SBY dengan membentuk Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum atas Kasus Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto (Tim 8). Tim 8 hanya diberikan waktu tugas selama 14 (empat belas) hari kerja untuk melaksanakan satu misi yang amat berat. Tugas pertama yang dijalankan oleh seluruh anggota Tim 8 adalah hadir di Mahkamah Konstitusi untuk mendengarkan rekaman Anggodo cs. Selepas itu, Tim 8 langsung mendatangi Kapolri untuk mengupayakan pembebasan Bibit-Chandra. Selanjutnya, Tim 8 mempelajari berkas dan dokumen serta meminta keterangan dari sejumlah pihak terkait. Setelah waktu tugas itu berakhir, Tim 8 menyerahkan laporan akhir yang dilengkapi dengan sejumlah kesimpulan dan rekomendasi bagi Presiden.¹⁸

Dalam kesimpulan pokoknya, Tim 8 menyatakan tidak terdapat cukup bukti untuk meneruskan perkara ke pengadilan. Atas dasar itu, Tim 8 merekomendasikan kepada Presiden agar proses hukum terhadap dua pemimpin KPK sebaiknya dihentikan. Dalam latar seperti itu, Kejaksaan terus didesak untuk segera merespons perkembangan dan mengambil langkah hukum secara cepat. Hingga akhirnya kasus ini berujung pada diterbitkannya *deponering* yakni mengesampingkan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung Hendarman Supandji bagi kedua Pimpinan KPK tersebut. Dengan alasan hal tersebut wajar dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya dalam pemberantasan korupsi yang memerlukan terobosan-terobosan hukum, dan hal tersebut juga sudah dilakukan oleh para pendahulunya.

Awal tahun 2015 dunia hukum Indonesia mendadak gempar. Dua Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Bambang Widjojanto dan Abraham Samad mendadak dijadikan tersangka. Berawal dari penetapan tersangka terhadap Komisar Jendral Polisi Budi Gunawan yang saat itu digadag-gadag menjadi kandidat Kapolri. Budi Gunawan ditetapkan tersangka kasus rekening gendut. Menurut KPK, calon Kapolri ini dijerat atas kasus kepemilikan rekening yang mencurigakan.

Bambang Widjojanto dilaporkan oleh masyarakat atas dugaan memerintahkan orang untuk memberikan kesaksian palsu. Berikut kronologisnya:

- 1) 5 Januari 2015
Markas Besar Polri menerima laporan masyarakat Nomor 67/I/2015 dari masyarakat soal dugaan bahwa Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) nonaktif Bambang Widjojanto alias BW memerintahkan orang lain untuk menyampaikan kesaksian palsu di persidangan sengketa Pilkada Kotawaringin Barat di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2010 silam.
- 2) 23 Januari 2015
BW ditangkap oleh penyidik Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Polri saat tengah mengantar anaknya ke sekolah di Depok, Jawa Barat. BW dijerat dengan Pasal 242 ayat (1) KUHP Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP Juncto Pasal 55 ayat (1) ke 2 KUHP dengan ancaman hukuman tujuh tahun penjara. Saat itu, BW sempat diamankan di Gedung Bareskrim Polri.
- 3) 24 Januari 2015
BW dilepaskan sekitar pukul 01.15 WIB usai Wakil Ketua KPK Adnan Pandu Pradja menemui Wakil Kepala Polri Komisararis Jenderal Badrodin Haiti.
- 4) 7 Mei 2015
BW mengajukan praperadilan terkait penetapan tersangka kepada dirinya ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan nomor perkara 39/2015.
- 5) 18 September 2015
Kepolisian melimpahkan berkas kasus BW ke Kejaksaan setelah sudah dinyatakan lengkap atau P21.

Ketua KPK Abraham Samad pun tidak luput dari bidikan. Abraham Samad dijadikan tersangka kasus pemalsuan dokumen. Berikut kronologis Abraham samad terkait Dokumen Palsu:

- 1) 29 Januari 2015
Ketua LSM Lembaga Peduli KPK-Polri ke Bareskrim Mabes Polri Chairil Chaidar Said melaporkan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Abraham Samad ke Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Polri terkait kasus dugaan pemalsuan kartu keluarga dan paspor milik Feriyani Lim pada tahun 2007.
- 2) 9 Februari 2015
Polda Sulawesi Selatan dan Barat (Sulselbar) menetapkan status tersangka kepada Abraham Samad terkait kasus dugaan pemalsuan dokumen. Abraham disangka dengan Pasal 263 ayat (1) Juncto Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP subversif

Pasal 264 ayat (1) juncto Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP.

3) 24 Februari 2015

Abraham menjalani pemeriksaan terkait statusnya sebagai tersangka pemalsuan dokumen di Polda Sulawesi Selatan dan Barat, Makassar.

4) 2 Juli 2015

Abraham diperiksa sebagai tersangka dalam kasus dugaan pemalsuan dokumen di Makassar di Bareskrim Polri, Jakarta. Dalam pemeriksaan tersebut, Abraham dicecar 10 pertanyaan selama kurang lebih tiga jam.

5) 31 Agustus 2015

Berkas Abraham Samad dalam dugaan pemalsuan dokumen dinyatakan sudah lengkap atau P21 Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan.

6) 18 September 2015

Penyidik Direktorat Kriminal Umum Polda Sulawesi Selatan melayangkan surat bernomor S.Pgl1/154/IX/2015/Ditreskrimum kepada Abraham untuk kepentingan penyerahan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada jaksa penuntut umum.

Kejaksaan Agung akhirnya mengesampingkan perkara (*deponering*) tersangka Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, pada Kamis, 3 Maret 2016. Namun Jaksa Agung Muhammad Prasetyo membantah adanya kriminalisasi pada kasus dua mantan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).¹⁹

Upaya kriminalisasi terus berulang, kasus hukum yang menjerat Bambang Widjojanto dan Abraham Samad yang kemudian dihentikan dengan *deponering* oleh Jaksa Agung H.M. Prasetyo. Dengan alasan bahwa kasus Bambang Widjojanto dan Abraham Samad yang menimpa keduanya sebagai aktivis pemberantasan korupsi berdampak terhadap upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Selain itu, respon masyarakat terhadap kasus yang dianggap sebagai bentuk kriminalisasi ini dianggap akan berdampak terhadap pemerintah. Lebih jauh lagi, pemerintah khawatir hal tersebut akan berdampak negatif terhadap citra Indonesia di luar negeri.²⁰

Kasus kriminalisasi terhadap punggawa KPK yang masih hangat belakangan ini adalah mengenai penyidik senior Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Novel Baswedan. Novel disiram air keras oleh orang tak dikenal pada 11 April 2017.

Selama bertugas di KPK, Novel kerap menangani kasus-kasus kakap. Saat ini

Novel merupakan ketua penyidik kasus mega korupsi e-KTP. Sejumlah nama petinggi negeri terseret kasus tersebut. Novel juga yang memegang kasus dugaan suap cek perjalanan pemilihan Miranda Swaray Goeltom sebagai Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia (DGS BI) tahun 2004. Lalu korupsi pengadaan simulator ujian SIM di Korps Lalu Lintas (Korlantas) Polri. Kasus ini menyeret Irjen Djoko Susilo.²¹

Kasus terakhir ini berbuntut panjang. Novel hendak ditangkap polisi dengan tuduhan melakukan penganiayaan terhadap pencuri sarang burung walet yang menyebabkan kematian pada tahun 2004 silam. Novel saat itu menjabat sebagai Kasat Serse Polres Bengkulu. Kejaksaan Agung (Kejagung) resmi menghentikan kasus penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Novel Baswedan dengan dua alasan kuat. Salah satunya, karena kasus Novel dinyatakan kedaluwarsa sebagaimana tertuang dalam Pasal 78 ayat 3 KUHP. Sejumlah kalangan mencium adanya upaya kriminalisasi terhadap Novel.²²

Berdasarkan uraian kasus di atas, maka dapat digaris bawahi bahwa secara real Pimpinan KPK rentan menjadi target serangan balik koruptor (*corruptor fight back*). Oleh karena itu, jika Pimpinan KPK tidak diberi proteksi hukum berupa hak imunitas maka KPK tidak akan mampu menjalankan tugasnya secara maksimal karena terus menerus dikriminalisasi. Berkaitan dengan hal di atas, maka pemberian hak imunitas bagi Pimpinan KPK menjadi urgen untuk dipertimbangkan.

B. MAKNA HAK IMUNITAS BAGI PIMPINAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK)

Berdasarkan Pasal 21 Ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, Pimpinan KPK terdiri dari 5 (lima) Anggota KPK. Ayat (6) dari pasal yang sama menjelaskan bahwa para Pimpinan KPK bekerja secara kolektif, yang diartikan sebagai "setiap pengambilan keputusan harus disetujui dan diputuskan secara bersama-sama oleh Pimpinan KPK."²³ Metode kerja secara kolektif ini menekankan pentingnya peranan tiap-tiap Pimpinan KPK dalam menentukan ke arah mana haluan KPK sebagai institusi akan digerakkan.²⁴ Oleh sebab itu, memastikan kondusifitas kondisi kerja tiap-tiap Pimpinan KPK dalam kapasitas kerjanya menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan, apabila ada kondisi yang merugikan salah satu Pimpinan KPK saja akan berdampak pada kelumpuhan KPK sebagai suatu institusi, karena kehilangan salah satu Pimpinan KPK sudah

merupakan suatu hambatan kerja kolektif yang harus dilakukan KPK.

Oleh karena itu, sistem kerja kolektif yang ditujukan untuk menjaga keseimbangan dalam kerja KPK itu tersebut justru dapat menjadi titik lemah KPK sebagai suatu institusi, karena seberapa rentannya individu Pimpinan KPK untuk diserang dengan tuduhan-tuduhan kriminalisasi, sehingga kemudian terpaksa mengundurkan diri secara sementara sebagaimana yang diatur dalam UU KPK.²⁵ Meskipun untuk kepentingan kelangsungan kerja KPK nantinya akan dipilih Pelaksana Tugas (Plt) atau calon pengganti untuk mengisi kekosongan jabatan sementara tersebut,²⁶ namun tetap tidak dapat dipungkiri hal tersebut akan menghambat kinerja KPK. Sebabnya adalah KPK yang telah bekerja secara sistematis dan kolektif telah memiliki pola kerja dan pengetahuan kerja yang sangat spesifik, terlebih lagi dalam lingkaran 5 (lima) orang pemimpinnya. Sehingga, penggantian posisi oleh seorang Plt tidak dapat secara langsung mengembalikan performa KPK seperti sebelum Pimpinannya diharuskan mengundurkan diri, karena fungsi tiap individu Pimpinan KPK tidak semudah itu dipindahtangankan atau diambil alih fungsinya.

Sebagai contoh, hak imunitas yang dimiliki oleh Anggota Legislatif adalah imunitas atas pernyataan dan pendapat yang disampaikan di dalam gedung parlemen. Hal ini ditujukan agar Anggota Legislatif dapat menyampaikan pendapatnya dengan sebebas-bebasnya untuk guna *legislative drafting* atau penyampaian aspirasi masyarakat tanpa adanya ancaman pemanfaatan pernyataan tersebut untuk menginkriminasinya.²⁷ Jika ada ancaman terhadap Anggota Legislatif berdasarkan pada pernyataannya selama bertugas di parlemen, maka dikhawatirkan Anggota Legislatif tidak dapat secara bebas mengemukakan pendapatnya dan tidak maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai representasi rakyat. Hal serupa jugalah yang mendasari imunitas Ombudsman, advokat, dan perwakilan konsuler untuk memenuhi tuntutan pekerjaannya dengan semaksimal mungkin.²⁸

Lembaga Negara yang kedudukannya sejajar dengan KPK, yakni Ombudsman memiliki hak imunitas. Hak imunitas tersebut diberikan karena Ombudsman "akan berhadapan" dengan para penguasa, karena memang yang diawasi oleh Ombudsman adalah para penyelenggara negara dan pemerintahan. Artinya, tak ada lembaga negara, termasuk BUMN/ BUMD/ BHMN yang luput dari pengawasan Ombudsman. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan misi menghadirkan negara

di tengah masyarakatnya untuk membersihkan birokrasi, ke depan sangat mungkin Ombudsman berhadapan dengan para penguasa yang tak sadar dengan hakikat kekuasaannya. Sinyal mengkriminalisasi Ombudsman sebagaimana pernah dilakukan terhadap lembaga lain, sudah ada.²⁹ Pemberian hak imunitas terhadap Pimpinan KPK sangatlah penting, agar tidak mengganggu penyelidikan yang dilakukan KPK terhadap suatu kasus. Pimpinan KPK yang ternyata diduga melakukan tindak pidana sebelum menjadi Pimpinan KPK, diproses setelah menjabat di KPK. Namun jika terhadap Pimpinan KPK tersebut tetap diproses hukum maka akan menghambat proses penegakan hukum anti korupsi.

Hak imunitas juga merupakan aturan yang biasa dalam hukum di banyak negara. Mengantisipasi serangan balik ke Pimpinan dan pegawai lembaga anti korupsi. Sistem ini memberikan perlindungan hukum melalui undang-undang di banyak negara. Contoh:

1. Malaysia, ketentuan mengenai hak imunitas diatur dalam Pasal 72 *Malaysian Anti-Corruption Commission Act No. 694 of 2009*:

"No action, suit, prosecution or other proceedings whatsoever shall lie or be brought, instituted, or maintained in any court or before any other authority against:

- a) The Government of Malaysia;
- b) any officer or employee of the Government of Malaysia or of the Commission;
- c) any member of the Advisory Board or the Special Committee or any other committee established under or for the purposes of this Act; or
- d) any person lawfully acting on behalf of the Government of Malaysia, Commission, officer or employee of the Government of Malaysia or Commission.

For or on account of, or in respect of, any act done or statement made or omitted to be done or made, in pursuance or in execution of, or intended pursuance or execution of this Act, or any order in writing, direction, instruction, notice or other thing whatsoever issued under this Act:

Provided that such act or such statement was done or made, or was omitted to be done or made, in good faith."³⁰

2. Australia, ketentuan mengenai hak imunitas diatur dalam Pasal 193 *Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act No. 66 of 2011*:

"193 Immunity of the IBAC and IBAC Officers:

- 1) The IBAC or an IBAC Officer is not personally liable for anything necessarily or reasonably done or omitted to be done in good faith—

- a) in the performance of a duty or a function or the exercise of a power under this Act or the regulations made under this Act; or
- b) in the reasonable belief that the act or omission was in the performance of a duty or a function or the exercise of a power under this Act or the regulations made under this Act."³¹
3. Swaziland, ketentuan mengenai hak imunitas diatur dalam Pasal 17 *The Prevention of Corruption Act No. 3 of 2006*: "No civil or other proceeding shall be brought against the Commissioner, Deputy Commissioner or an officer of the Commission in respect of any act or thing done or omitted to be done in good faith in the performance of their functions under this Act."³²
4. Zambia, ketentuan hak imunitas diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) *The Anti Corruption Act No. 3 of 2012*: "No proceedings, civil, or criminal, shall lie against any Commissioner of the Commission, for anything done in the exercise of such person's functions under this Act".³³

Uraian di atas menunjukkan bahwa lembaga-lembaga seperti KPK dikarenakan fungsinya adalah mengusut alat kekuasaan yang mempunyai otoritas maka lembaga tersebut rentan terhadap segala langkah yang bersifat serangan balik untuk menghambat kinerja lembaga tersebut, atau dalam titik tertentu membuat lembaga tersebut lumpuh. Belajar dari contoh beberapa negara sebagaimana dikutip di atas, menunjukkan bahwa di banyak negara lembaga-lembaga seperti KPK diberikan hak imunitas.

C. URGENSI PEMBERIAN HAK IMUNITAS TERHADAP PIMPINAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

KPK bukanlah satu-satunya komisi anti korupsi di dunia. Korupsi sudah menjadi persoalan dunia, maka pembentukan komisi antikorupsi sebagai ikhtiar pemberantasan korupsi juga dilakukan di banyak Negara. Kerjasama internasional dalam pemberantasan korupsi juga dilakukan di banyak Negara. Kerjasama internasional ini dirumuskan dalam bentuk *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*. Salah satu bentuk kerja sama tersebut menghasilkan perumusan dasar yang harus dimiliki oleh komisi antikorupsi, yang dikenal sebagai *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*. *Jakarta's Principle* terkait komisi antikorupsi tersebut merupakan hasil dari

Konferensi Internasional yang diadakan di Jakarta pada tanggal 26-27 November 2012.

Imunitas bagi Pimpinan lembaga anti korupsi adalah prinsip ke-8 dalam Jakarta's Principle. Prinsip ke 8 tersebut berbunyi: *"Immunity: ACA heads and employees shall have immunity from civil and criminal proceedings for acts committed within the performance of their mandate. ACA heads and employees shall be protected from malicious civil and criminal proceedings."*³⁴

Salah satu prinsip *Jakarta's Principle* tentang kelembagaan adalah, menegaskan bahwa Pimpinan dan pegawai komisi harus dilindungi dari proses hukum pidana ataupun perdata selama mereka menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan hukum yang ada. Termasuk, Pimpinan dan pegawai komisi harus dilindungi dari serangan berupa "kriminalisasi" kasus-kasus hukum.

Tanpa imunitas maka Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan rentan dan mudah diintervensi. Imunitas bagi Pimpinan KPK adalah menjadi penting untuk menegaskan dan menguatkan KPK sebagai lembaga yang independen, yang dimaksud adalah imunitas yang sifatnya perlindungan terbatas, bukan mutlak tanpa batas.³⁵ Konsep perlindungan terbatas di sini adalah pemberian hak imunitas jangan diartikan sebagai impunitas yakni orang kebal terhadap proses hukum. Hak imunitas bukan berarti seseorang dapat melakukan tindak pidana seenaknya, tetapi hak imunitas di sini adalah proteksi yang diberikan kepada penyelenggara negara untuk tidak diganggu proses hukum pidana maupun perdata karena melaksanakan tugasnya. Tujuannya agar aparat hukum, dalam hal ini Pimpinan KPK, tidak mudah dikriminalisasi. Hal ini bukan untuk membuat mereka kebal hukum terhadap hukum pidana. Kriminalisasi tersebut bukan kriminalisasi dari sisi hukum pidana, yang membuat suatu tindakan yang bukan kriminal menjadi tindakan pidana. Bukan pula dekriminalisasi yaitu, membuat suatu tindakan yang dianggap pidana menjadi tidak pidana. Kriminalisasi di sini adalah proses mempidanakan atau memproses perdata seseorang tanpa dasar serta pembuktian hukum, sehingga kasus hukumnya dianggap mengada-ada. Seseorang dijerat kasus hukum, padahal seharusnya dia tidak melakukan tindak pidana manapun. Orang dianiaya, didzolimi, diproses secara hukum, padahal kasusnya tidak ada atau kasusnya mengada-ada. Fenomena inilah yang banyak terjadi pada Pimpinan KPK.³⁶

Bahwasannya Pimpinan KPK juga merupakan manusia biasa yang tidak luput dari kemungkinan melakukan tindak pidana. Tetapi melihat maraknya kasus

kriminalisasi yang menyerang Pimpinan KPK, kita semua seharusnya dapat membaca dengan cerdas, bagaimana mudahnya dan rentannya Pimpinan KPK dikriminalisasi, khususnya ketika tengah memproses tersangka yang juga merupakan aparat penegak hukum. Oleh sebab itu, sistem perlindungan yang lebih baik harus diberikan agar KPK bisa bekerja dengan tenang, sambil memastikan bahwa sistem itu tidak dimanfaatkan sebagai perlindungan bagi oknum KPK yang memang problematik.

Untuk itu di dalam UU KPK perlu dirumuskan sistem perlindungan yang memberikan imunitas atau perlindungan sementara selama menjabat dan melaksanakan tugas sebagai Pimpinan KPK. Perlindungan terbatas perlu agar dalam menjalankan tugasnya yang berat Pimpinan KPK tidak mudah dikriminalisasi, atau bahkan tiba-tiba dipecah konsentrasinya dengan gugatan perdata.

Hak imunitas selaku pejabat Negara dalam melaksanakan tugas yang berat dari Negara itu bukan konsep kosong yang tidak jelas dasar konseptualnya. Sejak lama konsep imunitas sudah melekat bagi anggota Parlemen. Pasal 224 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur bahwa "Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan Pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR."³⁷ Ketentuan imunitas yang relatif sama ada dalam UU No. 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-Anggota/Pimpinan MPRS dan DPR, yang pada intinya melarang tindakan kepolisian terhadap anggota parlemen yang sedang melaksanakan tugasnya.

Pasal 10 UU Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI juga menerapkan imunitas dengan mengatur bahwa, "Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan."³⁸ Bahkan UU Lingkungan Hidup Pasal 66 juga memberikan imunitas dengan mengatur, "Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata."³⁹

Dengan demikian jelas bahwa konsep imunitas bagi penyelenggara Negara tertentu itu sudah lama ada dan masih ada di dalam hukum positif di Negara Indonesia. Oleh sebab itu, melihat sangat beratnya tugas yang diemban dalam memberantas korupsi di Negara Indonesia, seharusnya sudah menjadi hal yang wajar bagi Pimpinan KPK untuk juga mendapatkan perlindungan berupa hak

imunitas dari jerat hukum selama menjalankan tugasnya.

Namun, tentu saja hak imunitas terhadap Pimpinan KPK (atau lembaga Negara yang lain) tentu tidak tanpa batas. Yang memungkinkan adalah hak imunitas sementara dan terbatas. Hak imunitas tanpa batas akan mengarah pada impunitas, tak dapat disentuh hukum (*untouchable*). Hal ini tidak boleh terjadi, misalnya dalam pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh orang yang sangat berkuasa. Oleh karena itu, tetap harus ada batasan, agar hak imunitas itu tidak keliru dimanfaatkan oleh penjahat. Pemberian hak imunitas bagi Pimpinan KPK adalah imunitas yang sifatnya terbatas, yang memiliki batasan sekaligus menjadi rumusan membentuk hak imunitas Pimpinan KPK di Indonesia sebagai berikut:

- 1) Batasan dalam masa jabatannya.
Selama menjadi Pimpinan KPK tidak dapat dituntut pidana maupun digugat secara perdata.
- 2) Batasan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya.
Bahwasanya Pimpinan KPK tidak dapat dituntut pidana maupun digugat secara perdata dalam hal menjalankan tugasnya menjadi komisioner atau staf KPK.
- 3) Itikad baik
Pimpinan KPK tidak dapat dituntut pidana maupun digugat secara perdata dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya dengan itikad baik untuk kepentingan kerja pemberantasan korupsi.
- 4) Tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan melakukan tindak pidana berat, apalagi korupsi.⁴⁰

Dengan melihat perjalanan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) selama 15 tahun lebih, Pimpinan KPK rentan dikriminalisasi terutama jika mereka masuk ke wilayah-wilayah yang terkait dengan penegakan hukum yang mempunyai kewenangan memproses pidana, seperti Polisi dan Jaksa. Banyak sekali modus pelemahan KPK dengan membuat Pimpinannya khawatir dalam melaksanakan tugas. Ada berbagai ancaman mereka akan dipidana, ancaman penjara bahkan ada juga ancaman fisik. Jika tidak diberikan hak imunitas maka Pimpinan KPK akan mudah diintervensi dan rentan dikriminalisasi yang pada akhirnya akan mengganggu kerja-kerja pemberantasan korupsi yang seharusnya dilakukan oleh KPK.

III. PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan hak imunitas bagi Pimpinan KPK adalah hal yang urgen dan dibutuhkan. Urgensi dari pemberian hak imunitas terhadap Pimpinan KPK dalam pemberantasan korupsi didasarkan pada, pertama, banyaknya upaya kriminalisasi yang dilakukan terhadap Pimpinan KPK yang rentan menjadi target serangan balik koruptor (*corruptor fight back*) dengan terus mengganggu kerja-kerja pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK, dan tentunya berdampak erat dengan melemahnya kinerja KPK. Kedua, hak imunitas juga menjadi urgen yakni untuk melindungi independensi lembaga KPK dan untuk mencegah upaya kriminalisasi tersebut, karena pada dasarnya hak imunitas diberikan terhadap sebuah profesi karena dilandasi 3 hal, yakni perlindungan, bebas ancaman, dan independensi. Jika Pimpinan KPK tidak mendapat hak imunitas, maka dalam prakteknya Pimpinan KPK bisa mengalami hambatan dalam upaya pemberantasan korupsi. Apabila ada kondisi yang merugikan salah satu Pimpinan KPK saja akan berdampak pada kelumpuhan KPK sebagai suatu institusi, karena kehilangan salah satu Pimpinan KPK sudah merupakan suatu hambatan kerja kolektif yang harus dilakukan KPK.

B. SARAN

Berdasarkan kendala atau hambatan yang dibahas di bab sebelumnya, maka ada 2 saran yang dapat dikemukakan, yaitu:

1. Diperlukan komitmen politik dan sikap negarawan dari anggota DPR untuk menerima keberadaan lembaga KPK dengan hak imunitas yang melekat pada Pimpinannya.
2. Pimpinan KPK dalam melaksanakan tugasnya harus berhati-hati agar tidak mudah diserang pihak-pihak yang ingin melemahkan KPK.

CATATAN AKHIR

¹ Fajar Pratama, *2 dari 4 Pimpinan KPK Jadi Tersangka, yang Lain Segera Menyusul?*, 2017, <https://news.detik.com/berita/2835087/2-dari-4-pimpinan-kpk-jadi-tersangka-yang-lain-segera-menyusul?9911012>

² Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi*

Pemberantasan Korupsi, Intrans Publisihing, Malang, hlm. 145.

³ Febi Windya dan Eko Harry Susanto, "Konflik KPK VS Kepolisian dalam Bingkai Kompas dan Rakyat Merdeka", *Jurnal Komunikasi Universitas Tarumanegara*, Tahun III/01/2011, Januari 2011, hlm. 12.

- ⁴ Dian Cahyaningrum, 2012, "Kewenangan KPK versus Polri dalam Penyidikan Dugaan Korupsi Pengadaan Simulator Pembuatan Surat Izin Mengemudi di Korlantas Polri", *JurnalInfo Singkat Hukum DPR RI Vol. IV.No. 15/1/P3D/Agustus/2012*. Hlm. 3
- ⁵ Rudy Bastam, *Penyerangan Novel Baswedan Benarkah Ada Upaya Pelemahan KPK*, 2017, https://www.kompasiana.com/rudybastam/penyerangan-novel-baswedan-benarkah-ada-upaya-pelemahan-kpk_58ee721e6c7e613-51800c2cc
- ⁶ Anonim, *Prof Denny: Imunitas Bagi Pimpinan Lembaga Antikorupsi Sudah di terapkan di Negara Lain*, 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2814047/prof-denny-imunitas-bagi-pimpinan-lembaga-antikorupsi-sudah-diterapkan-negara-lain>
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ Tb. A. Adhi R. Faiz, *Kolektif Kolegal Pimpinan KPK Dalam Pelaksanaan Kewenangan*, 2015, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e2a68c08e64/kolektif-kolegal-pimpinan-kpk-dalam-pelaksanaan-kewenangan-broleh—tb-adhi-r-faiz—sh—mh->
- ⁹ Abd. Ghofar Al Amin, *Menimbang Perlunya Hak Imunitas bagi KPK*, 2015 https://www.kompasiana.com/abd.ghofaralamin/menimbang-perlunya-hak-imunitas-bagi-kpk_54f3649-5745513932b6c73b0
- ¹⁰ Ardison Muhammad, 2009, *Serangan Balik Pemberantasan Korupsi*, Penerbit Liris, Surabaya, hlm. 122
- ¹¹ ICW, MK "Harus Tolak 'Judicial Review' UU soal KPK", 2005, <https://antikorupsi.org/news/mk-harus-tolak-judicial-review-uu-soal-kpk>
- ¹² KPK, *Menyiasati Hukum Mengincar Kakap*, 2006, <https://www.kpk.go.id/id>
- ¹³ *Ibid.*, hlm. 129
- ¹⁴ Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Intrans Publisihing, Malang, hlm. 40
- ¹⁵ Kompas.com, *Pimpinan KPK ditetapkan sebagai Tersangka Kasus Suap*, 2009, <http://travel.kompas.com/read/2009/09/16/00142093/pimpinan.kpk.ditetapkan.sebagai.tersangka.kasus.suap>
- ¹⁶ Ardison Muhammad, 2009, *Serangan Balik Pemberantasan Korupsi*, Penerbit Liris, Surabaya, hlm. 17
- ¹⁷ Kompas.com, *Tahan Diri Usik KPK*, 2009, <http://nasional.kompas.com/read/2009/07/17/04234185/Tahan.Diri.Usik.KPK>
- ¹⁸ Kompas.com, *Adnan Buyung Nasution: Kontroversi Kasus Bibit-Chandra*, 2010, <http://nasional.kompas.com/read/2010/06/15/08061335/Kontroversi.Kasus.Bibit-Chandra.-3>
- ¹⁹ Tribunnews.com, *Perjalanan Kasus Bambang dan Abraham Samad Dikriminalisasi hingga Deponering*, 2016, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/03/04/perjalanan-kasus-bambang-dan-abraham-samad-dikriminalisasi-hingga-deponering>
- ²⁰ Kompas.com, *Ini Alasan Jaksa Agung Deponir Kasus Samad dan Bambang Widjojanto*, 2016, <http://nasional.kompas.com/read/2016/03/03/16572951/Ini.Alasan.Jaksa.Agung.Deponir.-Kasus.Samad.dan.Bambang.Widjojanto>
- ²¹ Merdeka.com, *Novel, Teror dan Kriminalisasi*, 2017, <https://www.merdeka.com/peristiwa/novel-teror-dan-kriminalisasi.html>
- ²² *Ibid.*
- ²³ Republik Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Penjelasan Pasal 21 Ayat (6)
- ²⁴ Tb. A. Adhi R. Faiz, *Kolektif Kolegal Pimpinan KPK Dalam Pelaksanaan Kewenangan*, 2015, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e2a68c08e64/kolektif-kolegal-pimpinan-kpk-dalam-pelaksanaan-kewenangan-broleh—tb-adhi-r-faiz—sh—mh->
- ²⁵ Republik Indonesia Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 32 Ayat (2)
- ²⁶ *Ibid.*, Pasal 33
- ²⁷ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 41.
- ²⁸ Mohammad Muniri, *Penerapan Hak Imunitas Anggota DRR-RI Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014*, Jurnal Yustisia Universitas Islam Madura Pamekasan, Volume 18 Nomor 1, Mei 2017, hlm. 40.
- ²⁹ Amzulian Rifai, 2016, *Imunitas Ombudsman*, <http://ombudsman.go.id/index.php/berita/artikel/1524-imunitas-ombudsman.html>
- ³⁰ Malaysia, *Malaysian Anti-Corruption Commission Act No. 694 of 2009, Article 72.*
- ³¹ Australia, *Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act No. 66 of 2011, Article 193.*
- ³² Swaziland, *The Prevention of Corruption Act No. 3 of 2006, Article 17.*
- ³³ Zambia, *The Anti Corruption Act No. 3 of 2012, Article 17 (1).*

- ³⁴ Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Intrans Publisihing, Malang, hlm. 63.
- ³⁵ *Ibid.*, hlm. 195.
- ³⁶ Wawancara dengan Prof. Dr. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., pada hari Rabu, 28 Februari 2018, di Yogyakarta.
- ³⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), pasal 224.
- ³⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI, Pasal 10.
- ³⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 66.
- ⁴⁰ Wawancara dengan Prof. Dr. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., pada hari Rabu, 28 Februari 2018, di Yogyakarta.
- Korlantas Polri", *JurnalInfo Singkat Hukum DPR RI Vol. IV.No. 15/1/P3DI/Agustus/2012*, Jakarta: DPR-RI
- Fajar Pratama, *2 dari 4 Pimpinan KPK Jadi Tersangka, yang Lain Segera Menyusul?*, 2017, <https://news.detik.com/berita/2835087/2-dari-4-Pimpinan-kpk-jadi-tersangka-yang-lain-segera-menyusul?9911012>, diunduh pada hari Jumat, 24 Maret 2017, jam 15.00 WIB.
- Febi Windya dan Eko Harry Susanto, "Konflik KPK VS Kepolisian dalam Bingkai Kompas dan Rakyat Merdeka", *Jurnal Komunikasi Universitas Tarumanegara*, Tahun III/01/2011, Januari 2011, Jakarta: Universitas Tarumanegara.
- ICW, MK "Harus Tolak Judicial Review UU soal KPK", 2005, <https://antikorupsi.org/news/mk-harus-tolak-judicial-review-uu-soal-kpk>, diunduh pada hari Kamis, 21 Desember 2017, jam 22.00 WIB.
- Kompas.com, *Pimpinan KPK ditetapkan sebagai Tersangka Kasus Suap*, 2009, <http://travel.kompas.com/read/2009/09/16/00142093/Pimpinan.kpk.ditetapkan.sebagai.tersangka.kasus.suap>, diunduh pada hari Jumat, 22 Desember 2017, jam 21.00 WIB.
- , *Tahan Diri Usik KPK*, 2009, <http://nasional.kompas.com/read/2009/07/17/04234185/Tahan.Diri.Usik.KPK>, diunduh pada hari Jumat, 22 Desember 2017, jam 21.30 WIB.
- , *Adnan Buyung Nasution: Kontroversi Kasus Bibit-Chandra*, 2010, <http://nasional.kompas.com/read/2010/06/15/08061335/Kontroversi.Kasus.-Bibit-Chandra.-3>, diunduh pada hari Jumat, 22 Desember 2017, jam 22.30 WIB.
- , *Ini Alasan Jaksa Agung Deponir Kasus Samad dan Bambang*
- Widjojanto, 2016, <http://nasional.kompas.com/read/2016/03/03/16572951/Ini.Alasan.Jaksa.-Agung.Deponir.Kasus.Samad.dan.Bambang.Widjojanto>, diunduh pada hari Jumat, 22 Desember 2017, jam 23.30 WIB.
- KPK, *Menyiasati Hukum Mengincar Kakap*, 2006, <https://www.kpk.go.id/id>, diunduh pada hari Kamis, 21 Desember 2017, jam 22.30 WIB.
- Malaysia, *Malaysian Anti-Corruption Commission Act No. 694 of 2009*.
- Merdeka.com, *Novel, Teror dan Kriminalisasi*, 2017, <https://www.merdeka.com/peristiwa/novel-teror-dan-kriminalisasi.html>, diunduh pada hari Sabtu, 23 Desember 2017, jam 08.30 WIB.
- Mohammad Muniri, "Penerapan Hak Imunitas Anggota DRR-RI Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014", *Jurnal Yustisia Universitas Islam Madura*

DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Ghofar Al Amin, *Menimbang Perlunya Hak Imunitas bagi KPK*, 2015, https://www.kompasiana.com/abd.ghofaralamin/menimbang-perlunya-hak-imunitas-bagi-kpk_54f364957-45513932b6c73b0, diakses pada tanggal 24 Maret 2017, pukul 17.00 WIB.
- Amzulian Rifai, *Imunitas Ombudsman*, 2016, <http://ombudsman.go.id/index.php/berita/artikel/1524-imunitas-ombudsman.html>, diunduh pada hari Kamis 12 Januari, jam 17.00 WIB.
- Anonim, *Prof Denny: Imunitas Bagi Pimpinan Lembaga Antikorupsi Sudah di terapkan di Negara Lain*, 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2814047/prof-denny-imunitas-bagi-pimpinan-lembaga-antikorupsi-sudah-diterapkan-negara-lain>, diunduh pada hari Kamis 19 Oktober 2017, jam 17.00 WIB.
- Ardison Muhammad, 2009, *Serangan Balik Pemberantasan Korupsi*, Surabaya: Penerbit Liris.
- Australia, *Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act No. 66 of 2011*.
- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK: Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Malang: Intrans Publisihing.
- Dian Cahyaningrum, 2012, "Kewenangan KPK versus Polri dalam Penyidikan Dugaan Korupsi Pengadaan Simulator Pembuatan Surat Izin Mengemudi di

- Pamekasan*, Volume 18 Nomor 1, Mei 2017, Madura: Universitas Islam Madura Pamekasan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Republik Indonesia, Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).
- Rudy Bastam, *Penyerangan Novel Baswedan Benarkah Ada Upaya Pelemahan KPK*, 2017, https://www.kompasiana.com/rudybastam/penyerangan-novel-baswedan-benarkah-ada-upaya-pelemahan-kpk_58ee721e6c7e61351800c2cc, diunduh pada hari Minggu, 30 April 2017, jam 19.30 WIB.
- Swaziland, *The Prevention of Corruption Act No. 3 of 2006*.
- Tb. A. Adhi R. Faiz, *Kolektif Kolegial Pimpinan KPK Dalam Pelaksanaan Kewenangan*, 2015, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e2a68c08e64/kolektif-kolegial-pimpinan-kpk-dalam-pelaksanaan-kewenangan-broleh—tb-a-adhi-r-faiz—sh—mh->, diunduh pada hari Sabtu, 8 April 2017, jam 13.00 WIB.
- Tribunnews.com, *Perjalanan Kasus Bambang dan Abraham Samad Dikriminalisasi hingga Deponering*, 2016, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/03/04/perjalanan-kasus-bambang-dan-abraham-samad-dikriminalisasi-hingga-deponering>, diunduh pada hari Jumat, 22 Desember 2017, jam 23.00 WIB.
- Wawancara dengan Prof. Dr. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., pada hari Rabu, 28 Februari 2018, di Yogyakarta.
- Zambia, *The Anti Corruption Act No. 3 of 2012*.

BAGUS SARNAWA
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta
Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan,
Yogyakarta, 55183, Indonesia
Phones: +62-274-387656, Fax: +62-274-
387646
email: bagussarnawa@umy.ac.id

Mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum

ABSTRACT

The State Civil Apparatus (ASN) is the executor of governmental and development duties. Therefore, ASN must be neutral. According to Law No. 5 of 2014, the neutrality of ASN must be free from the influence and intervention of all groups and political parties. In order to maintain the neutrality of the State Civil Apparatus from the influence of political parties and to ensure the integrity, cohesiveness and unity of the State Civil Apparatus, and to focus all attention, mind and energy on assigned duties, ASN is prohibited from becoming a member and / or political party official. Historically, the arrangement of ASN neutrality began during the Old Order period, which the issuance of Presidential Regulation No. 2 of 1959 on the Prohibition of Civil Servants and State Officials in Political Parties in that time. Furthermore, this Presidential Regulation is followed up and extended by Circular Letter of the President of the Republic of Indonesia No. 2 of 1959 concerning on Prohibition of Political Party Membership for State Civil Apparatus that implement state obligation outside his position. Furthermore, in the New Order era, Law No. 8 of 1974 on the Principal of Employee Affairs, while in the Reform Order was issued Law No. 43 of 1999, Civil Servants should be neutral from the influence of all groups and parties and not discriminatory in providing services to the community.

Keywords: Neutrality, State Civil Apparatus, General Election

PENDAHULUAN

Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan pertauran perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil adalah warganegara Indonesia yang memenuhi syarat untuk menduduki

jabatan pemerintahan dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional. Pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk suatu jabatan tersebut.

Menejemen PNS sebagai mana tercantum dalam pasal 55 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 mencakup penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier dan promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, pensiunan dan tabungan hari tua dan perlindungan.

Undang undang ini juga mengatur hak dan kewajiban PNS. Pasal 21 menyebutkan bahwa hak PNS adalah memperoleh gaji, tunjangan dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Gaji pada dasarnya merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja setiap PNS. Setiap PNS berhak mendapatkan gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab dan risiko pekerjaan. Gaji yang diterima harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan PNS. Selain gaji, PNS juga berhak atas cuti. Cuti adalah tidak masuk bekerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Tujuan cuti adalah untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta untuk kepentingan PNS yang bersangkutan. Hak cuti yang diatur antara lain cuti karena alasan penting, cuti tahunan, cuti sakit, cuti besar, cuti bersalin dan cuti diluar tanggungan negara. Selain itu PNS juga berhak mendapatkan perawatan serta biaya perawatan dan pengobatan apabila PNS tersebut tertimpa kecelakaan ketika melaksanakan tugas. Apabila ketika melaksanakan tugas, PNS tersebut mengalami kecelakaan yang mengakibatkan PNS mengalami cacat maka PNS berhak atas tunjangan cacat. Apabila PNS tersebut tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya sebagai PNS maka PNS tersebut diberhentikan dengan hak pensiun. Apabila PNS tersebut meninggal dunia maka diberikn uang duka. Meninggal dalam hal ini adalah meninggal dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya, meninggal dengan keadaan lain yang berhubungan dengan dinasny, meninggal yang langsung diakibatkan oleh luka atau cacat jasmani maupun rohani yang didapat karena menjalankan tugasnya, serta meninggal karena anasir yang tidak bertanggung jawab ataupun sebagai akibat tindakan anasir tersebut. Uang duka yang dimaksud dalam hal ini tidak mengurangi uang pensiun dan hak-hak lain yang masih dapat diterima oleh PNS tersebut.¹

Hak selanjutnya adalah hak pensiun. Setiap PNS yang telah memenuhi syarat-

syarat yang ditentukan memiliki haknya untuk memperoleh pensiun. Pensiun diartikan sebagai jaminan hari tua yang juga sekaligus sebagai balas jasa terhadap seorang PNS yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara. Oleh karena itu pensiun bukan saja sebagai jaminan hari tua, tetapi juga adalah sebagai balas jasa atas pengabdian PNS kepada negara.

Selanjutnya dalam pasal 23 Undang Undang Nomor 5 tahun 2014, menyebutkan bahwa setiap ASN wajib setia dan taat pada Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, mentaati peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas-tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab, menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan pada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan, menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap PNS dapat diberikan kenaikan pangkat dan jabatan berdasarkan prinsip profesionalisme dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk suatu jabatan serta syarat obyektif lain tanpa harus membedakan jenis kelamin, suku, ras, agama ataupun golongan. Sementara dasar awal pengangkatan PNS dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan atas tingkat pendidikan formal dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Sebagai pelaksana tugas umum pemerintahan dan pembangunan, maka Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib berlaku netral. Menurut Mifthah Thoha netralitas ASN diartikan sebagai tidak terpengaruhnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap intervensi partai politik sehingga PNS dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, hal ini dilakukan dengan melarang PNS menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.²

Sementara menurut Amin, netralitas ASN adalah perilaku yang tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas adalah (a) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye

baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.³

Secara normatif, menurut pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, netralitas diartikan bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dengan demikian makna netralitas adalah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu dan tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai politik.⁴

Netralitas ASN ini penting mengingat bahwa dalam sistem kepegawaian di Negara Indonesia terdapat dua pihak yaitu pejabat politik yang berasal dari partai politik dan dipilih melalui mekanisme pemilihan kepala daerah serta ASN sebagai birokrasi karier. Secara empiris, ASN sering kali terlibat dalam praktik-praktek yang tidak netral, hal ini dapat terlihat dalam tabel dibawah ini

TABEL 1. PELANGGARAN NETRALITAS ASN DALAM PILKADA DARI TAHUN 2015 SAMPAI DENGAN 2018

Kategori	Pemda	2015		2016		2017		2018	
		Selesai	Proses	Selesai	Proses	Selesai	Proses	Selesai	Proses
Pelanggaran netralitas	Propinsi	1	0	5	0	3	1	1	6
	Kab/Kota	28	0	43	0	25	9	12	29
JUMLAH		29		48		38		48	

Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2017

PEMBAHASAN

Netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator untuk mengukur netralitas adalah sebagai berikut: (a) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.⁵

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.⁶ bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan.⁷

Disisi lain, Rourke, mengatakan netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni: (1) Pada masyarakat luar (2) Pada legislatif (3) Dan pada diri birokrasi sendiri (*executive brauch*).⁸ C. Agius and K. Devine mengartikan netralitas sebagai berikut:

*neutrality can be interpreted as not taking part in a party or a conflicting. Within its development as a concept, neutrality has obtained legal definition and acceptance, and have adapted to the system of people's lives, so it develops in understanding. It makes the way and context of how neutrality defined is important.*⁹

Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.¹⁰

Senada dengan pendapat Mahfud, Thoha menyebutkan bahwa netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, Pegawai Negeri Sipil seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Oleh sebab itu Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri Sipil, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.¹¹

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh politisi: (1) Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada, (2) Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa

keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada.

Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent, (3) Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. Keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan. (4) Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya vested-interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari. (5) Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada.¹²

Netralitas ASN merupakan suatu kewajiban yang harus dimiliki ASN karena sifatnya Imperatif. Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang harusnya tidak dilakukan itulah yang disebut sebagai Pelanggaran dalam konteks ini pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh ASN.

Ketidaknetralan Birokrasi dapat menimbulkan implikasi terhadap: 1) Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali masyarakat dan alat mobilisasi masyarakat. 2) terlalu banyak *political appointment* pada jabatan karier birokrasi dan munculnya birokrasi yang bersifat partisan 3) pengabaian prinsip *meritokrasi* dan berkembangnya praktek koneksi dan praktek rekrutmen, promosi dan *demosi* yang lebih didasarkan pada faktor *askriptif* dan 4) pelembagaan *conflict of interest* dan munculnya birokrasi berbisnis¹³.

Ketidaknetralan ASN tampak dalam pelaksanaan pemilihan umum, khususnya pemilihan kepala daerah. Pemilihan Umum (Pemilu) dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana Pemilu merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan¹⁴. Seperti yang telah dituliskan di atas bahwa di dalam negara demokrasi, Pemilu merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari

bagaimana perjalanan Pemilu yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat¹⁵.

Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan Pemilihan Umum. Jadi Pemilihan Umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat¹⁶

Dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Salah satu kecurangan dalam pelaksanaan pemilu adalah pelibatan Aparatur Sipil Negara. dalam pemilihan umum. Permasalahan tersebut terkait dengan munculnya praktek politisasi birokrasi oleh para pejabat politik. Sebagaimana dikatakan oleh Sukri Tamma

*Today, issue of bureaucracy neutrality this case the civil servants has become an important thing in context the regional area especially in term of regional elections. In that process to vote for the regional government head, bureaucratic position, then asked to be neutral institutionalized. The bureaucracy potentiality to influence voters on a particular candidate as well as desire of candidates to win the election, then meet in the paradoxal where forces important of neutrality. Politicians have the potentiality to utilize the bureaucracy network for their interests in the political arena when that is possible for bureaucrats involve in that arena at least to achieve a higher position or simply to keep this position in the regional government structures. That is becoming inclination which emphasizes important issues of neutrality and the various implications related to the bureaucracy position.*¹⁷

Penelitian LIPI juga menunjukkan hal yang sama, bahwa terhadap beberapa Pemilukada di tahun 2005 menemukan ada sejumlah faktor yang menyebabkan birokrasi daerah ikut berpolitik, yakni kuatnya ketokohan (*personality*) yang menanamkan pengaruh kepada pegawai daerah, keinginan pegawai itu sendiri untuk segera mendapatkan jenjang karir yang lebih cepat, lemahnya sosialisasi institusi, maupun multitafsir atau monopoli tafsir terhadap aturan yang ada, hubungan *patron-client*, serta adanya peran *shadow bureaucracy*.¹⁸

Demikian pula kasus intervensi kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan

dirinya kembali dalam pemelukada terhadap ASN. Secara historis, Netralitas ASN sering dilanggar oleh para pegawai pemerintah tersebut. pada masa Orde Lama, misalnya, Pegawai Negeri Sipil terkotak-kotak dalam partai politik sebagai akibat situasi politik dan pemerintahan. Pada saat itu partai-partai politik mulai menanamkan pengaruhnya terhadap aparat pemerintah dan menggunakan pejabat pemerintah sebagai *building block* organisasi mereka. Partai-partai politik mempunyai masa pengaruh dan masa pendukung di setiap departemen, atau bahkan mendominasi departemen. Dengan demikian intervensi politik dalam kehidupan birokrasi sangat besar sekali. Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945 telah menimbulkan sistem multi partai yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya. Pada masa itu dilaksanakan Pemilihan Umum yang pertama. Dari hasil pemilihan umum tersebut, partai-partai politik yang memenangkan suara berkehendak untuk menguasai beberapa kementerian. Bahkan tidak jarang terjadi kabinet pemerintahan dibubarkan hanya karena pembagian kementerian yang tidak sesuai dengan tuntutan partai-partai politik. Pemerintah dibawah kepemimpinan partai politik yang anggotanya mendominasi Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sangat kuat. Sebaliknya lembaga-lembaga pemerintah kedudukannya sangat lemah. Pegawai Negeri Sipil yang seharusnya loyal kepada negara dan bangsa Indonesia akan tetapi dalam kenyataannya menjadi loyalis partai-partai politik.¹⁹

Pada masa itu, PNS terkontaminasi terhadap bermacam perbedaan ideologi yang dibawa oleh partai-partai politik, banyak kasus yang terjadi dimana partai politik yang memimpin suatu kementerian maka akan tertanam pengaruh partai dalam kementerian tersebut, seluruh PNS dalam kementerian itu dipastikan adalah pendukung partai politik itu, akibatnya PNS menjadi terkotak-kotak. Dengan demikian aturan netralitas PNS pada larangan untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, yang menggantikan pemerintahan Orde Lama, diterbitkan Permendagri Nomor 12 tahun 1968 yang antara lain berisi kewajiban aparat pemerintah untuk loyal kepada bangsa dan negara dan dilarang menjadi anggota partai politik. Aturan ini masih sama substansinya dengan aturan pada masa pemerintahan Orde Lama. Barulah pada tahun 1970, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1970 yang mengharuskan setiap Pegawai Negeri untuk masuk dalam Korp Karyawan Departemen Dalam

Negeri (Kokarmendagri), selanjutnya pada tahun 1971 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 tentang Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dibentuklah KORPRI sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi Pegawai Negeri Sipil di luar kedinasan. Dikemudian hari KORPRI dijadikan kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu.

Lebih lanjut pemerintah menerbitkan Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian, dimana dalam Pasal 14 disebutkan "untuk lebih meningkatkan pembinaan, keutuhan dan kekompakan, serta dalam rangka usaha menjamin kesetiaan dan ketaatan penuh seluruh Pegawai Negeri Sipil terhadap Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, maka perlu dipupuk dan dikembangkan jiwa korps yang bulat dikalangan Pegawai Negeri Sipil". Aturan ini dimaksudkan untuk menyatukan Pegawai Negeri Sipil dalam satu korps yaitu KORPRI.

Pada tahun 1998 ketika terjadi pergantian kekuasaan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi. Pada masa ini pengaturan netralitas PNS diatur pada Undang Undang Kepegawaian dan Undang Undang Pemilihan Umum. Pada tahun 1999, diterbitkanlah Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Undang undang ini sangat penting untuk diterbitkan karena terjadinya pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah.²⁰ Selama hampir 32 tahun pemerintahan Orde Baru, pemerintahan berlangsung sangat otoritarian dan sentralistik. Titik kekuasaan terpusat pada penguasa birokrasi pemerintah.²¹ Kendali pembangunan dan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat.²² Berkaitan dengan hal ini reformasi membawa perubahan yang ditandai dengan penegasan terhadap desentralisasi tugas dan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berupa pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada saat itu, situasi seperti pada masa Orde Lama terulang kembali. Partai-partai politik bermuculan. Partai-partai politik yang berkoalisi dan memenangkan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mendapatkan hadiah untuk

menguasai Departemen-departemen, akibatnya netralitas Pegawai Negeri Sipil sangat terpengaruh.

Pada tahun 2014, diterbitkan Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara untuk menggantikan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Dalam pasal 12 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang Undang ini diterbitkan karena terjadi politisasi birokrasi oleh pejabat pembina kepegawaian. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Mengangkat, Memindahkan dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil, maka Pejabat pembina kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam hal manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Akibatnya pejabat Pembina Kepegawaian seperti Kepala daerah seringkali melakukan politisasi birokrasi dengan mempengaruhi Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya untuk memberikan dukungan kepada partai politik yang menjadi afiliasi Kepala Daerah tersebut.

PENUTUP

Secara normatif, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 tahun 2014, ASN wajib berlaku netral khususnya dalam pelaksanaan pemilihan umum. Namun hal ini sangat sulit, mengingat dalam sistem kepegawaian negara di Indonesia, terdapat dua jabatan yaitu jabatan politik dan jabatan karier. Jabatan politik merupakan jabatan yang diisi oleh pejabat politik sedangkan jabatan karier adalah jabatan yang diisi oleh ASN. Beberapa solusi dalam meminimalisasi bahkan mewujudkan netralitas ASN adalah dengan pengaturan seorang pejabat politik untuk melepaskan diri dari afiliasi politiknya sebelum dia diangkat sebagai pejabat politik, dan yang kedua, mengoptimalkan peran Komisi Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan netralitas ASN

CURICULUM VITAE

Bagus Sarnawa, staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, studi S2 diselesaikan di Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh pendidikan S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Beberapa buku telah diterbitkan antara lain, Menejemen Pegawai Negeri Sipil, Penemuan Hukum Dalam Kasus dan Sengketa Kepegawaian serta Etika Birokrasi dan Pelayanan Publik. Penulis juga aktif menulis artikel di media massa khususnya SKH kedaulatan Rakyat pada kolom Analisis, Teropong Hukum dan Opini.

CATATAN AKHIR

- 1 Hayu Sukiyopranti dan Bagus Sarnawa, 2007, *Menejemen Pegawai Negeri Sipil (suatu pengantar)*, hlm. 47
- 2 Miftah Thoha, 2008, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, hlm. 8
- 3 Amin, 2013, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam PEMILUKADA di Kota Masakar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008)*, hlm. 16-17.
- 4 Sri Hartini, dkk, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, hlm. 80
- 5 Amin, 2013, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Masakar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008)*, hlm. 16-17
- 6 Yamin, 2013, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar. Makasar*, hlm. 13
- 7 Patria, A, 2015, *Intervensi Politik dan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Lampung Tahun 2014*, hlm. 21
- 8 Watunglawar, 2015, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, hlm. 26
- 9 C. Agius and K. Devine, "Neutrality: A Really Dead Concept?" *A Reprise, "Cooperation and Conflict*, p. 264
- 10 Mahfud, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoensia*, hlm. 69
- 11 Miftah Thoha, 2008, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, hlm. 8
- 12 Purba, L. A, 2010, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, hlm. 135-136
- 13 Warsito Utomo, 2005, *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal Bagaimana Semangat Kompabilitas menjadi Budaya Birokrasi*, hlm. 6
- 14 Syamsuddin Haris, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, hlm. 7.
- 15 G. Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi*, hlm. 1.
- 16 Mashudi, 1993, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945, 1993*, hlm. 2
- 17 Sukri Tamma, 2016, *Paradox Of Bureaucracy Neutrality In The Indonesia Regional Election*, hlm. 96
- 18 LIPI, 2006, *Netralitas PNS dalam pemilukada*, hlm. 6
- 19 Miftah Thoha, 2010, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, hlm. 115-132
- 20 Sofian Effendi, 1999, *Kebijakan kepegawaian Negara dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan pasca Pemilu 1999*, hlm. 4.
- 21 Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, hlm. 1.
- 22 Syaekani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, hlm. 168-169.

DAFTAR PUSTAKA

Agius, C and K. Devine, 2011, "Neutrality: A Really

- Dead Concept? A Reprise, " Cooperation and Conflict*, no. 3 (September 1, 2011)
- Amin, 2013, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Masakar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008)*. Makasar: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makasar
- Effendi, Sofian, 1999, Kebijakan kepegawaian Negara dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan pasca Pemilu 1999, *makalah*, tidak diterbitkan
- Syamsuddin Haris, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI
- Hartini, Sri, dkk, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Maahfud, Moh, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoensia*, Gama Media, Yogyakarta
- Mashudi, 1993, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Bandung: Mandar Maju
- Patria, A, 2015, *Intervensi Politik dan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Lampung Tahun 2014.*: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, Bandar Lampung
- Purba, L. A, 2010, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Universitas Indonesia, Jakarta
- Sukri Tamma, 2016, Paradox Of Bureaucracy Neutrality In The Indonesia Regional Election, *PALITA: Journal of Social Religi Research*, Vol. 1 No. 2, Oktober 2016
- Sorensen, G, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Thoha, Miftah, 2008, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Kencana Predana Media Group
- Thoha, Miftah, 2010, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Utomo, Warsito, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Watunglawar, 2015, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undangn Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Program Pacasarjana Universitas Jember, Jember
- Yamin, 2013, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*. Makasar, Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanudin

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1966 tentang Pemberhentian/ Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri
- Republik Indonesia, Peraturan Pememrintah Nomor 6 tahun 1970 tentang Pengaturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri dalam rangka Pembinaan Sistim Kepegawaian Negeri Republik Indonesia
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 42 thun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 tentang Jorps Pegawai Republik Indonesia
- Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-17/V.19-14/99 perihal Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota partai politik
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/18.1/M.PAN/5/2004 tentang kriteria penjatuhan sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak netral

ANDREA BRILLIANTO
WIDODO
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta
Email: Wldodo70andrea@gmail.com

Urgensi Amandemen Kelima Undang Undang Dasar Tahun 1945 Sebagai Perubahan untuk Memperkuat DPD dan Capres Perorangan

ABSTRACT

Basically the fifth amendment to the 1945 Constitution is to amend the deficiencies that occurred during the amendments I, II, III, and IV in 1999, 2000, 2001, and 2002. As stated in this article related to the fifth amendment of the 1945 Constitution as a change to strengthen the DPD and the implementation of individual candidates. DPD is perceived only as a supplementary body that is ruled out, and has no fangs in the legislature. In the same way, in this fifth amendment, the implementation of individual candidates for democracy in our country is not limited by the Presidential Threshold policy. With the mechanism of individual candidates, the source of the presidential candidate and vice presidential candidate may come from political parties or from outside political parties, and the nomination channel can be done through political party channels or through individual channels.

Keywords: Fifth Amendment, DPD, Individual Candidate.

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada dasarnya berbicara mengenai negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengan peraturannya, maka tidak akan mungkin terlepas dari membicarakan konstitusi atau undang-undang dasarnya yaitu sebagai landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bagi negara yang memiliki Undang-Undang Dasar terutama yang menamakan dirinya negara hukum, Undang-Undang Dasar negara tersebut berfungsi sebagai hukum tertinggi (supermasi hukum) dan sebagai sumber hukum bagi semua peraturan yang berlaku di negara tersebut. Bahwa semua peraturan perundang-undangan di negara ini harus bersumberkan pada Undang-Undang Dasar tahun 1945, serta harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasarnya tahun 1945, sebab undang-undang dasar tahun 1945 merupakan kristalisasi dari Pancasila. Undang-

undang dasar dalam suatu negara haruslah sesuai dengan keadaan masyarakatnya, bahwa undang-undang dasar itu harus bersifat *The living constitution* yang mana aturan dalam undang-undang dasar tersebut memang benar-benar hidup di masyarakat, walaupun masyarakat dalam suatu negara itu memiliki sifat dinamis atau terus berubah-ubah segala kebiasaannya dari waktu ke waktu, maka undang-undang dasar pun harus mengikuti perkembangan zaman atau bersifat nilai normatif.

Negara Indonesia telah melakukan amendemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebanyak empat kali amandemen, dimulai sejak tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 yang merupakan salah satu tuntutan gerakan reformasi pada tahun 1998. Secara sederhana kita dapat mengatakan bahwa perubahan versi yang keempat ini, merupakan perubahan formal pertama dilakukan terhadap naskah UUD 1945. Namun oleh karena itu istilah yang dipakai secara berurutan amandemen I, II, III, dan IV, maka otomatis sesudahnya akan ada lagi amendemen V dengan perkembangan kebutuhan di masa-masa yang akan datang (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, 2011:2). Ada sebagian kecil pasal dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 ini yang bersifat nominal atau peraturannya ada, tetapi implementasinya tidak relevan lagi, bahwa yang menjadi masalah kita sekarang bukan soal sistemnya, melainkan soal penerapannya di lapangan.

Sebagian sistemnya sudah baik, tetapi pemahaman para penyelenggara masih bermasalah atau kemampuan para penyelenggara negara yang masih banyak kelemahan. Akan tetapi, disamping itu tepat banyak hal-hal yang harus diakui bersumber pada perumusan sistemnya itu sendiri yang menjadi penyebab. Karena itu, kita harus siap mengadakan evaluasi dengan kemungkinan dirancangnya beberapa gagasan perbaikan terhadap materi Undang-Undang Dasar Negara kita ini. Selama masa pemberlakuannya sejak reformasi, telah banyak kita alami berbagai perkembangan yang menunjukkan bahwa amendemen keempat UUD 1945 memang masih banyak kekurangan. Dengan begitu perlunya penguatan fungsi dan kewenangan DPD dengan memastikan adanya kewenangan di bidang legislasi, bahwasannya sering dalam rancangan undang-undang di daerah DPD tidak mempunyai taring dan mengakibatkan DPD menjadi lembaga mubazir. Oleh karena itu juga perlunya penguatan sistem presidensiil dengan menjamin perimbangan kekuatan pemerintah dan DPR melalui penyederhanaan jumlah parpol, restrukturisasi sistem dua barisan di DPR, dan kemungkinan diperkenal-

kannya mekanisme pencalonan Presiden melalui jalur perorangan. Dengan demikian maka perlu adanya amandemen kelima, agar suatu undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945 tetap berjalan dalam kodratnya yaitu *The living constitution*.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana menciptakan amandemen kelima sesuai dengan *The living constitution* dalam memperkuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pencalonan Capres perorangan?

BAB II PEMBAHASAN

A. PENGERTIAN AMANDEMEN

Secara teoritis perubahan konstitusi (*Constitutional Amendment*) mengandung tiga macam yaitu Pertama menjadikan lain bunyi kalimatnya, kedua menambahkan sesuatu yang baru, dan ketiga ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dilaksanakan tidak seperti yang tercantum di dalamnya. Selain itu aspek yang terkandung dalam perubahan Undang-undang Dasar (konstitusi) meliputi tempat aspek, prosedur perubahannya, mekanisme yang digunakan, sistem perubahan yang dianut dan substansi yang diubah (Muntoha, 2003: 286). Bahwasannya pada bagian akhir setiap undang-undang dasar biasanya dimuat ketentuan tentang cara perubahan undang-undang dasar. Ketentuan ini penting karena masyarakat selalu berubah sedangkan hukum merupakan pelayan bagi masyarakatnya. Meskipun ketika dibuat konstitusi itu dimaksudkan untuk berlaku selamanya namun di dalamnya tetap harus dimuat adanya ketentuan tentang cara perubahan yang membuka kemungkinan bagi dilakukannya perubahan itu (Mahfud MD, 2001: 17).

Hal tersebut kembali dipertegas oleh Hardjono yang mengatakan bagaimanapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman. Perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi berdasarkan hukum perundang-undangan yang berlaku (Hardjono, 2009: 43). Menurut (Muntoha, 2003: 287) dalam hal ini ada prosedur yang mana ditegaskan pada pasal 37 UUD 1945 telah mengatur tentang perubahan UUD maka perubahannya harus dilakukan secara formal amandemen. Perubahan konstitusi

- melalu formal amandemen dapat dilakukan melalui empat kemungkinan yaitu:
- Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus maupun prosedur biasa.
 - Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi.
 - Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus.
 - Undang-Undang Dasar dapat diubah dalam suatu referendum.

Sebagaimana amandemen terhadap UUD 1945 yang telah diatur dalam pasal 37 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 37

- Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. *****)
- Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. *****)

Amandemen terhadap UUD 1945 telah ditegaskan dan diatur dalam pasal 37 UUD 1945, tetapi amandemen disini seharusnya bukan hanya MPR saja yang dilibatkan dalam mengusulkan pasal-pasal mana saja yang akan dirubah. Menurut (Marwan Maas, 2012:56) serta perumusan pasal-pasal dalam rancangan naskah UUD, perlunya peran masyarakat dilibatkan dengan seluas-luasnya, seperti dengan mengajak serta berbagai kalangan sebagai berikut:

- Mahasiswa dan dosen Perguruan Tinggi di seluruh Indonesia.
- Para pengusaha di setiap daerah.
- Tokoh-tokoh aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM).

- d) Para petani, buruh, dan pegawai negeri sipil.
- e) Tokoh-tokoh Organisasi kemasyarakatan tingkat nasional.
- f) Organisasi-organisasi, profesi, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, dalam rangka keterlibatan kalangan masyarakat luas, Panitia Penyusun UUD bertindak sebagai fasilitator dan mediator, sehingga proses perancangan naskah itu dapat dilakukan secara bersama-sama. Dengan demikian tingkat legitimasi UUD itu dapat terjamin, dan naskah UUD itu kelak dapat diharapkan menjadi naskah UUD yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas dalam rangka perwujudan sistem kenegaraan yang berdasarkan Pancasila.

B. AMANDEMEN KELIMA UNTUK MEMPERKUAT DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga yang anggotanya berasal dari wakil-wakil provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, setiap provinsi dipilih empat anggota yang duduk di DPD. Jumlah total anggota DPD adalah sepertiga jumlah anggota DPR. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun dan berakhir saat anggota DPD baru mengucapkan sumpah atau janji. Anggota DPD juga sudah otomatis sebagai anggota MPR, serta DPD merupakan lembaga yang sangat mahal. Karena itu, jika dibiarkan seperti sekarang tanpa kewenangan yang berarti lembaga ini akan menjadi mubazir karena kegunaannya tidak sebanding dengan sumber daya yang dipergunakan untuk mendukung keberadaannya. Pada saat ini kondisi yang sangat menyulitkan DPD dalam membangun bargaining setara dengan DPR, tidak seperti DPR yang fungsinya tegas dan jelas disebut dalam konstitusi. Konstitusi pasca amendemen tidak menyebut DPD memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, sebagaimana fungsi yang melekat pada umumnya lembaga legislatif (Wahyu Widodo, 2014:123).

Hal ini juga melemahkan posisi DPD dalam membangun keseimbangan dengan DPR. Membedah konstitusi pasca amendemen dan UU MD3 dari 3 fungsi legislatif yang umumnya melekat, DPD hanya menjalankan 2 fungsi legislasi dan pengawasan, itu pun tidak utuh. Legislasi hanya terkait dengan RUU kedaerahan, termasuk pengawasan. Bahkan fungsi anggaran tidak dimiliki DPD, anggaran DPD yang tertera di APBN diusulkan dan ditentukan DPR melalui Banggar. Cacat konstitusi ini dilengkapi dengan problem lain yang juga berantai, meski Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sudah mengembalikan fungsi konstitusional DPD melalui permohonan uji materi UU MD3, DPR masih setengah hati menindaklanjuti dengan merevisi UU MD3. Pembangkangan

DPR terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) itu semakin melengkapi krisis kewenangan DPD.

Kondisi demikian membuat tafsir bikameralisme menjadi ambigu DPR seakan-akan memegang kuasa tunggal fungsi legislatif DPD hanya menjadi "badan pelengkap". Cacat konstitusi ini kemudian diikuti cacat materiil dalam UU MD3, bahwa dalam UU MD3 tersebut tidak menyebutkan secara tegas larangan anggota DPD berasal dari partai politik (Parpol). Bahwasannya dalam hal ini untuk memperkuat DPD agar dapat sejajar dengan DPR, maka basic paradigma DPD harus dikembalikan pada fitrahnya bahwa mereka dipilih untuk menyalurkan aspirasi daerah. Mereka harus menjadi kamar penyeimbang dalam gagasan mendorong sistem bikameralisme, anggota DPD harus menyatukan energi untuk menekan DPR agar mematuhi putusan MK yang menguatkan fungsi konstitusional DPD. Putusan itu harus dipatuhi DPR agar segera merevisi UU MD3 dengan memberikan wewenang kepada DPD secara berimbang, selain mendorong penguatan DPD secara konstitusional dalam wacana amendemen kelima UUD 1945. Tidak melaksanakan putusan berarti pembangkangan terbuka DPR terhadap hukum, bahwasannya yang dilakukan DPR merupakan kejahatan.

Oleh karena itu, apabila tetap akan dipertahankan keberadaannya lembaga DPD harus diperkuat sebagaimana mestinya. Untuk memperkuat kedudukannya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus dipertegas memiliki kewenangan legislasi untuk undang-undang tertentu dengan kewenangan "overwrite" terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu. Dengan demikian disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*" DPD juga diberi kewenangan untuk memegang kekuasaan membentuk undang-undang terutama undang-undang tertentu yang terkait dengan urusan daerah sebagaimana telah ditentukan sekarang (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, 2011: 5). Terkait dengan undang-undang yang menjadi kewenangannya DPR berwenang untuk berperan dalam perancangan, pengusulan, pembahasan, maupun dalam proses pengambilan keputusan dalam menetapkan suatu RUU menjadi UU.

Tentang keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang berdiri sendiri, cobalah para pemimpin bersedia untuk merenungkannya kembali. Ada anggapan yang dikembangkan seolah-olah MPR adalah pembagian

prinsip permusyawaratan rakyat, sedangkan DPR merupakan pelembagaan prinsip perwakilan rakyat sebagai dimaksud dalam rumusan sila keempat Pancasila, jika lembaga MPR ditiadakan, maka otomatis sila keempat Pancasila dikhianati. Namun perlu disadari bahwa nilai-nilai Pancasila adalah perumusan falsafah bukan pengaturan mengenai bentuk teknis keorganisasian, dan rumusan sila keempat Pancasila itu tidak memisahkan pengertian permusyawaratan dengan perwakilan. Karena itu kedua kata ini dirumuskan dalam satu nafas dengan sebutan "Permusyawaratan Perwakilan" atau ada juga dokumen yang menuliskannya menjadi "Permusyawaratan-Perwakilan" (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, 2011: 6). Jadi kedua konsep ini merupakan satu kesatuan antara MPR merupakan lembaga permusyawaratan yang berasal dari perwakilan, sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan yang melakukan permusyawaratan.

Di samping itu keberadaan MPR itu tetap ada dan tidak harus hilang hanya karena DPD diperkuat, ada beberapa alternatif restrukturisasi yang dapat dikembangkan untuk itu (Udiyo Basuki, 2015: 5). Kewenangan-kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menggambarkan begitu eksisnya MPR yaitu sebagai berikut:

1. MPR merupakan forum rapat gabungan antara DPR dan DPD yang difungsikan untuk penyelenggaraan sidang tahunan untuk memberikan kesempatan kepada Presiden menyampaikan Pidato Kenegaraan pada setiap peringatan hari kemerdekaan RI.
2. Penyelenggaraan upacara sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
3. Persidangan "*Impeachment*" Presiden dan atau Wakil Presiden.
4. Pemilihan Presiden atau Wakil Presiden, dan Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan.
5. Pengambilan keputusan untuk perubahan UUD.

Kelima kewenangan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara kelembagaan tetap eksis, namun kepemimpinan MPR sehari-hari beserta organisasi kesekretariatannya tidak perlu berdiri sendiri. Bahkan DPR, DPD, dan MPR seharusnya dapat diintegrasikan menjadi satu kesatuan, sehingga manajemen sumber daya dan dukungan administrasi dapat dikembangkan secara lebih efisien dengan postur modern dan efektif.

C. AMANDEMEN KELIMA SEBAGAI GAGASAN CAPRES PERORANGAN DALAM SISTEM PRESIDENSIIL

Sistem ini menekankan pentingnya pemilihan presiden secara langsung, sehingga presiden yang terpilih menerima mandat langsung dari rakyat. Dalam sistem presidensiil, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan sepenuhnya yang berada di tangan presiden. Oleh karena itu, presiden adalah kepala eksekutif (*Head of government*) sekaligus menjadi kepala negara (*Head of state*) ataupun presiden juga adalah penguasa dan simbol kepemimpinan di sebuah negara. Dengan adanya pemisahan kekuasaan (*The separation of power*) antara eksekutif dan legislatif (Jimly Asshiddiqie, 2012:104). Maka dari itu pemilihan presiden dan badan legislatif pun berbeda, yaitu pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat diseluruh daerah. Sedangkan pemilihan badan legislatif itu hanya di daerah tertentu yang dimana tempat calon legislator itu mencalonkan diri sebagai badan legislatif, dan dalam pemilihannya tetap secara langsung oleh rakyat.

Dalam sistem pemilihan presiden secara langsung, pasti akan menimbulkan banyaknya partai-partai politik yang ingin masuk ke parlemen dan ingin mencalonkan presiden dan wakil presiden dari partainya, sehingga ini akan menimbulkan sistem multi-partai atau disebut dengan budaya koalisi (Jimly Asshiddiqie, 2012:105). Budaya ini sering dilakukan partai-partai politik sekarang, yaitu seperti di negara Indonesia yang mana banyak partai politik melakukan budaya koalisi untuk memperkuat partai dalam mencalonkan presiden dan wakil presiden. Seringkali sistem presidensiil dalam multi partai ini tidak efektif, sehingga upaya penyederhanaan untuk mengurangi jumlah partai-partai politik di Indonesia sudah dilakukan dengan kebijakan ambang batas presidensiil (*Presidential Threshold*) sebagaimana diatur dalam pasal 9 UU Nomor 42 tahun 2008, tetapi tetap tidak dapat menjamin jumlah partai politik di Indonesia akan berkurang di bawah lima, apalagi hanya dua partai politik seperti yang banyak diimpikan orang.

Meskipun upaya penyederhanaan melalui (*Presidential Threshold*) itu tetap dapat diteruskan, tetapi akan lebih efektif apabila dilakukan dua hal berikut:¹

- 1) Ubah paradigma berpikir yang memandang bahwa gejala "*Divided government*" atau "*Dual government*" dalam sistem presidensiil antara pemerintah dan parlemen sebagai sesuatu yang multak buruk. Gejala ini merupakan kenyataan ketatanegaraan di mana saja sistem presidensiil diterapkan.

- 2) Kedua, untuk mengimbangi gejala "*Divided government*" itu, sistem "*Party Recall*" sehingga otonomi dan kreatifitas individual para wakil rakyat dapat tumbuh fleksibel untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.
- 3) Adakan perubahan struktur parlemen, khususnya DPR, sehingga fraksi yang selama ini merupakan instrumen partai politik diubah menjadi instrumen DPR yang hanya terbagi menjadi dua barisan atau fraksi saja, yaitu fraksi pemerintah, dan fraksi non-pemerintah.

Mengenai gagasan mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden dari jalur perseorangan ini dapat saja dipraktikkan tanpa harus didahului dengan perubahan konstitusi. Karena UUD memang tidak mengatur semua hal yang belum atau tidak diatur dalam UUD bukan berarti tidak diperbolehkan. Jika saja mekanisme pengusulan capres dan cawapres itu dapat diatur dengan sebaik-baiknya dalam UU tentang Pemilihan Presiden, hal itu tidak perlu diatur secara eksplisit dalam UUD 1945. Undang-undang yang menambahkan pengaturan mengenai calon perorangan di samping calon melalui partai politik tidak dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, karena di seluruh dunia UUD memang tidak lah mengatur semua hal. Undang-undang itu dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, apabila menentukan bahwa partai politik tertentu tidak berhak mengajukan calon presiden, padahal Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 jelas-jelas memberikan kepada partai politik hak untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Namun demikian, jika ketentuan pencalonan dari jalur perseorangan itu dapat diatur dengan tegas dalam UUD 1945, tentu hal itu lebih baik lagi. Dalam hal ini, cukup ditambah ketentuan dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Sekarang ketentuan Pasal 6A ayat (2) itu berbunyi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan*". Diusulkan hendaknya Pasal 6A ayat (2) ini disempurnakan menjadi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan sebagai calon perorangan atau oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan*". Jika sistem calon perseorangan ini dicantumkan dalam UUD 1945, maka tentu ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 juga harus disempurnakan. Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 menyatakan "*Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri*

Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya” bahwa untuk mengakomodasi capres perorangan ketentuan pasal 8 ayat (3) tersebut dapat diubah menjadi “untuk pasangan calon yang diajukan oleh partai politik anggota MPR atau oleh sekurang-kurangnya 100 orang anggota MPR” (Jimly Asshiddiqie, 2011:8).

Dengan adanya mekanisme demikian, sumber calon presiden dan calon wakil presiden dapat berasal dari partai politik atau pun dari luar partai politik, dan saluran pencalonan pun dapat dilakukan melalui saluran partai politik ataupun melalui jalur perseorangan. Sedangkan dalam implementasinya pemilihan kepala daerah di Indonesia yang memberikan peluang bagi calon perseorangan selama ini, terbukti baru ada 6 kepala daerah yang berhasil memenangkan pemilihan umum melalui jalur perseorangan. Ini bukti bahwa calon non-parpol dan jalur perseorangan itu tidaklah perlu ditakuti oleh pimpinan partai politik. Namun adanya mekanisme jalur perseorangan dalam pemilukada yang terbukti sukses di 6 daerah itu sudah cukup membuktikan bahwa jalur non-parpol dan yang bersifat perorangan itu tidak boleh dan tidak perlu dihambat. Jika dihambat niscaya hak konstitusional ke 6 pasangan calon kepala daerah tersebut tidak dapat disalurkan sesuai dengan asas-asas demokrasi sehingga kedaulatan rakyat menjadi terbungkam.

D. GAGASAN UNTUK AMANDEMEN KELIMA

Substansi ketentuan konstitusional yang perlu diperbaiki dalam rangka amandemen kelima UUD 1945 itu, dapat dikatakan sangat kompleks dan membutuhkan diskusi yang mendalam dalam waktu yang tidak sebentar. Menurut saya, di samping soal materi pengaturan konstitusional yang perlu diperbaiki itu, yang paling penting untuk didahulukan penyelesaiannya adalah persoalan mekanisme perubahan Undang Undang Dasar itu sendiri. Apabila dibaca dengan seksama, dapat dikatakan bahwa ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur tentang mekanisme perubahan itu sendiri sangat tidak praktik, ribet, dan untuk tidak mengatakan tidak mungkin sulit dilaksanakan.

Rumusan kelima ayat Pasal 37 tersebut, kita dapat menangkap kesan yang

kuat bahwa para perumusnya berusaha mengatur mekanisme perubahan itu dengan sangat teknis, rinci, seakan-akan tidak menghendaki adanya perubahan lagi setelah amandemen keempat pada tahun 2002. DPD memegang posisi yang sangat strategis, karena di dalamnya sudah terdapat kesepakatan untuk mengadakan amandemen UUD 1945, kunci suksesnya perluasan dukungan bagi ide perubahan ini ada di tangan Presiden yaitu melalui partai politik yang pendirian politiknya dikendali oleh Presiden, dan melalui partai-partai politik lain yang tergabung sebagai partai politik pendukung Presiden (Wahyu Widodo, 2014:128). Untuk itu, Presiden dapat didorong untuk mengambil inisiatif membentuk suatu Panitia Pengkajian amandemen UUD 1945 yang ditegaskan bukan untuk maksud memperpanjang masa jabatan Presiden.

DPD juga dapat memprakarsai pertemuan-pertemuan formal dan informal dengan pimpinan partai-partai politik. Serta gagasan ini tidak hanya untuk memperkuat DPD dan Capres Perorangan saja, tetapi amandemen kelima terhadap UUD 1945 ini harus memperkuat berbagai bidang maupun lembaga yang ada di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1. Memperkuat Otonomi Daerah yaitu negara perlu mengatur pola hubungan antara pusat dan daerah secara bertingkat serta lebih memberikan ruang kepada daerah untuk menjalankan otonominya.
2. Pemilu Nasional dan Pilkada adalah pemilu pemilu nasional dengan pilkada secara teknis dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu lebih sederhana sekaligus memetakan isu-isu pemilu secara nasional dan daerah.
3. Forum Previligiaturum yaitu diperlukan suatu kepastian hukum bagi seorang pejabat negara yang menghadapi proses peradilan agar tidak "tersandera" proses hukum yang berlarut-larut.
4. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai *Court of law* perlu mempunyai kewenangan yang lebih optimal dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus perselisihan hasil pilkada, dan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).
5. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia yaitu bahwa negara harus berupaya semaksimal mungkin untuk merealisasikan jaminan-jaminan hak asasi manusia yang sudah diakui dalam konvensi. Secara khusus perlu diatur mengenai hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers.
6. Penambahan Bab Komisi Negara adalah terdapat 5 (lima) komisi negara yang

perlu dimasukkan dalam UUD 1945 yakni Komisi Pemilihan Umum Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebebasan Pers, sebagai pilar-pilar penunjang negara hukum.

7. Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Prekonomian merupakan negara perlu menegaskan jaminan hak warga negara dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan. Negara juga perlu melakukan penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Saya sendiri percaya bahwa seluruh lembaga negara memiliki komitmen untuk melakukan upaya-upaya pembenahan, penataan, dan perbaikan yang diperlukan bagi negara kita untuk kepentingan seluruh rakyat.

BAB III PENUTUP

A. KESIMPULAN

Amandemen kelima terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan dalam memperkuat DPD dan terselenggaranya Capres perorangan, yang mana pada dasarnya DPD selalu tidak mempunyai taring dan selalu sebagai lembaga yang mubazir. Bahwa dapat dilihat DPD hanya menjalankan 2 fungsi legislasi dan pengawasan, itu pun tidak utuh. Legislasi hanya terkait dengan RUU kedaerahan, termasuk pengawasan. Bahkan fungsi anggaran tidak dimiliki DPD, anggaran DPD yang tertera di APBN diusulkan dan ditentukan DPR melalui Banggar, tetapi dengan adanya amandemen kelima terhadap UUD 1945 DPD dapat memegang posisi yang sangat strategis, karena di dalamnya sudah terdapat kesepakatan untuk mengadakan amandemen UUD 1945. Kunci suksesnya perluasan dukungan bagi ide perubahan ini ada di tangan Presiden yaitu melalui partai politik yang pendirian politiknya dikendali oleh Presiden. Adapun adanya gagasan mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden dari jalur perseorangan ini dapat saja dipraktikkan tanpa harus didahului dengan perubahan konstitusi. Karena UUD memang tidak mengatur semua hal yang belum atau tidak diatur dalam UUD bukan berarti tidak diperbolehkan. Jika saja mekanisme pengusulan capres dan cawapres itu dapat diatur dengan sebaik-baiknya dalam UU tentang Pemilihan Presiden. Dengan adanya mekanisme demikian, sumber calon presiden dan calon wakil presiden dapat berasal dari partai politik atau pun dari luar partai politik, dan saluran pencalonan pun dapat dilakukan melalui saluran partai politik ataupun melalui jalur perseorangan.

B. SARAN

Bahwasannya amandemen kelima terhadap UUD 1945 ini jangan hanya berupa wacana-wacana saja, yang mana wacana untuk amandemen kelima ini sudah sejak tahun 2008, tetapi pada saat ini masih belum dilakukannya amandemen kelima. Seharusnya lebih cepat lebih baik, bahwa sangat dirasakan oleh masyarakat amandemen keempat pada saat ini sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan masyarakat (*The living constitution*). Pada tahun 2019 akan adanya Pilpres, yang mana apabila belum terlaksana amandemen kelima maka dalam pilpres tahun 2019 masih menggunakan skema pemilihan yang sangat merugikan bagi yang mencalonkan presiden jalur perorangan. Dengan demikian maka kita selaku masyarakat Indonesia harus mendesak hak-hak kita selaku warga negara Indonesia, agar terlaksananya amandemen kelima terhadap UUD 1945.

CATATAN AKHIR

- ¹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, 2011, "Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University", hlm 7.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Hardjono. 2009. *"Legitimasi Perubahan Konstitusi"*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *"Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi"*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Mahfud MD. 2001. *"Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia"*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Jurnal
- Ahmadi. 2014. "Urgensi Perubahan UUD 1945 menuju parlemen bikameral murni". *Jurnal Al-Adl volume 7 nomor 1 Januari 2014*.
- Marwan Maas. 2012. "Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Hukum PRIORIS volume 3 nomor 1 tahun 2012*.
- Mohammad Maiwan. 2013. "Wacana amandemen kelima undang-undang dasar 1945 sebagai langkah mewujudkan arsitektur konstitusi demokratik". *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi volume 12 nomor 2 tahun 2013*.
- Muntoha. 2003. "Teori Amandemen dan Proses Amandemen di Indonesia". *Jurnal UNISIA nomor 49/XXVI/III/2003*.

- Udiyo Basuki. 2015. "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi". *Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta volume 1 nomor 1 Januari 2015*.
- Udiyo Basuki. 2012. "Quo Vadis UUD 1945: Refleksi 67 Tahun Indonesia Berkonstitusi". *Jurnal Supermasi Hukum volume 1 nomor 1 Juni 2012*.
- Wahyu Widodo. 2014. "Peran dan fungsi DPD RI dalam rangka menuju sistem bikameral yang efektif melalui amandemen". *Jurnal Pembaharuan Hukum volume 1 nomor 2 Mei-Agustus 2014*.
- Zulqadri Anand. 2013. "Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum volume 7 nomor 3 September-Desember 2013*.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. 2011. "Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University".

UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

2

BIDANG SUMBER DAYA ALAM & EKONOMI

SUNARNO
Dosen, FHUM
Jalan Brawijaya, Kasihan, Bantul,
Yogyakarta
Email: sunarno@umy.ac.id

Menundukkan Tantangan untuk Keadilan Sosial Melalui Reformasi Agraria

ABSTRACTS

Pentingnya kehadiran negara adalah untuk mewujudkan kepentingan publik. Keadilan sosial sebagai bagian terpenting kepentingan public secara konseptual maupun praktis dalam konteks sektor sektor agraria dan sumber daya alam menghadapi tantangan kompleksitas sosial kenegaraan yang terus berkelindan dan berturbulensi. Bias kekuasaan negara yang disebabkan faktor internal dan eksternal seringkali gagal meletakkan prinsip, mekanisme dan out put kebijakan agraria dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Kajian ini bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan evolusi konsep Keadilan sosial dalam reformasi agraria dan sistem kebijakannya dan tantangan maupun hambatan dalam Pelaksanaannya. Kemudian juga menguji praktek land reform apakah sudah memberikan solusi atas tantangan dan hambatan yang dihadapi. Kajian ini mendapatkan temuan ilmiah bahwa Keadilan sosial dalam reformasi agraria mensyaratkan identifikasi, investigasi merespon secara cerdas atas tantangan dan faktor gagal yang dinamis dari demensi policy sampai praktis dalam tatanan ketatanegaraan. Agraria Reform pada hakikatnya perbaikan struktur kepemilikan dan penguasaan aset-aset agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian penting dari pembangunan ekonomi. Oleh karena itu suplemen kebijakan dari pemerintah yang jelas harus ikut mendukung terwujudnya tujuan land reform. Land reform merupakan program universal baik dataran internasional maupun nasional dan bukan merupakan program politik tertentu yang hal ini merupakan salah satu penghambat pelaksanaan land reform. Islam sejak lahirnya sudah menawarkan konsep dan praktek land reform berupa pemerataan struktur kepemilikan dan penguasaan unsur agraria sehingga setiap manusia mendapatkan kesempatan yang sama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Pemerintah Indonesia dari awal kemerdekaan, masa pemerintahan awal kemerdekaan, masa pemerintahan orde lama dan orde baru selalu peduli melaksanakan kebijakan land reform dalam corak dan gaya yang berbeda-beda mengingat kondisi yang ada.

Kata Kunci: Keadilan Sosial, Reformasi Agraria, Land Reform, Kebijakan Pemerintah, Kesejahteraan Sosial

A. PENDAHULUAN

Idealisme manusia dan tantangan kompleks kehidupan ibarat dua sisi dalam satu mata uang. Begitu pula idealisme akan Keadilan sosial baik dalam artian umum maupun kontek kebangsaan akan menghadapi tantangan kehidupan kenegaraan yang selalu berakumulasi dan kompleks. Keadilan sosial secara konseptual maupun praktis dalam konteks sektor sektor agraria dan sumber daya alam juga menghadapi tantangan kompleksitas sosial kenegaraan yang terus berkelindan dan berturbulensi.

Ruang gab semakin lebar antara konsep dan kebijakan Keadilan sosial melalui agraria reform dengan praktek maupun hasil hasilnya. Bukti empiris benturan dampak jurang pemisah tersebut terdiagnosa dengan banyaknya secara manifest maupun latent secara structural, konflik antara struktur kekuasaan dengan masyarakat dan konflik horizontal antara entitas masyarakat yang berbasis kepentingan Pengelolaan sumber daya alam.

Kajian ini mengidentifikasi, menginvestigasi dan menganalisis konsep dan praktek evolusi Keadilan sosial dalam kebijakan agraria. Sistematika kajian ini meliputi: sekilas kebijakan reformasi agraria, berbagai jenis tantangan, upaya upaya progresif, dan praktek land reform di Indonesia serta sekilas land reform di negara negara lain dan penutup.

B. PEMBAHASAN

SEKILAS REFORMASI AGRARIA

Reforma Agraria merupakan implementasi dari mandat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI), Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keputusan MPR RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Salah satu butir saran dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia, terkait dengan perlunya Penataan Struktur Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah.

Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Dalam pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa "Pembaruan

agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu:

1. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdsarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undsang Pokok Agraria (UUPA).
2. Proses Penyelenggaraan Land Reform Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan Land Reform Plus diselenggarakan dua hal penting yaitu Aset Reform dan Akses Reform.

Maksud dan Tujuan Reforma Agraria

Maksud Reforma Agraria:

1. menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria
2. menata kehidupan masyarakat yang lebih berkeadilan
3. meningkatkan berkelanjutan sistem kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan indonesia, serta
4. meningkatkan harmoni kemasyarakatan.

Tujuan Reforma Agraria:

1. mengurangi kemiskinan
2. menciptakan lapangan kerja
3. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah
4. menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria
5. mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan
6. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup
7. meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Prinsip-Prinsip Reforma Agraria

1. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

2. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;
5. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
7. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
8. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
10. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
11. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Arah Kebijakan Reforma Agraria

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Reforma Agraria.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.

3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip Reforma Agraria.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.

Dasar Hukum Reforma Agraria

1. UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 amandemen keempat
2. Tap MPR Nomor IX/ MPR/ 2001
3. Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003
4. Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA 1960)
5. Perpres No. 10 Tahun 2006

OBJEK REFORMA AGRARIA

Tanah merupakan komponen dasar dalam reforma agraria, maka pada dasarnya tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agrarian. Karenanya kegiatan penyediaan tanah merupakan langkah strategis bagi keberhasilan reforma agraria. Salah satu contoh sumber tanah objek reforma agrarian adalah tanah terlantar. Menurut Pasal 9 PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah terlantar yang sudah ditetapkan menjadi tanah negara akan menjadi salah satu objek reforma agraria.

Subjek Reforma Agraria

Pada dasarnya subyek Reforma Agraria adalah penduduk miskin di perdesaan baik petani, nelayan maupun non-petani/nelayan. Penduduk miskin dalam kategori ini dapat dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi, dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah

lain (perdesaan dan perkotaan).

Tantangan dan Kegagalan Reformasi Agraria

1. Tantangan Ideologi

Disorientasi ideologi suatu negara terindikasi melalui Perubahan ideologi dalam document hitam diatas putih. Disorientasi ini terbukti melalui praktik kenegaraan yang menyimpang dan hasil Pengelolaan resource negara yang tidak mencukupi dan atau tidak terdistributi secara adil.

2. Tantangan Kebijakan

Faktor gagal dan tantangan dari aspek kebijakan disebabkan kebijakan yang tidak memihak rakyat atau entitas mayoritas.

3. Tantangan Hukum

Kegagalan aspek hukum dapat dilihat dari beberapa indikasi. Indikasi hukum tidak lagi sebagai garda terdepan sebagai panglima, sebaliknya hukum justru sekedar sebagai sekedar instrument politik. Kualitas dan ketercukupan hukum yang jauh dari kebutuhan. Penegakkan hukum yang masih timpang dan inefektif.

4. Tantangan Kelembagaan dan Korupsi

Kapasitas kelembagaan yang rendah dalam mengimplementasi perencanaan dan mengorganisasi resources SDA. Rendahnya kapasitas tersebut terindikasi sangat menohok dengan rendahnya produktivitas dan integritas yang bermuara pada tingginya angka korupsi di Indonesia.

5. Tantangan Nilai-Nilai Adat dan Kebiasaan Masyarakat

Marjinalisasi sistematis masyarakat adat dan akumulasi konflik negara dengan masyarakat adat yang terjadi menjadikan kearifan masyarakat adat tidak teroptimalkan untuk mendukung terciptanya Keadilan sosial.

6. Tantangan Bencana Alam

Bencana alam yang selalu terjadi sebenarnya dapat dijadikan titik lenting bagi kebijakan populis melalui sistem Pengelolaan bencana dan sistem pengurangan resiko bencana yang memperkokoh ketahanan organisasi Pemerintah dan ketahanan masyarakat dari berbagai macam resiko bencana.

Upaya Upaya Menegakkan Keadilan Sosial

1. Perubahan Paradigma

Paradigma menentukan pedoman dan arah perwujudan Keadilan sosial. Sementara itu bentuk sosialisasi nilai nilai Pancasila dan Konsitusi selama ini

sebatas gerakan formalism dan labelisasi semata.

2. Intensifikasi dan Ekstensifikasi Legislasi termasuk koreksi

Dalam negara hukum modern legislasi menjadi garda penting untuk memasukkan sistem Keadilan sosial yang komprehensif dan aplikatif. Namun kenyataannya legislasi yang ideal sulit diwujudkan.

3. Harmonisasi dan Sektoralisasi Kebijakan

Harmonisasi antara berbagai sektor kebijakan adalah keniscayaan untuk mengefektifkan Perubahan berkelanjutan.

4. Penguatan Kelembagaan SDA

Kelembagaan disini dalam pengertian semua policy holders maupun stakeholders harus dikuatkan dalam pengertian terberdayakan untuk mengambil peran strategis dan akuntabel.

5. Pemberantasan Korupsi SDA

Pemberantasan korupsi sebenarnya membicarakan tentang memaksimalkan peran optimal negara dan membangun model hubungan hukum dengan masyarakat secara sehat.

6. Penguatan Hukum Kebiasaan dan Agama

Persoalan sumber daya alam dalam kontek masyarakat tertentu banyak yang lebih pada hukum adat dan hukum agama.

7. Pelembagaan Civil Society

Civil society sebagai bentuk semakin menguatnya kesadaran kolektif masyarakat untuk berpartisipasi dalam sistem ketatanegaraan termasuk dalam mewujudkan tujuan tujuan perencanaan kebijakan. Lebih dari itu civil society memberi peran self transforming power of society dan check and balance terhadap perbuatan negara.

8. Pelembagaan Nilai-Nilai dan prinsip prinsip Natural Resouce Governance yang baik ke dalam sistem Pengelolaan SDA.

Aplikasi prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam sistem tata kelola sumber daya alam dalam segala bentuk ubungan vertical dan korizontal. Implementasi prinsip prinsip tata kelola sumber daya alam dan agraria pada akhirnya mensyaratkan keterpaduan semua element kenegaraan, dari lembaga-lembaga formal negara sampai partisipasi masyarakat secara produktif dan sehat.

C. STUDY PRAKTEK LAND REFORM SEBAGAI BAGIAN DARI REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

A. PENGEMBANGAN KONSEP LAND REFORM

Land Reform secara etimologi berasal dari kata *Land* yang mempunyai arti tanah, sedangkan *reform* mempunyai arti pembaharuan. Land reform secara etimologi mempunyai arti pembaharuan tanah. Tanah dalam arti pembaharuan di sini adalah menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi yang melekat pada tanah baik hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah baik secara perorangan maupun kolektif, serta badan usaha. Maupun hak publik yang hak dari penguasa publik untuk mengatur keberadaan tanah tersebut.

Budi Harsono memberikan uraian *land reform* dalam arti sempit adalah serangkaian tindakan dalam rangka agrarian reform.

Prof. Boedi Harsono menambahkan bahwa memberikan perbedaan landreform dalam arti luas dan landreform dalam arti sempit. UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, melainkan memuat juga lain-lain pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA, merupakan program revolusi dibidang agraria, yang disebut *Agrarian Reform Indonesia*.

Agrarian reform Indonesia itu meliputi 5 program (Panca Program), yaitu:

1. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Program yang ke-empat, lazim disebut program landreform. Bahkan keseluruhan program landreform tersebut seringkali disebut program landreform. Maka ada sebutan landreform dalam arti luas dan landreform dalam arti sempit.

Landreform dalam arti sempit, adalah merupakan serangkaian tindakan

dalam rangka Agrarian Reform Indonesia. Dalam tulisan ini, yang dipergunakan adalah pengertian landreform dalam arti sempit, yaitu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaannya.

Sejak awal diperkenalkannya program landreform di Indonesia, telah muncul berbagai tanggapan dan pendapat mengenai tujuan landreform tersebut. Salah satunya sebagaimana dikemukakan oleh Kuntowijoyo, yaitu landreform menurut Partai Komunis Indonesia (PKI). Isu landreform telah dipakai oleh PKI untuk mempolarisasikan penduduk desa menjadi dua kelas yang bertentangan, yaitu *Tuan Tanah Setan Desa* dan *Petani*. Masyarakat dan birokrasi desa memang tidak siap untuk melaksanakan landreform. Perangkat desa bukanlah alat yang efektif untuk tujuan itu.

Sedangkan UUPA memberikan uraian berkait dengan asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok land reform meliputi: perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan serta hubungan-hubungan hukum yang berkait dengan pengusahaan tanah.

Jadi dari pengertian tersebut yang menjadi sasaran bidik mengenai hubungan hukum adalah: kepemilikan (ownership) yaitu hubungan hubungan hukum yang bersifat yuridis normatif terkuat antara orang dengan tanah. Penguasaan adalah hubungan hukum yang bersifat hubungan fisik antara orang dengan tanah, serta pengusahaan adalah hubungan hukum yang bersifat ekonomis antara orang dengan tanah.

Obyek dalam land reform dalam pengertian sempit adalah hanyalah tanah.

1. Pengertian Luas

Land Reform dalam pengertian luas adalah agraria reform dalam pengertian pembaharuan yang sasaran keseluruhan arti agraria. Baik unsur bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Tidak sekedar yang bersifat kepemilikan, penguasaan dan pengusahaan, namun semua jenis hubungan-hubungan hukum yang terhadap unsur-unsur agraria. Land Reform dalam pengertian luas berarti pengelolaan unsur agraria dalam rangka meningkatkan kemakmuran masyarakat lemah.

Kaitan Land Reform dengan Agraria Reform.

Hubungan land reform dengan agraria reform sangat erat sebagaimana hubungan antara land dengan agraria. Tanah merupakan permukaan bumi

yang penggunaannya tidak dapat dipisahkan dengan tubuh bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selama hal tersebut sangat berhubungan erat. Oleh karena itu membicarakan land reform tidak dapat dipisahkan dengan agrarian reform. Karena land reform merupakan bagian kecil dari agrarian reform. Sasaran land reform merupakan bagian dari yang menjadi sasaran agrarian reform.

Landreform dalam Pandangan Islam

Spirit mewujudkan Keadilan sosial melalui land reform juga terinspirasi dari paham paham keagamaan. Sebagaimana contoh Surat Ar Rum ayat 53 menegaskan bahwa telah nyata kerusakan di daratan dan di lautan akibat tangan manusia. Sementara itu, Allah di banyak ayat Al-Qur'an menegaskan bahwa manusia dilarang membuat kerusakan di muka bumi karena hal itu merupakan dosa besar yang mudhoratnya akan embali ke manusia itu sendiri. Padahal manusia di utus oleh Allah di muka bumi ini untuk menjadi khilafah yang harus menjaga dan memakmurkan bumi ini agar derajat sebagai hamba Allah semakin sempurna.

Di samping itu dalam implementasi sehari-hari Nabi Muhammad SAW sebagaimana terekam dalam banyak hadits bahwa Nabi SAW memerintahkan dan member keteladanan bagi para sahabat untuk senantiasa menghormati, memanfaatkan sumber daya alam termasuk tanah dan pemeratakan hasil kekayaan alam untuk kebutuhan segenap umat manusia.

Secara garis besar, prinsip pokok land reform dalam Islam adalah:

1. Islam memerintahkan manusia untuk membuat perbaikan di muka bumi agar dunia memberi kesejahteraan bagi manusia dan terhindar dari musibahnya.
2. Islam memerintahkan perlunya memanfaatkan semya yang di dunia secara optimal;
3. Islam memerintahkan membagikan hasil kekayaan sumber daya alam kepada seluruh umat manusia.

Sejarah Land Reform dari Kesadaran Keagamaan sampai Kesadaran Ideologis

Land reform sebenarnya sudah dimulai sejak masa Nabi Nuh AS sebagaimana nabi nuh membawa pasangan-pasangan hewan dan biji-bijian untuk di tanam

di mana kapal tersebut mendarat. Sejak saat itu tradisi bercocok tanam diletakkan dan menjadi tindakan maupun naluri manusia untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dan generasi manusia sesudahnya.

Hanya saja kesadaran land reform pada masa itu belu dituangkan dalam bentuk kebijakan yang mengikat umum dengan seperangkat peraturan perundang-undangan. Perkembangan terakhir sejarah land reform pada masa kuno terlihat pada mesir kuno.

Perkembangan pada tataran yang modern, land reform dimulai dari timur tengah dengan hadirnya kitab-kitab suci yang memberikan anjuran dan larangan berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam sampai abad 17. Abad 18 peradaban eropa mulai bangkit dan timbul kesadaran untuk emanfaatkan sumber daya alam bagi kesejahteraan manusia.

Perkembangan lebih modern lagi hampir disetiap negara modern yang pernah mengalami sistem feodal dan kolonialisme membuat kebijakan land reform dalam rangka memeratakan kepemilikan dan penguasaan serta pembagian secara dil kekayaan sumber daya alam.

Tujuan dan Alasan Land Reform yang lebih modern secara nasional ditunjukkan bahwa Dewan Pertimbangan Agung sebagai Konsitusi RI sebelum diamandment dilakukan meletakkan dasar tujuan Land Reform yaitu:

“Landreform bertujuan agar tercapinya masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup petani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat;Landreform juga bertujuan untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruhrakyat Indonesia, terutama kaum petani.”

Dikembangkan lebih lanjut oleh Menteri Agraria Sadjarwo didalam Peraturan menteri bahwa tujuan land reform untuk mengadakan pembagian tanah yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanian sama sekali secara revolusioner, guna merealisir keadilan sosial; untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan; untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap WNI, baik laki-laki maupun perempuan yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan terhadap privaat bezit yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun tetapi berfungsi sosial; untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan

tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk setiap keluarga. Dengan demikian mengikis sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberi perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah; untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koprasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani. Sementara itu tanah belum berfungsi sebagaimana mestinya sebagai akibat dari kolonialisme dan feodalisme maupun akibat kapitalisme sehingga land reform menjadi suatu kebutuhan oleh karena itu land reform untuk meningkatkan produktivitas nasional lebih digalakkan dalam rangka meningkatkan swasembada pangan. Dalam skop yang lebih luas Agrarian Reform di butuhkan di Indonesia karena beberapa penjelasan sebagai berikut:

Problematika yang menjadi alasan lahirkan reformasi agraria sekitar "Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam", yang memaparkan dasar ideologis pengelolaan Hutan serta permasalahan di sekitar pengelolaan hutan menyangkut penebangan hutan illegal (*illegal logging*), perdagangan hutan illegal (*illegal trading*), kebakaran hutan (*forrest fire*), dan pamarjinalan masyarakat lokal (*local indigenuos*). Kalau ditarik lebih luas, sebenarnya persoalan hutan hanyalah salah satu aspek Sumber Daya Alam (SDA) yang bermasalah. Aspek-aspek SDA yang terdiri dari Bumi, Air, Rung Angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya semua mengalami kegagalan dalam tataran kebijakan sampai implementasinya. *Problem solving* yang bersifat tambal sulam justru akan semakin menambah imun dari berbagai jenis terapi. Oleh karena itu sangat perlu diberikan terapi yang komprehensif dengan visi jauh ke depan dan dimulai dari pendekatan makro sampai mikro.

Berbagai kegagalan pada setiap tataran menyangkut pengelolaan sumber daya alam baik mengenai sumber daya tanah, sumber daya energi maupun tambang, sumber daya air, sumber daya hutan, sumber daya pertanian, dapat diterangkan sebagai berikut:

Pertama, kegagalan ideologis (*Ideological Failure*). Aspek kegagalan dalam tataran ideologis di indikasikan dengan adanya disorientasi nilai pada setiap kegiatan pembangunan di negara ini. Pancasila sebagai payung ideologi bangsa ternyata sudah banyak ditinggalkan. Bahkan rumusan batang tubuh UUD 1945

.....

pasca amandemen sudah banyak yang bertentangan dengan nilai Pancasila. Sebagaimana Prof. Mubyarto dalam suatu seminar pernah menyatakan keberatan atas amandemen Pasal 33 UUD 1945 dengan alasan arah amandemen yang justru semakin jauh dari prinsip demokrasi ekonomi kerakyatan dan semakin berpihak pada prinsip demokrasi ekonomi pasar. Disorientasi nilai-nilai ideologi tersebut semakin terasa dengan banyaknya kebijakan negara yang mengarah pada keberpihakan pasar yang cenderung berpihak pada ekonomi kuat, walaupun pelaku pasar asing. Privatisasi pengelolaan sumber daya alam strategis yang tidak terukur justru membuat rakyat semakin jauh dari kesejahteraan. Dominasi liberalisasi, individualisasi, dan kapitalisasi ekonomi telah mengalahkan prinsip perlindungan terhadap ekonomi lemah, prinsip kolektivisme-gotong royong dalam ekonomi.

Kedua, kegagalan Policy (*Policy Failure*). Disorientasi pada hulu akan berimplikasi pada kegagalan di bawahnya. Kegagalan kebijakan di indikasikan dengan kegagalan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bidang sumber daya alam. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Pengelolaan Hutan yang masih pontang-panting eksistensinya diperparah keagalannya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004 yang memberikan kemandirian bagi 13 pengusaha besar untuk memperpanjang penambangan di hutan lindung. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air tiba-tiba direvisi keberlakuannya dengan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, yang memberikan angin segar para pelaku bisnis air, saat mereka hampir kehabisan supply air untuk bisnis. Keberlakuan UU Sumber daya air ini menimbulkan banyak sengketa antara Pelaku Usaha Air dengan masyarakat yang biasanya mendapatkan air untuk kebutuhan pokok secara gratis baik untuk minum maupun irigasi. Kebijakan mengenai pengelolaan tambang, pengelolaan tanah (baca: agraria), kebijakan sektor pertanian, dan kebijakan sektor-sektor pengelolaan sumber daya alam cenderung berpihak pada kaum kuat.

Ketiga, kegagalan pelaksanaan (*implementation failure*). Kegagalan ini yang paling krusial. Kegagalan ini menyangkut bagaimana menjadikan aparatur pemerintah kita, yang merupakan pelaksana kebijakan, menjadi profesional, memiliki integritas, dan responsif/aspiratif. Terkait erat dengan ini adalah perlunya dibangun sistem rekrutmen, sistem pembinaan dan sistem pengawasan

terhadap kinerja birokrasi. Rekrutmen dari pola lama telah melahirkan penguasa birokrasi yang sarat dengan KKN. Sistem pembinaan birokrasi yang memupuk sistem birokrasi kerajaan yang tidak responsif. Diperparah lagi dengan sistem pengawasan yang tidak efektif baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.

Sampai saat ini sudah dikembangkan berbagai sistem pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam baik secara struktural maupun fungsional namun tidak juga mampu mengendalikan pola pengelolaan sumber daya yang berwawasan lingkungan. Hal ini dibuktikan dengan tidak efektifnya berbagai instrumen pengawasan seperti sistem perijinan, Analisa Mengenai Dampak Lingkungan, Pajak Lingkungan, HO.

Keempat, kegagalan pada aspek penataan kelembagaan (*institutional failure*). Kontributor kegagalan yang sangat tinggi adalah karena tidak efektifnya fungsi kelembagaan. Tiga pilar lembaga negara: baik jajaran legislatif, eksekutif, dan yudikatif sangat

Banyaknya bencana alam dan bencana sosial-ekonomi seperti kemiskinan dan konflik sosial, tidak semata-mata karena faktor kebetulan, namun apabila diukur lebih jeli banyak yang disebabkan faktor kegagalan kebijakan dan implementasinya. Efek besar Sunami di NAD mungkin saja karena kesalahan kebijakan yang tidak antisipatif akan pentingnya pengelolaan tata ruang yang responsif. Bencana longsor sampah di Cimahi Bogor, mungkin saja ini juga disebabkan kegagalan kebijakan yang tidak bervisi ke depan. Yang terakhir kasus blok perairan Ambalat, yang inipun juga mungkin saja karena kegagalan kebijakan menyangkut batas-batas sumber daya alam di kawasan pinggiran yang selalu bersifat reaktif. Sementara kekayaan alam tersebut merupakan sumber strategis yang setiap bangsa pasti menginginkan untuk menguasainya. Selama kebijakan batas dan kepemilikan jelas paling tidak membuat kita mempunyai bargaining yang kuat ketika menghadapi konflik.

Keniscayaan Reformasi

Reformasi kebijakan dan implementasinya berkaitan dengan pengelolaan SDA menjadi kebutuhan. Beberapa agenda reformasi yang perlu diwujudkan adalah: revitalisasi ideologi keseimbangan antara kolektivisme dengan individualisme; mewujudkan kebijakan pengelolaan SDA yang berkeadilan; menegakkan *clean government and good governance* pada setiap kelembagaan negara; memberdayakan

civil society.

Ideologi keseimbangan antara kolektivisme dengan individualisme dalam pengelolaan SDA merupakan amanat dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Pengakuan ideologi kolektivisme menunjukkan adanya komitmen kebersamaan dan pemerataan dalam membagi beban maupun hasil pengelolaan SDA. Pengakuan paham individualisme menunjukkan adanya prinsip profesionalisme dalam pengelolaan SDA. Sangat tidak masuk akal bahwa kerusakan SDA ditanggung bersama sementara hasil-hasilnya dinikmati segelintir manusia. Bigitu juga sangat naib bahwa kekayaan SDA melimpah namun tidak dikelola secara profesional. Kenyataan menunjukkan banyaknya paradoks yaitu paham kolektivisme dalam menanggung beban sementara paham individualisme oleh segelintir orang dalam menikmati hasil-hasilnya. Menegakkan timbangan keadilan enjadi suatu keharusan dalam pengelolaan SDA, kalau tidak ingin terjadi berbagai resiko kenegaraan (*country risk*) berupa revolusi negara (*general revolution*) ataupun revolusi lokal (*local revolution*). Dapat dilihat kehancuran suatu negara oleh sebab pembagian hasil SDA yang tidak merata.

Reformasi kebijakan pengelolaan SDA perlu diarahkan untuk mewujudkan ideologi keseimbangan. Peraturan perundang-undangan menyangkut Sumber Daya Air, Hutan, Tambang, Kelautan, Pertanian dan Pertanahan yang sudah terlanjur dibentuk perlu di-konstitusinal review agar tidak terdapat dominasi paham komersialisasi SDA.

Reformasi kelembagaan perlu ditegakkan bahkan kalau ditimbang bahwa kerusakan birokrasi sangat parah, dapat dilakukan potong satu generasi (*cut generation*) kemudian direkrut birokrat-birokrat yang adil dan netral dari kepentingan pribadi maupun golongan tertentu.

Pemberdayaan *civil society* menjadi keniscayaan karena berkaca pada negara yang sudah maju dan adil bahwa eksistensi masyarakat sipil menjadi ujung tombak terwujudnya good governance dan masyarakat madani yang diimpikan bangsa ini. Jadi kalau memang kita semua berrkomitmen bahwa SDA merupakan karunia Tuhan YME yang diberikan untuk kesejahteraan kita semua sudah semestinya kita rombak berbagai ideologi dan kebijakan bangsa ini yang kontra produktif dengan peningkatan kesejahteraan rakyat

Pengembangan Konsep Filosofis dan Sosiologis Land Reform di Indonesia

Lima sila dalam Pancasila yang merupakan falsafah bangsa Indonesia sekaligus

sebagai dasar dan cita adanya negara Indonesia (Ideal and fundament of state) merupakan dasar filosofis lahirnya land reform di Indonesia.

1. Ketuhanan Yang Maha Esa,

Sumber Daya Alam merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa untuk mewujudkan tercapainya tujuan berdirinya Negara Indonesia. SDA karunia Tuhan bagi bangsa Indonesia untuk dimanfaatkan secara adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pengakuan bahwa SDA di Indonesia merupakan karunia Tuhan YME berarti bangsa ini sadar bahwa pemanfaatan SDA harus berdasarkan kaedah yang diteladkan digariskan oleh Tuhan. Tidak boleh bangsa ini memanfaatkan SDA yang bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan.

Dalam wujud nyata aturan Tuhan YME berupa kitab suci dalam agama, maka land reform tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai agama. Bahkan jauh dari itu bahwa land reform harus ikut menegakkan nilai-nilai agama yang menghargai martabat manusia dan alam itu sendiri.

2. Kemanusiaan yang adil dan beradab

Land Reform harus didasarkan nilai-nilai kemanusiaan. Nilai-nilai kemanusiaan yang secara universal diakui maupun nilai-nilai lokalitas yang keberadaan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang universal.

Nilai-nilai kemanusiaan yang secara universal diakui sebagaimana termaktub dalam piagam PBB:

a. Keadilan, secara umum keadilan dapat diartikan keadilan komutatif, distributif dan keadilan korektif. Keadilan komutatif yang berarti bahwa keadilan itu harus terwujud pemerataan mengenai kebutuhan-kebutuhan dasar manusia. Sedangkan keadilan distributif adalah keadilan yang didasarkan pada jasa dan kerja keras dari masing-masing individu. Semakin besar jasa seseorang semakin besar pula hak yang di dapatkan. Keadilan korektif adalah keadilan untuk melakukan upaya hukum dalam hal dirugikan oleh negara maupun orang untuk memulihkan hak yang telah terganggu.

3. Persatuan Indonesia

Asas nasionalitas dalam land reform harus terwujud dengan mementingkan kepentingan warga negara Indonesia. Landreform harus mampu mengatasi persoalan bangsa dari dalam yang merusak persatuan bangsa Indonesia baik karena kemiskinan maupun kebodohan.

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan.

Sila ini merupakan penegasan sistem demokrasi yagn dianut bangsa Indonesia. Demokrasi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, kesejajaran, kebersamaan harus terwujud dalam setiap program land reform.

5. Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia

Land reform harus mampu memberkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa pandang bulu. Promatika ketidakadilan dalam bidang pertanahan sangat banyak terjadi baik menyangkut kepemilikan, penguasaan maupun perusahaan. Hal ini karena banyak kebijakan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan.

Berdasarkan paparan nilai filosofis tersebut dapat disimpulkan bahwa lima dasar dalam Pancasila selalu sesuai dan menjadi pedoman fundamental bagi kebijakan dan praktek land reform di Indonesia

Sedangkan nilai-nilai masyarakat yang dijunjung tinggi oleh masyarakat Indonesia sangat banyak setdiaknya nilai-nilai tersebut adalah:

1. gotong royong
2. musyawarah
3. kebersamaan
4. persatuan
5. keseimbangan

Dalam hukum adat dan kebiasaan hukum masyarakat Indonesia nilai nilai tersebut dijunjung tinggi menjadi landasan bagi eksistensi masyarakat setempat.

Nilai dasar land reform tersebut juga sesuai dengan nilai Konstitusional Pertanahan di Indonesia yang berpijak pada ketentuan:

1. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945
2. TAP MPR no.IX/MPRS/2001

Sedangkan Landasan Operasional berpijak pada ketentuan ketentuan yang tersebar dalam:

- a. UU no. 5 tahun 1960 Pasal 7,10,13,15, 17 dan 53;
- b. UU NO. 2 TAHUN 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil;
- c. UU no. 56/prp/1960 tentang Penetapan Luas Pertanian;
- d. UU tentang Tata Ruang
- e. PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi;

- e. PP no. 41 tahun 1964 tentang perubahan dan tambahan PP no. 224 tahun 1961;
- f. PP no. 4 tahun 1977 tentang pemilikan tanah secara guntai bagi para pensiunan PN;
- g. PMDN no 15 tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform;
- h. Inpres no. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan UU No. 2 tahun 1960;
- i. Keppres no. 54 Tahun 1980 tentang Kebijakan Pencetakan Sawah;
- j. Peraturan KaBPN No. 3 Tahun 1991 tentang pengaturan Penguasaan Tanah dan Mengenai obyek land reform.

Tentang obyek, dalam hal obyeknya tanah negara maka land reform dikelola secara langsung oleh negara, namun dalam hal obyek tanah tanah privat maka pelaksanaan Landreform dapat dilakukan Secara swadaya.

Mengenai kelembagaan land reform, Sejarah Indonesia pernah mencatat ada Panitia land reform yang berdirinya mendasarkan pada keppres no. 131 tahun 1961; keppres no. 263 tahun 1964; keppres no. 55 tahun 1980.

Sedangkan untuk yayasan dana landreform dasar hukum telah dibentuk berdasarkan PP No. 224 tahun 1961. (Sekarang sudah dibekukan)

Berdasarkan Peraturan Ka BPN pembayaran harga tanah yang semula merupakan yayasan dana landreform dilimpahkan kepada BRI unit desa atau cabang kabupaten/kota.

Unsur kelembagaan yang lain adalah PENGADILAN LANDREFORM yang dibentuk dengan Dasar hukum:

UU No. 21 Tahun 1964

UU No. 7 Tahun 1970

UU no. 14 tahun 1970

IMPLEMENTASI PROGRAM PROGRAM LAND LAND REFORM

A. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;

Ketentuan pokok mengenai hal ini diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA.

Pasal 7 menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal tersebut secara eksplisit berkehendak mengakhiri menumpuknya tanah pada golongan-golongan atau orang- tertentu. Pasal ini melarang apa yang

dikatakan “ groot grond bezit.

Betapa pentingnya persoalan ini untuk diatasi oleh bangsa Indonesia saat itu, maka Budi harsono menggambarkan bahwa ketentuan ini diterima secara bulat oleh seluruh anggota DPR ketika itu.

Juga ditegaskan dalam Pasal tersebut bahwa penguasaan tanah yang tidak terbatas sangat merugikan kepentingan umum. Sementara itu kepentingan umum dalam UU nomor 20 tahun 1961 adalah kepentingan:

- a. Kepentingan bangsa dan negara
- b. Kepentingan masyarakat
- c. Kepentingan pembangunan
- d. Kepentingan orang banyak

Sementara tanah merupakan faktor produksi yang bersifat tetap maka apabila penguasaan tanah melampui batas maksimal maka akan terjadi banyak orang yang lapar tanah, sementara orang yang kenyang tanah hanya segolongan kecil orang. Pada akhirnya pembagian sumber mata pencaharian tidak merata.

Struktur kepemilikan tanah selama ini memang tidak adil, selanjutnya lihat tabel mengenai struktur kepemilikan tanah.

TABEL 1. PROYEKSI STRUKTUR PENGUSAHAN TANAH DI INDONESIA PADA TAHUN 2003 -2015 DENGAN LUAS USAHA TANI DIPERTAHANKAN

Golongan luas tanah (ha)	Rumah tangga perdesaan		Proporsi luas tanah yang dikuasai %
	Jumlah	%	
Tunakisma (+ petani <0.1	14.497.105	50	0
0,1 – 0,49	7.645.428	23	13
0,50 – 0,99	4.130.221	13	18
> 1 ha	4.421.746	14	69

TABEL 2. STRUKTUR PENGUSAHAN TANAH DI INDONESIA MENURUT SENSUS PERTANIAN 1993

Golongan luas tanah (ha)	Rumah tangga perdesaan		Proporsi luas tanah yang dikuasai %
	Jumlah	%	
Tunakisma (+ petani <0.1	11.087.605	43	0
0,1 – 0,49	7.645.428	27	13
0,50 – 0,99	4.130.221	14	18
> 1 ha	4.421.746	16	69

Ditegaskan pula bahwa pelarangan tidak hanya terhadap kepemilikan tanah namun juga penguasaan tanah. Karena dalam perkembangan modern ini yang jsutru menentukan adalah penguasaan tanah yang melampui batas untuk kegiatan-kegiatan usaha.

Pasal 7 tersebut masuk kategori pengaturan secara ketat, karena bentuk penguasaan tanah yang melampaui batas tersebut tidak hanya yang dikuasai oleh orang namun juga oleh keluarga.

Pasal 17 merinci Pasal 7 tentang angka batas maksimum atas tanah yang dapat dikuasai oleh orang atau keluarga. Pasal 17 menegaskan bahwa dalam waktu singkat perlu diatur luas maksimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (2) menegaskan bahwa tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum tersebut akan diambil oleh Pemerintah dengan suatu ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Dengan demikian kepemilikan penguasaan serta pengusahaan tanah yang merupakan faktor yang paling strategis dapat merata.

Lebih lanjut, untuk lebih mengefektifkan program land reform maka pemerintah mengundangkan UU No. 56 tahun 1960.

Terdapat tiga persoalan yang diatur dalam undang-undang tersebut:

- a. penetapan luas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
- b. penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil, serta;
- c. soal pengambilan dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Undang-Undang ini baru sebatas mengatur tanah pertanian, padahal pemilikan dan penguasaan tanah selain pertanian semakin maju semakin strategis masalahnya tanah untuk perumahan pabrik dan lain sebagainya.

Penentuan luas maksimum bukanlah terbatas tanah-tanah miliknya sendiri namun juga tanah-tanah yang dikuasai dengan hak apapun, baik di daerah kabupaten yang sama maupun di luar kabupaten di mana dia berdomisili. Jadi ukuran kepemilikan adalah kepemilikan atau penguasaan oleh satu keluarga yang luasnya tidak boleh melebihi daftar di bawah ini:

Kepadatan Daerah	Golongan Kepadatan	Sawah (ha)	Tanah Kering (ha)
0 – 50	Tidak padat	15	20
51 – 250	Kurang padat	20	12
251 – 400	Cukup padat	7,5	9
401 ke atas	padat	5	6

Yang di maksud daerah dalam hal ini adalah kabupaten. Didasarkan pada daerah kabupaten dengan pertimbangan kondisi sosial ekonomi

Terdapat beberapa ketentuan pidana dalam ketentuan ini yaitu:

- a. Kewajiban lapor, bagi orang yang mempunyai tanah kelebihan dari ketentuan maksimal maka wajib melapor kepada pemerintah. Apabila tidak melapor maka akan dikenakan sanksi hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan /atau denda sebanyak-banyaknya 10.000. Juga bagi yang melakukan pelanggaran maka tanah tersebut jatuh ke tangan negara tanpa diberi ganti kerugian.
- b. Larangan mengalihkan, dengan tanpa ijin mengalihkan kepada orang lain selain karena warisan, keciali dengan ijin kepala antor pertanahan, maka akan dikenakan sanksi sebagaimana dalam butir b.
- c. Dalam hal memperoleh tambahan tanah sehingga kelebihan, maka juga wajib melaporkan tanah tersebut paling lama satu tahun. Dalam hal terdapat pelanggaran juga terdapat sanksi sebagai mana tersebut di atas.

B. REDISTRIBUSI TANAH, LIHAT PP. NO. 224 TAHUN 1961 JO NO 41 1964;

Tanah-tanah kelebihan dari kepemilikan atau penguasaan secara maksimum maka tanah tersbut dikuasai oleh negara kemudian dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian.

Sebenarnya tanah yang dibagi-bagikan tidak hanya tanah hasil kelebihan dari kepemilikan atau penguasaan melampui batas maksimum namun meliputi:

1. tanah absente
2. tanah swa praja
3. tanah bekas swa praja
4. tanah yang dikuasai langsung oleh negara

Syarat penerima redistribusi tanah land reform adalah:

1. WNI
2. petani penggarap atau buruh tani tetap
3. tinggal di kecamatan di mana tanahnya terletak
4. kuat kerja dalam bidang pertanian
5. mau mentaati aturan yang ditentukan sebagai bagi penerima tanah land reform.

Ganti kerugian yang digunakan adalah denga rumus perkalian degressivitas

hasil bersih setahun dalam 5 tahun terakhir yaitu:

- a. 5 ha pertama, tiap 1 ha 10 kali hasil bersih setahun
- b. 5 ha kedua, tiap 1 ha 9 kali hasil bersih setahun
- c. 5 ha ketiga, tiap 1 ha 7 kali hasil bersih setahun

Pada dasarnya ganti kerugian ditanggung oleh petani yang akan menerima redistribusi tanah tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1964 (TLN no.2681). Namun karena akibat dari inflasi yang begitu tinggi dan tentangan yang kuat dari PKI lewat Barisan Tani Indonesia, maka pelaksanaan ini tidak dapat berjalan dengan efektif, hingga pemerintahlah yang menanggung semuanya.

Sehubungan dengan itu dikeluarkan Peraturan Dirjen Agraria no. 4 tahun 1967 yang kemudian diubah dengan PMDN no. 13 tahun 1984 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 tahun 1992 yang menetapkan besarnya maksimum ganti kerugian yang dapat diberikan kepada para bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee. Semula sebesar Rp. 50.000,00 menjadi Rp. 3.500.000,00 tiap hektar, yang dibayarkan sekaligus. Berhubungan dengan keuangan negara ganti kerugian tersebut baru dapat dimulai tahun 1968. Sampai tahun 1997 sudah diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 41.903.952.445,00 kepada 31.181 bekas pemilik untuk tanah seluas 115.608 ha (Sumber. Direktorat Pengaturan Penguasaan tanah BPN dalam Budi Harsono, 2000: 370)

C. LARANGAN PEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE; PASAL 10 UUPA; PASAL 3 PP NO 224 TAHUN 1960, JO NO. 41 TAHUN 1964;

Reason de etre dari program ini adalah asas sebagaimana yang termahtub dalam Pasal 10 UUPA yang menyatakan bahwa empunya tanah pertanian wajib mengerjakan tanahnya sendiri secara aktif, maka diadakannlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yagn disebut absentee atau dalam bahasa sunda disebut guntai yaitu kepemilikan tanah yang terletak diluar daerah tempat tinggal yang empunya. Absent sendiri mempunyai pengertian tidak hadir, tidak ditempat. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 3 PP Nomor 224 tahun 1960 dan pasal 1 PP Nomor 41 tahun 1964, sedangkan dasar hukumnya adalah Pasal 10 ayat 2 UUPA.

Pada pokoknya tidak dilarang kepemilikan tanah diluar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku bagi pemilik tanah yang

berbatasan dengan kecamatan lain tempat tanahnya tersebut terletak. Pemilikan secara absentee ada perkecualian dari larangan kepada mereka yang:

1. menjalankan tugas negara;
2. menunaikan kewajiban agama;
3. alasan khusus yang ditentukan oleh menteri agraria
4. PNS atau militer asal tidak melebihi 2/5 kali luas maksimum pada daerah yang bersangkutan
5. anak-istri yang menjadi tanggungan PNS atau militer sampai pensiun
6. Pensiun PNS tidak boleh melebihi 2/5 kali luas maksimum yang berlaku di daerah yang bersangkutan, juga janda PNS maupun Janda Pensiunan PNS.

Pengalihan atau hibah kepada PNS tidak dbolehkan kecuali hibah dari orang garis menyamping. Hal ini agar dipandang sebagai waris. Namun tetap dalam batas tidak bboleh melebihi batas maksimum yang telah ditentukan. Pengecualian ini hanya untuk tanah yang sudah ada, bukan tanah dari proses peralihan jual beli.

D. PENGATURAN KEMBALI GADAI TANAH PERTANIAN DAN TANAMAN KERAS; LIHAT UU NO 56 PRPTAHUN 1960, KEP.MEN.PEERTANIAN DAN AGR NO SK 10/KA/1963 JUGA NO 20 TAHUN 1963, JO KEWENANGAN PENGADILAN LAND REFORM BERDASARKAN UU NO 21 TAHUN 1964;

Pasal 7 UU Nomor 56 tahun 1960 mengatura tentang pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan menurut hk adat. Keputusan menteri agraria dan pertanian dikeluarkan SK no. 10/ka/1963 juga Peraturan Menteri Pertanian dan Menteri Agraia No. 20 tahun 1963 tentang pedoman penyelesaian masalah gadai. Pasal 7 tersbut juga berlaku untuk gadai tanaman keras.

Gadai adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut masih dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu pula hasil tanam milik pemegang gadai.

Gadai ini hendak dihapus karena mengandung unsur eksploitasi, karena hasil tanaman yang dipanen dalam beberapa tahun jauh lebih besar dari uang gadai.

Pasal 53 UUPA, ditegaskan oleh UU Nomor 56 tahun 1960 pada pasal 7 nya

mengatur tentang pengembalian gadai yang lebih dari 7 tahun dikuasai, maka harus mengembalikan secara Cuma-Cuma tanpa dengan uang tebusan. Dalam hal belum genap 7 tahun maka berlaku rumus

$$\frac{(7+1/2) - \text{waktu berlangsungnya gadai}}{7} \times \text{uang gadai}$$

Berdasarkan Putusan MA tanggal 6 Maret 1971 nomor 180/K/sip/1970, ketentuan pasal 7 UU nomor 56 tahun 1960 bersifat memaksa dan tidak dapat dilunakkan dengan perjanjian oleh kedua belah pihak karena hal itu bertentangan dengan prinsip lembaga gadai (yurisprudensi Indonesia edisi II tahun 1971 halaman 50). Hal ini juga berlaku terhadap gadai yang berlaku setelah diundangkannya UU ini. Pasal 10 UU LR menegaskan bahwa siapa yang tidak mentaati aturan ini akan dipidana selama-lamanya 3 bulan atau denda Rp. 10.000,00. Lembaga penyelesaian gadai setelah berlakunya UU nomor 7 tahun 1970 maka semua persolan land reform diselesaikan pada pengadilan umum.

E. PERJANJIAN BAGI HASIL TANAH PERTANIAN, LIHAT UU NO 2 TAHUN 1960;

Perjanjian bagi hasil adalah perjanjian antara pemilik tanah dengan orang atau badan hukum yang disebut penggarap, yang mana penggarap diperkenankan oleh pemilik untuk melakukan usaha pertanian, dengan imbalan bagi hasil yang telah disepakati sebelumnya.

UU ini sebenarnya mempunyai tujuan yang sama dengan Program redistribusi tanah pertanian yaitu untuk meningkatkan pendapatan para tani penggarap. Namun dalam kenyataannya masih banyak hambatan-hambatan yang selalu ditemui.

F. PENETAPAN LUAS MINIMUM PEMILIKAN TANAH PERTANIAN, LIHAT PASAL 17 AYAT 4 UUPA, UU NO 56/60;

Pasal 17 UUPA selain menghendaki pengaturan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian namun juga perlu diatur luas minimum pemilikan tanah pertanian.. Untuk itu pasal 8 UU LR mengatur agar keluarga memiliki tanah tidak kurang dari 2 ha. Penjelasannya menyebut baik sawah, tanah kering atau sawah dengan tanah kering. Hal ini bukan berarti bahwa

bagi mempunyai tanah kurang dari 2 ha harus melepaskan tanahnya, namun hal ini pengaturan yang bersifat berangsur-angsur.

G. LARANGAN PEMECAHAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN; LIHAT PASAL 8, 9 UU NO 56/60, SE MENTAN DAN AGR 1 OKT. 1962 NO. UNDA 1/3/20:KEPEMILIAN BERSAMA TANAH PERTANIAN;

Pasal 9 UU LR menegaskan tentang pencegahan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kurang dari 2 ha. Cara yang ditempuh adalah dengan membatasi pemindahan hak milik atas tanah pertanian. Juga pewarisan yang perlu dikendalikan. Dianjurkan kepemilikan bersama daripada kepemilikan sendiri-sendiri tapi kecil-kecil. Namun masalah warisan ini karena alasan pertimbangan keagamaan maka tidak dibatasi. Kalaupun ada PP yang diatur bukan masalah pembagian warisannya namun bagian yang kurang dari 2 ha.

Bagi yang memiliki tanah warisan kurang dari 2 ha, maka sebelum berlakunya UU LR, maka dalam waktu satu tahun harus sudah ditunjuk orang yang akan memiliki atau yang dipilih untuk memindahkan kepada orang lain. Apabila tidak ditunjuk maka menteri akan menunjuk.

Pelanggaran terhadap ketentuan di atas maka akan dipidana 3 bulan atau denda Rp. 10.000,00.

Dalam prakteknya pengaturan seperti ini juga sulit dilaksanakan.

H. USAHA-SAHA YANG MENYERTAI LAND REFORM: PEMBUKAAN TANAH PERTANIAN BARU; TRANSMIGRASI; INDUSTRIALISASI; INTENSIFIKASI; PENYEDIAAN KREDIT; PENYULUHAN

1. Internalisasi Land Reform dalam Kebijakan Ekonomi

Eric H. Yacobi mengatakan bahwa agraria reform sangat berkorelasi dengan "general economic development", sulit diwujudkan agraria reform tanpa supplement-suplement program yang mendukung.

Pembangunan ekonomi selama ini tidak menginternalisasi semangat agraria reform. Pembangunan tampak bersifat tambal sulam sehingga kesejahteraan petani dalam satu aspek diikuti ketimpangan pada aspek yang lainnya sehingga sama saja masyarakat tidak mendapatkan peningkatan kesejahteraan.

APBN maupun APBD sebagai instrumen strategis bagi perencanaan pembangunan ekonomi sangat menentukan terwujudnya agraria reform.

Apabila APBD atau APBN tidak menunjukkan indikasi kepedulian pada tujuan agraria reform maka sulit masyarakat meingkatkan kesejahteraan.

2. Ektensifikasi

Agraria reform harus diikuti pembukaan lahan pertanian baru baik terhadap tanah hutan, gunung, pesisir, pinggiran sungai, ataupun tanah-tanah yang selamanya tidak produktif dapat dimanfaatkan untuk budidaya petanian.

Ekstensifikasi harus disertai pembinaan yang memadai agar tidak sekedar menjadi agenda musiman bahkan *buble program*. Karena kondisi yang tidak berkelanjutan tidak akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara optimal.

3. Transmigrasi

Transmigrasi merupakan salah satu bentuk wujud ekstensifikasi plus, karena disamping membuka lahan pertanian baru, juga program-program lain yang sangat mendukung tujuan pembangunan nasional. Hanya saja transmigrasi selama ini tdak disertai politik anggaran dan pelaksanaan yang memadai sehingga transmigrasi menimbulkan permasalahan baru baik bagi trasmigram, masyarakat sekitar transmigram, dan lingkungan idup sekitar.

4. Penyediaan Kredit

Kredit usaha tani dan bentuk-bentuk penyaluran modal lainnya kepada masyarakat sebenarnya sangat strategis. Namun karena pola pembinaan dan kesadaran masyarakat petani belum memadai sehingga pemberian kredit tidak berefek apa-apa bagi masyarakat. Justru semakin menambah deretan kredit macet di tanah air. Bahkan di beberapa daerah sempat menjadi lahan untuk dikorupsi oleh para oknum yang tidak bertanggung jawab.

5. penyuluhan

Penyuluhan sebenarnya menjadi media komunikasi masyarakat dengan masyarakat untuk transfer berbagai bentuk kesadaran yang dibutuhkan oleh masyarakat. Namun penuluhan selama ini cenderung bersifat formalisitik dan tidak berbasis referensi yang memadai serta tidak ditunjang dengan teknologi dan koordinasi dari berbagai komponen penyuluh masyarakat.

6. industrialisasi

Industrialisasi sebenarnya program makro modernisasi kehidupan masyarakat. Industrialisasi digambarkan antara lain suatu kehidupan masyarakat yang kebutuhannya difasilitasi teknologi baik untukkebutuhan individu maupun massal. Industrialisasi tidak dipisahkan dengan berndirinya pabrik-pabrik pelaku

produk massal, kapitalisasi secara besar-besaran pada berbagai aspek kehidupan. Bahkan aspek-aspek yang menjadi kebutuhan pokok pun ikut di jadikan lahan industrialisasi.

Dalam konteks agraria reform industrialisasi akan mendukung tercapainya:

- a. dibukanya lebih lebar kesempatan untuk bekerja;
- b. semakin meningkatnya produktivitas barang yang dibutuhkan masyarakat;
- c. semakin mudahnya penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat;
- d. daya beli masyarakat meningkat
- e. masyarakat petani semakin terfasilitasi di dalam mengelola pertanian, bukan justru petani meninggalkan lahan petaniannya.
- f. Pola pengelolaan pertanian yang semakin ekonomis dan ekologis.

Praktek Pengembangan Kelembagaan Land Reform

UU LR melahirkan berbagai lembaga LR yaitu:

1. Panitia land reform berdasarkan Keppres Nomor 131 tahun 1961 dari tingkat Pusat sampai tingkat Desa yang disempurnakan tugas dan wewenangnya dengan keppres Nomor 263 tahun 1964. Panitia dilengkapi dengan Badan paripurna, badan Pekerja, dan badan Pertimbangan serta badan pengawas. Panitia tingkat pusat memproduk policy umum, panitia propinsi melakukan supervisi dan perencanaan. Panitia tingkat kabupaten sebagai pelaksana dibantu oleh tingkat kecamatan dan desa. Panitia ILR berdasarkan Keppres 55 tahun 80 dibubarkan

2. Yayasan dana LR

Untuk memperlancar kegiatan LR perlu pembiayaan. Maka dengan PP Nomor 224 tahun 1961 dibuat Yayasan Dana LR, dengan Akta Notaris Nomor 110 Notaris R. Kardiman 1961. Namun kerja Ydl akhirnya dibekukan. Diganti dengan dana APBD dan APBN

3. Pengadilan LR

Dengan UU nomor 21 tahun 1964 dibuat Pengadilan Land Reform untuk menyelesaikan sengketa LR. Perkara LR meliputi perkara pidana, perdata, dan adminitrasi. PLR terdiri Pusat dan Daerah. Pusat sebagai tingkat banding dan terakhir. Tidak dapat diajukan kasasi ke MA kecuali oleh Jaksa Agung. Susunan hakim PLR adalah Unicum dari Hakim Umum, Pejabat agraria, dan 3 anggota dari organisasi tani yang mencerminkan Nasakom. Pengadlan ini di bubarkan

Kelembagaan Land Reform Pada Masa Sekarang diatur lebih luwes yaitu dengan cara urusan-urusan yang menjadi wewenang PR diselenggarakan oleh

Menteri Agraria Kepala badan Pertanahan Nasional sedangkan urusan-urusan yang menjadi wewenang YDL dimasukkan dalam APBD dan APBN. Urusan-urusan yang berkait dengan PLR dilaksanakan oleh PN diseluruh Indonesia.

Problematika Kelembagaan sering dihadapi yaitu menyangkut profesionalisme LR lebih ditunjukkan pada kelembagaan pada masa lalu walaupun dipersepsikan pada kepentingan politik tertentu. Sedangkan untuk sekarang dilekatkan pada lembaga yang ada, akibatnya LR sebatas sampingan saja.

HAMBATAN-HAMBATAN NYATA DALAM LAND REFORM

A. Hambatan hukum Positif

Hukum positif yang ada masih hukum-hukum yang lama sementara pemerintahan sekarang belum secara produktif membuat hukum yang cukup dan yang lebih sesuai dengan kondisi sekarang. Hal ini menunjukkan tidak ada *political will* terhadap LR. Hukum positif masih terlalu minim, amanat UU LR perlunya Peraturan Perundangan pelaksana belum terwujud.

Hukumnya tidak menjangkau dan pada tertib hukum yang tidak sesuai, hanya sebatas peraturan menteri bahkan sekarang sekedar Keputusan Kepala badan Pertanahan nasional.

B. Hambatan Sosiologis Yuridis

Kenyataan bahwa nilai-nilai sosial budaya masyarakat di Indonesia masih sangat plural dan banyak yang masih cenderung berbaur feodalitas sehingga hal ini akan menjadi penghambat pelaksanaan land reform di Indonesia. Kurangnya respon masyarakat terhadap program land reform ikut mempengaruhi pelaksanaan land reform di Indonesia.

C. Hambatan Politis Yuridis

Masih lemahnya kemauan para pembuat kebijakan yang berkait dengan:

1. penyediaan anggaran land reform dalam APBN ataupun APBD yang masih sangat minim. Hal ini merupakan permasalahan tersendiri yaitu sejauh mana kebijakan APBN ataupun APBD mendukung terlaksananya program land reform secara nasional maupun daerah.
2. Masih minimnya peraturan perundangan yang seharusnya dibuat mengenai land reform sehingga arti dan tujuan land reform tidak menjadi fokus program pemerintah.

3. masih adanya anggapan bahwa program land reform dirasakan rangkaian kebijakan yang bersifat politis.

D. Hambatan Birokrasi

Land reform yang sarat dengan tujuan pelayanan kepada masyarakat miskin agaknya merupakan beban berat bagi birokrasi untuk melaksanakan program land reform. Birokrasi yang masih sarat dengan budaya feodal dan KKN sangat sulit melaksanakan land reform yang obyeknya sangat strategis yaitu banyak menyangkut distribusi tanah. Birokrasi yang baik tentunya adalah birokrasi yang memenuhi menegakkan asas *good governance and clean government*.

LANDREFORM DI DUNIA DAN NEGARA-NEGARA LAIN

Kepedulian terhadap Land reform di tingkat Internasional dimulai sejak adanya Konferensi Agraria Reform se Dunia di Roma pada bulan Juni sampai Juli tahun 1966 yang dihadiri oleh tidak kurang dari 300 peserta yang merupakan perwakilan dari 76 negara, bawah program kerjasama PBB, FAO dan ILO, mengambil kesimpulan bahwa:

1. Perlunya perencanaan land reform di tingkat internasional maupun nasional masing-masing negara agar tujuan land reform lebih mudah tercapai;
2. Memasukkan program land reform sebagai bagian penting dalam program pembangunan ekonomi internasional maupun nasional;
3. Perlunya pembenahan menyangkut struktur agraris yang berkeadilan, diakui bahwa struktur agraria yang tidak adil adalah defect in agrarian structure as obstacles to economic development, perhatian terhadap petani yang tidak memiliki tanah;
4. Perlunya adanya evaluasi setiap program land reform secara berkala sehingga program land reform tidak bersifat sporadis revolusioner yang tidak berencana sehingga dipandang tidak realistis;
5. Perlunya agenda aksi bagi tiap negara sebagai tindak lanjut yang lebih konkrit menyangkut agraria reform. (Lihat UN General Assembly 1950: Resolution 401 (V))

PBB juga membuat pernyataan bahwa:

"Defects in agrarian structure, and particular system of land tenure, prevent a rise in standard of living of small farmers and agriculture labourers and impede economic development"

TINGKATAN NASIONAL:

- A. Philipina, sejak tahun 1961, dilakukan distribusi besar-besaran hak atas tanah kepada warga masyarakat sehingga menimbulkan peningkatan pendapatan nasional bruto yang sangat besar;
- B. Amerika Latin, sejak tahun 1950, dilakukan pembukaan lahan dan distribusi tanah pertanian secara besar-besaran sehingga meningkatkan kesejahteraan bagi rakyat.
- C. Negara-negara di Afrika, sejak tahun 1945, telah dilakukan distribusi tanah pertanian secara besar-besaran agar rakyat tani memiliki tanah.
- D. Land Reform di Jepang sebagaimana pernyataan Jenderal Mac Athur pada tahun 1945 menegaskan bahwa:
 - 1. the compulsory sale at fixed government prices of all land of the absentee land lords
 - 2. the compulsory sale of all the land of resident land lords save for the permissible retention of 2.5acre (1 acer= 0,4 hektar) the average size of Japanese farm
 - 3. cash rental and security tenur for those remaining on the land as tenant.
- E. Rusia mengadakan lan reform sejak tahun 1917, yang sangat berbeda dengan negara-negara lain karena pencabutan tanah tidak disertai ganti kerugian kepada bekas pemilik. Begitu pula tanah diberikan tidak dengan hak milik individu namun dengan hak kolektif.
- F. Land reform juga dilaksanakan di negara-negara timur tengah, taiwan, india dan negara-negara berkembang lainnya.

D. PENUTUP

Keadilan sosial dalam reformasi agraria mensyaratkan identifikasi, investigasi merespon secara cerdas atas tantangan dan faktor gagal yang dinamis dari demensi policy sampai praktis dalam tatanan ketatanegaraan.

Agraria Reform pada hakikatnya perbaikan struktur kepemilikan dan penguasaan aset-aset agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian penting dari pembangunan ekonomi. Oleh karena itu suplemen kebijakan dari pemerintah yang jelas harus ikut mendukung terwujudnya tujuan land reform

Land reform merupakan program universal baik dataran internasional maupun nasional dan bukan merupakan program politik tertentu yang hal ini

merupakan salah satu penghambat pelaksanaan land reform.

Islam sejak lahirnya sudah menawarkan konsep dan praktek land reform berupa pemerataan struktur kepemilikan dan penguasaan unsur agraria sehingga setiap manusia mendapatkan kesempatan yang sama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Pemerintah Indonesia dari awal kemerdekaan, masa pemerintahan awal kemerdekaan, masa pemerintahan orde lama dan orde baru selalu peduli melaksanakan kebijakan land reform dalam corak dan gaya yang berbeda-beda mengingat kondisi yang ada.

Land reform pada masa kini sudah menunjukkan proses yang baik dengan ditindaklanjuti berupa program konsolidasi penguasaan tanah-tanah olbyek land reform dan konsolidasi tanah perkotaan dan pertanian.

BIOGRAFI PENULIS

Sunarno, lahir di Yogyakarta, menempuh Pendidikan kesarjanaan dan master di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Strata Tiga di Universitas Antar Bangsa Malaysia (IIUM). Dalam Ketiga strata tersebut, penulis menfokuskan skripsi, thesis dan Disertasi dalam bidang hukum agraria dan sumber daya alam. Sejak tahun 1996 penulis berpraktek sebagai advocate bidang Pertanahan dan sumber daya alam, mulai tahun 2000 menjadi dosen pada makul hukum agraria dan sumber daya alam di kelas international maupun regular, baik di prodi ilmu hukum strata satu FH UMY. Penulis juga memegang mimbar makul hukum tata ruang dan penataan kota dan hukum eksploitasi sumber daya alam di Magister Ilmu Hukum, Sempat mengajar sebagai dosen luar biasa beberapa mata kuliah di fakultas hukum kelas international di UGM, Sekolah Tinggi Multi Media (Program Menkominfo), INTTIPER. Pernah menjadi komisioner di OMBUDSMAN DIY dan BAWASLU Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbute, W.S., Survey on Disaster Risk Reduction and Management Experiences in Southern Sudan, in Report 2 (Draft). 2009, FAO Emergency & Rehabilitation Coordination Unit: Juba, South Sudan. 21.
- Abbute, W.S., Vulnerability, Impacts of Hazards and Disasters in Southern Sudan: Study from Agriculture, Food Security, Livelihood, and Rural Development Perspectives, in Report One. 2009.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, (1990). *Hak Asasi Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan*, ANDAL, Jakarta,
- Abdurahman. (1983). *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Alumni, Bandung.
- Abello, Lovell M, Manuelita G Valencia, Marlon P Lising, Crisanto A Cocal, Raquel S Felomino, Susana Y Torres, Accountancy Program, et al. 2009. "Em-

- pirical Analysis of Models on Good Governance in Land Administration.”
- Absori, (2000). *Penegakan Hukum Lingkungan*. Solo: Muhammadiyah University Press.
- Adiyoso, Wignyo, and Hidehiko Kanegae. 2013. “The Preliminary Study of the Role of Islamic Teaching in the Disaster Risk Reduction (A Qualitative Case Study of Banda Aceh, Indonesia).” *Procedia Environmental Sciences* 17. Elsevier B.V.: 918–27. doi:10.1016/j.proenv.2013.02.110.
- Agency, National, and Disaster Management. 2007. “Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management.” *Management*, no. 24.
- Alcorn, J. B. (2000). *An introduction to the linkages between ecological resilience and governance*. In Indigenous social movements and ecological resilience: Lessons from the Dayak of Indonesia, (Ed). J.B. Alcorn and A.G. Royo.
- Alden Wily, L., & S. Mbaya. (2001). *Land, people and forests in eastern & southern Africa at the beginning of the 21st Century: The impact of land relations of the role of communities in forest future*. Switzerland: IUCN-EARO Geneva.
- Alfah, Dani, Bondan Sikoki, Roni Hermoko, and Wayan Suriastini. 2014. “Demographic Differentials in Vulnerability and Resilience in a Disaster-Prone Community: Evidence from the Longitudinal Study of Merapi 2012” 241 (2012): 1–10.
- Amirrachman, Alpha. (2006). *Reitalisasi Kearifan lokal, Studi Resolusi Konflik di Kalimantan Barat, Maluku dan Poso*. ICIP,
- Anonim, (2001). *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Anonim. (1981/1401). *Universal Islamic Declaration of Human Rights*. adopted by Islamic Council of Europe on September 1981/21 Dhul Qoidah 1401, University of Minisota Library. pp.1-15.
- Arko-adjei, Anthony. 2012. “A Conceptual Approach for Enhancing Customary Land Management/: Case from Ghana A Conceptual Approach for Enhancing Customary Land Management/: Case from Ghana,” 1–17.
- Asshidiqie, Jimly. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Asy’ari, Musa. (2005). *NKRI, Budaya Politik dan Pendidikan*. Yogyakarta: LESFI Yogyakarta.
- Asyari, Suaidi, Iain Sulthan, Thaha Saifuddin, and Jambi Indonesia. 2013. “Responses of Sumantran Malay Muslims toward ‘ Neo- Anti Bid ‘ Ah Movement ‘ 1” 7 (2): 217–45.
- Atmakusumah.(1982). *Tahta untuk Rakyat*. Jakarta: Gramedia.
- Atmasasmita, Romly. (2013). *Teori Hukum Integratif, rekonstruksi terhadap teori Hukum Pembangunan dan teori hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta.
- Attamimi, A. Hamid S. (1990). *Peranan Putusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana.
- Awaludin, Marwan, Satjipto Rahardjo. (2013). *Sebuah Biografi Intelektual dan Pertarungan tafsir terhadap Filsafat Hukum Progresif*. Semarang: Thafa Media.
- Awang, Ridzuan. (1994). *Regulation of Islamic Land, Comparative Approach*. Bebas. Agro-Ekonomika No. 2 Thun XXVII: pp.15-24. Jakarta: Perhepi.
- Budi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Jambatan, Jakarta
- Budi Harsono, 2000, *Himpunan Peraturan Hukum Agraria Indonesia*, Jambatan, Jakarta
- Endang Suhendar, DKK, 1998, *Petani dan Konflik Agraria*, Akatiga, Bandung
- Maria Soemardjono, 2001, *Hukum Agraria, antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta
- Maria Soemardjono, 2005, *Aspek Sosial Ekonomi Pertanahan*, Kompas, Jakarta
- Mohtar Naim, 2003, *Kompedium Himpunan Ayat Qur’an tentang Hukum, Hasanah Jakarta*
- Parlindungan AP, 1990, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung
- Soegiyanto, 2000, *Land reform*, KPA, Yogyakarta
- Sudarga Gautama, 1959, *hukum Agraria Antar Golongan*, Universitas, Jakarta

NASRULLAH
BANAR MAULANA MURTI
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta Jl. Lingkar
Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, DIY
Ubanasrul2010@gmail.com

Perlindungan Hukum Atas Warga Pengguna Lahan Sultan Ground yang Terdampak Penertiban di Desa Parangtritis

ABSTRAK

Sebagian tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan tanah milik Kraton Yogyakarta (*Sultan Ground*) yang dimanfaatkan oleh masyarakat dengan *serat kekancingan* maupun secara ilegal tanpa *serat kekancingan*. Kawasan Sultan Ground yang dimanfaatkan secara ilegal secara berkala dilakukan penertiban, seperti penertiban kawasan sepanjang Pesisir Pantai Parangkusumo Desa Parangtritis pada tahun 2008 dan 2016. Makalah ini merupakan hasil penelitian hukum empiris untuk memaparkan alasan penertiban dan bentuk perlindungan hukum yang diberikan pihak Kraton Yogyakarta maupun Pemda Bantul dalam hal dilakukannya penertiban (penataan ulang) kawasan *Sultan Ground* khususnya di Desa Parangtritis. Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini melalui wawancara dengan narasumber, informan dan responden lalu data yang terkumpul dianalisa menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Adapun alasan penertiban kawasan pesisir Pantai Parangkusumo dan pelarangan mendirikan bangunan atau gubuk sepanjang 200m dari bibir pantai adalah karena gumuk pasir sepanjang pesisir pantai tersebut merupakan warisan dunia/habitat alami *in situ* yang harus dilindungi. Dalam penertiban pada tahun 2008 Pemerintah Daerah Bantul telah memberikan relokasi bangunan untuk kios dan los, sedangkan dalam penertiban tahun 2016 Pemda Bantul memberikan relokasi lahan untuk warga DIY dengan luas 50m² untuk tiap KK.

Kata Kunci: Penertiban, Perlindungan Hukum, *Sultan Ground*.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi. Peraturan yang paling mendasar mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Tanah merupakan bagian kecil dari agraria, tanah yang dimaksud hanya mengatur dalam salah satu aspek saja, yaitu tanah dalam pengertian yuridis, yang disebut sebagai hak penguasaan atas tanah. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1) menyebutkan tanah sebagian dari bumi, yaitu "atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum". Penjelasan tersebut cukup jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak tertentu di permukaan bumi, yang terbatas luas dengan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, dalam pengertian yuridis berdimensi tiga, yaitu lebar, panjang dan tinggi yang dipelajari dalam hukum penataan ruang.¹

Kebutuhan akan tanah seiring bertambahnya tahun semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang tidak lepas dengan tanah. Tanah tidak hanya digunakan sebagai tempat untuk mendirikan bangunan untuk tempat tinggal, untuk bekerja tetapi juga dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman di bank, untuk keperluan jual beli, sewa-menyewa. Begitu pentingnya kegunaan dari tanah bagi kepentingan umum, orang atau badan hukum.²

Pola penguasaan dan kepemilikan tanah merupakan faktor yang berkaitan dengan banyak aspek, tanah juga memiliki fungsi dalam aspek ekonomi, politik dan kebudayaan jadi bukan hanya dalam aspek sosial aja.³ Tanah juga berkaitan dengan sistem birokrasi yang mengatur kepemilikan tanah tersebut dengan memberikan penjelasan mengenai status kepemilikan atas tanah tersebut.

Dalam kacamata hukum adat, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting hubungan masyarakat hukum dan tanah adalah sebagai satu kesatuan yang sangat erat yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis. Hubungan erat dan bersifat religio-magis ini, menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah tersebut, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup diatas tanah tersebut, juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup di tanah tersebut.⁴

Kasus masalah pertanahan yang muncul karena tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang cukup utama, baik untuk kepentingan individu,

suatu kelompok ataupun badan usaha.⁵ Untuk mengatasi permasalahan di bidang pertanahan tidak hanya mengindahkan prinsip-prinsip hukum, akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan agar masalah pertanahan tidak terus berkembang yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.⁶

Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang menggunakan sistem khusus pengelolaan tanahnya. Daerah Istimewa Yogyakarta sebagian tanahnya merupakan tanah milik Kraton Yogyakarta yang biasa disebut *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*. *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* adalah semua tanah yang dimiliki keraton Kesultanan dan Puro Paku Alaman kecuali tanah-tanah yang sudah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun.⁷ *Sultan Ground* merupakan tanah adat yang dimiliki oleh Kraton Yogyakarta Hadiningrat.

Kraton Yogyakarta memiliki lembaga yang menangani urusan *Sultan Ground* yaitu *Pangageng Kawedanan Punokawan Wahono Sarto Kriyo c.q. Paniti Kismo*, yang mempunyai tugas untuk melayani permohonan hak atas tanah *Sultan Ground* dari masyarakat, instansi swasta dan instansi pemerintah yang menempati lahan *Sultan Ground*.⁸ Seiring perkembangannya banyak masyarakat yang menempati *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*. Tanah tersebut dapat menjadi tanah ilegal yang ditempati masyarakat jika tidak memiliki sertifikat ataupun tidak memiliki "serat kekancingan" atau *serat kekancingan* disini adalah surat ketetapan dari Panitikismo. Panitikismo merupakan lembaga agraria Kraton yang berwenang untuk mengelola penggunaan dan pengelolaan tanah milik Kraton untuk berbagai kepentingan dan sebagai kesejahteraan rakyat. Karena di Yogyakarta sendiri menggunakan hukum adat, jadi masyarakat Yogyakarta hanya dapat menggunakan tanah Kraton sebagai hak pinjam pakai dan hak sewa yang biasa disebut *magersari* atas lahan *Sultan Ground* atau *Paku Alam Ground*.

Pengurusan syarat utama *serat kekancingan* yang merupakan keturunan raja dengan menggunakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Tepas Daerah Dalem, yang berisikan surat ijin dari Sultan, untuk lampirannya seseorang akan mendapatkan silsilah langsung dengan raja berdasarkan serat kekancingan. *Magersari* merupakan tanah yang ditujukan khusus untuk abdi dalem sebagai tanda jasa atas pengabdianya terhadap Keraton Yogyakarta, tetapi sekarang seiring perkembangannya, masyarakat dapat menggunakan tanah *magersari* dengan sistem hak pinjam pakai.

Tanah negara yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya

merupakan tanah Sultan yang sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, ada juga *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* yang saat ini masih digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan *serat kekancingan* atau sertifikat hak pakai dari keraton, tetapi bukan sebagai pemilik tanah tersebut. Karena bersifat istimewa, pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum cukup jika hanya diatur di Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, melainkan harus ada penjabaran kedalam Peraturan Daerah oleh karenanya dibentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah kasultanan sebelum Indonesia merdeka merupakan wilayah swapraja. Boedi Harsono mengatakan bahwa swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya seorang Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing perjanjian tersebut berdasarkan adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.⁹ Sebelum reorganisasi agraria dalam bidang pertanahan, hukum tanah kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa di wilayah kerajaan adalah mutlak seluruh di tangan raja, rakyat hanya diberi hak atau wewenang meminjam tanah dari raja atau *anggadhu*, secara turun-temurun.¹⁰

Yogyakarta terdapat empat bagian daerah berdasarkan konsentris kerajaan Jawa, di antaranya yaitu *Kraton* sebagai pusat pemerintahan dan sebagai perantara antara Sultan dengan pemerintah luar. *Nagara ysng* berarti "ibukota" yang merupakan tempat kediaman para pangeran, patih, abdi dalem, dan pejabat tinggi lainnya yang menjalankan perintah dan tugas dari Sultan sebagai raja. *Nagaragung* merupakan tempat semua tanah jabatan (*lungguh*) para pangeran dan bangsawan lainnya. Terakhir, *Mancanegara* daerah yang diperintah oleh bupati yang ditunjuk Sultan dan bertanggung jawab kepada patih dan tempat tinggal rakyat jelata yang mengabdikan kepada raja.¹¹

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Ketelibatannya Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa meliputi proses penatausahaan, pelestarian, pemeliharaan, pelepasan dan pengawasan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten.

Permasalahan yang dihadapi warga Desa Parangtritis atas penertiban *Sultan Ground* yang terjadi pada tahun 2008-2010 dan tahun 2016 menjadi perhatian banyak pihak. Dalam hal ini harus ada perhatian khusus dari Pemerintah terutama dari Sri Sultan Hamengku Buwono X terhadap warga Desa Parangtritis yang terdampak penertiban, karena dengan penertiban tersebut banyak warga yang kehilangan mata pencaharian dan dapat mengakibatkan banyak anak-anak putus sekolah terutama kehilangan tempat untuk tinggal.

Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka tidak mengherankan jika setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya yang dapat mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan. Demi tercapainya masyarakat yang sejahtera lahir batin dan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka persoalan tanah harus dikuasai negara dan menjadi tanggung jawab bersama demi terwujudnya kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹²

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahannya yaitu:

1. Apa alasan penertiban warga pengguna lahan *Sultan Ground* di Desa Parangtritis?
2. Bagaimana perlindungan hukum atas warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban di Desa Parangtritis?

PEMBAHASAN

A. PENGERTIAN PERLINDUNGAN HUKUM

Perlindungan hukum diartikan sebagai pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain, yang dimana perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹³ Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹⁴

Perlindungan hukum menurut Setiono adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.¹⁵ Menurut Muchsin, perlindungan hukum yaitu merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyaserasikan hubungan nilai-nilai

atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.¹⁶

B. PERTANAHAM MENURUT UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN DIY

Sebelum adanya reorganisasi agraria, hukum tanah kasultanan menentukan bahwa di wilayah kerajaan adalah mutlak di tangan raja, rakyat hanya diberikan hak meminjam (*anggadhu*) tanah dari raja secara turun-temurun. Dalam perkembangannya hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan yang mendasar dengan adanya peraturan reorganisasi agraria tahun 1914, melalui *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918. Pada masa kemerdekaan dibentuk Undang-Undang Daerah Istimewa Yogyakarta (UURI No.3/1950 jo. UURI No.19/1950). Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur Provinsinya sendiri, termasuk didalamnya urusan pertanahan. Berdasar atas wewenangnya itu dan sambil menunggu dibentuknya Undang-Undang Pokok mengenai Hukum Tanah Republik Indonesia, awalnya daerah Istimewa Yogyakarta pernah membentuk Peraturan Daerah tentang urusan pertanahan, saat ini sudah ada Undang-Undang Keistimewaan DIY.¹⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan keistimewaan kepada Yogyakarta yang salah satunya terdapat dua peraturan daerah yang dapat dikeluarkan yaitu Peraturan Daerah DIY dan Peraturan Daerah Istimewa DIY. Peraturan Daerah Istimewa DIY dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan ini juga mengatur mengenai tanah di Yogyakarta.¹⁸

Pertama, kita melihat dari kewenangan Istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 Angka 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah. Kedua, dalam Pasal 4 UUK DIY melarang upaya penghidupan kembali feodalisme dan Pasal 16 melarang Gubernur untuk membuat kebijakan yang menguntungkan diri sendiri; keluarga, kroni, dan diskriminatif. Pengertian *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* menurut UUK DIY yang tidak surut ke belakang tentunya bukan berdasarkan *Rijksblad* 1918 yang telah dihapus, melainkan bersumber dari UUPA dan aturan pelaksanaannya. Sehingga, *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* bersumber dari tanah negara yang dimohonkan oleh BHWB kepada negara, bukan berdasarkan dari klaim tanpa bukti kepemilikan. Dengan demikian,

antara UUK DIY dengan UU Desa maupun UUPA dapat sinkron. Ketiga, UUK DIY dapat menjamin kepastian hukum atas tanah sepanjang pemaknaan dan penerapan UUK DIY tersebut tidak dimaksudkan untuk menghidupkan feodalisme pertanahan (*Rijksblad*) baik dalam kultur sosial dan politik dan tata hukum NKRI.¹⁹

C. ALASAN PENERTIBAN WARGA PENGGUNA LAHAN *SULTAN GROUND* DI DESA PARANGTRITIS

1. Penertiban Tahun 2008-2010

Penertiban tahun 2008 di Dusun Mancingan pertamakali diadakan pemberitahuan dan sosialisasi di Joglo Parangtritis dari Pemda Bantul pada pertengahan tahun 2007. Setelah dikeluarkannya surat peringatan sebanyak 3x dan yang ke 4 surat edaran pembongkaran. Penertiban pertamakali dilakukan dari RT 01 dan RT 05 pada awal tahun 2008, lalu dilanjutkan penertiban di RT 03, lalu penertiban dilanjutkan kembali di RT 05 dan yang terakhir penertiban dilakukan di RT 02 dan 03 pada tahun 2010. Dilakukannya penertiban untuk penataan wilayah Parangkusumo karena maraknya sebagian warga RT 01, 02, 03 dan 05 Dusun Macingan dengan mendirikan bangunan untuk tempat tinggal dan berdagang di wilayah kurang dari 200m dari bibir pantai. Banyak warga pendatang maupun warga asli yang mendirikan bangunan di lahan *Sultan Ground* tersebut. Karena ada aturan dari pihak Gubernur dan pihak Pemda untuk penataan ruang dengan larangan mendirikan bangunan kurang dari 200m dari bibir pantai, aturan tersebut berlaku dari Pantai Gunung Kidul sampai Pantai Kulon Progo yang merupakan tanah *Sultan Ground*. Awalnya tanah di Parangtritis dan Parangkusumo dulunya adalah hutan belantara, lalu masyarakat menggunakan untuk tempat tinggal dan usaha, berternak dan bertani.

Warga masyarakat Parangtritis maupun Parangkusumo yang mempunyai *serat kekancingan* hanya 40 orang, pemegang kekancingan juga orang yang merupakan juru kunci di daerah tersebut, akan tetapi tidak semua juru kunci mendapatkan *serat kekancingan*. Pemegang *serat kekancingan* pada saat itu juga tidak terkena penertiban karena bangunan yang didirikan lebih dari 200m dari bibir pantai. Tetapi, untuk saat ini warga pemegang *Serat Kekancingan* tidak boleh memperpanjang ataupun mendaftarkan kekancingan setelah berakhirnya masa berlaku *serat kekancingan* sejak tahun 2009 sampai sekarang, aturan tersebut merupakan aturan dari Pemda Bantul. Jadi, semua warga masyarakat yang

menggunakan lahan *Sultan Ground* untuk tempat tinggal, berdagang, berternak di sepanjang pantai Parangtritis, Parangkusumo, maupun Gumuk Pasir saat ini semuanya tidak mempunyai kekuatan hukum, karena tidak bisa memperpanjang *serat kekancingan* dan tidak dapat mendaftarkan kekancingan di Panitikismo.

2. Penertiban Tahun 2016

Berdasarkan Laporan kajian Restorasi kawasan gumuk pasir oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta di Desa Parangtritis Dusun Grogol dengan kepala Badan Informasi Geospasial (BIG) dan Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada diketahui bahwa lahan *Sultan Ground* terbagi menjadi 3 kawasan. Ketiga kawasan tersebut adalah zona inti gumuk pasir, zona terbatas gumuk pasir, dan zona penunjang gumuk pasir.

a. Zona Inti Gumuk Pasir

Zona Inti Gumuk Pasir mempunyai luas 141,14 ha yang terletak di bagian inti atau pada bagian tengah kawasan gumuk pasir di Desa Parangtritis, kawasan ini direkomendasikan sebagai kawasan suaka alam dan cagar budaya karena memiliki fenomena yang khas berupa bentukan Gumuk Pasir Barkhan/gumuk pasir yang berbentuk menyerupai ombak yang saat ini hanya tersisa seluas 30,78 ha. Lalu penggunaan lahan lainnya seluas 110,37 ha akan dikembalikan sesuai dengan bentukan Gumuk Pasir Barkhan/gumuk pasir yang semula. Maka, kawasan ini akan dikembalikan seperti semula dan zona inti harus dikosongkan agar gumuk pasir di zona inti dapat membentuk Gumuk Pasir Barkhan, oleh karena itu dengan kebijakan tersebut kawasan zona gumuk pasir inti perlu dilakukan:

- 1) Dilakukannya pengosongan di kawasan zona inti. Pengosongan tidak hanya dari bangunan, akan tetapi dari semua jenis tanaman yang dapat menghambat pergerakan pasir.
- 2) Pengembalian kembali dari yang sebelumnya lahan untuk tambak seluas 1,11 ha, dikembalikan ke fungsi aslinya sebagai gumuk pasir.
- 3) Zona Inti dapat digunakan sebagai kegiatan spiritual, religi, tempat wisata yang menggunakan ATV, untuk hiking dan dapat digunakan para wisatawan untuk sandboarding.

b. Zona Terbatas Gumuk Pasir

Zona Terbatas Gumuk Pasir mempunyai Luas 95,30 ha yang berada di bagian

barat Gumuk Pasir Parangtritis. Zona ini merupakan zona sebagai fungsi untuk lorong dari pergerakan angin untuk pembentukan gumuk pasir. Maka perlu adanya rekomendasi di kawasan tersebut seperti dibawah ini.

- 1) Beting (endapan pasir) Pantai.
- 2) Bangunan penginapan tidak boleh dikembangkan karena akan menghambat pergerakan angin.
- 3) Zona ini dapat digunakan sebagai wisata minat khusus untuk hiking, ATV dan dapat juga untuk kegiatan religi dan spiritual.
- 4) Lahan pertanian, sawah irigasi juga tetap dipertahankan seluas 5,2 ha.
- 5) Lahan kering, belukar dan semah tetap dipertahankan karena tidak menghambat pergerakan angin.
- 6) Lahan untuk fasilitas umum berupa sarana pelayanan umum sarana kesehatan, olahraga, sosial budaya serta peribadatan.

c. Zona Penunjang Gumuk Pasir

Zona Penunjang Gumuk Pasir memiliki luas 176,60 ha yang terletak dibagian timur Zona Gumuk Pasir di Desa Parangtritis. Maka perlu adanya rekomendasi di kawasan tersebut, seperti:

- 1) Beting (endapan pasir) Pantai
- 2) Bangunan penginapan tidak boleh dikembangkan karena akan menghambat pergerakan angin.
- 3) Lahan untuk fasilitas umum berupa sarana pelayanan umum sarana kesehatan, olahraga, sosial budaya serta peribadatan.
- 4) Tambak dengan Luas 6,45 ha saat ini diturunkan menjadi 1,25 ha (0,7%) yang diperuntukkan tambak percontohan untuk pendidikan dan penelitian dikembangkan dengan stakeholder terkait antara lain untuk jurusan perikanan UGM dan Shrimp Club Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 5) Zona ini dapat digunakan sebagai wisata minat khusus untuk aerosport, ATV dan dapat juga untuk kegiatan religi dan spiritual.

Dari ketiga zona tersebut, Zona Inti Gumuk Pasir merupakan zona yang dilakukan penertiban karena zona inti merupakan habitat alam yang harus dilindungi dengan adanya bukit-bukit pasir. Bukit pasir yang seperti ombak terjadi karena tiupan angin, kalau sekitar gumuk pasir tertutup bangunan, kandang, tambang maka pasir tersebut tidak akan tertiuap angin dan tidak akan terbentuk

bukit-bukit pasir yang ada di gumuk pasir. Dengan adanya bangunan dan semakin bertambahnya bangunan maka yang ada bukit tersebut semakin lama akan berubah bentuknya, yang awalnya dari bukit pasir, lama-lama akan terkikis sehingga tidak membentuk bukit pasir. Oleh karenanya, gumuk pasir ingin diselamatkan setelah berakhirnya perjanjian untuk megaprojek yang berakhir tahun 2015, lalu pengelolaan diminta dikembalikan ke Pemda untuk mengelola dan menyelamatkan gumuk pasir yang telah di akui dunia, karena di tempat penelitian gumuk pasir akan menjadi laboratorium alam untuk para peneliti.

D. PERLINDUNGAN HUKUM ATAS WARGA PENGGUNA LAHAN *SULTAN GROUND* YANG TERDAMPAK PENERTIBAN DI DESA PARANGTRITIS

1. Relokasi Warga Pengguna Lahan *Sultan Ground* yang Terdampak Penertiban Tahun 2008-2010

Warga Terdampak Penertiban	Penerima Kios	Penerima Los
Warga Dusun Mancingan	117 KK	207 orang
Luar Dusun Mancingan	108 KK	74 orang
Total	225 Kios	281 Los

Untuk warga yang terdampak penertiban mendapatkan uang bogkar sebesar Rp1.000.000,00-Rp1.250.000,00, akan tetapi uang bongkar tidak diberikan kepada warga yang melakukan aksi demo. Pembagian lahan relokasi dan bangunan untuk warga RT 01, RT 02, RT 03 dan RT 05 yang terdampak penertiban di pesisir Pantai Parangkusumo dilakukan pada tahun 2009 dan tahun 2010 yang berada di RT 01 dan RT 03 Dusun Mancingan. Masing-masing warga yang terdampak penertiban bangunan diberikan relokasi di sebelah Timur Cepuri Parangkusumo yang berjarak 200m dari bibir Pantai Parangkusumo. Pemberian relokasi tersebut berupa bangunan kios dengan luas 6x4m dan untuk luas ruangan 3x4m yang diberikan kepada warga Dusun Mancingan yang terdampak penertiban dengan 117KK dan 108KK warga diluar Dusun Mancingan.

Sedangkan pemberian relokasi untuk tempat usaha dan berdagang juga disiapkan oleh Pemda Bantul untuk warga yang terdampak penertiban pada bangunan usahanya. Pembagian tempat/bangunan untuk usaha dibuat seperti los pasar yang terdiri dari 16 blok dari blok A sampai blok P dengan masing masing blok terdiri dari 20 – 24 los yang diberikan kepada 207 los untuk tiap

warga Dusun Mancingan yang terdampak penertiban dan 74 diberikan kepada pengguna los untuk warga diluar Dusun Mancingan. Ukuran bangunan los yang diberikan 2x3m untuk tiap pengguna los.

2. Warga Pengguna Lahan *Sultan Ground* yang Terdampak Penertiban Tahun 2016

Warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban tahun 2016 terdapat di Dusun Grogol VII, Dusun Grogol VIII, Dusun Grogol IX dan Dusun Grogol X yang terdapat di zona inti gumuk pasir Desa Parangtritis. Batas-batas pelarangan pendirian bangunan dilakukan oleh Badan Informasi Geospasial (BIG) dengan luas lahan tanpa bangunan 141,14 ha yang terdapat di zona inti.

a. Jumlah Bangunan, tambak yang ditertibkan

1.	Bangunan Rumah/Tempat Tinggal	Permanen	8 bangunan
		Semi Permanen	18 bangunan
2.	Kandang Ternak		25 bangunan
3.	Bangunan Parkir		5 bangunan
4.	Bangunan Cafe		1 bangunan
5.	Bangunan Kamar Mandi dan WC umum		1 bangunan
6.	Gapura		1 bangunan
7.	Tanaman di Kawasan Zona Inti Gumuk Pasir		

Berdasarkan tabel di atas terdapat 8 bangunan permanen, 18 bangunan semi permanen yang ditempati warga untuk bertempat tinggal dan berdagang, ada 25 kandang ternak milik warga yang terdampak penertiban, lalu terdapat 5 bangunan parkir, 1 cafe, 1 bangunan kamar mandi dan WC umum yang dikelola oleh karang taruna Dusun Grogol X yang akan ditertibkan. Gapura dan tanaman di kawasan gumuk pasir inti juga akan ditertibkan.

b. Pemberian Relokasi

Untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga pengguna lahan *Sultan Ground* dikawasan zona inti disebelah Selatan dan Utara jalan (Jl.Parangkusumo–Depok), pihak Pemda dan pihak Panitikismo memberikan lahan relokasi kepada warga yang terdampak penertiban.

Pemberian relokasi lahan untuk bangunan, kandang, tambak sebagai berikut:

1) Relokasi Kandang

- a) Lahan relokasi untuk kandang berada di Grogol X, diluar zona inti.
- b) Luas relokasi lokasi kandang $\pm 1.000 \text{ m}^2$.
- c) Kandang yang akan direlokasi berjumlah 15.

2) Relokasi tambak (sementara):

Relokasi tambak (Inkopad dan Idmiral) sudah ada kesepakatan relokasi di lahan milik Dinas Perikanan di Pengklik.

3) Relokasi untuk bangunan/rumah:

a) Lahan relokasi hanya untuk 20 KK warga DIY.

b) Luas lahan relokasi \pm 1.000 m².

c) Pembagian lahan tiap KK 50 m².

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dipaparkan, maka dapat ditarik kesimpulan mengenai alasan penertiban perlindungan hukum atas warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban di Desa Parangtritis:

1. Penertiban di Desa Parangtritis terjadi dua kali:

a. Penertiban yang pertama dilakukan pada tahun 2008-2010. Penertiban ini dilakukan atas dasar penataan wilayah, karena penataan wilayah di pesisir Pantai Parangkusumo masih sangatlah buruk, dengan dilakukannya penataan wilayah maka kawasan wilayah pesisir Pantai Parangkusumo akan semakin rapi. Penertiban juga dilakukan atas dasar tidak boleh membangun bangunan kurang dari 200m dari pesisir pantai. Kebijakan ini berlaku dari pesisir pantai Gunung Kidul – Pantai Kulon Progo.

b. Penertiban yang kedua dilakukan pada tahun 2016. Penertiban ini dilakukan atas dasar penataan wilayah dan penertiban zona inti gumuk pasir yang berada di Dusun Grogol VII – Grogol X, karena banyak maraknya warga lokal maupun luar DIY yang mendirikan bangunan di kawasan tersebut untuk berdagang, tempat tinggal maupun mencari nafkah. Penertiban itu dilakukan untuk menjaga kelestarian gumuk pasir yang merupakan warisan dunia, karena sesuai dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 115 Tahun 2015 tentang Pelestarian Kawasan Warisan Geologi. Gumuk pasir menjadi warisan dunia karena menurut penelitian yang dilakukan terjadinya gumuk-gumuk pasir yang seperti ombak terjadi karena tiupan angin. Jadi, kalau di kawasan gumuk pasir tersebut ada bangunan, tambak dan pohon-pohon maka pasir tersebut tidak dapat tertiuap angin.

2. Perlindungan yang diberikan dari pihak panitikismo dan Pemda Bantul:

- a. Perlindungan yang diberikan berupa relokasi untuk semua warga terdampak penertiban tahun 2008-2010 berupa bangunan kios dengan luas 4x6m dengan luas ruangan 3x4m yang diberikan kepada 225KK yang terdampak penertiban, serta dibuatkan los dengan luas 2x3m yang diberikan kepada 281 orang. Warga terdampak juga diberikan listrik gratis dari tahun 2010-2016.
- b. Perlindungan yang diberikan berupa pemberian lahan relokasi untuk ternak dan lahan untuk bangunan. Lahan ternak diberikan seluas $\pm 1000\text{m}^2$ yang diberikan kepada 15 peternak. Sedangkan Lahan relokasi yang diberikan untuk bangunan seluas $\pm 1000\text{m}^2$ yang diberikan untuk 20KK, masing masing KK mendapatkan 50m^2 . Pemberian lahan relokasi hanya diberikan untuk warga yang ber-KTP DIY.

B. SARAN

Dinas Pertanahan dan Tata ruang seharusnya memberikan patok berupa tulisan pelarangan pendirian bangunan di kawasan Sultan Ground sepanjang pesisir Pantai Parang Kusumo Desa Parang Tritis, sejauh ini informasi untuk warga tentang batas-batas yang diperbolehkan dan dilarang untuk mendirikan bangunan sangat minim. Inspeksi, penertiban secara berkala dan bahkan penegakan hukum harus dilakukan terhadap warga masyarakat yang memanfaatkan kawasan terlarang secara ilegal.

BIOGRAFI PENULIS

Penulis pertama, Nasrullah, S.Ag., MCL sebagai Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dengan riwayat pendidikan S.H. (UGM, 1999), S.Ag. (UII, 1996), MCL (2007) dan bidang keahlian Hukum Administrasi Negara, Hukum Islam. Penulis kedua Banar Maulana Murti, S.H seorang wiraswasta dan lulusan Sarjana Hukum UMY tahun 2018 dengan konsentrasi Hukum Administrasi Negara.

CATATAN AKHIR

- ¹ Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana. hlm 10
- ² Florianus, S.P Sangsun. 2008. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visi Media. hlm. 1
- ³ Nur Aini Setyawati, dkk. 2015. *Konflik Pemilikan*

dan Penguasaan Tanah di DIY setelah Reorganisasi Agraria 1960. Yogyakarta: CV Smartmedia Utama. hlm.1.

- ⁴ Herbarina S. 2013. "Eksistensi Tanah Ground Sultan di Wilayah Kerajaan Gunung Tabur dalam

- Sudut Pandang Hukum Adat”, *Jurnal Braja Niti*, Volume 2 Nomor 10. hlm 2
- ⁵ Achmad Facrudin. 2012. “Hak Atas Tanah Dari Surat Kekancingan Keraton Yogyakarta Menurut UUPA dan Hukum Islam”. Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga. hlm. 2
- ⁶ Abdurrahman. 1983. *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung. Alumni. hlm. 38
- ⁷ Ahmad Nashih Luthfi, et.al., 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Yogyakarta, STPN Yogyakarta. hlm. 170.
- ⁸ Jose Marcus Fernando. 2010. “Eksistensi Sultan Ground dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Volume 15. Nomor 2. hlm. 98.
- ⁹ Anissa Indriyani. 2015. “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah *Sultan Ground* dari Penertiban Penguasaan Tanah Oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. hlm.2
- ¹⁰ Soedarisman P. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm.280
- ¹¹ Selo Soemardjan. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm. 29
- ¹² Handriansyah Siregar. 2008. “Peranan Kantor Pertanahan Dalam Penanggulangan Masalah Penguasaan Hak Atas Tanah di Kota Yogyakarta”. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. hlm.6
- ¹³ Satjipto Raharjo. 1993. “Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah”. *Jurnal Masalah Hukum*. hlm 46
- ¹⁴ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. hlm.19
- ¹⁵ Setiono. 2004. “*Rule of Law* (Supremasi Hukum)”. Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta. hlm. 3
- ¹⁶ Muchsin, “Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia”, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. Surakarta. 2003. hlm. 14
- ¹⁷ Astrid Paramudita Harianto. 2017. “Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepasa Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA”. *Jurnal Hukum*. hlm 4.
- ¹⁸ Putri Arnidya Sari, dkk. 2017. “Pegakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Diponegoro Law Jurnal*. Volume 5. Nomor 4. hlm. 13.
- ¹⁹ Kus Sri Antoro. 2015. “Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan”. *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Bhumi Vol. 1, No. 1. hlm. 26

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1983. *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung. Alumni.
- Ahmad Nashih Luthfi, et.al., 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Yogyakarta, STPN Yogyakarta.
- Florianus, S.P Sangsun. 2008. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visi Media.
- Hadari Nawawi. 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Nur Aini Setyawati, dkk. 2015. *Konflik Pemilikan dan Penguasaan Tanah di DIY setelah Reorganisasi Agraria 1960*. Yogyakarta: CV Smartmedia Utama.
- Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Selo Soemardjan. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soedarisman P. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Jurnal dan Artikel
- Astrid Paramudita Harianto. 2017. “Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepasa Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA”. <http://e-journal.uajy.ac.id/12181/1/JURNAL%20HK11190.pdf>
- Herbarina S. 2013. “Eksistensi Tanah Ground Sultan di Wilayah Kerajaan Gunung Tabur dalam Sudut Pandang Hukum Adat”, *Jurnal Braja Niti*, Volume 2 Nomor 10.
- Jose Marcus Fernando. 2010. “Eksistensi Sultan

Ground dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Volume 15. Nomor 2.

- Kus Sri Antoro. 2015. "Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan". *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Bhumi Vol. 1, No. 1.
- Putri Arnidya Sari, dkk. 2017. "Pegakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta". *Diponegoro Law Jurnal*. Volume 5. Nomor 4.
- Satjipto Raharjo. 1993. "Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah". *Jurnal Masalah Hukum*.

Hasil Penelitian

- Achmad Facrudin. 2012. "Hak Atas Tanah Dari Surat Kekancingan Keraton Yogyakarta Menurut UUPA dan Hukum Islam". Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.
- Anissa Indriyani. 2015. "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah *Sultan Ground* dari Penertiban Penguasaan Tanah Oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Handriansyah Siregar. 2008. "Peranan Kantor Pertanahan Dalam Penanggulangan Masalah Penguasaan Hak Atas Tanah di Kota Yogyakarta". Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Muchsin, 2003. "Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia", Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. Surakarta.
- Setiono. 2004. "Rule of Law (Supremasi Hukum)", Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. Surakarta.

FIFIK WIRYANI, MOKHAMMAD
NAJIH, ASRI REZKI SAPUTRA
RIZKAHANA YULIANSARI
Dosen Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Malang
Jalan Raya Tlogomas Nomer 246 Malang
Email: fifik@unmmac.id atau
fwiryani2016@gmail.com

Inkonsistensi Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Nasional

ABSTRAK

Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat adalah hak konstitusional dan merupakan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat. Permasalahannya, implementasi peraturan pelaksana hak konstitusional dari hak Ulayat tersebut diatur secara inkonsisten. Inkonsistensinya dalam wujud pengakuan Hak Ulayat MHA secara utuh, Pengakuan bersyarat dan pengingkaran/pengabaian terhadap eksistensi Hak Ulayat. Sehingga pengaturan Hak Ulayat sebagai hak asasi yang konstitusional justru bertentangan dengan konstitusi karena menjadi tidak adanya jaminan kepastian hukum yang berkeadilan terhadap pengakuan dan perlindungannya. Rekomendasi penyelesaiannya dilakukan harmonisasi peraturan atau dibuat Undang-Undang yang khusus mengatur pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA yang memenuhi jaminan kepastian hukum yang berkeadilan.

Kata Kunci: Hak Ulayat; Pengakuan; Perlindungan

1. PENDAHULUAN/LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia disebut Nusantara karena terdiri dari ribuan pulau (\pm 13.487 pulau) yang tersebar dari kota Sabang sampai kota Merauke, dengan berbagai macam adat istiadat, bahasa, kesenian, budaya dan kepercayaannya. Wilayah Indonesia tersebut merupakan satu kesatuan dari Bumi, tanah yang merupakan permukaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKAD) sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada Bangsa Indonesia. Konsep ini disebut dengan Hak Bangsa Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka BARAKAD Indonesia tersebut dikuasai oleh negara untuk mencapai sebesar-

besar kemakmuran rakyat. Ketentuan ini dikenal dengan ideologi Hak Menguasai Negara (HMN). Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, HMN memberi wewenang kepada negara untuk: 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; 2) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukuk antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukuk yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹

Mahkamah Konstitusi dalam putusan pengujian terhadap: UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Ketenagalistrikan², jo UU No.22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi³, UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air,⁴ telah menafsirkan HMN yang mencakup lima pengertian, yaitu: Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), mengelakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

Bangsa Indonesia juga terdiri dari berbagai suku yang disebut dengan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut MHA) yang sudah bertumbuh ratusan bahkan ribuan tahun yang lalu.⁶ Saat ini terdapat 2.302 kelompok masyarakat adat dan 70 juta warganya tersebar di sejumlah daerah Indonesia.⁷ Direktorat Jenderal Komunitas Adat Terpencil Kementerian Sosial secara resmi telah mengakui 365 MHA.⁸

Pada Hak Bangsa Indonesia terdapat hubungan yang bersifat abadi antara Bangsa Indonesia dengan BARAKAD Indonesia yang merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara dan seluruh Bangsa Indonesia. Hubungan abadi dimaknai sebagai selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.⁹

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, MHA memiliki ciri khas sebagai kesatuan masyarakat yang bersifat *otonom* yang mengatur sistem kehidupannya sendiri dan yang lahir atau dibentuk oleh masyarakat hukum adat itu sendiri, bukan dibentuk oleh kekuatan lain.¹⁰ Masyarakat hukum adat Menurut Aliansi

Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) diartikan sebagai suatu komunitas yang memiliki asal usul leluhur secara turun-temurun, yang hidup di wilayah geografis tertentu, memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya dan sosial yang khas.¹¹ MHA ini merupakan cikal bakal dari Bangsa Indonesia.

Wilayah geografis tertentu yang dimiliki MHA yang disebut Hak Ulayat dapat berupa tanah daratan dan/atau perairan, baik perairan darat maupun perairan laut. Hak Ulayat merupakan unsur yang sangat penting dalam menopang kehidupan dan penghidupan MHA.¹² Hak Ulayat milik MHA merupakan sumber daya alam yang tidak hanya sekedar sebagai benda ekonomi belaka, tetapi juga sebagai bagian menyeluruh dari kehidupannya, seperti memelihara hubungan sejarah dan hubungan kerohanian dengan sumber daya alamnya, dan ruang sosial dan pengembangan budaya MHA dari generasi ke generasi.¹³ Hak ulayat merupakan Sumber daya alam utama milik MHA memiliki peran yang besar dalam rangka mempertahankan eksistensi masyarakat hukum adat mengingat mereka menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam di tempat mereka tinggal.¹⁴

Sejarah hukum pertanahan di Indonesia tidak dapat terlepas dari hak ulayat milik MHA.¹⁵ Jauh sebelum berdirinya negara Indonesia bahkan sebelum pemerintahan kolonial menguasai Indonesia, MHA telah mengenal dan memiliki hak ulayat yang pengelolaannya berdasarkan pada hukum adat setempat.

Begitu pentingnya hak ulayat bagi MHA, maka kepemilikannya adalah merupakan hak asasi MHA yang dilindungi oleh hukum Internasional maupun hukum nasional. Dalam hukum Internasional, hak milik ini diatur antara lain dalam The United Nations Charter 1945; The Universal Declaration of Human Rights 1948 (DUHAM) Pasal 17.1 (hak untuk memiliki harta benda), Pasal 17.2 (perlindungan harta bendanya dirampas secara sewenang-wenang); dan Pasal 30 (perlindungan dari tindakan yang bertujuan untuk menghancurkan hak dan kebebasan apapun); Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) yang telah diratifikasi Indonesia dengan ditetapkannya UU Nomor 11 Tahun 2005; Rio Declaration on Environment and Development 1992; dan United Nations Conference on Environment and Development 1992 (Agenda 21).

Pada masa kolonial Belanda di Indonesia, hak ulayat tidak diakui sebagai hak milik dari MHA. Kondisi ini nampak dari tindakan pemerintah kolonial

memberikan tanah-tanah milik masyarakat adat kepada perusahaan Belanda atau penduduk golongan Eropa di Indonesia dengan Hak Eigendom, hak Partikelir ataupun Hak Erfpacht. Peningkaran hak ulayat dipertegas dengan ditetapkannya Pasal 1 Agrarische Besluit yang mengatur tentang ideologi Domein Verklaring yang bermakna bahwa semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikannya di wilayah Indonesia adalah milik Negara (Pemerintah kolonial). Sementara itu hukum tanah adat tidak mengenal lembaga pendaftaran tanah, sehingga tidak ada hak atas tanah adat yang ada bukti kepemilikannya.

Pada masa pemerintahan Indonesia, Hak Ulayat yang diatur berdasarkan hukum adat pertama kali diakui dalam UUPA Pasal 3, yaitu “pengakuan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Pada masa Reformasi, hak-hak MHA termasuk hak ulayat merupakan hak konstitusional yang dijamin UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3)”. Pengakuan hak ulayat ini selanjutnya diatur dalam berbagai undang-undang di bidang HAM dan di bidang sumber daya alam. Hasil penelusuran Nurhidayati menemukan dalam rentang kurun waktu antara tahun 1979 sampai dengan tahun 2015, terdapat 124 produk hukum daerah yang mengatur mengenai HMA dan hak-hak yang dimilikinya.¹⁶ Akan tetapi produk hukum tersebut belum memadai untuk melindungi hak-hak MHA.

Pada masa pemerintahan Indonesia, Hak Ulayat yang diatur berdasarkan hukum adat pertama kali diakui dalam UUPA Pasal 3 dan Pasal 5. Pasal 3 mengatur mengenai pengakuan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Pasal 5 mengatur mengenai “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undangundang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Memperbincangkan Hak Ulayat selalu menjadi topik yang menarik karena di satu sisi hak Ulayat merupakan Hak Asasi MHA yang sudah ada sebelum berdirinya Negara Indonesia, disisi lain MHA sampai sekarang hidup dalam kondisi yang kurang sejahtera¹⁷ akibat banyaknya Hak Ulayat yang terlepas dari kekuasaan MHA akibat regulasi terkait Hak Ulayat yang dibuat oleh negara.

Fakta menunjukkan bahwa dari keberadaan 2.302 MHA yang tersebar di sejumlah daerah Indonesia,¹⁸ yang diakui secara resmi oleh Direktorat Jenderal Komunitas Adat Terpencil Kementerian Sosial hanya sejumlah 365 MHA. Hak Ulayat yang diakui dan ditetapkan dalam produk hukum Perda hanya sejumlah 11, dan yang dapat dilanjutkan dengan proses penetapan di Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya 1 hak Ulayat saja.¹⁹

Fakta empiris lain, terdapat tanah hak ulayat yang diklaim sebagai kawasan hutan negara dan Hak Ulayat yang dikelola secara produktif oleh Pihak ketiga. Berdasarkan hasil pemetaan hutan adat yang merupakan hak ulayat yang dilakukan oleh Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) tahun 2014, ditemukan 4.050.231,18 hektar (81%) hutan yang ditetapkan oleh kementerian Kehutanan yang berada di wilayah hutan hak ulayat milik MHA, yang meliputi: hutan lindung (seluas 1.329.647,95 hektar atau 25%), hutan produksi (seluas 827.376,50 hektar atau 16%), hutan produksi konservasi (seluas 516.085,85 hektar atau 10%), hutan produksi terbatas (seluas 652.535,99 hektar atau 12%), hutan suaka alam dan Pelestarian Alam (seluas 944.886,06 hektar atau 18%), dan areal penggunaan lain (seluas 992.501,93 hektar atau 19%).²⁰

Hutan yang ditetapkan oleh kementerian Kehutanan yang berada di wilayah hutan hak ulayat milik MHA tersebut meliputi: hutan lindung (seluas 1.329.647,95 hektar atau 25%), hutan produksi (seluas 827.376,50 hektar atau 16%), hutan produksi konservasi (seluas 516.085,85 hektar atau 10%), hutan produksi terbatas (seluas 652.535,99 hektar atau 12%), hutan suaka alam dan Pelestarian Alam (seluas 944.886,06 hektar atau 18%), dan areal penggunaan lain (seluas 992.501,93 hektar atau 19%).²¹

Pada wilayah hutan hak ulayat milik MHA yang dikelola secara produktif oleh Pihak ketiga baik yang ada izin perusahaan dari pemerintah maupun yang tidak ada izin seluas 5.263.058,28 Hektar. Luas wilayah yang diterbitkan izin oleh pemerintah seluas 2.506.498,36 Hektar atau 48%, yang terdiri dari: IUPHHK-HA (seluas 992.501,93 hektar atau 19%), Pertambangan (seluas 992.501,93 hektar atau 19%), Perkebunan Sawit (seluas 992.501,93 hektar atau

19%), IUPHHK-HTI (seluas 992.501,93 hektar atau 19%). Hutan hak ulayat milik MHA yang dikelola secara produktif oleh Pihak ketiga yang tidak memiliki izin terdapat seluas 2.756.559,93 Hektar atau sebesar 52%.²²

Sejak masa reformasi, banyak MHA di Indonesia yang menuntut kembali Hak Ulayat mereka yang sudah “dirampas” oleh Pemerintah maupun Investor baik melalui cara damai ataupun dengan gerakan massal yang diwarnai kekerasan. Gerakan menuntut pengembalian Hak Ulayat ini mengakibatkan terjadinya konflik horizontal dan konflik vertikal, bahkan seringkali terjadi justru MHA mendapat intimidasi, pengusiran, penyerbuan, penangkapan, yang disertai tembakan beruntun, penahanan, pembakaran kampung dan kebun milik MHA atau kriminalisasi oleh negara.²³

2. PERUMUSAN MASALAH

Fokus kajian yang merupakan permasalahan dalam tulisan ini adalah Bagaimana pengakuan dan perlindungan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).²⁴ Dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Sumber datanya adalah data sekunder yang dikumpulkan dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh dari penelitian dikumpulkan, disistematisasi dan dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran serta mencari suatu opini hukum mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. PENGAKUAN HAK ULAYAT MHA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Secara konstitusional, Hak Ulayat MHA telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) dan berbagai peraturan

perundang-undangan. Permasalahannya, ketentuan pengakuan dan perlindungan hak ulayat MHA dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak diatur secara konsisten. Secara garis besar, pengakuan dan perlindungan hak ulayat dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) klasifikasi, yaitu: 1) Pengaturan pengakuan dan perlindungan; 2) Pengaturan pembatasan pengakuan dan perlindungan; dan 3) Pengaturan pengingkaran hak ulayat. Adapun masing-masing klasifikasi pengaturan pengakuan dan perlindungan hak ulayat tersebut adalah sebagai berikut:

Hak ulayat sebagai salah satu hak yang terpenting terkait dengan ruang hidup dan sumber penghidupan MHA telah diatur dalam:

1. Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat MHA Secara Utuh

Pengakuan dan perlindungan hak ulayat MHA secara utuh diatur dalam: Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; UU Nomor 27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi; UU Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan; UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil; dan UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Adapun pengaturan pengakuan dan perlindungan terhadap hak Ulayat tersebut mengenai:

- a. Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan antara lain sesuai dengan prinsip-prinsip mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;²⁵
- b. Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi wajib memuat paling sedikit ketentuan-ketentuan pokok antara lain yaitu pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat;²⁶
- c. Kegiatan Usaha Pertambangan Panas Bumi tidak dapat dilaksanakan di: tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat.²⁷
- d. Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat hukum adat Pemilik tanah ulayat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian.²⁸
- e. Pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir wajib memenuhi persyaratan teknis, administrative dan operasional. Persyaratan operasional tersebut

antara lain adalah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat dan/atau Masyarakat lokal.²⁹

- f. Pelaku Usaha Perkebunan yang memerlukan tanah hak Ulayat, harus melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai tanah dan imbalannya.³⁰

Ketentuan pengaturan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA secara utuh tersebut telah memberikan jaminan kepastian hukum secara adil³¹ bagi MHA terhadap kepemilikan Hak Ulayatnya sebagai bagian dari Hak Asasi Milik MHA dan memberikan jaminan perlindungan hukum bagi MHA untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan Hak Ulayat. Jaminan kepastian hukum secara adil selaras dengan hak asasi sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

2. Pengaturan Pembatasan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat MHA

Maksud dari Pembatasan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat adalah adanya sejumlah persyaratan yang harus terlebih dahulu terpenuhi sebelum Hak Ulayat MHA diakui dan dilindungi.

Pengaturan Pembatasan Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat MHA diatur dalam: UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3); Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia; UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria (UU Pokok Agraria); UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia; UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan; UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi; UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Adapun masing-masing pengaturan pembatasan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA adalah sebagai berikut:

- a. UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) yang berbunyi:
 - 1) Pasal 18 B ayat (2) “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan

- prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam UU”.
- 2) Pasal 28 I ayat (3) “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.
- b. Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 41 “Identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.”
- c. UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria (UU Pokok Agraria) Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3.
- 1) Pasal 2 ayat (4) “Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.”
 - 2) Pasal 3 “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”
- d. UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6 ayat (1) dan (2):
- 1) Pasal 6 ayat (1) “Dalam rangka penegakkan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.”
 - 2) Pasal 6 ayat (2) “Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan jaman.”
- e. UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (4), Pasal 67 ayat (1) dan Pasal 67 ayat (2):
- 1) Pasal 4 ayat (3) “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
 - 2) Pasal 5 ayat (4) “Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum

- adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.”
- 3) Pasal 67 ayat (1): “Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
 - a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari masyarakat adat yang bersangkutan.
 - b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang.
 - c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
 - 4) Pasal 67 ayat (2): “Penguakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- f. UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan Pasal 35 ayat (6) “Dalam hal tanah yang digunakan pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik terdapat tanah ulayat dan yang serupa dari masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada, penyelesaiannya dilakukan oleh pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan memperhatikan ketentuan hukum adat setempat.”
- g. UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia; b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
- h. UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air Pasal 6 ayat (2) dan (3):
- 1) Pasal 6 ayat (2) “Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

- 2) Pasal 6 ayat (3) “Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.”

Pada tanggal 18-02-2015 UU No 7 Tahun 2004 Tentang Pengolahan Sumber Daya Air (SDA) dan semua peraturan di bawahnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 85/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi mengamanatkan untuk membuat Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Air yang sesuai dan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan hasil identifikasi seluruh pasal-pasal yang mengatur mengenai pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat milik MHA tersebut, dapat diinventarisir bahwa pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat tersebut terdapat 7 (tujuh) jenis persyaratan, yaitu: 1) sepanjang masih hidup / menurut kenyataannya masih ada; 2) selaras dengan perkembangan masyarakat, zaman dan peradaban; 3) sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); 4) berdasarkan atas persatuan bangsa; 5) sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara; 6) tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi; 7) Keberadaannya telah dikukuhkan dengan peraturan daerah. Pembatasan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat milik MHA dari masing-masing peraturan tersebut dapat dilihat dalam tabel 1 berikut:

TABEL 1: PENGATURAN PEMBatasan PENGAKUAN HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT

PENGATURAN PEMBatasan HAK ULAYAT	A	B	C	D	E	F	G	H
sepanjang masih hidup / sepanjang kenyataannya masih ada	√	×	√	×	√	√	√	√
selaras dengan perkembangan masyarakat, zaman dan peradaban	√	√	×	√	×	×	√	×
sesuai prinsip NKRI	√	×	×	×	×	×	√	×
berdasarkan atas persatuan bangsa	×	×	√	×	×	×	×	×
sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara	×	×	√	×	√	×	×	√
tidak bertentangan UU dan peraturan yang lebih tinggi	×	×	√	×	×	×	×	√
Keberadaannya telah dikukuhkan dengan peraturan daerah	×	×	×	×	√	×	×	√

Sumber: Data diolah dari UUD NRI 1945, Tap. MPR No. XVII / MPR / 1998, UU Nomor 5 Tahun 1960, UU Nomor 39 Tahun 1999, UU Nomor 41 Tahun 1999, UU Nomor 2 Tahun 2002, UU Nomor 24 Tahun 2003, dan UU Nomor 7 Tahun 2004

Keterangan:

A = UUD NRI 1945

B = Tap. MPR No. XVII/MPR/1998

- C = UU Nomor 5 Tahun 1960
D = UU Nomor 39 Tahun 1999
E = UU Nomor 41 Tahun 1999
F = UU Nomor 2 Tahun 2002
G = UU Nomor 24 Tahun 2003
H = UU Nomor 7 Tahun 2004
" = Diatur dalam peraturan
× = Tidak diatur dalam peraturan

Berdasarkan tabel 1 tersebut, terlihat bahwa Konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) memberikan tiga pembatasan terhadap pengakuan Hak Ulayat MH. Adapun peraturan yang hanya memberikan 1 (satu) pembatasan pengakuan hak Ulayat adalah peraturan yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia, yaitu Tap. MPR No. XVII/ MPR/1998, UU Nomor 39 Tahun 1999 dan UU Nomor 2 Tahun 2002. Sedangkan yang memberikan paling banyak pembatasan terhadap pengakuan hak ulayat (empat pembatasan) yaitu UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA dan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber daya Air.

Persyaratan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA yang diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut masing-masing sektoral tidak sama. Hal ini tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara adil bagi MHA terhadap kepemilikan Hak Ulayatnya sebagai bagian dari Hak Asasi Milik MHA yang berimplikasi pada tidak adanya jaminan perlindungan hukum bagi MHA untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan Hak Ulayat, sebagaimana amanat dari UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1).

3. Pengaturan Pengingkaran Hak Ulayat MHA

Pengingkaran Hak Ulayat MHA diatur dalam: UU Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan; UU Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah; dan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

a. UU Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Pasal 9 ayat (2) "Dalam rangka pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, Pemerintah mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak pengusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem

penyangga kehidupan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.”

Ketentuan Pasal 9 ayat (2) tersebut menunjukkan bahwa penetapan wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan dilakukan secara sepihak oleh pemerintah tanpa mempertimbangkan keberadaan Hak Ulayat MHA yang telah ada sebelumnya;

b. UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 angka 4 dan angka 6 serta Pasal 5 ayat (1) dan (2).

- 1) Pasal 1 angka 4 “Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.”
- 2) Pasal 1 angka 6 “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.”
- 3) Pasal 5 ayat (1) “Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:
 - a. hutan negara; dan
 - b. hutan hak.
- 4) Pasal 5 ayat (2) “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.”

Dari ketentuan UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Pasal 1 angka 4 dan angka 6 serta Pasal 5 ayat (1) dan (2) tersurat dengan tegas bahwa hutan adat adalah merupakan hutan negara sehingga hak ulayat tidak diakui sebagai hak milik MHA. Noer Fauzi Rachman menyebutnya dengan istilah “negrarisasi wilayah adat”.³² Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang diumumkan pada tanggal 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi telah mengoreksi cara pandang terhadap Hak Ulayat yang berupa hutan (hutan Adat) yang merupakan hutan negara³³ sebagaimana diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, dikembalikan menjadi Hak Asasi milik MHA sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 28 I ayat (3).

c. UU Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang:

- 1) Pasal 1 angka 33: “Orang adalah orang perseorangan dan/atau korporasi.”
- 2) Pasal 7 ayat (3) yang menyatakan “Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. ”
- 3) Pasal 60: “Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk: a. mengetahui rencana tata ruang; b. menikmati pertambahan nilai ruang

sebagai akibat penataan ruang; c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya; e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 33, MHA tidak termasuk dalam pengertian orang yang haknya dihormati berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (3) dan bukan termasuk yang mempunyai hak dalam penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 60.

- d. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 13, Pasal 14 ayat (1), Pasal 15 ayat (2) dan Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota huruf Y tentang Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan, Sub urusan: Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil.
- 1) Pasal 13 "Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
 - 2) Pasal 14 ayat (1) "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
 - 3) Pasal 14 ayat (3) "Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
 - 4) Pasal 14 ayat (6) "Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
 - 5) Pasal 15 ayat (1) "Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara

Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

- 6) Lampiran huruf Y UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan, Sub urusan: Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil.
 - a) Kewenangan Pemerintah Pusat:
 - 1) Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.
 - 2) Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
 - 3) Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.
 - 4) Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
 - 5) Penetapan kawasan konservasi.
 - 6) Database pesisir dan pulau-pulau kecil.
 - b) Kewenangan Pemerintah Propinsi:
 - 1) Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - 2) Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
 - 3) Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, wilayah Hak Ulayat meliputi daratan dan perairan, baik perairan darat maupun perairan laut. Bagi MHA yang mempunyai Hak Ulayat dalam bentuk perairan laut, ketentuan Lampiran huruf Y UU Nomor 23 Tahun 2014 khususnya ketentuan mengenai pembagian kewenangan pengelolaan wilayah laut antara pemerintah pusat dengan pemerintah Propinsi telah mengingkari hak ulayat laut dari MHA.

- e. PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 9 ayat (1): Obyek pendaftaran tanah meliputi: a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; b. tanah hak pengelolaan; c. tanah wakaf; d. hak milik atas satuan rumah susun; e. hak tanggungan; f. tanah Negara.

Obyek pendaftaran tanah yang terdapat pada PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memasukkan tanah Hak Ulayat MHA. Tetapi tanah hak pengelolaan dan tanah negara yang merupakan kepemilikan tanah secara publik justru sebagai

obyek dalam pendaftaran tanah, sehingga ada bukti atas kepemilikan tanah. Jika tanah Hak Ulayat MHA bukan sebagai obyek pendaftaran tanah, maka tidak mungkin MHA mempunyai bukti kepemilikan tanah Hak Ulayat.

Pengingkaran terhadap Hak Ulayat MHA secara utuh tersebut tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara adil³⁴ bagi MHA terhadap kepemilikan Hak Ulayatnya sebagai bagian dari Hak Asasi Milik MHA dan tidak memberikan jaminan perlindungan hukum bagi MHA untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan Hak Ulayat. Tidak adanya jaminan kepastian hukum secara adil bertentangan dengan hak asasi sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa ketentuan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat milik Masyarakat Hukum Adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan beragam, yaitu terdapat pengaturan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat HMA secara utuh; pengakuan dan perlindungan yang diberikan setelah beberapa syarat terpenuhi; dan pengingkaran terhadap eksistensi Hak Ulayat. Inkonsistensi pengaturan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA tersebut berimplikasi pada ketidakpastian hukum secara adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana amanat Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan hasil temuan inkonsistensi pengaturan pengakuan dan perlindungan Hak Ulayat MHA tersebut, maka diperlukan harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan sektoral yang berimplikasi terhadap eksistensi Hak Ulayat MHA sehingga memberikan jaminan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Alternatif lainnya adalah dengan membuat Undang-Undang yang khusus mengatur pengakuan dan perlindungan hak-hak MHA sebagaimana perintah Mahkamah Konstitusi.

CATATAN AKHIR

¹ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 2 ayat (2).

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-

022/PUU-I/2003.

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

- ⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.
- ⁵ Disarikan dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18835/mk-hapus-frase-di-muka-sekaligus-; diakses tanggal 25-05-2011>; dan <http://arfpngmi.blogspot.com/2009/01/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html>, diakses tanggal 25-05-2011.
- ⁶ Besse Sugiswati, "Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Masyarakat Adat di Indonesia"; *Jurnal Perspektif*, Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari, hlm. 31.
- ⁷ Nurhidayati, *Pengakuan dan Perlindungan hak-Hak masyarakat Adat Dari Perspektif Hukum Nasional*, Procceding KNIT-2 Nusa Mandiri 346-352, ISBN: 978-602-72850-1-9, hlm. 346.
- ⁸ Direktur Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS, *Kebijakan Nasional Penetapan Tanah Adat/Ulayat*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Realisasi Hak Atas Tanah dan Rumah di Daerah Tertinggal, Kerjasama Bappenas dengan UN Habitat, Jakarta: 15 Januari 2014, hlm. 2.
- ⁹ Lihat Penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) angka II Nomor (1).
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ ICRAF, LATIN dan P3AE-UI, 2001, *Seri Kebijakan I: Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia; Suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan Dalam Era Otonomi Daerah*, hlm. 4.
- ¹² Ratna Artha Windari, Keberpihakan Regulasi Pertanahan Terhadap Hak Masyarakat Adat (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat Di Desa Kubutambahan, Kabupaten Buleleng; *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 3, No. 1, April 2014, hlm. 329.
- ¹³ Fifik Wiryani, 2009, *Reformasi Hak Ulayat*, Malang: Setara Press, hlm. 2.
- ¹⁴ Muazzin, "Hak masyarakat Adat (*Indigenous Peoples*) Atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1-No 2- Tahun 2014, hlm. 324.
- ¹⁵ Rosalina, "Eksistensi Hak Ulayat Di Indonesia", *Jurnal Sasi*, Vol.16. No.3 Bulan Juli - September 2010, hlm. 44.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Nurhidayati, *Loc. Cit.*
- ¹⁸ Nurhidayati, *Pengakuan dan Perlindungan hak-Hak masyarakat Adat Dari Perspektif Hukum Nasional*, Procceding KNIT-2 Nusa Mandiri 346-352, ISBN: 978-602-72850-1-9, hlm. 346.
- ¹⁹ Direktur Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS, *Kebijakan Nasional Penetapan Tanah Adat/Ulayat*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Realisasi Hak Atas Tanah dan Rumah di Daerah Tertinggal, Kerjasama Bappenas dengan UN Habitat, Jakarta: 15 Januari 2014, hlm. 2.
- ²⁰ Dyah Ayu Widowati, dkk, 2014, *Pengakuan dan Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan*, Yogyakarta: STPN Press, hlm. 58-60.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² *Ibid.*
- ²³ Besse Sugiswati, *Op. Cit.*; hlm. 33.
- ²⁴ Peter Mahmud Marzuki; *Penelitian Hukum*; Jakarta: Kencana Prenada Media Group; 2005; hal. 96
- ²⁵ Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 Pasal 4 huruf j Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 Pasal 4 huruf j.
- ²⁶ UU No. 22 Tahun 2001 Pasal 11 ayat (3) huruf p UU No. 22 Tahun 2001 Pasal 11 ayat (3) huruf p.
- ²⁷ UU Nomor 27 Tahun 2003 Pasal 16 ayat (3) huruf a.
- ²⁸ UU Nomor 38 Tahun 2004 Pasal 58 ayat (3) UU Nomor 38 Tahun 2004 Pasal 58 ayat (3).
- ²⁹ UU Nomor 27 Tahun 2007 Pasal 21 ayat (4) huruf b.
- ³⁰ UU No. 39 Tahun 2014 Pasal 12 ayat (1) dan (2) dan Pasal 13.
- ³¹ Noer Fauzi Rachman, "Masyarakat Hukum Adat Adalah ~~Bukan~~ Penyandang Hak, ~~Bukan~~ Subyek Hukum, dan ~~Bukan~~ Pemilik Wilayah Adatnya", *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*; Nomor 33 tahun XVI, hlm. 25.
- ³² Noer Fauzi Rachman, *Op. Cit.*, hlm. 29.
- ³³ Maria Rita Roewiastoeti, "Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012"; *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*; Nomor 33 Tahun XVI, 2014; hlm. 49.
- ³⁴ Noer Fauzi Rachman, "Masyarakat Hukum Adat Adalah ~~Bukan~~ Penyandang Hak, ~~Bukan~~ Subyek Hukum, dan ~~Bukan~~ Pemilik Wilayah Adatnya", *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*; Nomor 33 tahun XVI, hlm. 25.

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL:

- Besse Sugiswati, "Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Masyarakat Adat di Indonesia"; *Jurnal Perspektif*, Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari
- Dyah Ayu Widowati, dkk, 2014, *Pengakuan dan Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan*, Yogyakarta: STPN Press.

- ICRAF, LATIN dan P3AE-UI, 2001, Seri Kebijakan I: Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia; Suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan Dalam Era Otonomi Daerah.
- Maria Rita Roewiastoeti, "Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012"; *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*; Nomor 33 Tahun XVI, 2014.
- Muazzin, "Hak masyarakat Adat (*Indigenous Peoples*) Atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1-No 2- Tahun 2014.
- Noer Fauzi Rachman, "Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subyek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya", *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*; Nomor 33 tahun XVI.
- Nurhidayati, *Pengakuan dan Perlindungan hak-Hak masyarakat Adat Dari Perspektif Hukum Nasional*, Proceeding KNIT-2 Nusa Mandiri 346-352, ISBN: 978-602-72850-1-9.
- Ratna Artha Windari, "Keberpihakan Regulasi Pertanahan Terhadap Hak Masyarakat Adat (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat Di Desa Kubutambahan, Kabupaten Buleleng; *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 3, No. 1, April 2014.
- Rosalina, "Eksistensi Hak Ulayat Di Indonesia", *Jurnal Sasi*, Vol.16. No.3 Bulan Juli - September 2010.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.
- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan;
- Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

BUKU REFERENSI

- Fifik Wiryani, 2009, *Reformasi Hak Ulayat*, Malang: Setara Press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005 *Penelitian Hukum*; Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- PUTUSAN HAKIM**
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013
- Makalah Seminar
- Direktur Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS, *Kebijakan Nasional Penetapan Tanah Adat/Ulayat*, Makalah disampaikan pada Lokakarya Realisasi Hak Atas Tanah dan Rumah di Daerah Tertinggal, Kerjasama Bappenas dengan UN Habitat, Jakarta: 15 Januari 2014.
- Internet
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18835/mk-hapus-frase-di-muka-sekaligus-; diakses tanggal 25-05-2011;>
- <http://arfpgmi.blogspot.com/2009/01/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html, diakses tanggal 25-05-2011.>

PUTRI ANGGIA
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta,
Jl. Brawijaya, Tamantirto, Kasihan,
Bantul, DY,
Email:
putrianggia_email_address@yahoo.com

Perlindungan Hukum dalam Pungutan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor di Daerah Istimewa Yogyakarta

ABSTRAK

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor merupakan jenis pajak daerah, dengan objek pajak adalah bahan bakar kendaraan. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor merupakan pajak daerah yang dikenakan secara langsung kepada konsumen bahan bakar, baik konsumen pribadi maupun sebagai badan usaha. Pengenaan pajak ini berbeda kebijakannya terhadap masing-masing subjek hukumnya, namun demikian terhadap konsumen pribadi mayoritas subjek pajak tidak mengetahui bahwasannya dikenakan pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Pada kenyataannya pajak bahan bakar kendaraan bermotor dikenakan bersamaan dengan nilai nominal per liter dari bahan bakar yang diperjualbelikan di pasaran. Pada prinsipnya pengenaan pajak seyogyanya diketahui dan dipahami oleh subjek pajak, di mana subjek pajak dalam perihal kasus ini juga sebagai konsumen, dalam hal sebagai konsumen juga mendapatkan hak perlindungan konsumen. Pengelolaan Bahan bakar kendaraan dilakukan oleh Pemerintah secara monopoli dengan dasar bahwa sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dikelola oleh Negara dan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Salah satu bentuk usaha memberikan kesejahteraan adalah dengan adanya perlindungan hukum. Permasalahan yang dihadapi adalah perlindungan hukum terhadap rakyat dalam pungutan pajak bahan bakar kendaraan bermotor yang dirasakan kurang. Penelitian ini menggunakan metode secara normatif, data dikumpulkan dengan mengacu pada data pustaka, laporan-laporan, dan sumber media masa tertulis. Rekomendasi penyelesaiannya, dengan pungutan pajak bahan bakar kendaraan bermotor yang dirasakan adil baik secara sosiologis bagi rakyat. Kata kunci: Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, pajak daerah, perlindungan hukum.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai Negara hukum (*rechstaat*) mempunyai tujuan yang tercantum pada aturan dasar negara atau aturan pokok Negara (*verfassungsnorm*)

Undang-undang Dasar, lebih tepatnya pada pembukaan Undang-undang Dasar.¹ Tujuan Pemerintah negar Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam mewujudkan tujuan untuk tercapainya kesejahteraan umum, Pemerintah Negara Indonesia banyak melakukan kebijakan. kebijakan-keibjkan tersebut antara lain adalah dengan meningkatkan pembiayaan Pemerintahan dan pembangunan Daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah khususnya bersal dari pajak daerah.² Salah satu jenis pajak daerah tersebut adalah Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB). PBB-KB merupakan pajak daerah propinsi, yaitu pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air.³

Bentuk kebijakan Pemerintah Negara Indonesia lainnya adalah kebijakan perubahan harga jual eceran bahan bakar minyak dalam negeri.⁴ Kebijakan ini terus dilatarbelakangi oleh terus meningkatnya harga minyak internasional, sehingga diperlukan finansial yang cukup untuk mengimpor Bahan Bakar Minyak (BBM). Pada dasarnya, kenaikan harga minyak internasional memberikan dua dampak bagi perekonomian Indonesia. Pada satu pihak menguntungkan karena meningkatnya penerimaan dari minyak, di lain pihak menimbulkan masalah karena meningkatnya sbsubsidi Pemerintah dan meningkatnya biaya produksi bagi dunia usaha, karena BBM untuk industry tidak lagi disubsidi Pemerintah.

Pada kenyataannya kebijakan harga jual eceran BBM lebih menimbulkan permasalahan. Empat puluh persen dari penduduk Indonesia yang tadinya berada di atas garis kemiskinan (10,5% dari total penduduk), dengan kenaikan harga BBM ini akan turun statusnya menjadi masyarakat miskin. Hal ini disebabkan BBM tersebut membebani kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Ongkos angkutan umum otomatis lebih tinggi darisebelumnya diikuti dengan naiknya harga kebutuhan pokok sehari-hari.

Dua kebijakan di atas memiliki objek yang sama yaitu Bahan Bakar Minyak (BBM). Berdasarkan paparan di atas harga BBM sangat signifikan dalam mempengaruhi kelangsungan hidup penduduk. BBM dalam pemakaiannya dikenakan pajak, baik pajak pusat maupun pajak daerah. Dalam pengolahan

dan pengelolaannya, BBM dikenakan pajak pusat yaitu Pajak Pertambahan Nilai (PPN)⁵ dan pajak daerah yaitu Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB)⁶, sehingga terhadap objek yang sama yaitu BBM dikenakan lebih dari satu pajak. Pajak-pajak tersebut dibebankan kepada konsumen langsung. BBM sebagai kebutuhan pokok di zaman modern ini ternyata sangat kompleks dalam penentuan harga jual eceran langsung kepada rakyat sebagai konsumen. Harga jual eceran tersebut lebih cenderung memberatkan rakyat dalam memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Tujuan Pemerintah Negara Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum jauh dari keberhasilan.

Pemerintah dalam menentukan kebijakan-kebijakannya mempunyai pertimbangan yang luas dan matang. Salah satu tujuan umum pada setiap kebijakan Pemerintah tersebut tidak terlepas dari perlindungan hukum terhadap rakyat karena hakikat dari setiap produk hukum adalah memberikan perlindungan hukum terhadap subjek hukumnya. Rakyat merupakan subjek hukum dalam hubungan hukum dengan Pemerintah. Dalam hubungan hukum, masing-masing subjek hukum mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum. Di samping perlindungan hukum sebagai hak rakyat, sudah menjadi kewajiban Pemerintah sebagai aparat publik untuk mewujudkannya. Pada Peraturan Pemerintah mempunyai dasar tujuan tersendiri dalam penerapannya yang tidak lain adalah untuk kepentingan umum, jika pada kenyataannya tidak dapat tercapai atau kurang berhasil sesuai harapan, bahkan menjadi menyimpang maka perlindungan hukum tidak dapat terpenuhi. Perlindungan hukum dalam pembahasan ini selain dipandang dari pengenaan pajak terhadap BBM juga dapat dipandang dari realisasi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah⁷ dan peraturan yang terkait pada hierarki di atasnya.

PEMBAHASAN

A. PAJAK DAERAH

Pajak merupakan suatu kebijakan Pemerintah dalam bidang keuangan Negara. Definisi pajak bermacam-macam menurut para ahli, tetapi dapat disimpulkan ciri-ciri pokok yang melekat pada pengertian pajak, adalah: (a) pajak dipungut berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya memaksa; (b) dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh Pemerintah; (c) pajak dipungut oleh Negara baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah; (d) pajak diperuntukkan bagi

pengeluaran-pengeluaran Pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk *public investment*; (e) pajak dapat pula mempunyai tujuan selain budgeter, yaitu mengatur.⁸

Pajak digolongkan ke beberapa jenis kelompo, yaitu menurut golongan (pajak langsung dan pajak tidak langsung), menurut sifatnya (Pajak subjektif dan pajak objektif), dan menurut lembaga pemungutnya (pajak pusat dan pajak daerah). Berdasarkan lembaga pemungutnya, pajak pusat adalah pajak yang dipungut oleh Pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara, sedangkan pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.⁹

Daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup untuk dapat memiliki keuangan yang memadai. Dalam hal ini daerah dapat memperoleh melalui beberapa cara yaitu: "pertama, Pemerintah daerah dapat mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah diresstui pemerintah pusat; Kedua, Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pada uang atau bank melalui pemerintah pusat; Ketiga, ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah; keempat, Pemerintah daerah dapat menambah tariff subsidi dari pusat."¹⁰

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-udnang tentang pajak daerah dan retribusi daerah¹¹ adalah "luran wajib yang dilakukan orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pembangunan daerah."

Prof Dr. Rochmat Soemitro, S.H merumuskan pajak daerah sebagai pajak local atau pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, sperti propinsi, kotapraja, kabupaten. Ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan sebagai berikut: Pajak Daerah berasal dari pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah sebagai pajak daerah; penyerahan dilakukan berdasarkan UU; pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan UU dan atau peraturan hukum lainnya.¹²

Peranan pajak daerah bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Rochmat Soemitro mengemukakan bahwa dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga Nampak dalam fungsinya yang budgetair, pajak daerah dan pajak pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dan

pajak pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah di samping subsidi, merupakan sumber pendapatan daerah yang penting.¹³

Dalam pengaturannya untuk mencegah pemungutan pajak ganda yang akibatnya sangat memberatkan WP (pungutan pajak ganda terjadi apabila suatu objek dikenakan pajak sejenis untuk kedua kalinya, meskipun dengan nama lain) menurut R. Santoso Brotodihardjo, perlu adanya penggalian lapangan pajak daerah oleh Negara, sehingga tidak terjadi overlapping dan asas pemungutan pajak “keadilan” dapat tercapai.¹⁴

Pajak daerah terbagi ke dalam pajak daerah tingkat I (propinsi) dan pajak daerah tingkat II (kabupaten). Dalam hal ini pajak propinsi dan pajak kabupaten terbagi dalam beberapa jenis yaitu sebagai berikut: (a) Jenis pajak propinsi terdiri dari: Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan; (b) Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari: Pajak hotel, Pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C, pajak parkir.¹⁵

B.PAJAK BAHAN BAKAR KENDARAAN BERMOTOR (PBB-KB)

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah pajak daerah tingkat propinsi. Jenis pajak ini jarang dibicarakan, padahal pajak ini cukup menarik untuk dibahas karena objek pajaknya termasuk kebutuhan pokok di dalam kehidupan modern ini, sehingga Pemerintah banyak berperan dalam menentukan segala kebijakan-kebijakan penggunaannya, termasuk pengenaan pajak maupun penentuan harga jual eceran langsung untuk dikonsumsi langsung oleh rakyat. Untuk penjelasan selanjutnya tata cara pemungutan, penyetoran, dan pelaporan pajak bahan bakar kendaraan bermotor¹⁶ mengenai pengertian-pengertian yang berkaitan dengan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang selanjutnya disingkat PBB-KB adalah pajak atas bahan bakar yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air, PERTAMINA dan produsen lainnya merupakan penyedia bahan bakar kendaraan bermotor untuk pemakaian BBM oleh konsumen. Lembaga penyalur objek pajak ini antara lain, Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU), Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk ABRI (SPBA), Agen Pre-

mium dan Minyak Solar (APMS), Premium Solar Packade Dealer, Stasiun Pengisian Bahan Bakar Bunker (SPBB), Stasiun Pengisian Bahan Bakar Gas (SPBG). PERTAMINA dan penyedia bahan bakar kendaraan bermotor lainnya sebagai pemungut Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang selanjutnya disebut dengan pemungut, sedangkan objek PBB-KB adalah bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air. Subjek PBB-KB adalah konsumen bahan bakar kendaraan bermotor. Wajib PBB-KB yaitu subjek yang langsung membayar pajak, adalah orang pribadi dan atau yang menggunakan bahan bakar kendaraan bermotor. Perhitungan dasar pengenaan PBB-KB yaitu pada nilai jual bahan bakar kendaraan bermotor. Nilai jual sebagaimana dimaksud adalah harga jual sebelum dikenakan PPN dan PBB-KB. Tarif PBB-KB ditetapkan sebesar 5% (lima persen). PBB-KB dipungut di wilayah Daerah Propinsi. Wilayah Propinsi sebagaimana dimaksud, didasarkan pada tempat Lembaga Penyalur dan Konsumen Langsung bahan bakar kendaraan bermotor berada.¹⁷

C. PENGERTIAN PERLINDUNGAN HUKUM

Pengertian perlindungan hukum pada setiap literature yang membahas tentang perlindungan hukum mempunyai pengertian yang berbeda-beda. Hal ini disebabkan setiap Penulis menyesuaikan dengan hubungan hukum yang terbentuk antara subjek hukum. Perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya tempat berlindung atau hak (perbuatan) memperlindungi, sedangkan hukum dapa didefinisikan sebagai keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹⁸ Pengertian Perlindungan hukum dengan memandang hubungan hukum secara umum, berdasarkan pemaparan sebelumnya yaitu, perlindungan hukum merupakan hak bagi setiap orang yang dijamin Negara, yang apabila hak tersebut dilanggar dapat menimbulkan konsekuensi hukum.¹⁹

Perlindungan hukum dibedakan menjadi perlindungan hukum dalam bidang perdata dan perlindungan hukum dalam bidang publik. Pembedaan ini berdasarkan sifat dan kedudukan Pemerintah (sebagai salah satu subjek hukum) dalam melakukan tindakan hukum. Pemerintah memiliki dua kedudukan

hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum public (*publiek rechtspersoon, public legal entity*) dan sebagai pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan Pemerintah. Ridwan H.R menjelaskan bahwa ketika Pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika Pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi Negara.²⁰

Perlindungan hukum dalam bidang perdata, di mana salah satu subjek hukumnya adalah Pemerintah, kapasitas Pemerintah di sini adalah untuk melaksanakan hubungan keperdataan. Permasalahannya apakah Pemerintah dapat digugat di depan hakim perdata. Dalam bukunya Riwan H.R menjelaskan pemaparan Kranenburg mengenai 7 konsep permasalahan apakah Negara dapat digugat di muka hakim perdata. Dari 7 konsep tersebut terdapat 4 konsep yang sesuai dengan penulisan ini. Yaitu oertama, konsep yang membedakan Negara sebagai penguasa dan Negara sebagai fiskus. Sebagai penguasa Negara tidak dapat digugat dan sebaliknya sebagai fiskus Negara dapat saja digugat. Konsep yang kedua adalah konsep yang menyetengahkan kriteria sifat hak, yakni apakah suatu hak dilindungi oleh hukum publik ataukah oleh perdata. Konsep ketiga, konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) sebagai dasar untuk menggugat Negara. Konsep ini tidaklah mememasalahkan apakah yang dilanggar itu peraturan hukum public ataukah peraturan hukum perdata. Sedangkan yang keempat, konsep yang menyetengahkan suatu asumsi dasar bahwa Negara dan alat-alatnya bertanggungjawab terhadap segala tindak tanduknya, apapun aspeknya (hukum public maupun hukum perdata), memperhatikan tingkah laku manusiawi normal.²¹ Perlindungan hukum terhadap tindakan hukum Pemerintah, dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat dari badan hukum publik, dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan Pemerintah dalam hal ini tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata yaitu sejajar, sehingga Pemerintah dapat menjadi tergugta maupun Penggugat. Dengan kata lain, hukum perdata memberikan perlindungan yang sama baik kepada Pemerintah maupun seseorang atau badan hukum perdata.²²

Pada perlindungan hukum dalam bidang publik, hubungan hukum antara para subjek hukum (Pemerintah dengan rakyat) adalah tidak seimbang. Pemerintah memaksakan kehendaknya (melalui peraturan yang dikeluarkan olehnya) secara sepihak. Menurut Ridwan H.R. bersifat sepihak karena dilakukan

tidaknya suatu tindakan hukum Pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari Pemerintah.²³ Keputusan dan ketetapan sebagai instrument hukum Pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga Negara, apalagi dalam Negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga Negara, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga Negara terhadap tindakan hukum Pemerintah.²⁴ Dalam penjelasannya, Ridwan H.R memandang tindakan hukum Pemerintah di sini sebagai tindakan administrasi Negara, sehingga Ridwan HR membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam bidang public ke dalam 2 macam perlindungan, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif.²⁵ Perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan.²⁶

D. SISTEM PERLINDUNGAN HUKUM BAGI RAKYAT DALAM PUNGUTAN PAJAK BAHAN BAKAR KENDARAAN BERMOTOR DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Perlindungan hukum dalam hubungan hukum antara rakyat dengan Pemerintah dapat ditinjau dari pemberlakuan secara konkret suatu produk hukum. Adapun tujuan pokok dari hukum adalah Adapun tujuan pokok dari hukum adalah menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan dapat melindungi kepentingan manusia.²⁷

Pembahasan mengenai perlindungan hukum terhadap PBB-KB dapat dipandang dari objek pajak dan Subjek Pajaknya. Objek PBB-KB merupakan produk yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga perlindungan hukum seyogyanya sdah diupayakan oleh Pemerintah sejak pengelolaan yaitu sebelum sampai ke tangan rakyat sebagai konsumen. Rakyat dalam pembahasan ini mempunyai kedudukan sebagai Subjek Pajak dan konsumen. Pada penulisan hukum ini memaparkan perlindungan hukum terhadap rakyat sebagai Subjek Pajak dan rakyat sebagai konsumen dalam pungutan PBB-KB.

Perlindungan hukum terhadap WP dengan upata keberatan dan banding

sebagai penyelesaian sengketa pajak. Sengketa pajak adalah sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara WP atau penanggung pajak dengan Pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada Pengadilan Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan pajak dengan surat paksa.²⁸

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat diketahui bahwa, perlindungan hukum berupa keberatan dan gugatan tanpa adanya objek sengketa yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat maka tidak dapat diajukan sengketa sedangkan, dalam PBB-KB WP dalam membayar pajaknya tidak terlibat langsung dengan fiskus dan tidak terdapat keutusan sebagai objek sengketa yang ditujukan kepada WP secara langsung. Selain itu, WP tidak mengetahui adanya pungutan pajak ini maka, perlindungan hukum dengan upaya keberatan dan banding dalam PBB-KB jika diperhatikan tidak dapat diupayakan oleh WP melainkan Wajib Pungut yang terlibat langsung secara administrasi dengan fiskus. Dalam hal ini menunjuk Wajib Pungut PERTAMINA yang melaporkan dan menyetorkan PBB-KB.

Perlindungan hukum terhdap rakyat sebagai Subjek Pajak dalam pungutan PBB-KB dapat ditelaah pada realisasi alokasi pendapatan pajak ini, berdasarkan hasil wawancara pegawai BPKD, yang menjelaskan bahwa reaisasi alokasi pendapatan pajak daerah berdasarkan intensitas kepentingan di lapangan. Pada kenyataannya realisasi alokasi pajak Daerah belum mencapai target yang bias dirasakan oleh masyarakat khususnya masyarakat marginal dan masyarakat miskin. Bahwa di Daerah Istimewa Yogyakarta realisasi tersebut masih berpihak kepada para pengusaha terbukti dalam penyusunan kebijakan propinsi di DIY yang berkaitan pajak, mayoritas yang menjadi korban adalah masyarakat miskin dan marginal menurut data pengaduan dan laporan di LBH Yogyakarta.²⁹

Dari paparan di atas, dapat diketahui bahwa hak rakyat setelah menunaikan kewajibannya dengan membayar pajak belm didapatkan secara merata terhadap realisasi alokasi pajak. Realisasi pendapatn daerah digunakan pada sarana dan prasarana kepentingan umum dengan dasar penyelenggaraan kepentingan umum tetapi di masyarakat terdapat bermacam-macam kelas ekonomi yang mengidentifikasi tingkat kesejahteraan masing-masing sehingga, pemerataan realisasi alokasi pendapatan perlu dipertimbangkan. Hal ini agar dapat tercapai kesejahteraan umum.

Rakyat sebagai subjek pajak dalam perlindungan hukum pungutan PBB-KB mempunyai hak dasar untuk memperoleh informasi.³⁰ Pelaporan dan penyeteroran pemakaian bahan bakar kendaraan bermotor dan perhitungan PBB-KB murni dilakukan oleh PERTAMINA sehingga, BPKD tinggal menerima laporan saja. Oleh karena itu keterangan lengkap ada pada PERTAMINA. Namun dalam perolehan data maupun informasi yang dilakukan oleh BPKD maupun pihak luar sulit untuk mengaksesnya. PERTAMINA adalah BUMN yang pada hakikatnya lebih berorientasi pada pelayanan publik, berbeda dengan badan usaha swasta yang lebih berorientasi profit. Peran PERTAMINA sangat penting dikarenakan hak monopoli yang dimilikinya atas pengelolaan dan penyaluran bahan bakar kendaraan bermotor di seluruh Indonesia. PERTAMINA sebagai BUMN, maka dalam pengelolaan kegiatan di PERTAMINA harus dapat pertanggungjawaban kepada seluruh rakyat Indonesia secara berkala. Agar ada pertanggungjawaban kepada public dibutuhkan pengelolaan yang transparan dan partisipatif, termasuk dalam hal untuk mendapatkan setiap informasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut oleh PERTAMINA.³¹

Dari pemaparan di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum dalam bentuk hak untuk mendapatkan informasi tidak didapatkan pada akses informasi dan data PBB-KB kecuali data dan informasi di BPKD. Dalam hal ini PERTAMINA bersikap tertutup.

Dalam hubungan hukum yang bersifat publik, maka rakyat berkedudukan sebagai konsumen. Hal ini disebabkan terdapat hubungan jual beli pada penyampaian objek pajak ke subjek pajak. Hubungan hukum perjanjian jual beli merupakan hubungan hukum keperdataan, sehingga perlindungan hukum dapat ditinjau dari perlindungan konsumen. Bentuk-bentuk perlindungan konsumen bagi rakyat sebagai konsumen objek pajak PBB-KB dapat berupa: konsumen berhak mendapatkan barang sesuai dengan harga jual artinya kualitas barang sepadan dengan harga yang dipatok oleh produsen.³²

Dari paparan di atas, dapat diketahui bahwa Pemerintah berwenang dalam menerapkan kebijakan perpajakan terhadap bahan bakar kendaraan bermotor dalam pertimbangannya sebagai production cost atau penutupan biaya lainnya. Namun, perlu diperhatikan hak-hak konsumen sesuai yang tercantum pada pasal 4 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Hal ini ditambah lagi dengan kedudukan konsumen sebagai rakyat, yang mempunyai

hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari Pemerintah.

Bentuk konkret perlindungan hukum di sini di antaranya pemerintah dari Departemen Metrologi secara rutin dalam waktu periodik 6 bulan sekali melakukan pemeriksaan terhadap ukuran literan SPBU-SPBU dan kemurniannya. Departemen Metrologi merupakan suatu departemen Negara yang mempunyai kewenangan untuk menera. Menera ialah hal menandai dengan tanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya yang belum dipakai.³³

Hal lain yang menjadi alasan perlunya perlindungan hukum bagi rakyat adalah bahwa kedudukan konsumen dalam mengkonsumsi bahan bakar kendaraan bermotor sebagai bahan pokok mempunyai daya beli, sehingga untuk sebagian rakyat bahan bakar kendaraan bermotor merupakan kebutuhan hidup yang primer.³⁴

Dari paparan-paparan di atas, dapat diketahui bahwa konsumen dalam mengkonsumsi bahan bakar kendaraan bermotor sebagai bahan pokok mempunyai daya beli rendah disebabkan karena produsen penyedia produk di sini adalah tunggal yaitu karena produsen penyedia produk di sini adalah tunggal yaitu PERTAMINA. Perlindungan hukum yang perlu diberikan adalah dengan memperhatikan perbedaan-perbedaan kelas masyarakat agar keadilan dapat tercapai secara objektif. Upaya perlindungan hukum diperlukan dalam konkretisasi penerapan pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.

Perlindungan hukum terhadap kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah dilakukan dengan mengeluarkan *special threatment* terhadap perusahaan yang dikenakan PBB-KB sehingga *output*-nya tidak langsung membebani konsumen, selain itu Pemerintah juga perlu untuk mengklasifikasi pembebanan pajak PBB-KB terhadap sektor industri.³⁵

Berdasarkan paparan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum yang dapat diupayakan dengan adanya kebijakan pungutan PBB-KB untuk sektor industry adalah pengklasifikasian terhadap sektor industry yang hendak dikenakan pajak dengan harus mempertimbangkan produk dan konsumen.

Dari berbagai papran, analisis dan pembahasan beberapa sub bab di atas

dapat diketahui bahwa pada kebijakan pungutan PBB-KB terdapat ketidaksesuaian pada landasan sosiologis yaitu kurangnya sosialisasi oleh Pemerintah. Ketidaksesuaian ini sama halnya dengan asas setiap orang dianggap tahu undang-undang (*iedereen wordt geacht de wet te kennen, nemo ius ignorare consetur*) yang tidak tercermin dalam pungutan PBB-KB. Namun demikian, ketidaksesuaian tersebut tidak mempengaruhi pemerintah dalam penerapan pungutan PBB-KB karena diterbitkan kebijakan berikutnya yaitu penegasan terhadap pungutan PBB-KB untuk industri. Sistem perlindungan hukum bagi rakyat di DIY terhadap pungutan PBB-KB dalam realisasi alokasi PBB-KB belum secara merata dirasakan oleh setiap lapisan masyarakat. Perlindungan hukum untuk mendapatkan informasi sebagai hak dasar manusia tidak tercermin dari sikap PERTAMINA yang tidak transparan dan tidak partisipatif. Perlindungan hukum bagi rakyat sebagai konsumen dalam pungutan PBB-KB belum terealisasi secara penuh. Hal ini dapat diketahui dari PERTAMINA sebagai produsen tunggal bahan bakar kendaraan bermotor menjadikan rakyat tidak memiliki pilihan. Selain itu juga dapat diketahui dari penerapan kebijakan PBB-KB untuk sektor industri kurang memihak pada konsumen produk industri tersebut.

PENUTUP

1. KESIMPULAN

Kebijakan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor terdapat ketidaksesuaian pada landasan sosiologis yaitu kurangnya sosialisasi oleh pemerintah dan penerapan asas setiap orang dianggap tau undang-undang (*iedereen w ordt geacht de wet te kennen, nemo ius ignorare consetur*) Namun demikian, ketidaksesuaian tersebut tidak mempengaruhi pemerintah dalam penerapan pungutan PBB-KB karena diterbitkan kebijakan terbaru yaitu penegasan terhadap pungutan PBB-KB untuk sektor industri. Sistem perlindungan hukum bagi rakyat di DIY terhadap pungutan PBB-KB dalam realisasi belum secara merata dirasakan oleh setiap lapisan ekonomi masyarakat. Perlindungan hukum untuk mendapatkan informasi sebagai hak dasar manusia tidak tercermin dari sikap PERTAMINA yang tidak transparan dan tidak partisipatif. Perlindungan hukum bagi rakyat sebagai konsumen dalam pungutan PBB-KB belum terealisasi secara penuh. Hal ini dapat diketahui dari PERTAMINA sebagai produsen tunggal bahan bakar kendaraan bermotor dan dari penerapan kebijakan PBB-KB untuk sektor industri yang kurang memihak pada konsumen produk industri tersebut.

2. SARAN

BPKD seyogyanya melakukan sosialisasi secara merata dan menyeluruh kepada rakyat DIY terhadap pungutan PBB-KB. BPKD atau Pemerintah Daerah mengupayakan PERTAMINA untuk bersikap transparan dan partisipatif dalam pemberian informasi maupun data mengenai PBB-KB.

Pemerintah pusat seyogyanya mengusahakan perlindungan hukum pada pencegahan monopoli pengelolaan bahan bakar kendaraan bermotor dengan pengelolaan oleh produsen lebih dari satu sedangkan Pemerintah Daerah seyogyanya merealisasikan alokasi pendapatan pajak secara merata pada setiap lapisan ekonomi masyarakat.

BIOGRAFI

Lahir di Mataram, 30 Desember 1984. Penulis adalah dosen Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum UMY (FH UMY). Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, (FH UGM) Yogyakarta pada tahun 2007. Meraih gelar Magister Hukum dari Program Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tahun 2016. Karir sebagai dosen di UMY dimulai tahun 2017 sampai sekarang. Di samping mengajar di FH UMY, penulis juga aktif melakukan penelitian, mengikuti seminar dan workshop di bidang Hukum administrasi Negara.

CATATAN AKHIR

- ¹ Undang-undang Dasar Tahun 1945
- ² Penjelasan Umum, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Bermotor Umum
- ³ Marihot P. Siahaan, 2005, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT Raja rafindo Persada, Jakarta, hlm. 195.
- ⁴ Peraturan Presiden No,or 55 tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2006.
- ⁵ Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 409a/KMK.04/1990 tentang Tata Cara Pemungutan Pembayaran dan Pelaporan Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Bahan Bakar Minyak, Bukan Bahan Bakar Minyak, Produk Lain dan Pelayanan Jasa oleh PERTAMINA
- ⁶ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2002 tentang Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- ⁷ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 2011 tentang Pajak Daerah
- ⁸ Waluyo, Wirawan B Ilyas, 2003, *Perpajakan Indonesia*, PT. Salemba Empat, Jakarta, hlm. 5
- ⁹ Mardiasmo, 2000, *Perpajakan Edisi Revisi Tahun 2001*, Andi Yogyakarta, hlm. 6-7
- ¹⁰ Devas Nick, dkk, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UII Press, Jakarta, hlm. 150.
- ¹¹ Ayat 6 Pasal 1 Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- ¹² Rochmat Soemitro, 2010, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pendapatan*, Eresco, Jakarta, hlm. 29.
- ¹³ *Ibid*, hlm. 3.
- ¹⁴ R. Santoso Brotodihardjo, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Yogyakarta, hlm. 104
- ¹⁵ Pasal 2 Udnang-undang Nomor 28 tahun 2009

- tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- ¹⁶ Pasal 1-7 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2002 tentang Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- ¹⁷ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2002 tentang Tata Cara Pemungutan, Penyetoran Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- ¹⁸ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 40.
- ¹⁹ Sigid Rianto, tth. *Laporan Hasi Penelitian*, FH UGM, hlm. 14.
- ²⁰ Ridwan H.R, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- ²¹ *Ibid*, hlm. 213-214
- ²² *Ibid*, hlm. 216-217
- ²³ *Ibid*, hlm. 217
- ²⁴ *Ibid*, hlm. 217
- ²⁵ *Ibid*, hlm. 219
- ²⁶ *Ibid*, hlm. 219
- ²⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit*, hlm. 71
- ²⁸ Angka 5 Pasal 1 Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak
- ²⁹ Data dan Laporan Pengaduan LBH Yogyakarta oleh Iwan Kurniawan, S.H sebagai Ka.Bid Operasional/ Ka.Div Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya LBH Yogyakarta
- ³⁰ Pasal 28 F Undang-undang Dasar 1945
- ³¹ Laporan LBH Yogyakarta oleh Iwan Kurniawan, S.H sebagai Ka.Bid Operasional/Ka.Div Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya LBH Yogyakarta
- ³² Huruf b Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- ³³ Huruf q Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 tahun 1981 tentang Metrologi Legal
- ³⁴ Laporan LKY oleh Bapak Widiyanto, S.H., M.H., sebagai Anggota Dewan Pengurus Lembaga Konsumen Yogyakarta dan Tenaga Pengajar Hukum Pengajar Hukum Perlindungan Konsumen Universitas Atmajaya
- ³⁵ *Ibid*
- dan Pendapatan*, Eresco, Jakarta.
- R. Santoso Brotodihardjo, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Yogyakarta.
- Sigid Rianto, tth. *Laporan Hasi Penelitian*, FH UGM.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Ridwan H.R, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Waluyo, Wirawan B Ilyas, 2003, *Perpajakan Indonesia*, PT. Salemba Empat, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 2 tahun 1981 tentang Metrologi Legal

Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Bermotor Umum

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2002 tentang Tata Cara Pemungutan,

Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 409a/KMK.04/1990 tentang Tata Cara Pemungutan Pembayaran dan Pelaporan Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Bahan Bakar Minyak, Bukan Bahan Bakar Minyak, Produk Lain dan Pelayanan Jasa oleh PERTAMINA

Peraturan Presiden No,or 55 tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2006.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 2011 tentang Pajak Daerah

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Devas Nick, dkk, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UII Press, Jakarta.
- Mardiasmo, 2000, *Perpajakan Edisi Revisi Tahun 2001*, Andi Yogyakarta.
- Marihot P. Siahaan, 2005, *Pajak Daerah dan Rretribusi Daerah*, P.T Raja rafindo Persada, Jakarta.
- Rochmat Soemitro, 2010, *Dasar-dasar Hukum Pajak*

SYAMSULALAM
Alumni Fakultas Hukum UMI,
Email: syamsulalam2906@gmail.com

Kepercayaan Transenden (Trancendental Trust) Masyarakat Indonesia Terhadap Kebijakan Kenaikan Harga BBM Berdasarkan Amanat Pancasila dan UUD 1945: Pendekatan Pareto dan Kaldor-Hicks Efficiency

ABSTRAK

Kebijakan merupakan sebuah konsep dasar atau asas untuk melaksanakan sebuah kepemimpinan, akan tetapi sebuah kebijakan oleh pemerintah tidak lain agar masyarakat memperoleh kemanfaatan (kemaslahatan) sesuai amanat UUD 1945 yang berbunyi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial,” tetapi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah baru-baru mengusik masyarakat Indonesia yakni kebijakan kenaikan harga BBM yang dianggap memberikan dampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat, dengan mana kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah mulai memudar akibat kebijakan tersebut, oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kepercayaan transenden (*trancendental Trust*) masyarakat terhadap kebijakan kenaikan harga BBM melalui pendekatan Pareto dan *Kaldor Hicks Efficiency*, dalam Pareto *Efficiency* menekankan apakah kebijakan akan menimbulkan keadaan yang lebih baik dengan tidak mengakibatkan pihak lain bertambah buruk (*worsed off*) sedangkan konsep Kaldor-Hicks *Efficiency* menekankan apakah kebijakan menghasilkan sebuah keuntungan bagi mereka yang cukup mengalami perubahan itu sehingga dapat memberikan kompensasi kepada masyarakat yang dirugikan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian riset pustaka dengan melakukan telah pustaka, baik buku, jurnal dan sumber referensi lainnya yang berkaitan dengan objek yang diteliti, berdasarkan hasil penelitian bahwa kepercayaan transenden masyarakat Indonesia berdasarkan pendekatan Pareto dan *Kaldor- Hicks Efficiency* terhadap kebijakan pemerintah atas kenaikan harga BBM menimbulkan kepercayaan negatif (*negatif trust*) karena kebijakan yang dikeluarkan dianggap merugikan masyarakat dan berimplikasi pada kemampuan daya beli masyarakat.

Kata Kunci: *Kaldor- Hicks Efficiency*, Kebijakan, Pareto *Efficiency*.

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan kenaikan harga BBM dengan alasan bahwa subsidi BBM yang nilainya mencapai 240 triliun membuat ruang fiskal menjadi sangat terbatas mengakibatkan alokasi dana kepada sektor lainnya menjadi tidak maksimal dan subsidi tersebut tidak tepat sasaran, sebagian pihak mendukung dan sebagian pihak lainnya menolak dengan berbagai macam argumentasi berdasarkan pernyataan Ekonom Institute For Development of Economic and Finance (Indief) Enny Sri Hartaty, bahwa pemerintah mengalami dilema akibat persoalan-persoalan ekonomi yang melanda Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Pertamina (persero) telah menaikkan harga BBM nonsubsidi Pertamina series pada tanggal 24 Februari 2018 yang memperoleh kritikan dan perdebatan keras dari masyarakat sebab dianggap hal tersebut tidak disosialisasikan kepada masyarakat, menurut PT Pertamina hal ini dilakukan karena mengikuti Peraturan Presiden Republik Indonesia (RI) Nomor 191 Tahun 2014 tentang penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan bakar Minyak yang ditandatangani oleh Presiden Jokowi pada tanggal 31 Desember 2014. Oleh karena itu dalam penelitian menawarkan sebuah konsep bagaimana kepercayaan transenden (*transcendental trust*) masyarakat terhadap kebijakan kenaikan BBM oleh pemerintah dalam pendekatan Pareto dan Kaldor Hicks *Efficiency*, tujuan penelitian untuk mengetahui kepercayaan transenden (*transcendental trust*) masyarakat terhadap pemerintah, sehingga dengan adanya penulisan atau penelitian ini diharapkan dapat memberikan cakrawala ilmu pengetahuan serta dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah

1. KEPERCAYAAN TRANSENDEAN (*TRANSCENDENTAL TRUST*)

Kepercayaan transenden (*transcendental trust*) timbul akibat adanya aksi tentang kepercayaan (*the spirit of trust*) yang mengandung beberapa variabel yakni bagaimana seharusnya seseorang memandang, berbicara, berperilaku dan bekerja.¹ Rasulullah SAW bersabda “ tanda-tanda orang munafik ada tiga yakni, jika berbicara berbohong, jika berjanji tidak ditepati, dan jika dipercaya ia khianat”, dalam hal tersebut dijelaskan bahwa tanda pertama seorang yang munafik adalah jika berbicara berbohong’ ketika seseorang berbicara secara tidak langsung terjadi suatu pergeseran, dimulai dari cara memandang berlanjut menjadi cara berbicara sehingga menimbulkan dua variabel yakni, memandang dan berbicara.² Jika kepercayaan tidak ada kemungkinan besar pemerintah akan

mengalami kesulitan dalam menjalankan program-programnya akibat lemahnya dukungan dari rakyat, kondisi pemerintah yang seperti ini akan mudah dijatuhkan sebelum waktunya dan membuat proses demokrasi menjadi lamban oleh karena itu pemerintah akan dipercaya oleh rakyat jika pemerintah mampu menumbuhkan rasa percaya pada dirinya sendiri sehingga menumbuhkan pula rasa percaya masyarakat luas terhadap pemerintah.³ Seseorang yang munafik jika berjanji akan mengingkari yang berkaitan dengan bahasan tentang berperilaku sebab pengingkaran janji merupakan bagian dari perilaku seseorang dan jika berkhianat merupakan cerminan dari sebuah aktivitas pekerjaan, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah mendapatkan perhatian yang cukup besar sebab pemerintah harus berupaya membangun kepercayaan (*trust*) agar bisa menjadi magnet yang dapat menjaring masyarakat dan selalu melakukan berbagai macam strategi agar masyarakat mempercayainya.

ketika kepercayaan memasuki ranah politik maka harus ada aktivitas yang diusahakan sebagai manifestasi untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat karena kepercayaan bukanlah sesuatu yang ada dengan sendirinya dan hilang dengan sendirinya akan tetapi kepercayaan adalah satu simpul dari ikatan beberapa tali yang saling berkaitan, sebut saja hal hal yang berkaitan dengan kebijakan dan undang-undang seringkali tidak berpihak kepada masyarakat dan hanya untuk kepentingan golongan tertentu.⁴

Berbagi pembahasan tentang kepercayaan (*trust*) yang diajarkan oleh Rasulullah SAW berdasarkan prinsip kemaslahatan (*maslahah*) bahwa para ulama telah menyepakati tujuan diberlakukannya syariah (*maqashid al-shariah*) yakni untuk memberikan kemaslahatan didalam kehidupan di dunia dan di akhirat dan menghindari kerusakan hal ini dirangkum dalam kaidah fikih yang berbunyi " *darru al-mafasid muqaddamun ala jalb al masalih* (pencegahan dari kerusakan harus didahulukan daripada mengambil kemaslahatan), pencegahan terhadap kerusakan bertujuan untuk memberikan kemaslahatan terhadap kehidupan manusia hal ini sesuai dengan dasar Islam yakni menegakkan kemaslahatan yang bersinergi untuk kehidupan di akhirat, kemaslahatan secara etimologi sesuatu yang bermanfaat bagi manusia yang dapat diarahkan dengan cara memperolehnya maupun menghindarinya.

Kepercayaan (*trust*) yang diajarkan oleh Rasulullah SAW yang sukses dalam membangun kepemimpinannya dimulai dari kegigihannya dalam membangun *personal reputation* dan *personal branding* yang sangat terpercaya tanpa cacat

sekalipun sejak beliau masih kecil sehingga disebut *al-amin* orang yang sangat dipercaya sebab bersih dari segala kejahatan. Dengan personal reputasinya menempatkan Rasulullah SAW pemimpin yang holistik. Kepercayaan seakar dengan kata iman karena sifat amanah lahir dari kekuatan iman semakin menipis keimanan seseorang maka semakin memudar sifat amanah yang ada pada dirinya sebab keduanya mempunyai kaitan yang erat sekali.⁵ Rasulullah SAW bersabda “ tidak sempurna iman seseorang yang tidak amanah dan tidak sempurna agama seseorang yang tidak menunaikan janji”⁶

Salah satu bentuk amanah adalah menuanikan tugas atau kewajiban dengan baik dan tidak menyalahgunakan jabatan yang ddiamanahkan kepadanya, Allah SWT mengamanahkan tugas-tugas yang wajib dilaksanakan baik hubungannya dengan Allah maupun hubungannya dengan manusia yang wajib dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sebab akan dipertanggungjawabkan nantinya,⁷ Allah SWT berfirman “ barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat biji zarahpun niscaya Dia akan melihatnya dan barangsiapa mengerjakan kejahatan seberat biji zarahpun niscaya Dia akan melihatnya”⁸

Jabatan adalah amanah yang wajib dijaga segala bentuk penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan pribadi dan keluarga atau kelompoknya merupakan perbuatan tercela yang melanggar amanah, Rasulullah SAW menegaskan “barangsiapa kami angkat menjadi karyawan untuk mengerjakan sesuatu dan kami beri upah menurut semestinya maka apa yang ia ambil lebih dari upah semestinya maka itu namanya korupsi”

Jujur merupakan penyelamat bagi guru didunia dan diakhirat bohong kepada masyarakat akan menghalangi penerimaan dan menghilangkan kepercayaan masyarakat dan tidak terbatas pada orang yang melakukannya,⁹ Rasulullah SAW bersabda:

*“ Sesungguhnya kebenaran itu menunjukkan kepada kebaikan, dan kebaikan itu menunjukkan pada surga dan sesungguhnya seseorang itu berlaku jujur (benar hingga ditulis disisi Allah sebagai orang yang siddiq dan sesungguhnya dusta itu menunjukkan kepada kemaksiatan dan kemaksiatan menunjukkan pada neraka dan sesungguhnya orang itu berbuat dusta hingga ditulis disisi Allah sebagai pendusta.”*¹⁰

Menurut Sthepen M.R. Covey bahwa kadar kepercayaan (*trust*) sebuah perusahaan ataupun instansi tinggi maka akan ditemui tingkat kesuksesan yang lebih cepat dan juga lebih menekan biaya operasional apabila kepercayaan (*trust*)

rendah maka terjadi tingkat kesuksesan yang rendah dan biaya operasional yang tinggi ketika terjadi perkembangan kepercayaan maka akan ada deviden yang diterima oleh perusahaan. Ajaran tentang kepercayaan (*the spirit of trust*) untuk mendapatkan suatu kepercayaan agar senantiasa menanamkan bibit-bibit kepercayaan antara pemerintah dengan masyarakat.¹¹

2. CITA-CITA, TUJUAN DAN VISI NEGARA INDONESIA BERDASARKAN AMANAT PANCASILA DAN UUD 1945

Bangsa Indonesia bercita-cita mewujudkan negara yang satu, berdaulat adil dan makmur ini sesuai dengan amanat dalam alinea II pembukaan UUD 1945,¹² tujuan negara selanjutnya termaktub dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 yakni, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial adapun visinya adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing maju dan sejahtera.¹³

Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, cinta tanah air, berakhlak mulia, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.¹⁴ Kemudian berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009, bahwa visi pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, dijelaskan Visi Pembangunan Nasional Sebagai berikut:¹⁵

- a. Terwujudnya kehidupan Masyarakat, bangsa dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai
- b. Terwujudnya masyarakat, bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak asasi manusia
- c. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Tujuan negara secara umum dalam arti ruang lingkup kehidupan sesama bangsa didunia hal ini terkandung dalam kalimat “ dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹⁶ Tujuan negara Indonesia sebagai negara hukum yang bersifat formal tersebut mengandung konsekuensi bahwa negara berkewajiban untuk

melindungi seluruh warganya dengan suatu undang-undang terutama untuk melindungi hak asasinya demi kesejahteraan hidup bersama demikian pula negara Indonesia memiliki ciri negara hukum material dalam rumusan tujuan negara “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa” berdasarkan tujuan negara terkandung dalam pembukaan UUD 1945 negara Indonesia menjamin dan hak-hak asasi manusia para warganya yang berkaitan dengan kesejahteraan hidupnya baik jasmaniah maupun rohaniah, antara lain berkaitan dengan hak asasi bidang politik, ekonomi, kebudayaan, sosial, pendidikan dan agama.¹⁷ Pasal 28D ayat (1) berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”¹⁸ Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan bukan berdasarkan kekuasaan yang hanya dapat ditunjukkan jikalau alat-alat perlengkapannya bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasai untuk mengadakan aturan-aturan itu.

Ciri-ciri negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan, peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak, jaminan kepastian hukum yakni jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya ketentuan ini menunjukkan bahwa di negara Indonesia dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum, bukan kemauan seseorang yang menjadi dasar kekuasaan menjadi suatu kewajiban bagi setiap penyelenggara negara untuk menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan pancasila dan selanjutnya melakukan pedoman peraturan – peraturan pelaksanaan.

Disamping itu sifat hukum yang berdasarkan Pancasila, hukum mempunyai fungsi pengayoman agar cita-cita luhur bangsa Indonesia tercapai dan terpelihara, namun demikian untuk menegakkan hukum demi keadilan dan kebenaran perlu adanya badan-badan kehakiman yang kokoh dan kuat tidak mudah dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lainnya. Pemimpin eksekutif yakni presiden wajib bekerjasama dengan badan badan kehakiman dalam menjamin pemerintahan yang sehat.

Dalam era reformasi dewasa ini bangsa Indonesia benar-benar akan mengembalikan peranan hukum, aparat penegak hukum beserta seluruh sistem peraturan perundang-undangan akan dikembalikan pada dasar-dasar negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 hasil amandemen 2002 yang mengembangkan amanat demokrasi dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Adapun pembangunan hukum di Indonesia sesuai dengan tujuan negara hukum.

Diarahkan pada terwujudnya sistem hukum yang mengabdikan pada kepentingan nasional terutama rakyat melalui penyusunan materi hukum yang bersumberkan pada Pancasila sebagai sumber filosofinya dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalnya, serta aspirasi rakyat sebagai sumber materialnya.

3. KONSEP PARETO DAN KALDOR- HICKS *EFFICIENCY*

Pareto *efficiency* menekankan pembahasannya apakah suatu kebijakan atau pembaharuan hukum akan menimbulkan keadaan yang lebih baik dengan tidak mengakibatkan pihak lain bertambah buruk (*worsed off*).¹⁹ Sedangkan Kaldor-Hicks *efficiency* menekankan apakah suatu kebijakan atau pembaharuan hukum telah menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan yang dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijakan pembaharuan hukum.²⁰

Apabila dikaitkan dengan teori keunggulan komparatif konsep saling menguntungkan dari perdagangan dan keunggulan komparatif merupakan satu dasar teori klasik perdagangan bebas yang diajukan oleh Smith dan Richardo kedua ekonom tersebut akhirnya menyadari akan perdagangan bebas dalam hal ini mereka menganjurkan agar melakukan perubahan secara bertahap dari proteksi menuju perdagangan bebas dalam rangka mengakomodir faktor-faktor produksi menemukan tenaga kerja yang lebih menguntungkan dan memberikan kompensasi terhadap kelompok-kelompok yang dirugikan atas kebijakan tarif. Bagaimanapun pada akhirnya mereka menganjurkan perdagangan bebas secara total untuk mengetahui bagaimana kompensasi kelompok yang dirugikan atas suatu kebijakan.²¹ Konsep efisiensi dalam literatur ekonomi mengacu pada sebuah konsep yang disebut dengan efisiensi Pareto atau Pareto optimal, Pareto optimal didefinisikan sebagai sebuah kondisi dimana sudah tidak mungkin lagi mengubah sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku ekonomi (*better off*) tanpa mengorbankan pelaku ekonomi lain (*worse off*) dengan kata lain bahwa kondisi Pareto terjadi ketika semua pelaku ekonomi dalam kondisi sejahtera.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian riset pustaka dengan melakukan penelusuran telah pustaka, baik buku, jurnal dan sumber referensi lainnya yang berkaitan dengan obyek yang diteliti, riset pustaka merupakan penelitian yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan penelitian yang dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan maupun melalui media internet,²² untuk obyek yang diteliti terdapat dua variabel yakni, kepercayaan transenden (*trancendental Trust*) masyarakat terhadap kenaikan harga BBM serta konsep Pareto dan Kaldor-Hicks *efficiency* dalam menilai kebijakan tersebut, selanjutnya yang menjadi Responden adalah masyarakat mengenai tanggapannya terhadap kebijakan kenaikan harga BBM, Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan.²³ Teknik pengolahan penelitian dilakukan secara sistematis dan diurutkan secara terperinci sedangkan teknik analisis dilakukan secara kualitatif dengan mengambil sumber referensi yang saling berkaitan kemudian mengambil sebuah kesimpulan berdasarkan data- data yang diperoleh

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Faktor Faktor yang mempengaruhi Pemerintah mengeluarkan kebijakan kenaikan harga BBM, dalam menaikkan harga BBM yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan yakni:
 - a. Tujuan mobilisasi dana dengan memaksimalkan pendapatan ekspor dan pendapatan pemerintah dari ekspor sumber energi yang *tradable* seperti migas dan batu bara serta memungkinkan produsen dari sumber-sumber energi untuk menutupi biaya-biaya ekonominya dan memperoleh sumber sumber dana untuk membiaya pertumbuhan dan pembangunan
 - b. Tujuan efesiensi ekonomi dan sosial yakni ntuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri dengan harga serendah rendahnya dan memelihara sumber cadangan energi untuk keperluan ekspor untuk mendorong pasar domestik untuk mensubtitusikan konsumsinya dengan alternatif bahan bakar lain dengan persediaannya yang lebih melimpah mendorong pemerataan melalui perluasan akses bagi kebutuhan pokok yang bergantung pada energi seperti, memasak penerangan dan transportasi umumAda beberapa alasan yang menyebabkan kenaikan harga BBM

1) Jangka pendek

Akibat adanya perbedaan harga jual domestik dan luar negeri yang mengalami ketimpangan dengan peningkatan harga minyak bumi mencapai US\$ 350 Perbarrel jauh diatas harga minyak bumi yang ditetapkan dalam asumsi harga minyak bumi dalam APBN harga *future market* memberikan indikasi bahwa harga minyak dunia akan berada pada US\$ 35-40 mempertahankan disparitas harga yang mencolok akan menimbulkan penyelundupan dan dampak yang semakin luas. Alasan yang lain menyangkut masalah keadilan subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah atas termasuk minyak tanah menurut data pangsa konsumsi BBM terhadap pengeluaran rumah tangga miskin yang kurang dari 2 persen, penyesuaian harga BBM memungkinkan pemerintah dengan persetujuan DPR mengalokasikan lebih banyak untuk program penanggulangan kemiskinan dan pembangunan pedesaan yang baik, baik yang bersifat investasi jangka panjang maupun, pengurangan biaya transaksi serta pengurangan beban kemiskinan.

2) Jangka panjang

Dalam jangka panjang kebijakan ini akan mengoreksi akan mengoreksi kebijakan yang tidak rasional harga relatif BBM dibandingkan batu bara atau gas yang lebih murah menyebabkan sumber domestik relatif melimpah berkurang, prasyarat utama untuk mendorong sumber penggunaan energi ini yakni mengoreksi kebijakan harga BBM sehingga efisiensi penggunaan energi akan tercapai dalam jangka panjang, dilihat dari sudut lingkungan hidup BBM sumber energi yang relatif kotor, kenaikan harga BBM akan mengurangi konsumsi BBM yang akan mendorong sumber energi yang ramah lingkungan seperti gas atau sumber energi yang berkelanjutan.

Disisi lain ada beberapa alasan mengapa pemerintah menaikkan harga BBM

- a) Indonesia merupakan salah satu negara paling boros dengan mengalokasikan dana subsidi di Asia sebesar 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan berada diurutan setelah Pakistan dan Bangladesh
- b) BBM yang bersubsidi menyebabkan impor minyak dan konsumsi melonjak sehingga mengakibatkan defisit neraca pembayaran dan perdagangan migas
- c) Sebanyak 53 persen dari total subsidi BBM atau sekitar 210 triliun hanya dinikmati oleh pengguna mobil pribadi saja sedangkan angkutan pengguna umum hanya memperoleh sekitar 3 persen saja
- d) Indonesia bukan lagi negara yang kaya minyak sebab cadangan minyak

nasional hanya 3,7 miliar per barel pada tahun dengan produksi 800 ribu barel perhari yang akan habis selama 12 tahun

- e) Di Indonesia konsumsi terus meningkat drastis sehingga Indonesia menjadi negara importir dikarenakan produksi semakin menurun
- f) Negara-negara sudah meninggalkan tren pemberian subsidi untuk BBM
- g) Negara-negara yang memiliki kekayaan alam yang berlimpah akan menaikkan harga minyak secara bertahap mengikuti harga pasar
- h) Adanya ketimpangan anggaran yang dilakukan untuk subsidi energi dan infrastruktur
- i) Pendapatan dari sektor migas tidak cukup untuk menutup biaya dari subsidi energi
- j) BBM dengan harga yang murah mengakibatkan terhambatnya penggunaan energi alternatif seperti panas bumi, bio energi dan gas alam

Kenaikan harga BBM sebagai upaya Pertamina untuk menyediakan pasokan BBM yang cukup untuk masyarakat secara terus menerus agar tidak mengganggu konsumen dalam beraktivitas sehari-hari, kemudian bahan baku BBM adalah minyak mentah sehingga ketika harga minyak dunia naik maka harga BBM di Indonesia ikut naik.

2. Klaim masyarakat terhadap kebijakan Kenaikan Harga BBM

Masyarakat menganggap bahwa menaikkan harga yang dilakukan oleh Pertamina atas kebijakan presiden merupakan perbuatan yang menyengsarakan rakyat, karena hal ini tidak disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat atas kenaikan harga BBM, Pertamina pun merespon bahwa menaikkan harga BBM hal itu berdasarkan kebijakan Presiden pada tahun 2014 karena itu tidak serta merta dilakukan, untuk sosialisasi mengenai kenaikan harga BBM kepada masyarakat itu sudah diberitahukan kepada masyarakat sejak awal. Kenaikan harga BBM seolah-oleh pemerintah tidak melakukan langkah antisipasi kenaikan harga BBM karena adanya faktor eksternal dan internal, faktor eksternal yang dimaksud karena harga minyak dunia mengalami kenaikan akibat kebijakan OPEC (*Organization of The Petroleum Exporting Countries*) yang membatasi kondisi geopolitik dan produksi sedang faktor internalnya pemerintah belum dapat mengendalikan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang akhirnya berdampak pada sistem tata niaga migas Indonesia yang bersifat terbuka kondisi ini mengakibatkan masyarakat dihadapkan pada pilihan konsumsi BBM yang cukup

berat karena secara faktual alokasi BBM jenis premium semakin terbatas dan BBM subsidi yang terus mengalami kenaikan harga sebelumnya Pertamina menaikkan harga pertamax dan pertamax turbo dengan kenaikan 600 per liter menjadi 9.500 per liter dan 10.700 per liter sedangkan Pertamina Dex naik Rp 500 menjadi Rp. 10.500 per liter dan Dexlite naik Rp 900 menjadi Rp. 9.000 per liter

3. Dampak Negatif Kenaikan Harga BBM

Menaikkan harga BBM yang diberlakukan oleh Pertamina atas kebijakan Presiden tidak dapat dipungkiri bahwa hal ini akan berpengaruh pada kemiskinan yang dikenal dengan *income effect* dan *substitution effect* yang akan membuat pelaku ekonomi membuat substitusi dari komoditi yang mengalami kenaikan harga kepada komoditi substitusi yang harganya lebih murah yang tergantung kepada jenis barang, kemudian dampak selanjutnya terhadap pelaku ekonomi adalah *income effect* yang akan mengakibatkan pendapatan riil mengalami penurunan yang secara otomatis mempengaruhi keranjang konsumsi pelaku ekonomi semakin menurun, hal ini dapat dilihat pada tabel 1.

Dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa tanpa adanya program kompensasi semua kelompok mengalami penurunan daya beli tetapi kompensasi yang ditujukan kepada kelompok miskin memperoleh *welfare improving*, disisi lain bahwa kenaikan harga BBM mengakibatkan harga kebutuhan pokok mengalami peningkatan, banyak pekerja di PHK dan tingkat kriminalitas akan meningkat serta akan terjadi kerusuhan akibat menolak kebijakan pemerintah baik dikalangan mahasiswa, akademisi maupun dikalangan organisasi masyarakat

4. Kepercayaan Transenden (*Transcendental Trust*) Masyarakat terhadap Pemerintah

Kepercayaan transenden masyarakat terhadap pemerintah mengalami penurunan akibat kenaikan harga BBM, hal ini ditandai dengan reaksi masyarakat setelah Pertamina menaikkan harga BBM yang menunjukkan bahwa masyarakat mengecam dengan adanya kebijakan tersebut karena dianggap menyensarkan rakyat, hal ini bertentangan dengan visi, cita-cita dan tujuan negara sesuai amanat UUD 1945. Hal ini berbanding terbalik dengan survey yang dilakukan oleh Gallup World Poll (GWP) yang menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap pemerintah semakin tinggi, hasilnya

TABEL 1. DAMPAK KENAIKAN HARGA BBM

Daerah	Status		Setelah Kenaikan Harga BBM		Ada Kompensasi Tanpa Kebocoran Dana		Ada Kompensasi Kebocoran Dana 25 %	
			lim Impact	short run Imp.	imm impact	short run imp.	iim impact	short run imp
Kota	Jawa	Miskin	-041	041	403	403	292	292
		Hampir miskin	051	050	051	050	051	050
		Tidak miskin	101	098	101	098	101	098
Desa	Luar Jawa	Miskin	043	043	365	366	263	263
		Hampir miskin	053	052	051	050	051	051
		Tidak miskin	097	094	097	094	097	094
Kota	Jawa	Miskin	040	040	515	515	376	377
		Hampir miskin	049	048	004	005	009	009
		Tidak miskin	083	081	083	081	083	081
Desa	Luar Jawa	Miskin	039	045	465	465	339	339
		Hampir miskin	045	072	043	043	021	021
		Tidak miskin	073	041	073	072	073	072
Kota + desa	Luar Jawa		042	051	393	393	284	284
			059	097	051	050	051	051
			099	039	099	097	009	097
			039	047	491	491	358	359
			047	077	022	023	005	005
			078	040	078	077	078	077
			040	048	467	468	341	041
			048	090	002	001	013	013
			092		092	090	092	090

Sumber: Working Paper

80 persen responden menyatakan pemerintah memenuhi hal itu seluruhnya dari angka 80 persen meningkat menjadi 28 persen dibandingkan dengan tahun 2007 angka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah hanya mencapai 25 persen, tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap pemerintah cukup tinggi dibandingkan dengan negara-negara maju yang tergabung dalam Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) seperti Perancis (28 persen), Amerika Serikat (30 persen), Inggris (31 persen) dan Jerman (55 persen) tidak hanya negara yang tergabung dalam OECD tetapi negara tidak tergabung masih berada dibawah Indonesia tingkat kepercayaannya yakni Brazil (26 persen), Afrika Selatan (48 persen) dan India (73 persen).

5. Kebijakan Kenaikan Harga BBM dalam Pendekatan Pareto dan Kaldor-Hicks Efficiency

Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM dalam pendekatan Pareto dan Kaldor- Hicks *efficiency* bahwa kebijakan tersebut membawa dampak negatif pada masyarakat atau pelaku ekonomi/masyarakat karena menurunkan daya beli masyarakat yang mempengaruhi *Income effect* dan *substitution effect*, meskipun dalam pola pemberian kompensasi memberikan keuntungan akan tetapi pada umumnya bahwa hal tersebut hakikatnya merugikan pelaku ekonomi khususnya masyarakat miskin, dalam pareto dijelaskan apakah kebijakan atau pembaharuan hukum memberikan keuntungan atau merugikan pihak lain dan Kaldor-Hicks Harus ada sebuah kompensasi dengan demikian kebijakan pemerintah tidak sesuai atau tidak memberikan manfaat kepada masyarakat khususnya pada pelaku ekonomi.

PENUTUP

A. SIMPULAN

Kepercayaan transenden (*trancendental trust*) masyarakat dalam pendekatan Pareto dan Kaldor Hicks *efficiency* terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM mengalami degradasi kepercayaan akibat kebijakan tersebut berimplikasi pada perkonomian masyarakat atau pelaku ekonomi khususnya masyarakat miskin dalam peningkatan daya beli karena dianggap kebijakan tersebut berdampak negatif pada pola perkonomian masyarakat jangka panjang yang akan menimbulkan kerugian jangka panjang.

B. SARAN

Suatu kebijakan harus mempunyai sasaran yang jelas sebab hal tersebut akan berdampak pada keberlangsungan hidup ekonomi masyarakat, kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM diharapkan dapat mensejahterakan masyarakat dan bukan sebaliknya, oleh karena itu diharapkan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan harus melalui pertimbangan yang matang dengan melihat berbagai macam aspek, baik aspek ekonomi, sosial, politik dan budaya sehingga sebuah kebijakan dapat membawa masyarakat kearah perekonomian yang lebih baik.

BIOGRAFI

Syamsul Alam lahir di Makassar, 29 Juni 1995, Putra dari ibu Hajrah dan

bapak Hasyim, menyelesaikan pendidikan di SD Bontoa (2008), SMP N 15 Makassar (2011), SMK N 4 Takalar (2014) dan S1 FH UMY (2018) dengan predikat Pujian (Cumlaude), pernah aktif di organisasi Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) dan Dewan Perwakilan Mahasiswa DPM FH UMY serta aktif menulis karya tulis ilmiah, diantaranya yang telah dipresentasikan berjudul, Kekuatan Sanksi Arab Saudi, Bahrain, Mesir dan Uni Emirat Arab terhadap Qatar dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional, Pengaruh Metode *Total Physical Response* terhadap peningkatan Hafalan Alquran Orangtua Lansia Melalui Pendekatan *Al-Ahkam Al-khamsah*.

CATATAN AKHIR

- ¹ Ika Yunia Fauzia, 2014, *Etika Bisnis dalam Islam*, Jakarta, Kencana Prenamedia Group, hlm. 29
- ² *Ibid*
- ³ Sukarno. 2015, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 85
- ⁴ *Opcit*. Hlm. 34
- ⁵ Yunahar Ilyas, 2012, *Kuliah Akhlak*, Yogyakarta, Lembaga Pengkajian dan Pengamalan Islam (LPPi), hlm. 89
- ⁶ HR. Ahmad
- ⁷ *Opcit*, hlm. 95
- ⁸ QS. Zilzalah 97: 7-8
- ⁹ Muhammad Syafii Antonio, 2009, *Teladan Sukses dalam Hidup & Bisnis*, Muhammad SAW the Super Leader Super Manager, Jakarta, Tazkia Publishing & ProIM Center, hlm 188
- ¹⁰ HR. Al-Bukhari no. 6094, Shahih Muslim no, 2607, HR. Abu Daud no. 4989 dan HR. Tirmidzi no, 1971
- ¹¹ Stephen M.R. Covey, 2010, *the speed of trust*, satu hal yang mampu mengubah segalanya, terjemahan Alvin Saputra, Jakarta, Karishma Publishing, hlm. 1-55
- ¹² Winarno Dwi, 2006, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, Jakarta, PT Bumi Aksara, hlm. 58
- ¹³ *Ibid*
- ¹⁴ Tap MPR No VII/MPR/2001
- ¹⁵ Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009
- ¹⁶ Kaelan, 2008, *Pendidikan Pancasila Proses Reformasi UUD Negara Amandemen 2002 Pancasila sebagai sistem filsafat Pancasila sebagai Etika Politik Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Yogyakarta, Paradigma, hlm. 161
- ¹⁷ *Ibid*, hlm. 221
- ¹⁸ Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945
- ¹⁹ Ade Maman Suherman, 2014, *Hukum Perdagangan Internasional, lembaga Penyelesaian Sengketa WTO dan Negara Berkembang*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 14-15
- ²⁰ *ibid*
- ²¹ *Ibid*
- ²² Tim Penyusun, 2007, *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, Yogyakarta, FH UMY, hlm. 37
- ²³ *Ibid*, hlm 39

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Ade Maman Suherman, 2014, *Hukum Perdagangan Internasional lembaga Penyelesaian Sengketa WTO dan Negara Berkembang*, Jakarta, Sinar Grafika
- Ika Yunia Fauzia, 2014, *Etika Bisnis dalam Islam*, Jakarta, Kencana Prenamedia Group
- Kaelan, 2008, *Pendidikan Pancasila Proses Reformasi UUD Negara Amandemen 2002 Pancasila sebagai sistem filsafat Pancasila sebagai Etika Politik Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Yogyakarta, Paradigma
- Muhammad Syafii Antonio, 2009, *Teladan Sukses dalam Hidup & Bisnis*, Muhammad SAW the Super Leader Super Manager, Jakarta, Tazkia Publishing & ProIM Center

- Stephen M.R. Covey, 2010, *The Speed of Trust*, satu hal yang mampu mengubah segalanya, terjemahan Alvin Saputra, Jakarta, Karishma Publishing
- Sukarno. 2015, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Tim Penyusun, 2007, *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, Yogyakarta, FH UMY
- Winarno Dwi, 2006, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, Jakarta, PT Bumi Aksara
- Yunahar Ilyas, 2012, *Kuliah Akhlak*, Yogyakarta, Lembaga Pengkajian dan Pengamalan Islam (LPII)

JURNAL:

- Mohammad Ikhsan dkk, "kenaikan Harga BBM Terhadap Kemiskinan" Working Paper, Vol. 10 (Oktober 2005)
- Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, "Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM" kajian Ekonomi dan Keuangan, Vol 9 (Desember 2005)

3

BIDANG AGAMA, SOSIAL BUDAYA & KESEHATAN

MARTINUS SARDI
Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta.
msardi@law.umy.ac.id

Pancasila Sebagai Dasar Kehidupan Beragama Yang Beradab¹ Sebuah Usaha Membudayakan Nilai-Nilai Pancasila

ABSTRACT

Nilai-nilai yang luhur Pancasila telah terbukti handal selama ini. Nilai-nilai luhurnya tidaklah dapat dipungkiri, namun akhir-akhir ini sejak P4 ditiadakan, Pancasila dengan nilai-nilainya yang mengagumkan itu secara sistematis hendak ditiadakan. Nilai-nilai Pancasila bagaimana pun juga haruslah dibudayakan, sehingga terciptalah budaya Pancasila yang dapat mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya. Nilai-nilai Pancasila itu menjadi nyata dalam kehidupan antar umat beragama. Hidup beragama dalam tata nilai Pancasila haruslah hidup beragama yang beradab. Kehidupan beragama yang beradab sungguh merupakan kehidupan yang dicita-citakan sejak negara kita masih dalam persiapan untuk menjadi negara yang merdeka. Diawali dengan gagasan Soekarno, yang sungguh original, didukung oleh para pendiri negara kita ini, kehidupan beragama haruslah menjadi kehidupan yang beradab. Dan Pancasila dengan nilai-nilai luhurnya akan menjadi dasar tata nilai kehidupan beragama, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu nilai-nilai Pancasila haruslah membudaya dalam kehidupan seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai yang luhur Pancasila itu abadi sifatnya dan berkembang bila Pancasila benar-benar menjadi kebudayaan kita. Pancasila bila menjadi dasar kehidupan antar umat beragama, pasti kehidupan beragama itu beradab. Oleh karena itu haruslah digalang upaya untuk membudayakan Pancasila dalam seluruh tata kehidupan bangsa Indonesia ini, terutama dalam kehidupan antar umat beragama, sehingga kehidupan ini sungguh beradab, dan bukannya biadab atau anarkis.

Key Words: Beragama dan Beradab, Budaya Pancasila, Pancasila, Nilai-Nilai Luhur Pancasila.

PENDAHULUAN

Nilai-nilai yang luhur Pancasila telah terbukti handal selama ini. Nilai-nilai luhurnya tidaklah dapat dipungkiri, namun akhir-akhir ini sejak P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dihapus oleh Majelis Permusyawaratan

Rakyat, ada kesan yang sangat kuat bahwa Pancasila dengan nilai-nilainya yang telah mempersatukan seluruh rakyat Indonesia selama ini, secara sistematis hendak ditiadakan. Nilai-nilai Pancasila bagaimana pun juga haruslah dikembangkan dan dibudayakan, sehingga terciptalah budaya Pancasila yang dapat membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Nilai-nilai Pancasila itu dihayati dan menjadi nyata dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, khususnya dalam hidup antar umat beragama yang selama bertahun-tahun tertata dengan baik, namun akhir-akhir ini mau digoyang dan dihancurkan, dengan munculnya model hidup beragama yang jauh dari tatatan nilai-nilai yang luhur. Kelompok agama yang anarkis dan merusak tatanan sosial Indonesia telah berkembang dan tidak ada usaha yang sungguh-sungguh untuk mencegahnya dari pihak penguasa. Sehingga korbannya adalah rakyat kecil atau pihak lemah, yang secara politis dan praktis tidak didukung oleh pemerintah dan organ kelompok agama yang merasa diri kuat itu.

Mulai dari nilai Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, sampai dengan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sungguh merupakan warisan yang seharusnya dilestarikan dan dikembangkan. Perspektif kemanusiaan sangat menonjol dan sangat aktual di jaman sekarang ini. Nilai-nilai manusiawi, seperti: menghargai kehidupan, tiadanya diskriminasi, solidaritas kepada mereka kecil, miskin dan membutuhkan bantuan, serta yang terpinggirkan, dls sampai dengan keadilan sosial tetaplah merupakan nilai yang luhur dan harus ditanamkan dan dikembangkan secara maksimal bagi seluruh rakyat Indonesia dan di seluruh tanah air ini. Nilai-nilai luhur yang ada dalam Pancasila, sungguh sudah menjadi milik bangsa Indonesia, milik semua orang Indonesia. Milik yang sungguh original ini tidaklah dapat dibuang begitu saja atau disingkirkan jauh-jauh, dan diganti dengan faham atau ideologi asing yang jauh dari peradaban Indonesia ini. Membuang, menyingkirkan dan melecehkan nilai-nilai luhur miliknya sendiri berarti orang tidak mengenal dirinya sendiri. Itu tidak berarti nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila lalu dikesampingkan. Nilai-nilai dalam Pancasila haruslah dijadikan kebudayaan dan peradaban baru.

Memang patut disayangkan bahwa MPR di jaman reformasi ini dibawah pimpinan Prof. Dr. Amien Rais, telah berhasil menghapus Tap MPRRI tentang P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dan Tap MPRRI tentang

HAM (Hak-Hak Asasi Manusia). Dua dokumen yang menjadi kebanggaan bangsa Indonesia, telah dihapus begitu saja tanpa alasan yang jelas dan masuk akal. P4 merupakan dokumen resmi NKRI yang terbaik mengenai uraian rumusan Pancasila secara resmi, kini telah almarhum, dan Tap MPR tentang HAM merupakan kebanggaan bangsa Indonesia, karena mempunyai Deklarasi HAM versi Indonesia. Namun dengan arogannya MPRRI dibawah pimpinan Prof. Dr. Amien Rais menghapusnya begitu saja. Penghapusan yang sistematis ini mengarah ke pendegradasian Pancasila, dan menjadi semakin nyata bahwa setelah dihapuskannya P4 itu, Pancasila kurangnya bergema dalam hidup bernegara ataupun bermasyarakat di negara kita ini, tetapi kelompok agama dengan tindakan yang anarkis semakin berkembang, merajalela dan seolah dibiarkan tumbuh dan berkembang.

Memang agama mempunyai nilainya sendiri, tetapi agama tidaklah boleh dipakai sebagai alat politik untuk mendiskriminasikan penganut agama lain. Agama yang mempunyai nilai juga luhur, haruslah dapat memperkaya penghayatan Pancasila. Jelas nilai-nilai agama yang berbeda satu sama lain harus dipandang sebagai segi kebhinekaan, bukan sebagai persaingan atau bahkan permusuhan, Dengan demikian adanya agama-agama yang bermacam-macam itu akan menambah kekayaan spiritual negara Indonesia, yang dipersatukan dengan nilai-nilai luhur Pancasila itu. Hidup beragama dalam tata nilai-nilai Pancasila haruslah menghantar ke hidup beragama yang beradab.

1. BERAGAMA YANG BERADAB

Kehidupan beragama yang beradab sungguh merupakan kehidupan yang dicita-citakan sejak negara kita masih dalam persiapan untuk menjadi negara yang merdeka. Diawali dengan gagasan Soekarno, yang sungguh original, didukung oleh para pendiri negara kita ini, kehidupan beragama haruslah menjadi kehidupan yang beradab. Dan Pancasila dengan nilai-nilai luhurnya akan menjadi dasar tata nilai kehidupan beragama, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu nilai-nilai Pancasila haruslah membudaya dalam kehidupan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam mendidkuskan mengenai Dasar Negara Indonesia di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 1 Juni 1945, Soekarno antara lain menyatakan: "Marilah kita semua ber-Tuhan. Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang

leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada 'egoisme agama'. Dan hendaknya Negara Indonesia satu negara yang ber-Tuhan. Marilah kita amalkan, jalankan amal, baik Islam maupun Kristen, dengan cara yang berkeadaban. Apakah cara keadaban itu? lalah hormat-menghormati satu sama lain. Nabi Muhammad s.a.w telah memberi bukti yang cukup tentang verdaagzaamheid, tentang menghormati agama-agama lain. Nabi Isa pun menunjukkan verdaagzaamheid itu. Marilah kita di dalam Indonesia merdeka yang kita susun ini, sesuai dengan itu, menyatakan bahwa prinsip kelima daripada negara kita ialah ke-Tuhanan yang berkebudayaan, Ke-Tuhanan yang berbudi pekerti yang luhur. Ke-Tuhanan yang hormat-menghormati satu sama lain. Hatiku akan berpesta raya, jikalau saudara-saudara menyetujui bahwa Negara Indonesia merdeka berazaskan ke-Tuhanan Yang Maha Esa!" (*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)* – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara RI, Jakarta, hal. 68-69).

Apa yang dikemukakan oleh Soekarno lebih dari enam puluh tahun yang lalu terasa masih sangat aktual dan relevan untuk jaman kita sekarang ini. Mencari makna Pancasila, khususnya dalam kaitannya dengan hidup beragama yang beradab. Kita boleh bertanya, apakah negara Indonesia ini sudah beradab dalam hal beragama? Soekarno mencita-citakan bahwa negara Indonesia merdeka akan berke-Tuhanan yang beradab. Cita-cita yang telah dipikirkan oleh para pendiri republik ini, tetaplaj menjadi cita-cita saja, dan belum menjadi kenyataan dalam hidup bermasyarakat, apalagi menjadi budaya Indonesia. Mungkinkah nilai-nilai Pancasila akan dapat menjadi budaya baru, yakni budaya Pancasila, yang memberikan kemungkinan hidup beragama yang semaiin beradab.

Wajah beragama di Indonesia dari sejak proklamasi sampai saat ini dari segi teori sudah menunjukkan keadaban yang luhur, tetapi di dalam praksis nyata, di negara Indonesia ini masih diliputi hidup beragama yang biadab. Kita dapat menyaksikan betapa banyaknya rumah ibadat, khususnya mesjid dan gereja yang dibakar, dirobuhkan, dihancurkan dan juga dihalang-halangi kalau mau membangunnya. Suatu tatanan yang mengerikan, terkadang berbagai kelompok agama menggunakan ajaran agamanya sebagai tindakan provokasi untuk menghancurkan pihak lain, yang tidak seagama dengannya atau seagamana namun tidak sealiran dengannya. Hak asasi manusia, khususnya bebas dari rasa

takut dari tindakan anarkis dan kriminal kelompok agama-agama itu, tetap mencemkan orang yang beragama lain, yang selalu dicurigainya sebagai musuh yang selalu harus dilawan, dihancurkan dan kalau mungkin malah akan dimusnahkan.

Berfikir agar hidup beragama beradab merupakan suatu pemikiran yang harus dikembangkan, sebab di negara kita hidup beragama itu merupakan masalah hidup kemasyarakatan yang menyangkut kemanusiaan. Agama yang seharusnya menjadi saluran pewahyuan Tuhan, banyak kali malah dijadikan sebagai sarana kejahatan terhadap pihak lain. Penganut agama mayoritas tetap takut akan berkurangnya anggotanya, karena murtad ke agama lain, dan juga takut akan bertumbuhnya agama-agama minoritas. Sementara para penganut agama-agama minoritas takut akan ancaman dari yang mayoritas yang menekan dan menguasai segala aspek kehidupan, sehingga pihak minoritas tidak mendapat tempatnya. Sebab dalam kenyataannya berdasarkan mayoritas, keputusan politik diambil. Dengan demikian bagaimana mungkin menghidupkan semangat dan tindakan yang tidak diskriminasi dalam hidup beragama. Selama masih berkecamuk diskriminasi dalam hidup beragama, tidaklah dapat dikatakan bahwa di Indonesia ini sudah beradab hidup bermasyarakatnya. Dalam hal ini nilai Pancasila belumlah membudaya, tetapi malah dikhianatinya. Untuk itu perlulah suatu tindakan untuk membudayakan nilai-nilai Pancasila, agar hidup bermasyarakat sungguh beradab.

2. NILAI PANCASILA DIKHIANATI TINDAK KEKERASAN DAN ANCAMAN PEDAMAIAN²

Kehidupan beragama itu haruslah dilaksanakan demi kehidupan yang beradab, secara khusus demi perdamaian dan kehidupan yang harmoni. Kebebasan beragama diakui dan mendapat pengukuhan secara hukum bukanlah maksudnya untuk memprovokasi dan menimbulkan konflik antar umat beragama. Kebebasan beragama haruslah dibina dan diperjuangkan untuk semakin beradabnya suatu bangsa. Sehingga kehidupan beragama akan semakin bermakna dan memberikan sumbangan peradaban baru, perdamaian dan hidup yang harmoni. Hal ini merupakan suatu perjuangan yang tiada hentinya, dan umat beragama ditantang untuk mengamalkan dan memberikan sumbangannya untuk hidup yang demikian ini.

Khasanah hidup beragama yang beradab, yang sudah muncul sebelum negara

Indonesia merdeka, ternyata tidak dikembangkan dalam khasanah ilmu agama, seperti tenggelam dan mati suri, padahal istilah ini kaya dan luar biasa jangkauannya. Kehidupan beragama yang beradab sangatlah penting untuk dialami, apalagi kalau dihubungkan dengan realitas negara kita yang penuh dengan konflik, yang sering kali bersumber dari penafsiran agama yang sempit atau picik. Hidup beragama yang beradab mengarahkan untuk mencapai damai yang berkesinambungan.

Membangun hidup beragama yang beradab sungguh merupakan suatu tantangan di jaman sekarang ini, agar hidup bermasyarakat pun semakin beradab. Dengan demikian damai yang berkesinambungan pun akan terlaksana secara tenteram dan harmonis³. Hal ini terhalang dengan adanya diskriminasi yang merajalela di mana-mana dan juga berbagai tindak kekerasan yang belum diatasi secara tuntas.

Disamping diskriminasi merupakan cacat dalam rangka hidup beragama yang beradab, tindakan yang lebih mengerikan lagi adalah tindak kekerasan yang dipicu justru oleh pelaksanaan yang tidak tepat atas ajaran atau penafsiran agama yang tidak benar. Kiranya dapatlah dikatakan bahwa agama apapun tidak ada yang mengajarkan tindak kekerasan untuk melawan sesamanya, atau bahkan mengorbankan sesamanya. Sungguh terasa aneh kedengarannya kalau ada slogan, yang menyatakan bahwa kalau dapat menumpahkan darah atau membunuh sesama manusia yang beragama lain, jaminan bagi si pembunuh adalah masuk surga. Bahkan tidak jarang kita dengarkan adanya suatu tindakan bunuh diri dengan jaminan masuk surga demi membunuh sesama manusia yang dianggap musuhnya, karena berbeda agama yang dipeluk dan dianutnya. Slogan atau kampanye atau bahkan provokasi yang mau mengorbankan sesamanya itu merupakan tindak kekerasan yang harus segera diakhiri.

Sebab tindak kekerasan itu merupakan ancaman yang serius terhadap perdamaian. Damai hanya mungkin bila hidup beragama itu sungguh ada dalam situasi yang harmonis, saling mendukung, menghormati dan menghargai satu sama lain, tidak melecehkan, merendahkan atau bahkan saling memusuhi. Tindak kekerasan yang dipicu justru oleh penghayatan agama yang dangkal akan merusak hakikat sosial agama itu sendiri, yakni damai dengan dirinya sendiri, alam semesta, sesama dan Tuhan Allah. Tindak kekerasan berdasarkan agama merupakan tindak penyelewengan terhadap ajaran agama yang sebenarnya, sehingga yang terjadi bukanlah pelaksanaan perintah Allah,

melainkan kebrutalan tindakan manusia. Agama manapun menolak adanya tindak kekerasan sampai mengorbankan sesamanya yang berbeda agamanya dengan dirinya. Tindak kekerasan bagaikan suatu tindakan yang tidak manusiawi dan merusak tatanan sosial hidup bermasyarakat.

Kita dapat melihat berbagai tindak kekerasan berdasarkan agama, mulai dari verbal hingga mengorbankan sesama manusia. Tindak kekerasan yang berupa penghinaan terhadap bagian integral suatu agama sebenarnya melecehkan hakikat tindakan beriman. Penghinaan itu dapat berupa slogan yang memburuk-burukkan ajaran agama lain yang dianutnya, melecehkan nabi, rasul atau tokoh penting dalam agama tersebut. Kita dapat merasakan bagaimanakah Nabi Mohammad dilukiskan atau difilmkan secara vulgar dan melukai pemeluk agama Islam. Juga dapat kita saksikan bagaimana Maria dilukiskan begitu buruk untuk menghina para penganut agama Katolik, yang terkadang dinilai atau dihina sebagai yang lebih menyembah Maria daripada Tuhan sendiri. Atau agama yang menyembah patung dan agama yang menyembah tiga Tuhan. Penghinaan atau pelecehan sebagai tindak kekerasan yang secara verbal itu terkadang sangat vulgar, tidak layak disampaikan sebagai orang yang beriman, dan menghina penganut agama tersebut. Tindak kekerasan yang verbal itu dapat berupa juga ceramah, pidato ataupun kotbah yang bukannya menyampaikan Firman Allah, tetapi lebih banyak hujatan terhadap agama lain, buku-buku polemik agama yang fundamentalis, yang isinya hanya mengagungkan agamanya sendiri dan menghina dan merendahkan agama lainnya. Ajaran agama yang benar tidaklah mengijinkan adanya pelecehan atau pun hujatan semacam itu.

Tindakan verbal akan menjadi lebih berbahaya kalau diikuti dengan tindak kekerasan yang berupa fisik, dalam arti betrok atau bahkan perang antar umat beragama. Kita dapat merasakan adanya perang salib atau perang sabil, perang antara penganut agama Katolik dan Protestan baik di Jerman maupun di Irlandia. Konflik yang berat di Irlandia antara katolik dan protestan. Dan secara sporadis, di berbagai daerah di negara kita yang dipicu justru oleh penafsiran ajaran agama, khususnya antara Islam dan Kristen. Dan hal ini telah menimbulkan banyak korban. Memang secara resmi tidak pernah dinyatakan adanya perang antar penganut agama, tetapi kenyataannya pertempuran itu terjadi antar agama yang berbeda. Memang di masa akhir-akhir ini disinyalir juga adanya konflik horisontal antar umat beragama, tetapi banyak yang diprovokasi dengan bayaran. Suatu tindakan yang tragis dan mengorbankan banyak orang. Kita tidak tahu persis

berapa korban konflik di Ambon, Maluku, Kalimantan dan di berbagai daerah di Jawa ini. Penafsiran agama yang sempit dan penghayatannya yang keliru bagaimana pun juga dapat menjadi pemicu adanya konflik dan tindak kekerasan antar umat beragama itu.

Konflik berdasarkan penghayatan dan penafsiran agama yang sangat picik dapat sangat fatal akibatnya, dan banyak korban berjatuhannya, apalagi konflik itu menjadi tindak kekerasan betrokannya horisontal. Para penganut agama seharusnya selalu memusatkan ajaran agamanya pada Tuhan yang dipandang sebagai satu-satunya tujuan hidup matinya. Justru penghayatan akan Tuhan itu dalam konflik menjadi penting. Seolah Tuhan dapat dijadikan Allah balatentara, Allah yang berperang dan manusia penganut agamanya itu menjadi laskar Allah itu. Oleh karena itu berbagai alat perangnya didoakan, diberkati dengan air suci dan dimintakan kepada Allah agar mampu mengalahkan dan kalau mungkin malah memusnahkan musuh. Memang terasa aneh hal yang demikian ini, tetapi itulah fakta yang terjadi dan dialaminya oleh manusia penganut agama. Kita dapat melacak dalam sejarah Israel kuno, yang senantiasa minta berkat atas senjatanya sebelum perang; juga dalam tradisi katolik dalam perang salib, senjata-senjatanya diberkahi oleh Imam, Uskup atau bahkan Paus, agar dapat mengalahkan musuh. Juga banyak Tarekat Religius dibentuk untuk mempertahankan tanah suci, tempat Yesus dahulu hidup. Mereka siap bertempur secara fisik melawan pasukan muslim dalam perang salib dahulu. Fakta sejarah yang mencampur-adukkan antara tindakan kekerasan dalam bentuk perang dengan penghayatan iman atau spiritualitas. Mengapa justru tindak kekerasan atau perang direstui oleh para pejabat agama yang resmi, sehingga menjadi perang antar penganut agama yang berbeda dan begitu banyak korbannya. Entah telah berapa ribu atau bahkan juta manusia harus menjadi korban, lantaran perebutan wilayah yang disebutnya sebagai tanah suci. Perang itu kini lebih dipersempit dengan perang antara Israel dan Palestina, yang sebenarnya merupakan saudara sekandung. Memang bukan perang berdasarkan agama, tetapi kalau dilihat secara mendalam ada unsur semangat agama yang menjadi daya penggerak juga, yakni agama Yahudi dan Islam. Dalam rangka itu unsur kekristenan juga ikut mempengaruhinya⁴.

Daya penggerak dan semangat berperang berdasarkan agama yakni adanya keyakinan bahwa mati dalam perang yang disebut suci itu akan mendapat ganjaran atau pahala di surga. Korbannya akan disebut martir atau suhada dan

diindoktrinasi bahwa Allah akan menerimanya dalam kebahagiaan surgawi. Semangat dan daya penggerak ini ditanamkan pada para pejuang, sehingga mereka pun bertempur mati-matian, siap untuk menjadi martir dan akan dianggap sebagai pejuang iman. Ajaran atau slogan demikian ini sebenarnya sangat bertentangan dengan ajaran agama manapun juga, bertentangan dengan spiritualitas dan iman yang sejati. Agama yang seharusnya mengajarkan mengenai damai, malah memprovokasi untuk berperang. Ajaran yang demikian haruslah dipandang sebagai ajaran yang sesat oleh semua agama demi terciptanya damai di bumi ini.

Kalau kita menengok ke dalam sejarah perjuangan damai dalam situasi perang salib itu, sulit kita temukan persetujuan dari dari pimpinan agama yang resmi berperang. Ketika tampil seorang tokoh yang mau melaksanakan tindakan aktif tanpa kekerasan, misalnya St. Fransiskus dari Assisi, sikap Gereja yang resmi tidak menyetujui dengan segera. Pertemuan antara St. Fransiskus dari Assisi dan Sultan Malik el Kamil sangat mengharukan dan membawa damai, padahal sikap resmi dua agama (Islam dan Katolik) mau saling menghancurkan. Tindakan aktif tanpa kekerasan dan tanpa senjata dari St. Fransiskus Assisi mendapat tanggapan yang sangat positif dari Sultan Malik El Kamil. Sayangnya, tindakan kedua tokoh itu tidak ditindaklanjuti secara mendalam, dan perang tetap berkecamuk serta menelan ribuan korban. Kita boleh bertanya apakah orang beragama itu lebih menyukai perang daripada damai?

Dalam sejarah Israel kuno, Allah disebutnya sebagai Allah bala tentara, Allah yang berperang dan Allah yang membunuh musuh-musuh Israel. Bangsa Israel bangga karena menganggap dirinya sebagai bangsa yang dipilih oleh Allah dan Allah selalu menjadi Allah bala tentara mereka. Semangat keagamaan yang mendasari perang tetap kuat dan sulit untuk dicabut dari akar-akarnya. Sikap dan tindakan damai yang seharusnya lebih dominan yakni menjadikan bumi ini tempat hidup manusia secara damai belumlah terlaksana. Manusia beragama masih terpukau dengan adanya tindak kekerasan atau bahkan perang, sehingga damai harus diperjuangkan. Damai tidaklah mudah diciptakan, sekalipun telah diperjuangkan dengan gigihnya. Ajaran agama yang menghendaki adanya damai, kerukunan atau rekonsiliasi dapat ditemukan dalam semua agama, tetapi ajaran yang menyatakan bahwa Allah adalah pejuang damai tidak ada dalam Kitab Suci agama apapun. Dengan demikian, kita dapat menyaksikan betapa sulitnya menciptakan damai itu, damai harus diperjuangkan

terus-menerus tiada hentinya.

Memang kita menyadari dalam sejarah agama-agama adanya tindak kekerasan, konflik atau bahkan perang serta permusuhan antar umat beragama, khususnya Kristen dan Islam, sekalipun sudah terselenggara dialog dengan segala asoeknya. Perjuangan untuk dialog, saling memahami, saling mengakui dan menciptakan damai harus dilaksanakan terus-menerus tiada hentinya, agar hidup beragama itu sungguh bermakna dan beradab. Hidup yang damai, rukun, bersahabat dan bersatu padu dalam damai merupakan hal yang harus diperjuangkan oleh siapapun, sekalipun berbeda agamanya. Dan selanjutnya haruslah juga digalang kerjasama antar umat beragama untuk kemanusiaan. Di sinilah nilai-nilai luhur Pancasila mendapat penyemaiannya yang tepat. Namun dalam kenyataannya, hal ini pun masih terhalang oleh adanya eksklusivisme dan puritanisasi agama, yang menyebabkan kebebasan beragama tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, dan hidup keagamaan yang beradab masih jauh dari yang dicita-citakan.

3. NILAI PANCASILA MENDAPAT TANTANGAN EKLUSIVISME DAN PURITANISASI AGAMA

Tindakan yang beradab dalam menghadapi kebebasan beragama ternyata masih merupakan suatu perjuangan. Situasi di negara kita setelah jatuhnya Orde Baru belumlah memberikan harapan yang besar akan kehidupan beragama yang beradab. Kerusakan dan tindak kekerasan terjadi di mana-mana. Tidak sedikit yang disulut dan diprovokasi oleh adanya gerakan keagamaan. "Melihat akumulasi kerusakan, tindak kekerasan, konflik vertikal dan horisontal dalam tahun-tahun terakhir sampai yang sekarang ini, orang dapat bertanya, apakah kesatuan bangsa Indonesia sedang tercabik-cabik? Bangsa Indonesia dapat diibaratkan dengan karpet yang dijahit-sambung dari banyak karpet kecil. Di atas ribuan pulau, dari Sabang sampai Merauke, hidup ratusan suku, bahasa dan etnik, yang menganut pelbagai agama. Sesudah 30 tahun Pemerintahan Orde Baru yang tidak capai bicara tentang persatuan dan kesatuan, persatuan suku-suku, umat-umat beragama, etnik-etnik dan ras-ras itu nampak rapuh. Alasan kecil saja, sebuah provokasi, hasutan, maupun rekayasa yang lebih terencana, dengan mudah menimbulkan konflik-konflik komunal, huru-hara dan kerusakan. Jahitan karpet Nusantara itu nampak mulai sobek"⁵. Kita dapat merasakan betapa rapuhnya persatuan negara Indonesia itu, dengan sedikit

provokasi yang bernada dan bernuasansa keagamaan, pasti akan terjadi kekacauan, dan bahkan korban pun dapat berjatuh.

Keadaan yang demikian ini akan diperkeruh lagi dengan banyaknya perkumpulan, partai atau organisasi keagamaan yang berorientasi ke arah eksklusivisme dan puritanisasi hidup beragamanya dan dikaitkan dengan kehidupan berpolitik di negara kita. Eksklusivisme keagamaan berarti suatu paham atau aliran yang berpendapat bahwa hanya kelompok agamanyalah yang paling benar, dan kelompok lain dipastikan tidak benar. Kelompok ini mau menyendiri, dan tidak mau mengakui kelompok lain sebagai suatu agama atau aliran kepercayaan. Hanya kelompoknya saja yang pantas menyandang agama. "Kenyataan bahwa ada agama-agama dan aliran-aliran lain dianggap sepi. Dengan sendirinya mereka akan merasa tidak puas dengan penyelenggaraan negara, karena negara juga memberikan perhatian pada kelompok-kelompok lain. Negara mengakui adanya pluralitas dalam masyarakat dan dengan demikian tidak dapat memenuhi semua harapan kelompok itu. Maka kelompok itu dapat merasa dilalaikan, atau bahkan dimusuhi oleh negara dan dengan demikian tidak mengidentifikasi diri dengannya. Lebih gawat lagi, apabila eksklusivisme berdasarkan pendapat, bahwa kelompok-kelompok lain tidak berhak atas perlakuan yang sama"⁶. Eksklusivisme agama hanya akan memperkeruh hidup bermasyarakat yang sungguh-sungguh pluralistik ini. Adanya eksklusivisme jelas menolak pluralitas, kemauannya hanyalah satu agama atau masyarakat yang beragama sama itu saja, yang lainnya dianggap tidak dapat disamakan atau disejajarkan dengannya. Sungguh suatu keangkuhan beragama, yang saya yakin tidak dikehendaki oleh Allah, tetapi dilakukan oleh sebagian manusia Indonesia.

Di samping itu, juga munculnya puritanisasi agama. Agama yang sungguh dipandang agama yang murni, asli dan tak tercampurkan dengan unsur-unsur apapun selain dari agamanya itu saja. Kelompok puritan itu mau mengajarkan bahwa campur tangan atau pengaruh lain di luar agamanya dipandang sebagai yang dapat mengotori dan mencemarkan eksistensi agamanya. Puritanisasi berarti suatu proses mau memurnikan agama yang dinilainya telah dipengaruhi oleh berbagai segi kehidupan itu dan segala dimensinya ke arah agama yang benar-benar murni. Pengaruh jaman, perkembangan ilmu, kebudayaan, adat istiadat, kebiasaan ibadat dan bahasa serta hal-hal lain yang telah mempengaruhi agama itu. Semuanya itu mau dimurnikan dan dibersihkan, sehingga agama itu akan menjadi agama yang sungguh-sungguh setia pada wahyu

Allah yang benar-benar asali. "Usaha puritanisasi mau menghapus semua pengaruh-pengaruh itu. Maka unsur-unsur kebudayaan lokal dan nasional dimusuhi dan dianggap ancaman terhadap kemurnian agama. Dengan demikian kelompok puritan seakan-akan melepaskan diri dari kesatuan masyarakat seluruhnya, menjadi semakin eksklusif dan loyalitas pada negaranya akan menipis"⁷. Puritanisasi agama ini disatu pihak memang mau mengarahkan penganut agama itu kembali ke agama dan pewahyuan asalnya, akan tetapi bagaimanakah hal itu dapat dikenal dan apakah mereka sungguh-sungguh mampu mengenal agama dan pewahyuan asalnya? Bukankah agama itu memang terikat oleh jaman dan kebudayaan di mana agama itu muncul? Memang agama itu dapat mengatasi kebudayaan dan jamannya, tetapi bukankah bahasa dan makna bahasa yang digunakan tetap terikat oleh kebudayaan dan jaman yang ada di mana agama itu muncul? Yang jelas puritanisasi itu mau mengarahkan agamanya ke arah agama yang murni sebagaimana asalnya. Suatu proses yang dapat membuat gesekan dengan yang ada dalam masyarakat.

Dua aliran atau proses itu tentu saja dapat kita saksikan dalam kancah sejarah Indonesia ini. Di satu pihak agama-agama yang ada di Indonesia, baik itu agama samawi (agama wahyu) ataupun agama-agama lainnya, tetaplah hidup di Indonesia. Agama-agama, khususnya para penganutnya, seharusnya ikutserta menciptakan kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia, akan tetapi tidak jarang justru agama-agama atau penganut agama-agama itu malah menjadi pelaku yang menentang kehidupan kelompok lain yang dianggap bukan kelompoknya. Eksklusivisme dan puritanisasi agama, yang dinilai oleh diri mereka sendiri sebagai jalan Allah, tetapi dapat juga dianggap dan dipandang oleh pihak lain yang bukan kelompoknya sebagai tindakan yang memusuhi dan mengancam eksistensinya. Sungguh suatu tindakan yang sulit untuk didamaikan, apalagi kalau sudah menyangkut keyakinan yang dihubungkan dengan akhir tujuan hidup manusia.

Tidak jarang suatu kelompok yang eksklusif dan puritan, dengan tegas mengajarkan bahwa hanya kelompok mereka sajalah yang berhak masuk surga dan yang lain akan masuk neraka. Bahkan kelompok itu dengan yakin mengajarkannya kepada anak-anak, hal yang demikian itu. Saya berfikir, seolah-olah mereka itu tahu benar soal neraka dan surga; padahal mereka pun belum pernah ke surga atau ke neraka. Dengan demikian, apakah surga dan neraka itu ciptaan mereka saja. Orang beragama yang hanya memikirkan surga dan

neraka di jaman itu sudah bukan jamannya, sekalipun hal itu akan sangat laku bagi orang-orang yang kurang terpelajar dan sempit pemikirannya. Hal ini akan sangat merepotkan lagi kalau dikaitkan dengan persoalan negara dan hidup bermasyarakat. Sebab kehidupan berpolitik dan bermasyarakat pun dipikirkan haruslah hanya untuk kelompok eksklusif dan puritan saja, agama-agama lain atau aliran-aliran lain dianggapnya tidak berhak. Padahal dalam kenyataannya, orang tidak boleh memaksakan pandangan, pendapat atau bahkan keyakinannya. Kita hidup di dunia ini dalam taraf mencari, yang mutlak masih dalam penantian. Hidup dalam negara kita, haruslah juga memahami bahwa kita hidup dalam masyarakat yang pluralistik dan terdapat berbagai agama dan aliran yang sama-sama mempunyai hak yang setara.

Dua penghalang kebebasan beragama yakni diskriminasi berdasarkan agama dan eksklusivisme atau puritanisasi agama yang menyebabkan tindak kekerasan haruslah diatasi dengan mempromosikan mengenai kesetaraan dalam hidup beragama. Semua agama yang diakui secara resmi oleh pemerintah Indonesia mempunyai kesetaraan dalam eksistensinya dan pelaksanaan kehidupannya. Di sinilah letak nilai-nilai luhur Pancasila yang harus dibudayakan.

4. MEMBUDAYAKAN NILAI-NILAI PANCASILA

Nilai-nilai Pancasila tidaklah dapat dikhianati dengan alasan reformasi ataupun tata nilai yang baru yang belum jelas ketangguhannya dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Nilai Pancasila yang sudah menunjukkan dan dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia dengan alasan reformasi dalam bidang politik dan agama, mau mengkhianati dan memusnahkan Pancasila. Pancasila di jaman reformasi ini kurang mendapat tempatnya dalam bidang sosial dan politik. Pancasila seolah kehilangan roh dan dayanya sejak Tap MPRRI mengenai P4 dihapus oleh MPR di jaman reformasi ini. Secara sistematis organ negara yang tertinggi waktu itu menghapusnya dengan mudahnya, tanpa perdebatan dan argumen yang matang. Dengan dihapusnya P4, konsekwensinya kemudian dapat kita rasakan bahwa Pancasila kehilangan daya kekuatan dan gaungnya, muncullah berbagai pengkhianatan dengan menonjolkan dimensi agama yang eksklusif disertai dengan tindak kekerasan dan terjadi pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia. Nilai-nilai Pancasila bagaimana pun tidak boleh dimusnahkan, tetapi harus dipelihara dan dijadikan budaya baru dengan wawasan yang lebih luas dan mandalam.

Pancasila sebagai dasar ideologi negara dan sekaligus pandangan hidup bangsa haruslah menjadi soku guru atau pedoman arah dalam bersikap dan bertindak, yang tentunya beradab. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa disadari sebagai yang sungguh asli dan bukan dari negara lain. Pancasila sungguh telah berurat akar dalam budaya dan keadaban Indonesia, namun dalam praksisnya bangsa Indonesia sendiri kurang menyadari arti pentingnya Pancasila, yang memuat nilai-nilai, cita-cita luhur, sikap dan cara hidup bangsa Indonesia. Pancasila yang dirumuskan secara singkat dalam lima prinsipnya itu, kalau disadari dan direnungkan secara mendalam, ternyata telah memuat segala hal yang menjadi milik bangsa Indonesia sendiri. Dengan demikian, perlunya penghayatan dan mencari makna yang sebenarnya dari Pancasila itu.

Dalam kerangka itu, apa yang telah dicita-citakan oleh Soekarno tetaplah menjadi idealnya di jaman sekarang ini, yakni hidup beragama yang beradab. Hidup beragama demikian ini menuntut suatu sikap kritis, tetapi sekaligus menyadari bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila itu merupakan nilai-nilai bangsa kita ini. Tanpa adanya kesadaran akan nilai-nilai luhur Pancasila, sulitlah negara kita ini mencapai kesejahteraan umumnya. Nilai-nilai luhur, pandangan hidup dan sikap yang tertuang dalam Pancasila sungguh harus disadari sebagai milik orisinal bangsa Indonesia, yang terus-menerus harus dikembangkan dan diperkaya dengan mengikuti perkembangan jaman dan semakin beradab. Nilai-nilai dari luar darat memperkaya nilai-nilai luhur dalam Pancasila itu, sehingga hidup bermasyarakat atau pun hidup beragama semakin beradab. Bila orang hanya mau menekankan dan menggunggulkan pandangan hidupnya atau alirannya sendiri, serta meremehkan pihak lain, dapatlah dipastikan bahwa kelompok lain akan merasa dipojokkan dan diskriminasikan. Justru di dalam Pancasila, bangsa Indonesia menemukan nilai-nilai luhur, pandangan hidup, kebiasaan dan tata hidup yang telah menjadi milik bersama dan menjadi kesepakatan bersama juga waktu negara Indonesia ini didirikan.

Di jaman sekarang ini, nilai-nilai luhur Pancasila mulai dikaburkan atau bahkan mau dimusnahkan. Hal ini terlihat dari mulai dihapuskannya Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, dan juga mulai semaraknya merasuk nilai-nilai agama yang ditafsirkan secara sempit dan picik yang mengakibatkan banyak orang menjadi korban. Kalau orang tidak sefaham atau sejalan dengan aliran sempit dan picik itu, langsung dinilai kafir atau akan dirusak dan dihancurkan. Nilai-nilai luhur

Pancasila tidak mengijinkan adanya tindak anarkis dan kekerasan yang mengakibatkan adanya korban jiwa dan materiil itu.

5. PANCASILA SEBAGAI DASAR KEHIDUPAN BERAGAMA YANG BERADAB

Nilai-nilai yang luhur Pancasila itu abadi sifatnya dan berkembang bila Pancasila benar-benar menjadi kebudayaan kita. Mmembudayakan Pancasila yang mengandung nilai-nilai luhur bangsa sangatlah urgent dan mendesak di masa sekarang ini. Ketuhanan yang maha esa sebagai sila pertama mau menunjukkan bahwa Tuhan sebagai sumber seluruh kehidupan dan semua agama yang dianut di negara Indonesia itu mempercayai dan meyakini bahwa Tuhan itu esa sifatnya. Dengan meyakini adanya Tuhan yang tunggal itu, agama-agama yang diakui di negara Indonesia itu mempercayai bahwa Tuhan itu hanyalah satu, dan keyakinan itu tidak boleh digoyangkan oleh aliran apapun juga. Hal ini menjadi dasar kehidupan beragama sekaligus juga hidup antar umat beragama. Tuhan yang satu dan sama itu menjadi kepercayaan seluruh agama-agama yang ada di Indonesia, dan sekaligus juga menjadi tali pemersatunya, yakni iman akan Tuhan. Dan hal ini harus menjadi nyata dalam kehidupoan bermasyarakat dan bernegara.

Sila kedua, yakni kemanusiaan yang adil dan beradab sungguh menjadi tantangan untuk hidup berbangsa dan bernegara. Kemanusiaan sebagai nilai yang tinggi harus dihormati di mana pun juga, dan hal ini menjadi dasar kehidupan bersama. Tanpa adanya kemanusiaan, bagaimanakah hidup bernegara dan bermasyarakat itu dapat berjalan. Tetapi justru dengan kemanusiaan, maka nilai-nilai manusiawi akan dapat dikembangkan semaksimal mungkin. Hal ini akan menjadi lebih sempurna lagi dengan sifat kemanusiaan yang bagaimanakah yang harus diarah, yakni yang adil dan beradab. Bangsa yang menjunjung tinggi keadilan adalah bangsa yang mau menjamin rakyatnya secara benar. Keadilan bagaimana pun juga harus menjadi andalan kehidupan bersama. Dan hal ini menjadi lebih kuat lagi dengan nilai luhur yang tercermin dalam sila kelima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian diharapkan akan terjadi dalam seluruh aspek hidup bernegara Indonesia ini, dan seluruh rakyat Indonesia diharapkan akan menikmati keadilan sosial. Juga sifat beradab menjadi arah yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Sifat kemanusiaan yang adil dan beradab akan sungguh mewarnai cara hidup dan tatanan nilai

kehiduoan bersama. Hal ini akan menjadi tantangan yang sungguh-sungguh dalam hubungannya dengan kehiduoan beragama. Kehidupan beragama yang nyata haruslah menyandang sifat kemanusiaan yang adil dan beradan itu. Dengan demikian hidup keagamaan yang beradab sungguh-sungguh menjadi tantangan untuk dicapainya sebagai cita-cita yang luhur. Sila-sila yang lainnya pun akan mendukung cita-cita kehidupan beragama yang beradab ini.

Nilai-nilai luhur Pancasila bagaimana pun juga haruslah dibudayakan, dikembangkan dan dihidupkan lagi dalam hidup bernegara dan bermasyarakat bangsa Indonesia di masa kini. Kehidupan antar umat beragama di masa reformasi ini sungguh mengkuatirkan, karena nilai-nilai luhur Pancasila diabaikan dan sengaja mau dimusnahkan. Oleh karena itu haruslah digalang upaya untuk membudayakan Pancasila dalam seluruh tata kehidupan bangsa Indonesia ini. Juga nilai-nilai agama yang dianggap luhur bagi penganutnya masing-masing tidaklah harus dipertentangkan dengan Pancasila. Pancasila sebagai tali pemersatu nilai-nilai luhur dan mengandaikan adanya respek satu sama lain. Agama yang beradab adalah agama yang dapat menghargai agama lain. Agama yang biadab adalah agama yang mau menghancurkan atau memusnahkan agama yanglainnya. Pancasila sebagai jaminan nasional bagi bangsa Indonesia tetaplah harus diperjuangkan dan dimasyarakatkan.

Memasyarakatkan Pancasila berarti menyadarkan kembali nilai-nilai Pancasila yang terkandung di dalamnya dan yang telah menjadi kekayaan dan milik bangsa Indonesia sendiri. Suatu tatanan yang luhur dan abadi yang tetap harus dikembangkan dan diperjuangkan pelaksanaan serta penghayatannya dalam hidup bermasyarakat. Pancasila dengan seluruh kekayaan nilai-nilainya tidaklah boleh dibuang begitu saja, tetapi harus dikembangkan dan dimasyarakatkan kembali, atau disosialisasikan. Masyarakat yang mau membuang dan memusnahkan Pancasila adalah masyarakat yang tidak mengenal jati dirinya, tidak mengenal kekayaan luhur bangsanya dan masyarakat yang mempunyai daya penghancur serta anarkis. Masyarakat Pancasila adalah masyarakat yang beradab, yang mengetahui serta mau mengamalkan nilai-nilai luhur itu di dalam hidup bermasyarakat. Masyarakat yang eksklusif dan mementingkan diri serta merendahkan pihak lain adalah masyarakat yang tertutup pintu wawasan keadabannya. Pancasila membuka wawasan baru, agar masyarakat di jaman sekarang ini sungguh beradab.

PENUTUP

Di jaman sekarang ini diperlukan hidup beragama yang beradab, bukan biadab dan anarkis. Adanya banyak kelompok anarkis serta penghancur merupakan cerminan masyarakat yang tidak mengenal Pancasila. Padahal orang atau kelompok itu hidup di bumi Indonesia ini, tetapi tidak mau mengenal Pancasila, yang mengajak untuk hidup serta beragama yang semakin beradab. Dan mengapa pemerintah masih membiarkan kelompok anarkis dan biadab itu? Apakah pemerintah sekarang ini termasuk pendukung kebiadaban itu atautkah tidak mau bertindak karena takut? Dan mengapa aparat pemerintah yang resmi yang harus menjadi pembela rakyat pun takut akan kelompok-kelompok anarkis, yang beringas merusak keadaban masyarakat. Kapan masyarakat kita akan beradab? Kapan hidup beragama di Indonesia akan sungguh beradab? Jawabannya sangat sederhana, kalau masyarakat mau mengamalkan nilai-nilai luhur bangsanya yang terkandung dalam Pancasila itu. Inilah makna baru Pancasila!

CATATAN AKHIR

- 1 Teks makalah ini banyak bersumberkan pada gagasan-gagasan yang pernah saya kemukakan dalam teks-teks sebelumnya antara lain: "La liberta' religiosa sfida il nostro tempo", "La liberta' religiosa nel mondo di oggi", "La situazione della liberta' religiosa in Indonesia dopo la caduta del nuovo orde", "Recognizing Freedom of Religion as a Human Right", "Recognizing Freedom of Religion or Belief as A Human Right in Indonesia: *Towards the Society More Civilize, Democratic, Harmony and Peaceful*", "Membangun hidup beragama yang beradab demi damai yang berkesinambungan", "Dari Kebebasan Beragama Menuju ke Dialog Hidup Beragama", "Puritanisasi dan Eksklusivisme Agama: Sebuah Tantangan Bagi Kehidupan Berbangsa dan Beragama yang Beradab", "Membangun Hidup Beragama Yang Beradab Demi Damai yang Berkesinambungan'.
- 2 Thomas Matyók, Jessica Senehi, Sean Byrne (ed), *Critical Issues in Peace and Conflict Studies: Theory, Practice, and Pedagogy* (Rowman & Littlefield Education, London 2011).
- 3 Mortimer J. Adler (ed), *Truth in Religions. he Plurality of Religions and the Unity of Truth: An Essay in the Philosophy of Religion* (Collier Books, Macmillian Publishing Company, New York, 1990)
- 4 Judy Kuriansky, *Beyond Bullets and Bombs: Ggrassroots Peacebuilding Between Israelis and Palestinians* (Praeger, London 2007).
- 5 Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta 2001, p. 24.
- 6 Franz Magnis-Suseno, *Idem*, p. 101
- 7 Franz Magnis-Suseno, *Idem*, p. 102.

DAFTAR PUSTAKA

- Astrid S. Susanto, 1999, *Masyarakat Indonesia Memasuki Abad ke Duapuluh Satu*, Jakarta: Ditjen Dikti - Depdikbud.
- Bung Karno, *Lahirnya Pancasila*, Pidato Bung Karno Tanggal 1 Juni 1945 di Sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* di Jakarta, Institut Leimena
- Darji Darmodiharjo, 1991, *Santiaji Pancasila* (Edisi Refisi), Usaha Nasional, Surabaya,
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Dirjen Dikti Depdiknas, 2002, *Kapita Selekta Pendidikan Pancasila, Proyek Peningkatan Tenaga Akademik*, Jakarta
- Judy Kuriansky, *Beyond Bullets and Bombs: Ggrassroots Peacebuilding Between Israelis and*

- Palestinians* (Praeger, London 2007).
- Franz Magnis-Suseno, 2001. *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta.
- Kaelan, 2017, *Pendidikan Pancasila Paradigma*, Yogyakarta.
- Mortimer J. Adler (ed),, 1990, *Truth in Religions. he Plurality of Religions and the Unity of Truth: An Essay in the Philosophy of Religion* (Collier Books, Macmillian Publishing Company, New York.
- Notonagoro, 1974, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: CV Pantjuran Tudjuh.
- P.J., Suwarno, 1993, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara RI, Jakarta.
- Yudi Latif, 2015, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Gramdeia Jakarta

INDAH PURBASARI, ENCIK
MUHAMMAD FAUZAN, YUDI
WIDAGDO HARIMURTI, MOH.
QASHDI
Fakultas Hukum Universitas Trunjoyo
Madura
indah.purbasari@trunjoyo.ac.id

Menyoal Akuntabilitas Pengelolaan Dana Umat Sebagai Sumber Pemasukan Negara¹

ABSTRACT

Indonesian Government is going to have plans to invest pilgrimage financial funds for state infrastructure building and to take almsgiving from civil servant salary. The plans arise pro's and cons. The discourse came up as the great potency of community funds. This study was categorized as applied legal research. It found that the background of the discourse of the investment of pilgrimage financial fund due to the long terms waiting. It happens because of the facility of shariah financial institution facility. The facility is based on qardh (debt) which makes brings up the presumption of the funds incapability and breaks the princible of isthatho'a. Besides, the facility puts penalty wherein close to usury. The pilgrimage funding is pulled in the hajj account to be managed. The management of the pilgrimage and almsgiving funding is run by government body. While the government projects to use the funds as part of income or state financing, the potency of abuse comes up and the doubt of shariah compliance will be the most obstacle. It becomes the consequence of the state apparatus records tend to be corrupt and easily to be bribe or collusion. Therefore, state finance system and its supervisory body should be improved while government is willing to access the funds.

Keywords: pilgrimage, almsgiving, capability, accountability, shariah compliance.

LATAR BELAKANG

Negara Indonesia merupakan negara yang mempunyai penduduk muslim terbesar di dunia hampir 85% yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Mayoritas demografi penduduk muslim ini memunculkan potensi dana umat yang besar untuk dikelola. Potensi tersebut terkait dengan kewajiban umat Islam untuk menunaikan zakat dan ibadah haji. Hal ini terkait dengan pemenuhan

Rukun Islam yang ketiga (memunaikan zakat) dan kelima yakni menunaikan ibadah haji di baitullah.

Zakat merupakan konsep distribusi harta dari umat Islam yang memiliki harta kepada fakir, miskin dan golongan penerima zakat yang diatur dalam syariat. Berkumpulnya dana zakat inilah yang memunculkan potensi besar untuk dikelola untuk kepentingan umat. Terlebih, konsep zakat pada dasarnya adalah penerimaan negara. Dana zakat jika dikelola dengan baik dapat berperan untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan dan rendahnya tingkat kesejahteraan.

Selain dana zakat, dana haji pun berpeluang menjadi potensi untuk dikembangkan. Hal itu disebabkan umat muslim di Indonesia selalu berusaha untuk menunaikan ibadah haji karena ibadah haji merupakan salah satu pilar tegaknya Agama dan syariat Islam di muka bumi ini.² Meskipun ibadah haji membutuhkan biaya yang relatif tinggi, tidak menyurutkan niat umat Islam untuk menunaikannya. Hal ini didasarkan bahwa semua orang Islam di dalam dirinya melekat kewajiban untuk menunaikan ibadah haji bagi orang-orang yang mampu dan sanggup menunaikannya.³ sebagaimana Firman Allah SWT dalam *Qur'an* Surat *al-Imron* ayat 97, yang terjemahannya sebagai berikut: "Padanya terdapat tanda-tanda yang nyata, (diantaranya) *maqam Ibrahim*, barang siapa memasukinya (Baitullah) itu menjadi amanlah dia, mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu bagi yang sanggup mengadakan perjalanan ke *Baitullah*. Barang siapa mengingkari (kewajiban haji), maka sesungguhnya Allah maha kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam".⁴

Istatha'ah dalam ayat tersebut bermakna mampu, baik secara jasmani dan rohani. Hal yang sering menjadi kendala untuk menunaikan ibadah haji adalah kemampuan finansial dikarenakan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) yang tidak murah. Oleh karena itu, Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) mengeluarkan Fatwa Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 yang memberikan peluang Lembaga keuangan syariah (LKS) untuk memberikan dana talangan pelunasan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH). Fatwa DSN MUI inilah yang menjadi dasar diperbolehkannya lembaga keuangan syariah mengeluarkan produk dana talangan haji.⁵ Konsep yang digunakan oleh MUI dalam mengeluarkan Fatwa tersebut adalah tolong-menolong dalam hal kebaikan, hal ini sesuai dengan Firman Allah SWT dalam Surat *Al-Ma'idah* ayat 2, yang terjemahannya sebagai berikut: " Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam

berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah Amat berat siksa-Nya".⁶

Produk pembiayaan ini disambut baik dengan meningkatnya permohonan talangan haji yang awalnya ditawarkan bank syariah. Namun, menumpuknya antrian haji membuat fasilitas ini dimoratorium. Namun, beberapa lembaga keuangan syariah seperti koperasi syariah, baitul maal wa tamwil (BMT) menawarkan pembiayaan talangan haji berkerjasama dengan bank. Salah satunya adalah BMT UGT Sidogiri. Produk pembiayaan ini di BMT UGT Sidogiri menggunakan akad *kafalah bil ujah*. Artinya, penjaminan yang diberikan oleh *kafil* (penanggung) kepada pihak ketiga untuk memenuhi kewajiban *makful 'anhu* (pihak yang kedua yang ditanggung).

Kerjasama bank syariah dan koperasi syariat atau BMT merupakan bentuk simbiosis mutualisme. Nasabah akan menerima dana talangan untuk pelunasan pemesanan kursi (*seat*) haji, koperasi syariah/BMT akan memperoleh keuntungan, bank dan pemerintah akan memperoleh manfaat infestasi dari dana haji yang disetorkan ke bank. Dana ini akan berdiam cukup lama di rekening nasabah sebab antrain hai yang cukup panjang sebagaimana disebutkan sebelumnya. Dana diam dari rekening haji inilah yang dibidik oleh pemerintah untuk dikelola.

Uraian di atas menimbulkan beberapa isu hukum terkait pengelolaan dana umat baik dana zakat, dana haji baik mengenai status dana talangan maupun keinginan negara untuk memanfaatkan investasi dana haji. Oleh karena itu, rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah penerapan pembiayaan dana talangan haji telah memenuhi ketentuan dalam Hukum Islam dan tidak bertentangan dengan konsep *istatha'a* (mampu) sebagai syarat wajib haji?
2. Apakah pengelolaan dana umat yang bersumber dari dana tabungan haji dan dana zakat oleh pemerintah dapat memenuhi prinsip kepatuhan pada syariah dan prinsip akuntabilitas yang diatur dalam Undang-undang?

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian disusun sebagai berikut: Pertama, memperoleh kejelasan mengenai status penerapan pembiayaan dana talangan haji berdasarkan perspektif Hukum Islam dan tidak bertentangan dengan berdasarkan konsep *istatha'a* sebagai syarat wajib haji. Kedua, menjajagi pemenuhan prinsip syariah dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana umat yang bersumber dari dana zakat dan dana haji.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah mengkombinasikan penelitian doktrinal dengan non-doktrinal. Penelitian doktrinal juga dikenal dengan istilah penelitian hukum normatif mengacu pada sumber hukum dan perundangan yang memiliki kekuatan autoritatif. Sumber Hukum yang dimaksud di sini adalah kaidah hukum yang berkaitan dengan ibadah haji, zakat, prinsip-prinsip *muammalah* baik sumber Hukum Islam dalam *Al-Quran*, *Hadits* maupun *ijtihad*, *fiqh*, *fatwa ulama* dan Kaidah Hukum Islam yang telah memiliki kekuatan autoritatif seperti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Adapun penelitian non-doktrinal atau juga sering disebut penelitian hukum empiris ini didasarkan bahwa perkembangan hukum tidak cukup hanya dilakukan studi terhadap sistem norma saja, akan tetapi, juga terhadap penerapan norma tersebut. Fokus studi empiris dalam penelitian ini adalah pengelolaan pembiayaan haji dan pengelolaan dana umat baik berupa dana haji maupun dana zakat. Pendekatan fakta merupakan pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini. Sebab fakta empiris mengenai dana talangan haji yang diangkat dalam penelitian ini diobservasi untuk menyatakan bahwa ketentuan hukum mengenai fakta tersebut sudah diimplementasikan oleh para pelaku hukum.⁷

Sumber data meliputi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data langsung yang diperoleh di lokasi penelitian⁸ yakni di *Baitul Maal Wat Tamwil* Usaha Gabungan Terpadu (BMT UGT) Sidogiri Pamekasan untuk pembiayaan haji, Bank Muammalat Indonesia untuk rekening haji dan BAZNAS. Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung. Data ini sebagai data pendukung yang berupa peraturan perundang-undangan, penelitian sebelumnya, arsip-arsip, dokumen-dokumen resmi, seperti perjanjian akad yang berkaitan dengan objek penelitian.⁹ Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara untuk mengumpulkan data primer. Menurut Nazir, wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi yang digali dari sumber langsung melalui percakapan atau tanya jawab.¹⁰ Jenis wawancara yang digunakan wawancara terstruktur, yaitu proses tanya jawab secara langsung kepada informan kunci dengan sistematis serta didasarkan pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya berkaitan dengan objek penelitian.¹¹ Meskipun demikian, penelitian ini juga

menggunakan metode pertanyaan terbuka yang tidak menuntut keteraturan disesuaikan dengan situasi dan kondisi.

Selain wawancara, data juga diperoleh melalui studi pustaka dan dokumen untuk mengumpulkan data sekunder. Studi pustaka dokumen adalah teknik pengumpulan data yang melakukan kunjungan langsung ke beberapa perpustakaan untuk membaca, mempelajari serta menelaah beberapa sumber tertulis buku, penelitian sebelumnya, arsip-arsip serta dokumen-dokumen resmi seperti perjanjian akad, dan penunjang lainnya, seperti media massa yang berkaitan dengan objek penelitian. Data yang telah dikumpulkan akan diolah melalui beberapa tahapan.

Tahap pertama yakni *Editing*, yaitu memeriksa kembali semua data yang diperoleh dengan memilih dan menyeleksi data tersebut dari berbagai segi yang meliputi kesesuaian dan keselarasan satu dengan yang lainnya, keaslian, kejelasan serta relevansinya dengan permasalahan.¹² Tahapan kedua yaitu *Organizing* yaitu mengatur dan menyusun data sumber dokumentasi sedemikian rupa sehingga dapat memperoleh gambaran yang sesuai dengan rumusan masalah, serta mengelompokkan data yang diperoleh.¹³ Sedangkan tahap selanjutnya *Analyzing*, yaitu dengan memberikan analisis lanjutan terhadap hasil *editing* dan *organizing* data yang telah diperoleh dari sumber-sumber penelitian, dengan menggunakan teori dan dalil-dalil lainnya, sehingga diperoleh kesimpulan.¹⁴ Selanjutnya data akan dianalisis secara *evaluatif*, yang artinya penelitian yang memerlukan evaluasi.¹⁵ selanjutnya ditarik kesimpulan dengan logika induktif, artinya cara berfikir yang dimulai dari fakta khusus, Kemudian disinkronkan dengan kaidah-kaidah Hukum Islam sehingga dihasilkan kesimpulan yang bersifat umum.¹⁶

HASIL PENELITIAN

ANALISIS PENERAPAN PEMBIAYAAN DANA TALANGAN HAJI TERHADAP KONSEP *ISTATHA'A* (MAMPU) DALAM IBADAH HAJI

Dana talangan haji akhir-akhir ini tidak lagi ditawarkan oleh Bank Syariah. Bank Syariah umumnya menjadi bank penampung rekening haji. Namun, Bank Syariah dapat menjalin kerjasama dengan BMT untuk memberikan pembiayaan talangan haji ataupun BMT bermitra dengan bank syariah untuk pengurusan pendaftaran haji. Salah satu akad yang digunakan dalam pembiayaan talangan haji umumnya adalah akad *kafalah bil-ujrah* pada produk pembiayaan dana

talangan haji atau *kafalah* haji, diterapkan oleh BMT UGT Sidogiri. Prosedur mendapatkan pembiayaan talangan haji ini secara garis besar adalah:

1. Anggota mengajukan permohonan pembiayaan dana talangan haji atau *kafalah* haji kepada BMT UGT Sidogir dengan melengkapi dokumen yang diperlukan seperti permohonan pembiayaan, foto copy Kartu Tanda Pengenal (KTP).
2. Analisis kelayakan pemohon memperoleh pembiayaan.
3. Persetujuan pembiayaan dengan ditandai penandatanganan akad perjanjian pembiayaan *kafalah* haji dan mengisi *form* guna membuka rekening setoran awal biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH).
4. BMT UGT Sidogiri mengirim data dan persyaratan yang telah dipersiapkan oleh anggota ke perbankan syariah serta menstransfer sejumlah uang yang menjadi persyaratan setoran awal Biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) untuk mendapatkan nomor *seat* (kursi/porsi) haji. Dalam hal ini, BMT bekerja sama dengan Bank BRI Syariah.
5. Bank BRI Syariah dan BMT UGT Sidogiri Capem Pakong serta anggota mengadakan kesepakatan untuk bertemu di Kementerian agama (Kemenag) untuk memproses SPPH, kemudian Bank BRI Syariah mengakses nomor *seat* (porosi/kursi) haji di SISKOHAT berdasarkan nama anggota calon haji.
6. Setelah Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH) diproses, maka anggota menunjukkan bukti pembayaran setoran awal, karena di dalamnya ada nomor porsi, hal tersebut digunakan untuk melakukan registrasi. sehingga anggota telah mendapatkan kepastian untuk berangkat menunaikan ibadah haji sesuai dengan nomor tunggu.

Secara umum, dalam Syariat Islam praktik *kafalah* diperbolehkan, apabila memenuhi syarat dan rukunnya. Hal ini berdasarkan ayat Al-Qur'an Surat *Yusuf* ayat 66 yang terjemahannya sebagai berikut: "Ya'qub berkata: Aku sekali-kali tidak akan melepaskannya (pergi) bersama-sama kamu, sebelum kamu memberikan kepadaku janji yang teguh atas nama Allah, bahwa kamu pasti akan membawanya kepadaku kembali, kecuali jika kamu dikepung musuh. 'Tatkala mereka memberikan janji mereka', Maka Ya'qub berkata: Allah adalah saksi terhadap apa yang kita ucapkan (ini)".¹⁷ Pada dasarnya, akad yang digunakan dalam penerapan pembiayaan dana talangan haji atau *kafalah haji* di BMT UGT Sidogiri adalah akad *qardh* (pinjaman). Namun, hal tersebut tidak nampak dalam penerapan pembiayaan tersebut. Akad *qardh* (pinjaman) merupakan perjanjian

penyerahan harta *mitsil* dengan nilai pengembalian sama dengan yang dipinjamkan.¹⁸ Qardh salah satu akad *tabarru'* yaitu akad yang berdasarkan pada asas tolong menolong. Pinjaman akad *qardh* (pinjaman) biasanya diberikan oleh Lembaga keuangan syariah (LKS) kepada nasabahnya sebagai fasilitas pinjaman talangan pada saat nasabah mengalami *overdraft* (kondisi keuangan minus). Konsep akad *qardh* (pinjaman) di atas sesuai dengan yang diterapkan oleh BMT UGT Sidogiri dalam penerapan pembiayaan dana talangan haji. Yaitu adanya sejumlah dana talangan oleh pihak BMT UGT Sidogiri Capem Pakong yang diberikan kepada anggota yang nominalnya 90% dari total untuk setoran awal pendaftaran anggota ke Kementerian agama (Kemenag) ditambah 10% dari dana anggota itu sendiri. Tujuannya adalah agar anggota bisa mendapatkan nomor *seat* (kursi/porsi) haji dengan cepat melalui pembiayaan komputerisasi haji terpadu (SISKOHAT).

Penerapan akad *qardh* dalam pembiayaan dana talangan haji juga diatur dalam Fatwa DSN MUI No.29/DSN-MUI/VI/2000 Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji di Lembaga keuangan syariah, Ketentuan-ketentuan fatwa tersebut adalah sebagai berikut:¹⁹

Pertama: Ketentuan Umum.

1. Dalam pengurusan haji bagi nasabah, LKS dapat memperoleh imbalan jasa (*ujrah*) dengan menggunakan prinsip *al-Ijarah* sesuai Fatwa DSN-MUI nomor 9/DSN-MUI/IV/2000.
2. Apabila diperlukan, LKS dapat membantu menalangi pembayaran BPIH nasabah dengan menggunakan prinsip *al-Qardh* sesuai Fatwa DSN-MUI nomor 19/DSN-MUI/IV/2001.
3. Jasa pengurusan haji yang dilakukan LKS tidak boleh dipersyaratkan dengan pemberian talangan haji.
4. Besar imbalan jasa *al-Ijarah* tidak boleh didasarkan pada jumlah talangan *al-Qardh* yang diberikan LKS kepada nasabah.

Berdasarkan Fatwa DSN MUI tersebut dapat dipahami bahwa akad utama yang harus digunakan dalam penerapan pembiayaan dana talangan haji adalah akad *qardh* (pinjaman). Sedangkan akad *ijarah* (jasa) digunakan yang berkaitan dengan pemberian upah (*ujrah/fee*). Hal tersebut berbeda dengan yang diterapkan oleh BMT UGT Sidogiri yang akad utamanya adalah akad *kafalah* (penjaminan).²⁰ Penggunaan akad *kafalah* apabila dilihat dari rukun dan syarat

sahnya akad *kafalah* yang telah dibahas sebelumnya.²¹ Maka praktik dana talangan haji ini kurang tepat. Sebagaimana disebutkan dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES), bahwa rukun dan syarat akad *kafalah* adalah sebagai berikut:²²

1. *Kafil* (penjamin).
2. *Madmun lahu* (pihak yang berpiutang).
3. *Makful 'anhu* (pihak yang dijamin).
4. *Makful bihi* (hutang, barang atau orang).
5. *Akad*.

Oleh karena itu, berdasarkan keterangan diatas, praktik akad *kafalah* dalam pembiayaan dana talangan haji ini tidak memenuhi rukun dan syarat sah akad *kafalah*. Pada penerapannya hanya terdapat *kafil* (penjamin) dalam hal ini adalah BMT UGT Sidogiri, dan *makful 'anhu* (orang yang berhutang yang dijamin), yakni anggota (calon jamaah haji). Sedangkan *madmun lahu* (orang yang berpiutang yang diberi jaminan), dan *makful bihi* (hutang) tidak nampak dalam penerapan pembiayaan dana talangan haji tersebut. Sehingga status akad tersebut menjadi *gharar* (tidak jelas). Berdasarkan perspektif Hukum Islam, suatu akad harus memenuhi unsur – unsur pokok dan syarat-syarat yang telah ditentukan, baik itu syarat terbentuknya akad, syarat mengikatnya akad, ataupun syarat berlakunya akibat hukum akad. Dengan demikian, hal tersebut sangat erat kaitannya dengan penerapan akad *qardh* (pinjaman) yang tidak dicantumkan dalam surat perjanjian akad.

Imam *Hanafi* berpendapat bahwa akad yang tidak sah, meliputi akad *bathil* (batal) dan akad *fasid* (rusak). Akad *bathil* (batal) yaitu akad yang mengandung kecacatan pada asas akad, lafadz akad, rukun akad, kedua belah pihak yang melakukan akad ataupun cacat pada barang yang menjadi objek akad tersebut. Adapun akad *fasid* (rusak) adalah akad yang mengandung kecacatan pada salah satu sifat kontrak, seperti cacat pada salah satu syarat akad tersebut. Sehingga berkaitan dengan akad dana talangan haji diatas, maka status perjanjian akadnya menjadi *bathil* (batal). Meskipun, *Jumhur* ulama sepakat bahwa tidak membedakan antara akad *bathil* (batal) dan *fasid* (rusak), karena kedua akad tersebut termasuk akad yang tidak sah.

Selain itu, dalam pembiayaan dana talangan haji, BMT UGT Sidogiri juga mengambil *ujrah*, baik itu *ujrah* dari akad *wakalah* yang telah disebutkan di atas, maupun *ujrah kafalah* (penjaminan). *Ujrah* berasal dari kata *ijarah*, yah berarti

sewa, imbalan, jasa, yakni akad yang dilakukan atas dasar perolehan manfaat dengan imbalan jasa.²³ Ijarah berhubungan dengan sewa jasa yakni mempekerjakan jasa seseorang dengan upah sebagai imbalan jasa yang disewa, Mustajir (pihak yang mempekerjakan), ajir (pihak pekerja), ujah (upah).²⁴ Menurut Imam *Syafi'i* dan Imam Ahmad *Hambali* berpendapat bahwa pemberian upah (*ujrah/fee*) harus sesuai akad, jika orang yang menyewakan (*mu'ajjir*) menyerahkan barang atau jasa kepada orang yang menyewa (*musta'jir*), maka yang menyewa berhak menerima seluruh bayaran karena penyewa sudah mendapatkan manfaat kontrak. Pembayaran upah (*ujrah/fee*) pada pembiayaan dana talangan haji, disertakan dalam pembayaran awal beserta dengan cicilan pertama kalinya.²⁵ Adapun lebih detailnya terletak pada bagan di bawah ini:

TABEL 3.1 ILUSTRASI ANGSURAN PER 12 BULAN (1 TAHUN)

JUMLAH PEMBIAYAAN	JANGKA ATAU WAKTU	NILAI POKOK/ BULAN	NILAI UJRAH/ BULAN	TOTAL UJRAH	ANGSURAN/ BULAN	TOTAL PEMBAYARAN
Rp 20.000.000,00	12 Bulan	Rp 333.400,	Rp 337.500,	Rp. 4.050.000	Rp 670.900,	Rp 8.050.800
	24 Bulan	Rp 333.400,	Rp 337.500,	Rp. 4.050.000	Rp 670.900,	Rp 16.101.600
	36 Bulan	Rp 333.400,	Rp 337.500,	Rp. 4.050.000	Rp 670.900,	Rp 24.152.400
	48 Bulan	Rp 333.400,	Rp 337.500,	Rp. 4.050.000	Rp 670.900,	Rp 32.203.200,
	60 Bulan	Rp 333.400,	Rp 337.500,	Rp. 4.050.000	Rp 670.900,	Rp 40.254.000,

Oleh karena itu, penerapan pembiayaan dana talangan haji yang diterapkan oleh BMT UGT Sidogiri tidak memenuhi ketentuan dalam Fatwa DSN MUI No.29/DSN-MUI/VI/2002 mengenai Pembiayaan Pengurusan Haji di Lembaga keuangan syariah. Salah satu isi fatwa tersebut adalah bahwa jasa pengurusan haji yang dilakukan LKS tidak boleh dipersyaratkan dengan pemberian dana talangan haji. Kenyataannya BMT UGT Sidogiri dalam pemberian pembiayaan dana talangan haji ini mensyaratkan antara jasa pengurusan haji dengan dana talangan yang akan diberikan kepada anggota. Adapun mengenai besarnya upah (*ujrah/fee*) tidak didasarkan pada jumlah dana talangan yang diberikan tersebut. Tetapi, apabila anggota belum mampu membayar cicilan selama kurun waktu yang telah disepakati, maka anggota diberikan kelonggaran untuk membayar dengan waktu yang disepakati kembali dengan upah (*ujrah/fee*) yang bertambah pula.

Oleh sebab itu, adanya penambahan upah (*ujrah/fee*) yang tercantum dalam surat perjanjian akad pasal 10 tentang biaya penagihan keterlambatan tersebut sebesar Rp 0.2.²⁶ dapat dikategorikan sebagai *riba jahiliyah*. Para Ulama ahli Fiqih berpendapat bahwa *riba jahiliyah* adalah hutang yang dibayar melebihi dari pokok pinjaman, karena peminjam belum mampu mengembalikan dana pinjaman pada waktu yang telah ditentukan. *Riba jahiliyah* ini dilarang karena melanggar kaidah Fiqih yang menyebutkan bahwa “setiap pinjaman yang mengambil manfaat adalah riba”.²⁷ Berdasarkan *Tafsir at Thabary, Al-Mujahid Rahimahullah* berkata bahwa dahulu orang-orang jahiliyah bila ada orang yang berhutang kepada seseorang (telah jatuh tempo dan belum mampu melunasinya) ia berkata, engkau akan aku beri demikian dan demikian, dengan syarat engkau menunda tagihanmu, maka pemberi piutang pun menunda tagihannya.

Istatha'ah (mampu) dalam ibadah haji mempunyai pengertian lebih luas dibanding *istatha'ah* (mampu) di mentaati perintah Allah khususnya dalam ibadah-ibadah lain seperti shalat, puasa.²⁸ Para ulama menjelaskan makna *istatha'ah* (mampu) mencakup dalam beberapa hal, antara lain:

1. *Istatha'ah* dalam harta.

Yaitu adanya perbekalan untuk membayar Ongkos Naik Haji (ONH) pergi dan pulang serta biaya hidup, tempat tinggal, makanan dan minuman yang cukup.²⁹ Orang yang berangkat haji dengan cara meminta-minta dan mengajukan proposal untuk mendapatkan ongkos haji atau meminta jatah dari pemerintah atau dari instansi tertentu, sebenarnya belum ada kewajiban menunaikan haji bagi mereka. Namun demikian, bila haji dilaksanakan dengan biaya pemberian orang lain, hajinya tetap sah dan sudah dianggap melaksanakan Rukun Islam yang kelima. Adapun orang yang berangkat haji dengan cara berhutang pada dasarnya itu tidak diperbolehkan. Karena berhutang atau mengambil kredit untuk haji merupakan tanda ketidakmampuannya, ini menunjukkan bahwa belum punya kewajiban untuk menunaikan ibadah haji. Hal ini berdasarkan Hadits Rasulullah SAW yang diriwayatkan oleh *Abdullah bin abi 'Aufa*. Ia berkata yang terjemahannya sebagai berikut: “Saya tanyakan kepada Rasulullah SAW mengenai orang yang belum menunaikan ibadah haji apakah ia boleh berhutang untuk berhaji? Maka Rasulullah menjawab. Tidak (HR. Baihaqi)”.³⁰

Ada dua pendapat para ulama tentang berhutang untuk melaksanakan ibadah haji: Pertama, pendapat yang melarang ibadah haji dengan uang pinjaman.

Diantara ulama kontemporer yang melarang berhaji dengan uang pinjaman adalah *Nashr Farid Washil*. Beliau berpendapat bahwa Fatwa Ulama yang menyatakan kebolehan berhaji dengan uang pinjaman bertentangan dengan Nash Al-Qur'an Surat al-Imran Ayat 97 di atas. Ayat tersebut menyeru kepada umat muslim yang mampu untuk melaksanakan ibadah haji. Mampu dalam konteks ayat ini adalah memiliki fisik yang sehat dan biaya yang cukup untuk mengantarkannya ke Baitullah serta cukup untuk membiayai orang yang menjadi tanggung jawabnya.

Kedua, pendapat yang membolehkan berhutang untuk berhaji. Menurut *Syaikh Abdullah Bin Baz* bahwa seseorang boleh berhutang untuk melaksanakan ibadah haji, terutama jika seseorang tersebut memiliki penghasilan tetap yang dapat digunakan untuk membayar hutangnya. Namun, sebelum berangkat haji ia sudah harus melunasi hutangnya.³¹ Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) juga membolehkan seseorang untuk berhutang dalam membiayai pelaksanaan ibadah hajinya melalui Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) No. 29/DSN-MUI/VI/2002 Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji oleh Lembaga keuangan syariah (LKS).³²

Terkait dengan kebolehan untuk berhutang dan kaitannya dengan *istatha'ah* (mampu). Ulama yang membolehkan berhaji dengan berhutang memandang bahwa *istatha'ah* (mampu) adalah syarat wajib haji (bukan syarat sah haji), upaya untuk mendapatkan porsi haji dengan cara memperoleh dana talangan haji dari lembaga keuangan syariah (LKS) adalah boleh, karena hal itu merupakan usaha atau ikhtiar dalam rangka menunaikan ibadah haji. Namun demikian, orang-orang muslim tidak sepatutnya memaksakan diri untuk melaksanakan ibadah haji sebelum benar-benar *istatha'ah* (mampu), oleh sebab itu nasabah yang melakukan dana talangan haji tersebut jangan sampai menunaikan ibadah haji sebelum pembiayaan tersebut lunas. Pihak pemberi dana talangan haji wajib melakukan seleksi dan memilih nasabah penerima dana talangan haji tersebut dari sisi kemampuan finansial, standar penghasilan, persetujuan suami/istri. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjamin tidak terabaikannya kewajiban-kewajiban yang menjadi tanggung jawab nasabah seperti nafkah keluarga.

Upaya Lembaga keuangan syariah (LKS), dalam hal ini BMT UGT Sidogiri meminjamkan calon jamaah haji sebesar Rp 22.500.000,00 (dua puluh dua juta lima ratus ribu rupiah) tentu sebuah niat baik, namun karena sifatnya pinjaman, nasabah tetap ada kewajiban untuk mengembalikan sekaligus

tambahan ujrahnya, seperti contoh kasus yang disebutkan di atas, yaitu Abdul Wahed yang mengajukan pinjaman dana talangan haji sebesar Rp 20.000.000,00 serta *ujrah* setiap tahunnya yaitu sebesar Rp 4.050.000. (empat juta lima puluh ribu rupiah), maka jumlah keseluruhan yang harus dibayar ke BMT UGT Sidogiri sebesar Rp 40. 254.000,00 (empat puluh juta dua ratus lima puluh empat ribu rupiah).³³ Oleh karena itu, pihak yang dipinjamkan tersebut pada hakikatnya bukan orang yang mampu untuk berangkat haji. Kalaupun seseorang berangkat haji dan menjalankan semua syarat dan rukunnya, hukumnya sah, tetapi kalau dilihat dari sisi syarat wajib, sebenarnya belum termasuk kelompok yang wajib melaksanakan ibadah haji.

2. *Istatha'ah* dalam kesehatan

Yaitu kemampuan fisik salah satu syarat wajib mengerjakan haji karena pekerjaan ibadah haji berkaitan dengan kemampuan *badaniah*, hampir semua rukun dan wajib haji berkaitan erat dengan kemampuan fisik, terkecuali niat (adalah rukun *qalbi*).³⁴ Diriwayatkan dalam *Hadits shahih* dari *Jamaah dari Ibnu Abbas Ra.* Bahwa ada seorang perempuan dari *Khatsam* berkata: Wahai Rasulullah, sesungguhnya ayahku punya kemampuan harta untuk mengerjakan haji, namun dia sudah tua renta, tidak mampu duduk lama di dalam kendaraan (di atas unta), maka Rasulullah Saw Bersabda: Hajikanlah dia, dan peristiwa itu ditanyakan kepada Rasulullah pada Haji *Wada'*.

3. *Istatha'ah* dalam kendaraan

Yaitu untuk mendapatkan kendaraan atau alat transportasi sama dengan menyewa atau membeli tiketnya yang merupakan syarat wajib haji. Jika seseorang sudah mendapatkan visa haji akan tetapi tidak ada tiket pesawat reguler atau carter yang membawanya ke haji, maka kewajibannya telah gugur, dan demikian pula bagi seorang wanita yang berangkat tanpa mahram, maka belum wajib melaksanakan ibadah haji.³⁵ *Istatha'ah* (mampu) dalam semua ibadah menjadi syarat terlaksananya semua perintah Allah SWT, semakin tinggi kemampuan, semakin tinggi pula tuntutan syara' kepadanya. Sebaliknya, semakin berkurang kemampuan, berkurang pula tuntutan Allah kepadanya. Dan Allah SWT tidak membebankan seseorang melainkan sesuai kemampuan.³⁶

Oleh karena itu, Islam tidak memberatkan kepada siapapun untuk bisa menunaikan ibadah haji. *Syaikh Yusuf al-Qardawi* menjelaskan bahwa seseorang

yang masih tersangkut dengan beban hutang tidak wajib untuk menunaikan ibadah haji. Hal tersebut termasuk ketidakmampuan seseorang untuk menunaikan ibadah haji, baik itu kemampuan jasmani maupun kemampuan ekonomi (bekal). Kitab *fathul qarib* menyebutkan bahwa yang dimaksud bekal dalam ibadah haji adalah sarana prasarana, artinya, hendaklah bekal tersebut sudah cukup melebihi dari membayar hutangnya, dan dari pembiayaan orang-orang yang menjadi tanggung jawabnya, mulai dari pemberangkatan sampai kembali ke tempat asalnya.

Namun, keinginan besar umat Islam untuk menunaikan ibadah haji inilah yang tetap menjadi dasar pemberian dana talangan haji. Lembaga Keuangan Syariah tentunya melihat hal ini menjadi peluang untuk menyalurkan pembiayaan dan memperoleh keuntungan melalui biaya *ujrah*. Akad yang digunakan umumnya *qardh wal ijarah* atau *kafalah bil ujah*. Ketika antrian haji menjadi panjang akibat pemberian dana talangan ini, pemerintah mengambil manfaat untuk pengelolaan dana haji. Hal ini dilatarbelakangi pemikiran bahwa membiarkan dana diam selama puluhan tahun tidak akan membawa manfaat bahkan dapat berakibat pada penurunan nilai uang ataupun memicu terjadinya inflasi. Pengelolaan dana haji inilah yang menimbulkan wacana yang patut dianalisis sebagaimana wacana pemanfaatan dana zakat sebagai pemasukan negara ataupun untuk keperluan pembangunan, yang akan dibahas berikutnya.

ANALISIS KEPATUHAN SYARIAT DAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA UMAT

Dana umat pada dasarnya merupakan istilah sosiologis masyarakat. Kata umat merupakan istilah jamak yang menunjukkan kumpulan manusia yang umumnya ditujukan bagi umat beragama. Dana umat artinya dana yang terkumpul dari sekumpulan pemeluk agama yang umumnya terkait dengan pemenuhan ajaran agama atau pun menjalankan ibadah, Dana umat dalam konteks Hukum Islam dapat berupa dana zakat, infaq, shodaqoh, wakaf dan termasuk pula dana haji. Diskursus mengenai dana umat ini menarik untuk dibicarakan seiring dengan dikeluarkannya Undang-undang Pengelolaan Zakat. Pengelolaan Zakat awalnya diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kemudian dicabut dan digantikan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut Undang-undang Pengelolaan Zakat).

Undang-undang Pengelolaan Zakat ini dikeluarkan atas dasarnya dibentuk untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengelolaan zakat dan meningkatkan kemanfaatan zakat untuk menanggulangi kemiskinan serta peningkatan kesejahteraan umat.³⁷ Pengaturan pengelolaan zakat ini penting mengingat besarnya potensi zakat di Indonesia. Potensi ini merujuk pada statistik penduduk Indonesia yang mayoritas muslim. Dengan demikian, apabila umat Islam patuh pada kewajiban membayar zakat, tentunya potensi dana yang terkumpul sangatlah besar. Pengelolaan zakat di Indonesia dikoordinir oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) memperkirakan potensi zakat di Indonesia dapat mencapai 217 Triliun Rupiah per tahunnya namun yang terealisasi baru sekitar 3,7 Triliun Rupiah per tahun.³⁸ Potensi ini apabila dioptimalkan tentunya dapat mengurangi angka kemiskinan. Terlebih lagi, jika merujuk pada konsep pengelolaan zakat dalam sejarah Rasulullah Muhammad SAW dan masa kekhalifahan sesudahnya, zakat merupakan bagian dari penerimaan negara. Bahkan pada masa Rasulullah Muhammad SAW, khalifah Abu Bakar dan Umar, penarikan zakat bersifat imperatif, dengan menagih pembayarannya kepada *muzakki* (wajib zakat). Sementara, Khalifah Usman menerapkan pola *muzakki* menghitung dan membayar sendiri zakat, pola ini mirip dengan metode self-assessment pajak yang diterapkan di Indonesia saat ini. Akhir-akhir ini pula, Menteri Keuangan Sri Mulyani menggulirkan wacana memasukkan zakat sebagai penerimaan negara, langkah awalnya dengan pemotongan zakat atas gaji aparatur sipil negara. Wacana inilah yang menimbulkan pro dan kontra sekaligus menjadi isu hukum yang layak dikaji.

Sebelum polemik memasukan zakat sebagai penerimaan negara dan wacana pemotongan zakat atas gaji aparatur sipil negara, publik juga dikejutkan dengan keinginan pemerintah untuk menggunakan dana tabungan haji untuk kepentingan investasi infrastruktur negara. Wacana ini muncul setelah disahkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (selanjutnya disebut Undang-undang Pengelolaan Keuangan Haji). Undang-undang ini memberikan peluang pengelolaan haji. baik berupa penerimaan, pengembangan, pengeluaran dana haji. Lembaga yang diberikan kewenangan atas urusan ini adalah Badan Pengelola Keuangan Haji BPKH). Tugas BPKH adalah mengelola keuangan haji yang terdiri atas kegiatan penerimaan, pengembangan, pengeluaran dan pertanggungjawaban Keuangan Haji.³⁹

Dengan demikian, baik BAZNAS maupun BPKH merupakan lembaga yang mengelola dana yang diamanahkan umat. Namun keduanya memiliki perbedaan baik pada bentuk kelembagaan maupun dana yang dikelola. Undang-undang Pengelolaan Zakat mengatur BAZNAS sebagai Badan yang berwenang mengelola zakat di mana dalam pelaksanaan tugasnya dapat dibantu oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat. BAZNAS dan LAZ bersifat koordinatif bahwa LAZ perlu melaporkan keuangannya pada BAZNAS. Dengan kata lain, BAZNAS bukan satu-satunya lembaga yang mengelola zakat melainkan bersinergi dengan LAZ. Hal ini berbeda dengan BPKH yang merupakan badan tunggal yang mengelola keuangan haji. Sebagai lembaga tunggal yang diamanahi mengelola dana haji. Pasal 24 Undang-undang Pengelolaan Keuangan Haji menyatakan kewenangan BPKH adalah "menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan Keuangan Haji." Fungsi pengelolaan ini dilakukan setelah Umat Islam menyetor Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) melalui Bank Syariah yang ditunjuk/bekerja sama dengan BPKH dan disetor ke rekening Kas Haji (penampungan dana haji) atas nama BPKH. Pelaksanaan Undang-undang ini sempat menimbulkan pro dan kontra ketika Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menggulirkan wacana meminjam dana haji untuk pembangunan infrastruktur negara.

Menjawab permasalahan ini yang pertama perlu dijawab secara normatif berdasarkan akad. Ketika membuka tabungan haji di Bank Syariah, umumnya nasabah ditawarkan rekening haji apakah menggunakan akad *mudharabah* (bagi hasil) ataukah *wadiah* (titipan).⁴⁰ Jika menggunakan akad *mudharabah* artinya jelas nasabah di sini bertindak sebagai *shahibul maal* (pemilik dana) dan memberikan kuasa pengelolaan dana kepada *mudharib* (pengusaha) dalam hal ini bank untuk mengelola dana nasabah. Umumnya, jenis akad *mudharabah* yang digunakan adalah *mudharabah muthlaqah* yakni pemberian kuasa penuh pada bank untuk menjalankan usaha, dengan janji adanya manfaat berupa bagi hasil. Demikian pula, jika menggunakan akad *wadiah* (titipan), jenis akad *wadiah* yang digunakan adalah *wadiah yadh-dhumanah*. Jenis akad *wadiah yadh-dhumanah* maknanya barang (simpanan) yang dititipkan boleh digunakan oleh pihak yang dititipi namun tidak ada janji dan tidak boleh diperjanjikan penitip menerima nilai manfaat dari barang yang dititipkan. Janji pemberian manfaat dapat

mengakibatkan isu riba. Dengan demikian, pengelolaan dana haji ini perlu mengacu pada akad. Bank Syariah setelah dana terkumpul akan disetorkan ke rekening penampungan haji. Dana inilah yang akan dikelola oleh BPKH sehingga akadnya perlu diperjelas agar sah pengguna dana tabungan haji untuk diinvestasikan oleh BPKH.

Berbeda dengan dana haji yang disetor dulu melalui bank syariah baru disetor kepada BPKH, dana zakat dibayarkan langsung kepada amil baik BAZNAS ataupun LAZ. Dana zakat dibayarkan sebagai bentuk kewajiban untuk mendistribusi harta dari orang yang mampu kepada golongan penerima zakat (mustahiq zakat). Yang termasuk mustahiq zakat adalah Fakir (orang yang tidak memiliki penghasilan), miskin (orang yang memiliki penghasilan tetapi tidak cukup untuk memenuhi kebutuhannya), amil (pengelola zakat), *muallaf* (orang yang baru masuk Islam), *hamba sahaya/budak mukatab* (hamba/budak yang dimerdekakan) namun golongan ini sudah tidak ada/jarang ditemukan sejak adanya larangan perbudakan secara internasional, *gharim* (orang yang berhutang), *fisabilillah* (orang yang berjuang di jalan Allah), *ibnu sabil* (orang yang bepergian dan kehabisan bekal dalam perjalanan/tidak memiliki biaya untuk melakukan perjalanan).⁴¹ Seketika dana zakat dibayarkan dan terkumpul harus segera disalurkan kepada umat sebab prinsip dana zakat ini memang distribusi harta kepada orang yang membutuhkan. Bahkan Zaman kepemimpinan Abu Bakar, *baitul maal* hanya sebuah istilah yang menunjukkan kas negara namun isi kas tersebut sebenarnya tidak ada. Artinya, seketika dana diterima, seketika itu pula dana segera dialokasikan dan disalurkan oleh Khalifah Abu Bakar.⁴² Sebaliknya, sejarah juga mencatat *surplus* zakat yang Khalifah Umar bin Abdul Aziz hingga *amil* kebingungan untuk menyalurkannya. Namun, benang merah dari keduanya dana zakat memang untuk disalurkan kepada yang berhak menerima bukan tidak semata-mata berorientasi investasi. Tidak semata-mata di sini maknanya, tidak diorientasikan untuk investasi namun dalam kasus tertentu ketika terjadi surplus zakat seperti masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz, pengelolaan zakat secara produktif dimungkinkan sebagaimana wacana yang juga berkembang saat ini.

Hal ini justru berlaku sebaliknya pada pengelolaan dana haji. Pengelolaan dana haji ini pada dasarnya digunakan untuk mencukupi keuangan/kebutuhan haji penyeter dana. Namun, lamanya antrian haji menyebabkan status dana menjadi diam ketikan tidak dikelola. Padahal, Hukum Islam mengenal prinsip

menghindari al-ikhtinaz (dana diam).⁴³ Secara teori ekonomi, dana diam akan memicu laju inflasi. Selain itu, dana diam juga akan berakibat turunnya nilai uang. Oleh karena itu, pengelolaan dana haji berbeda dengan zakat. Dana zakat berorientasi distribusi harta kepada yang memerlukan sementara pengelolaan dana haji berorientasi memang produktif. Pengelolaan dana haji diharapkan memberikan manfaat yang dipergunakan untuk kepentingan jamaah namun perlu diperhatikan akadnya sebagaimana disebutkan di atas.

Prinsip pengelolaan dana zakat dan haji diatur oleh Undang-undang yang memiliki unsur persamaan dan perbedaan. Undang-undang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Pengelolaan Keuangan Haji sama-sama mengatur pengelolaan dana berdasarkan prinsip syariat, amanah (kepercayaan)/kehati-hatian, kemanfaatan dan akuntabilitas. Meskipun demikian, terdapat pula prinsip yang berbeda dalam pengelolaann keduanya yakni keadilan, kepastian hukum dan terintegrasi untuk pengelolan zakat serta prinsip nirlaba dan transparan untuk pengelolaan dana haji.⁴⁴ Perbedaan prinsip ini berpengaruh pula pada kelembagaan. Misal prinsip integritas pada pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat sifatnya terintegrasi di BAZNAS namun BAZNAS dalam menjalankan fungsi pengelolaan zakat dapat dibantu oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ). LAZ merupakan lembaga amil yang dibentuk masyarakat. LAZ hendaknya terdaftar di Departemen Agama dan bersifat koordinatif pelaporan keuangannya pada BAZ. Pelaporan ini ditujukan untuk memenuhi prinsip akuntabilitas. Permasalahannya tidak semua LAZ terdaftar di Departemen Agama dan tentunya berakibat tidak adanya koordinasi pelaporan pengelolaan dana zakat ke BAZNAS. Hal ini menjadi tantangan dalam pemenuhan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan zakat. Demikian pula, wacana potongan gaji aparatur sipil negara dan memasukkannya pada instrument keuangan negara. Sebenarnya Undang-undang Pengelolaan Zakat tidak mengatur perihal zakat sebagai sumber keuangan negara. Namun, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 memungkinkan penerimaan selain lain-lain di luar pajak termasuk hibah dan juga zakat.⁴⁵ Hal ini menjadi dasar memunculkan wacana memasukkan zakat sebagai penerimaan negara yang dimulai penerapannya dari gaji aparatur sipil negara. Wacana ini menimbulkan masalah hukum antara lain:

1. Pemotongan zakat dari gaji aparatur sipil negara maknanya berasal dari zakat profesi. Zakat profesi sendiri terminologinya muncul dari tafsiran fiqh kontemporer bahwa semua penghasilan dikenakan zakat.

2. Kedudukan zakat profesi tidak disepakati semua ulama baik ulama klasik maupun kontemporer. Ulama hanya menyepakati bentuk zakat maal. Zakat harta yang dijadikan standar adalah emas dan perak yang dihitung dengan haul setahun, bukan sebulan/setiap kali mendapatkan. Pengenaan setiap kali mendapatkan dikiaskan dengan zakat pertanian. Dengan demikian, *nishabnya* disamakan dengan zakat pertanian. Sayangnya, prosentase besar zakat profesi ditetapkan 2,5 % padahal besar zakat pertanian sebenarnya adalah 5% untuk lahan irigasi dan 10% untuk lahan tadah hujan. Dengan demikian, penetapan 2,5% ini menunjukkan ketidakkonsistenan antara standar pengenaan dan besar pengenaannya.
3. Pemotongan zakat aparatur sipil negara memang dapat menimbulkan permasalahan dalam penerapan prinsip akuntabilitas. Amil dituntut memenuhi akuntabilitas pelaporan penerimaan dana zakat, infaq dan shodaqoh baik secara kumulatif dan rinci per penerimaan. Hal ini tentunya tidak mudah dipenuhi jika dipotong langsung oleh bendahara gaji dan disetor langsung ke kas negara. Perlu teknis pengaturan yang lebih detail perihal ini.
4. Selain masalah pelaporan penerimaan, penyalurannya pun harus jelas dan terperinci. Sifat penyaluran zakat memang diprioritaskan kepada fakir miskin namun golongan lain perlu pula dipenuhi. Hal ini tentunya tidak mudah jika masuk pada instrumen keuangan negara sebab harus mengikuti penganggaran negara. Selain itu, perlu dipastikan penyaluran zakat harus memenuhi ketentuan syariat, tidak salah sasaran ataupun disalahgunakan.

Penyalahgunaan ini menjadi isu penting dalam pengelolaan zakat ini. Pemasukan negara melalui pajak banyak disalahgunakan bahkan nilainya dikurangi atas dasar kolusi dengan petugas pajak. Hal ini merujuk pada kasus Gayus Tambunan di mana terpidana berkolusi dengan wajib pajak perusahaan agar perhitungan pendapatan kena pajak diturunkan. Tentunya perbuatan ini termasuk kategori merugikan negara.

Tindakan kolusi pengurangan nilai zakat ataupun pelepasan status muzakki tidak boleh terjadi sebab Hukum Zakat pada dasarnya bersifat wajib dan *imperative*, tidak menaikan kewajiban membayar zakat merupakan dosa besar. Negara harus siap dengan instrument penentuan muzakkin dan pengawasan untuk menghindari kolusi dan korupsi dana zakat. Penentuan *muzakki* tidak boleh asal sekedar memenuhi target sebagaimana Kasus Lurah Cilenduk Jakarta Barat

yang menarget perolehan zakat per Rukun Tetangga adalah Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Tindakan ini pada dasarnya atas himbauan dari Bazis DKI Jakarta untuk lebih banyak beramal di Bulan Ramadhan.⁴⁶ Perkara ini masih menjadi permasalahan. Pertama, secara kelembagaan, Bazis DKI belum terintegrasi dengan BAZNAS yang artinya tidak memenuhi amanat Undang-undang, Kedua, himbauan Bazis DKI tersebut dikritisi sebagai bentuk pengenaan target setoran zakat. Teknis dan persepsi ini yang patut dihindari karena dapat merusak reputasi Badan/Lembaga Amil Zakat khususnya dan umat Islam pada umumnya. Terlebih apabila dana zakat ini hendak digunakan untuk kepentingan umum atau pembangunan, Badan Amil Zakat perlu memperhatikan prioritas pembagian zakat kepada *mustahik*. Selain itu, klasifikasi sebagai *muzakki* juga perlu diperhatikan tidak sekedar menarik zakat ataupun memenuhi target zakat.

Berbeda dengan posisi BAZNAS yang merupakan badan yang menjadi koordinator pengelolaan zakat dengan berkoordinasi dengan LAZ, BPKH merupakan badan tunggal pengelola haji sebagaimana disebutkan sebelumnya. Sifat koordinatif BAZNAS mengacu pada prinsip integrasi pengelolaan zakat dalam Pasal 2 Undang-undang Pengelolaan Zakat. Meskipun demikian, keduanya tunduk pada prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan dananya. Sejauh ini, prinsip akuntabilitas yang dilakukan oleh BPKH adalah dengan melaporkan secara berkala di laman BPKH baik penerimaan maupun prosentase penempatan dana. Namun, tantangan terbesarnya dalam penerapan prinsip akuntabilitas ini berkaitan dengan nilai manfaat yang diterima dan pemanfaatannya. Demikian pula, penempatan dana tabungan haji untuk kepentingan infrastruktur. Perlu dipastikan akadnya sesuai dengan prinsip syariah, tidak mengandung riba, tender tidak mengandung unsur kolusi, penggunaan dana tidak dikorupsi. Hal inilah yang menjadi tantangan dalam akuntabilitas pengelolaan dana tersebut sebab sebagaimana dijelaskan sebelumnya akuntabilitas pajak pun masih menjadi permasalahan. Dengan kata lain, pokok permasalahan pengelolaan zakat ini lebih pada unsur amanah atau kepercayaan namun hal ini sangat berpengaruh pada penerapan prinsip akuntabilitasnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa:

1. Pembiayaan dana talangan haji pada dasarnya justru bertentangan dengan pemenuhan prinsip *isthatho'a* (kecukupan) dalam ekonomui yang perlu

dipenuhi calon pendaftar haji. Pemberian talangan ini kurang tepat dan ditentang pula oleh sebagian ulama. Talangan haji ini berakibat panjangnya daftar tunggu haji. Selain itu, pembiayaan talangan haji diterapkan berbasis akad *kafalah bil ujah*. Namun, akad *qardh* justru tidak tercantum dalam perjanjian. Akibatnya, timbulnya unsur *gharar* (ketidakjelasan), tidak terpenuhinya rukun *kafalah*, yakni *madmun lahu* (orang yang berpiutang yang diberi jaminan), dan *makful bihi* (hutang) sehingga akad ini menjadi berstatus *bathil* (batal). Selain itu, pembiayaan haji juga masih mengenakan denda pada akad pembiayaannya yang dapat berakibat timbulnya unsur *riba jahiliyah*.

2. Pengelolaan dana umat yang dari dana zakat dan haji menghadapi pro dan kontra ketika dikelola oleh pemerintah. Salah satu keraguan terhadap pengelolaan tersebut adalah kepatuhan pada syariah dan akuntabilitasnya. Hal ini dikarenakan rekam jejak pengelolaan dana yang diterima negara sering kali terjadi penyalahgunaan baik berupa suap, kolusi maupun korupsi. Penyalahgunaan dana ini tentunya tidak boleh terjadi pada pengelolaan dana umat. Selain itu, jaminan pengelolaan secara syariat juga masih diragukan berkaitan dengan akad, jaminan investasi halal serta penetapan muzakki secara tepat dan penyaluran kepada mustahik mengikut priopitas secara syariat tidak sekadar memenuhi target perolehan apalagi penggunaan dana diprioritaskan mengikut program pemerintah.

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran yang diformulasikan sebagai berikut:

1. Penerapan pembiayaan dana talangan haji yang masih ditawarkan LKS saat ini sebaiknya mengacu pada akad *qardh* sebagai akad induk sebagaimana tercantum dalam Fatwa DSN MUI Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji dan menghilangkan klausula akad yang berpotensi mengandung unsur riba yakni dengan meniadakan denda. Namun, sebaiknya produk talangan haji tidak lagi ditawarkan sebab tidak memenuhi akad *istatha'a*. Akibatnya, daftar tunggu pemberangkatan calon jamaah haji semakin lama.
2. Pemerintah perlu memperbaiki system keuangan negara, pengawasan kinerja dan pengawasan badan pengeloa dana umat sekaligus penyaluran dananya untuk menekan kekhawatiran atas akuntabilitas pengelolaan dana. Pengawasan ini dapat melibatkan badan independen seperti Dewan Pengawas Syariah.

CATATAN AKHIR

- ¹ Artikel dipublikasikan sebagai bagian dari luaran Penelitian Strategis Nasional (PSN) yang dibiayai oleh dana DP2M Dikti tahun 2018. Tulisan dibuat dan dikembangkan berdasarkan penulisan tugas akhir berjudul "*Penerapan Akad Pembiayaan Dana Talangan Haji di BMT UGT Sidogiri dalam Perspektif Hukum Islam*" yang ditulis oleh Penulis keempat bertindak sebagai tenaga lapang penelitian ini, di bawah bimbingan Penulis Pertama sebagai *Corresponding author*, kemudian diolah kembali oleh tim penulis dengan menambahkan hasil penelitian lapangan (PSN) yang dilakukan secara bersama-sama keempat penulis.
- ² Syaikh Shafiyurrahman Al-Mubarakfury, 2012, *Al-Misbahul Munir fi Tahdzib tafsir Ibnu Katsir*, Sygma Creative Media Corp, Bandung, hlm 471.
- ³ Syaikh Shafiyurrahman Al-Mubarakfury, *Op.Cit.*, hlm 471
- ⁴ Al-Qur'an, Surat Ali Imron, 3: 97 Terjemahan Al-Qur'an ini Berdasarkan pada Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Solo: Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2013), hlm 122.
- ⁵ Fatwa DSN MUI Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 *Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah*.
- ⁶ Al-Qur'an, Surat Al - Maidah, 6: 2 Terjemahan Al-Qur'an ini Berdasarkan pada Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Solo: Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2013), hlm 209.
- ⁷ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 135.
- ⁸ Zainudin Ali, 2014. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 106.
- ⁹ Abdul Kadir, *Loc.Cit*
- ¹⁰ Sugiyono, 2014, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm 73.
- ¹¹ *Ibid.* Hlm 75.
- ¹² Chalid Narbuko, *et.al.* 1997, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 153
- ¹³ *Ibid.* Hlm 156
- ¹⁴ *Ibid.* Hlm 159
- ¹⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 183.
- ¹⁶ *Ibid.* Hlm. 189
- ¹⁷ Al-Qur'an, Surat Yusuf 12: 66, Terjemahan ini Berdasarkan pada Kementerian agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Solo: Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2013), hlm 483.
- ¹⁸ Ahmad Wardi Muslich, 2010, *Fiqh Muammalah*, Amzah, Jakarta, hlm. 273.
- ¹⁹ Fatwa DSN MUI Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 *Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah*.
- ²⁰ Lihat Lampiran Dalam Surat Perjanjian Mengenai Akad Pembiayaan *Kafalah* Haji, Pasal 2 Tentang Transaksi Akad *Kafalah* dan *Wakalah*.
- ²¹ Lihat Pembahasan Tentang Rukun *Kafalah* Pada BAB II, Hlm 35
- ²² Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah Pasal 291 Ayat 1 Hlm 78.
- ²³ Sutan Remy Sjahdeini, 2014, *Perbankan Syariah: Produk-Produk Dan Aspek Hukumnya*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 263.
- ²⁴ Ascarya, 2007, *Akad dan Produk Bank Syariah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 99
- ²⁵
- ²⁶ Lihat Lampiran Dalam Surat Perjanjian Mengenai Akad Pembiayaan *Kafalah* Haji, Pasal 10 Tentang Biaya Penagihan Keterlambatan.
- ²⁷ Wahbah Zuhaili, 2011, *Fiqh Islam Waadillatuhu, Juz 5*, Gema Insani, Jakarta, hlm 308
- ²⁸ Muhammad Sayid Sabiq, 2013, *Fiqh As-Sunnah* 3. Mitra Abadi Gemilang, Mataram, hlm. 15
- ²⁹ *Ibid.* Hlm. 480
- ³⁰ Hadits Riwayat Imam Baihaqi
- ³¹ *Ibid.* Hlm. 25
- ³² Fatwa DSN MUI Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 *Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah*.
- ³³ Sumber: Dokumen atau data BMT UGT Sidogiri.
- ³⁴ *Op.Cit.* Hlm. 305.
- ³⁵ *Ibid.* Hlm 309.
- ³⁶ *Ibid.* Hlm 315.
- ³⁷ Lihat Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Achmad Syalabi, "*Potensi Zakat Rp 217 Triliun, Realisasi Rp 3,7 Triliun*" dalam <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/16/04/27/06ac31394-potensi-zakat-rp-217-triliun-realisasi-rp-37-triliun>, Rabu 27 April 2016 [diakses 9 September 2017].
- ³⁹ Disimpulkan dari Pasal 5, Pasal 10 dan Pasal 22 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
- ⁴⁰ Praktik Mandiri Penulis ketika membuka Rekening Haji
- ⁴¹ Al-Quran Surat At-Taubah, 9:80
- ⁴² Rizem Aizid, 2015, *Sejarah Peradaban Islam Terlengkap: Periode Klasik, Pertengahan dan Modern*, Diva Press, Yogyakarta, hlm. 199.

- ⁴³ Zainul Arifin, 2002, *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah*, Alfabet, Jakarta, hlm.3
- ⁴⁴ Lihat Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Zakat dan Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
- ⁴⁵ Lihat Pasal 11 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- ⁴⁶ Sumber: diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4050307/ini-penjelasan-lurah-cilandak-barat-soal-target-zakat-rp-1-juta>, tanggal 3 Juni 2018, berita tanggal 2 Juni 2018
- Amzah.
- Zuhaili, Wahbah. 2011. *Fiqih Islam Wa adillatuhu*, Juz 3. Jakarta: Gema Insani.
- Zuhaili, Wahbah. 2011. *Fiqih Islam Wa adillatuhu*, Juz 5. Jakarta: Gema Insani.
- Peraturan Perundang-Undangan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2014 Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1435H/ 2014M (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 119).
- Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 Tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah.
- Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) Nomor 09/DSN-MUI/IV/2000 Tentang *Jjarah*.
- Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) Nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 Tentang *Kafalah*.
- Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) Nomor 10/DSN-MUI/IV/2000 Tentang *Wakalah*.
- Sumber – sumber Lainnya
- Sumber: Dokumen atau Data BMT UGT Sidogiri Capem Pakong.
- <https://news.detik.com/berita/d-4050307/ini-penjelasan-lurah-cilandak-barat-soal-target-zakat-rp-1-juta>, tanggal 3 Juni 2018, berita tanggal 2 Juni 2018

DAFTAR PUSTAKA

- Aizid, Riziem. 2015. *Sejarah Peradaban Islam Terlengkap: Periode Klasik, Pertengahan, Modern*. Yogyakarta: Diva Press.
- Al-Mubarakfury, Syaikh Shafiyurrahman. 2012. *Al-Misbahul Munir fi Tahdzib Tafsir Ibnu Katsir*. Bandung: Sygma Creative Media Corp.
- Al-Faifi, Sulaiman Bin Ahmad Bin Yahya. 2010. *Al-Wajiz Fiqh As-Sunnah, Mukhtashar Fiqih Sunnah Sayyid Sabiq*. Solo: Aqwwam Media Profetika.
- Ali, Zainudin. 2014. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Arifin, Zainul. 2002. *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah*. Jakarta: Alfabet
- Ascarya. 2007. *Akad dan Produk Bank Syariah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Djamil, Fathurrahman. 2012. *Penerapan Hukum Perjanjian Dalam Transaksi di Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fajar, Mukti, et.al. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kementerian Agama RI. 2013. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Solo: Tiga Serangkai Pustaka Mandiri.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Narbuko, Chalid, dkk. 1997. *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Parhani, Aan. 2014. *Tafsir Ibadah dan Muamalah*. Makassar: Alaudin University Press.
- Sayyid Sabiq, Muhammad. 2013. *Fiqih as-Sunnah 3*. Mataram: Tinta Abadi Gemilang.
- Sjahdeini, Sutan Remy. 2014. *Perbankan Syariah (Produk-produk dan Aspek Hukumnya)*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Sugiyono. 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Suhendi, Hendi. 2002. *Fiqih Muamalah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wardi Muslich, Ahmad. 2010. *Fiqih Muamalah*. Jakarta:

ZUHROTUN ULYA
ADI SULISTYONO
WIDODO T. NOVIANTO
Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum
Kesehatan Universitas Sebelas Maret
Surakarta
email: Psychiatry.Law12@gmail.com

Pelanggaran Otonomi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Konsep Keadilan Layanan Jiwa Komunitas (Studi Kasus Tindak Pemasungan dan Kekerasan terhadap ODGJ)

ABSTRAK

Kasus gangguan jiwa yang meningkat linier dengan risiko pemasungan pada orang dengan gangguan jiwa. Indonesia tidak hanya membutuhkan layanan kesehatan yang berkualitas, namun juga perlindungan hukum bagi semua pasien. Risiko tindak kekerasan akibat pemasungan menimbulkan berbagai akibat seperti kecacatan, infeksi hingga meninggal. Meskipun hak orang dengan gangguan jiwa telah dijelaskan dalam Undang-undang Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014, namun hingga saat ini belum ada peraturan hukum khusus yang mengatur ketentuan pidana bagi para pelaku pemasungan. Hal ini masih menjadi perdebatan terkait pelanggaran hak dasar manusia, otonomi orang dengan gangguan jiwa serta berbagai isu kemanusiaan yang lain. Pada akhirnya dibutuhkan suatu perlindungan hukum yang melindungi keseluruhan hak hukum dan layanan kesehatan jiwa yang bersinergis dengan institusi kesehatan seperti halnya melibatkan komunitas dalam proses terapi dan rehabilitasi serta memunculkan komunitas sehat jiwa yang bermuara pada salah satu program Nasional menuju Indonesia Bebas Pasung.

Kata kunci: gangguan jiwa, hukum, komunitas, layanan jiwa, pemasungan

PENDAHULUAN

Berdasarkan riset kesehatan dasar 1.7 permil rumah tangga di Indonesia memiliki anggota keluarga yang mengalami gangguan jiwa berat.¹ Gangguan jiwa berpotensi mengalami gangguan kualitas hidup dan hubungan sosial dalam masyarakat apabila tidak ditangani secara cepat dan tepat. Penanganan gangguan jiwa bukan hanya dengan memberikan layanan kesehatan yang berkualitas namun juga perlindungan hukum. Saat ini sudah mulai banyak lembaga bantuan hukum dan komunitas yang memberikan perhatian khusus pada orang dengan

gangguan jiwa (ODGJ) yang sedang berhadapan dengan hukum, terlebih yang mengalami tindak pidana. Namun, dalam ketentuan perundangan di Indonesia, hukum yang mengatur tentang perihal ataupun terkait gangguan jiwa belum sepenuhnya dimiliki. Indonesia baru memiliki UU Kesehatan Jiwa (UU No. 18 Tahun 2014), yang dalam pelaksanaannya masih membutuhkan evaluasi terutama terkait dengan tindak kekerasan ataupun pelanggaran hak ODGJ. ODGJ yang mendapat perlakuan kekerasan seringkali diragukan ceritanya karena keterbatasan kecakapan fungsi mental yang dimiliki. Hal ini sering dimanfaatkan oleh oknum pelaku kejahatan yang akhirnya mampu menutup pemberitaan seolah-olah konfabulasi (cerita baru yang tidak tepat) yang dilakukan ODGJ menjadi pembenaran sikap atau tindak kekerasan yang dilakukan, baik yang dilakukan perseorangan, keluarga, lembaga atau kelompok masyarakat.

Tidak dipungkiri bahwa masalah yang berhubungan dengan ODGJ telah menjadi masalah komunitas dan terus membentuk suatu lingkaran setan. Masyarakat mengalami *outburn* dengan masalah keluarga, terbebani dengan keluarga dengan gangguan jiwa, seolah ketika diantar berobat (rawat inap) sudah menjadi bentuk penyerahan untuk tidak dikembalikan lagi pada keluarga. Sehingga tidak jarang ketika pasien sudah selesai masa perawatan dan dikembalikan ke keluarga justru dikirim kembali ke yayasan atau layanan masyarakat lain yang "mau" menampung ODGJ. Kondisi menjadi suatu ironi ketika ODGJ dalam kondisi stabil dalam masa perawatan, dengan sengaja dibuat menjadi seolah mengalami kekambuhan gangguan jiwa sehingga dibawa kembali ke pusat layanan kesehatan jiwa. Meskipun mengalami penurunan kapasitas mental, ODGJ masih memiliki beberapa kemampuan fungsi mental yang terjaga atau menetap. Kemampuan ODGJ mengenali situasi yang mengancam, tindak kekerasan atau agresi yang dialami, menjadi suatu pola yang terbenam dalam memori sehingga ketika mengalami situasi tertentu, ODGJ menunjukkan agresifitas yang lebih besar untuk melawan. Tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat memiliki alasan pembenar untuk mengamankan ODGJ dengan agresifitas yang membahayakan, dengan cara dipukul, diikat bahkan dipasung.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah menjadi suatu pembenaran secara mutlak ketika pasung dilakukan

tanpa suatu upaya layanan kesehatan?

2. Dimana letak keadilan dan pemenuhan otonomi serta hak ODGJ untuk hidup layak sebagaimana layaknya seorang manusia yang bermartabat?
3. Lalu dimana letak konsep keadilan sosial yang sering diharapkan muncul dalam kehidupan bermasyarakat?
4. Apa peran pemerintah untuk mewujudkan keadilan sosial dalam layanan jiwa berbasis komunitas?

PEMBAHASAN

A. HAK ODGJ DALAM UNDANG-UNDANG SEBAGAI PENGHORMATAN OTONOMI PASIEN

Berdasarkan Pasal 3 UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014, upaya kesehatan jiwa bertujuan untuk memberikan perlindungan dan menjamin pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan masalah kejiwaan (ODMK) dan ODGJ berdasarkan hak asasi manusia. Adapun pelayanan yang diberikan bersifat integrasi, komprehensif dan berkesinambungan melalui upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif bagi ODMK dan ODGJ. Hal ini tentu memberikan kesempatan pada ODMK dan ODGJ untuk dapat memperoleh haknya sebagai WNI.² Pasal 79 UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014 menjelaskan Hak Orang dengan Gangguan Jiwa, yaitu:³

- 1) ODGJ berhak:
 - a. Mendapatkan pelayanan Kesehatan Jiwa di fasilitas pelayanan kesehatan yang mudah dijangkau;
 - b. Mendapatkan pelayanan Kesehatan Jiwa sesuai dengan standar pelayanan Kesehatan Jiwa;
 - c. Mendapatkan jaminan atas ketersediaan obat psikofarmaka sesuai dengan kebutuhannya;
 - d. Memberikan persetujuan atas tindakan medis yang dilakukan terhadapnya;
 - e. Mendapatkan informasi yang jujur dan lengkap tentang data kesehatan jiwanya termasuk tindakan dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan dengan kompetensi di bidang Kesehatan Jiwa;
 - f. Mendapatkan perlindungan dari setiap bentuk penelantaran, kekerasan, eksploitasi serta diskriminasi;

- g. Mendapatkan kebutuhan sosial sesuai dengan tingkat gangguan jiwa, dan
 - h. Mengelola sendiri harta benda miliknya dan/ atau yang diserahkan kepadanya.
- 2) Hak ODGJ untuk mengelola sendiri harta benda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h hanya dapat dibatalkan atas penetapan pengadilan.

B. STUDI KASUS PELANGGARAN OTONOMI ODGJ

KASUS 1

Indonesia dikejutkan dengan kasus sebuah lembaga kemanusiaan yang bergerak di bidang kesehatan jiwa di akhir tahun 2016. Salah satu yayasan sosial di Binjai Sumatera Utara dinyatakan ditutup oleh pemerintah daerah setempat karena melakukan tindak pidana berupa pemasangan, penyiksaan, tindakan tidak manusiawi, penyalahgunaan izin IPWL, dan berbagai masalah lain berdasarkan laporan Polisi No: LP/853/XII/2016/SPKT-A/Reskrim. Laporan tersebut diajukan oleh salah satu korban yayasan tersebut, yang akhirnya terbongkar salah satu praktik kejahatan kemanusiaan dalam bidang jiwa terbesar di Indonesia. ODGJ yang menjadi korban tindak kekerasan hingga meninggal merupakan bentuk pelanggaran hak asasi yang berat. Terlebih ketika diketahui banyak korban akibat tindakan yayasan tersebut.⁴

Pemberitaan media dikemukakan bahwa setidaknya lebih dari seratus pasien yang disiksa dan dirantai. Awal pasien datang, sering dipukul, diikat, bahkan dijerat lehernya menggunakan rantai, diberi botol panas yang dipelukkan di perut, hingga mata diberi balsam. Hal ini menegaskan bahwa benar adanya tindak kekerasan yang terjadi dalam yayasan. Ironis, bahwa pemilik yayasan bersama keluarga menyangkal, mengusir dan menuding bahwa kepolisian telah menghambat kerjanya.⁵ Pemilik yayasan tidak merasa bahwa apa yang dilakukan adalah salah dan ingin polisi tidak melakukan penangkapan dan pengambilalihan ODGJ yang diklaim sebagai pasien yayasan.⁶ Berdasarkan keputusan Pengadilan Tinggi Medan No. 465/PID/2017/PT.MDN yang mengadili perkara pidana dengan acara pemeriksaan biasa dalam tingkat banding menjatuhkan putusan dalam perkara tersebut dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun.⁷

KASUS 2

Seorang laki-laki, usia 45 tahun dibawa ke IGD rumah sakit oleh pihak

Puskesmas bersama Dinas Sosial dan keluarga sebagai korban pasung selama ± 15 tahun. Saat dilakukan pemeriksaan awal, tampak kedua pergelangan kaki menunjukkan *atrofi* otot (penyusutan atau lebih kecil). Pasien tampak bicara sendiri, meludah, marah, dengan perawatan diri serta status gizi dan *hygiene* yang buruk. Alasan keluarga melakukan pemasungan karena dahulu pasien tiba-tiba marah, mengamuk dan berupaya membakar rumah tetangga karena kesal sering dibicarakan dan diguna-guna. Beberapa saat setelah pasien mendapatkan penanganan psikiatrik dan tampak lebih tenang, pasien mampu menceritakan detail kronologis mengenai kejadian dan kecurigaan pada tetangga. Riwayat gangguan jiwa sejak usia 28 tahun, sering rawat inap di rumah sakit jiwa, tidak rutin minum obat dan kontrol. Dikarenakan keluarga tidak mampu membawa ayah mereka ke sarana kesehatan dan malu pada tetangga, akhirnya memutuskan untuk memasung ayah menggunakan balok kayu di belakang rumah dekat kandang kambing. Hal ini akhirnya diketahui oleh pihak Puskesmas, yang kemudian berupaya untuk membawa pasien melakukan pengobatan di rumah sakit lagi.

Masalah lain muncul ketika pasien telah selesai menjalani masa rawat inap dan menunjukkan perbaikan. Pasien ingin kembali ke rumah bersama anak dan keluarga. Namun, hingga batas waktu penjemputan, tidak ada satupun keluarga yang menjemput dengan alasan tidak mampu merawat ayah mereka dan warga takut akan terjadi aksi pembakaran rumah atau tindak kekerasan yang lain. Keluarga dan warga bahkan berharap pasien tetap tinggal di rumah sakit saja atau ditampung dinas sosial. Apabila pasien dipulangkan, maka keluarga merasa kewalahan dan khawatir akan melakukan pemasungan kembali karena tidak mampu merawat ayah mereka sendiri.

C. ANALISIS STUDI KASUS

Paparan 2 kasus diatas berbeda dalam hal *setting* tempat dan pelaku pemasungan. Kasus pertama tindak kekerasan dan pemasungan dilakukan oleh suatu lembaga yayasan sosial, sedangkan yang kedua adalah pihak keluarga yang juga diketahui masyarakat. Hal ini bukanlah menjadi satu permasalahan pribadi, namun ditengarai menjadi masalah nasional. Karena hingga saat ini kasus pemasungan masih terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Pemasungan masih menjadi masalah yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan dan merupakan pelanggaran berat hak asasi manusia.⁸ Bentuk pemasungan menjadi suatu upaya

pembatasan gerak ODGJ oleh keluarga atau masyarakat yang mengakibatkan hilangnya kebebasan ODGJ, termasuk hilangnya hak atas pelayanan kesehatan untuk membantu pemulihan.⁹ Langkah mencapai tujuan nasional Indonesia Bebas Pasung memerlukan upaya penyelenggaraan penanggulangan pemasangan pada ODGJ. Pemerintah telah menetapkan Permenkes No. 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan pada ODGJ. Tujuan pengaturan tersebut adalah untuk:

- a. Menjamin pelayanan kesehatan bagi ODGJ berdasarkan hak asasi manusia
- b. Menjamin ODGJ mencapai kualitas hidup yang sebaik-baiknya dan menikmati kehidupan kejiwaan yang sehat, bebas dari ketakutan terhadap pemasangan dan tekanan akibat pemasangan; dan
- c. Memberikan acuan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemangku kepentingan lainnya untuk menghapuskan Pemasangan bagi ODGJ.¹⁰

Kasus yang terjadi di Binjai tersebut jelas telah melanggar hak asasi manusia, terutama perilaku pencegahan pemasangan yang seharusnya menjadi dasar penanganan atau misi kemanusiaan yayasan tersebut.¹¹ Yayasan tersebut justru tidak mampu meningkatkan derajat kesehatan ODGJ sehingga terhambat memiliki fungsi optimal baik bagi diri sendiri, keluarga dan masyarakat. Terkait aksi kejahatan yang dilakukan pemilik yayasan dan anak buahnya maka tersangka dijerat Pasal 351 juncto 170 KUHP dengan ancaman hukuman maksimal tujuh tahun penjara. Fakta bahwa yayasan tersebut tidak dapat menunjukkan surat izin operasional yayasan bahkan izin IPWL sudah dicabut Kementerian Sosial karena tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pelanggaran yang dilakukan yayasan melanggar ketentuan Kementerian Kesehatan mengenai IPWL untuk memenuhi kriteria rawat jalan dan rawat inap sesuai dengan Permenkes No. 50 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Wajib Laport Pecandu Narkotika.¹²

Bentuk pelanggaran yang terjadi dalam kriteria rawat jalan adalah tidak adanya ruang periksa dan intervensi psikososial. Dalam hal ini yayasan tidak memiliki ruangan khusus. Adapun ruangan yang sering disebutkan sebagai ruang periksa lebih mirip sel penjara tempat pasien dipukul, dirantai, diborgol, dan dibalsem matanya ketika tidak mau menghafalkan alkitab yang disodorkan pada mereka. Unsur pelanggaran terhadap kriteria rawat inap juga banyak terjadi.¹³¹³

Sesuai dengan penjelasan dalam

Permenkes No. 50 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Wajib Laport Pecandu Narkotika bahwa fasilitas rehabilitasi medis bagi pecandu, penyalahguna dan korban penyalahgunaan narkotika juga harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Rawat jalan:
 - a. Mempunyai ruang pemeriksaan dan intervensi psikososial
 - b. Mempunyai program rawat jalan berupa layanan simtomatik dan intervensi psikososial sederhana; dan
 - c. Mempunyai prosedur operasional yang baku untuk layanan rehabilitasi medis NAPZA rawat jalan
2. Rawat inap:
 - a. Mempunyai tempat tidur untuk durasi perawatan sesingkatnya tiga bulan
 - b. Mempunyai program rehabilitasi medis NAPZA rawat inap
 - c. Mempunyai prosedur operasional yang baku untuk layanan rehabilitasi medis NAPZA rawat inap; dan
 - d. Mempunyai prosedur keamanan minimal, yang terdiri dari:
 - 1) Pencatatan pengunjung yang masuk dan keluar
 - 2) Pemeriksaan fisik dan barang bawaan setiap masuk program agar tidak membawa berbagai NAPZA dan benda tajam ke dalam fasilitas rehabilitasi

Seharusnya pelayanan kesehatan jiwa pada ODGJ berat adalah pelayanan kuratif, promotif preventif, dengan pelayanan mencakup edukasi dan evaluasi tentang tanda dan gejala gangguan jiwa, kepatuhan minum obat dan informasi lain terkait obat, mencegah tindakan pemasangan, kebersihan diri, sosialisasi, kegiatan rumah tangga dan aktivitas bekerja sederhana, dan/atau tindakan kebersihan diri ODGJ berat. Keseluruhan rangkaian pelayanan tersebut tidak dilakukan oleh yayasan sehingga melanggar ketentuan standar pelayanan minimal di bidang kesehatan jiwa.¹⁴

Analisis kasus kedua, apabila menggunakan sudut pandang etika normatif, dari konsep teleologi dan *virtue* maka pasung tidak bisa dijadikan pilihan pengganti pengobatan karena tidak bisa mempertahankan martabat kemanusiaan dan tidak menghormati norma kebahagiaan manusia. Uraian *basic moral principle* dalam bioetik menunjukkan adanya pelanggaran dan ketidaktepatan mengenai pemasangan pada ODGJ karena melanggar empat kaidah dasar (*respect for autonomy, beneficence, non maleficence, dan justice*). Hingga

.....

saat ini masih banyak kasus pemasangan yang dilakukan oleh pihak keluarga di berbagai daerah. Penulis sebagai seorang klinisi sering menemui berbagai masalah dilematis yang bermuara pada kondisi apa yang salah karena pihak keluarga dan masyarakat perlu menemukan titik temu kondisi yang dialami. ODGJ memiliki hak hidup dan masyarakat berhak hidup tenang. Lalu apa yang dapat dilakukan dalam hal ini? Karena kasus pemasangan tidak hanya 1 atau 2 dalam lingkup kecil namun secara Nasional menjadi permasalahan bersama. Apabila menggunakan penyelesaian berdasarkan *single principle theories* maka pertimbangan yang matang tetap mengarah pada tidak dilakukannya pasung karena risiko yang dihadapi lebih banyak. Kendala lain yaitu ketika dikembalikan kepada keluarga yang sudah merasa *overburden* menanggung anggota keluarga dengan gangguan jiwa. Meski pada akhirnya semua pihak memiliki suatu bentuk kesadaran bahwa tidak ada satupun orang yang menginginkan terlahir atau mengalami kondisi gangguan jiwa selama hidupnya.

D. PEMIKIRAN KASUS DALAM KONSEP KEADILAN

Sebagai praktisi kesehatan jiwa, penulis belum cukup mampu memahami mengapa pelaksanaan keputusan hukuman dalam kasus pertama bisa lebih pendek jangka waktunya (pidana penjara). Hal ini menimbulkan pertanyaan dimana letak keadilan hukum? Namun demikian, dalam penelusuran pustaka penulis mendapatkan keterangan bahwa dalam suatu perkara, seorang tidak adil terhadap putusan majelis hakim dan sebaliknya majelis hakim merasa dengan keyakinannya putusan tersebut adil karena didasarkan pada pertimbangan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundangan.¹⁵

Pendapat menarik disampaikan oleh Immanuel Kant yang menyampaikan bahwa keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang paling besar.¹⁶ Dengan kata lain keadilan yang bersifat absolut merupakan manifestasi wujud ketidakadilan. Sistem hukum *common law* memiliki paradigma pemahaman hukum oleh *man on the street*. Pemikiran hukum yang dimaksud hukum adalah pengadilan, jaksa, hakim, polisi dan perangkat hukum lain yang berbentuk kongkrit. Keadilan merupakan masalah hidup dalam kaitan dengan orang lain atau berkelompok. Mengkaitkan masalah keadilan dalam arti hukum, bersumber pada UUD 1945 yang berarti keadilan harus terkait pada dua hal dalam kehidupan berkelompok di Indonesia, yaitu keadilan terkait dengan ketertiban bernegara dan keadilan terkait kesejahteraan sosial.

Adil merupakan sikap yang berpihak pada yang benar, tidak memihak salah satu atau tidak berat sebelah.¹⁷ Keadilan merupakan suatu tuntutan sikap dan sifat yang seimbang antara hak dan kewajiban. Pandangan lain mengenai *justice* parallel terhadap *equity* yaitu keadilan, dapat diartikan bahwa keadilan (*justice*) bersifat tidak memihak (*impartial*) yang memberikan setiap orang haknya masing-masing (*his due*) dengan segala sesuatu yang bersifat layak (*fair*) atau adil (*equitable*). Serta adanya suatu prinsip umum tentang kelayakan (*fairness*) dan keadilan (*justice*) dalam hal hukum yang berlaku.¹⁸

Ketika keadilan menjadi suatu upaya pemenuhan keinginan seseorang dalam tingkat tertentu, keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang. Perihal ini akan menjadi suatu hal yang sulit diwujudkan dan tidak dapat dijawab berdasarkan rasionalitas manusia karena menjadi ranah dalam suatu pembenaran nilai.¹⁹ Pandangan penulis sebagai seorang Psikiater merasakan empati ODGJ terseret dalam bentuk *contratransference* positif hingga simpati melihat ketidakberdayaan ODGJ mengalami tindak kekerasan oleh yayasan berlabel sosial keagamaan tertentu namun melakukan praktik kekerasan. Pikiran manusiawi penulis tentu mengharapkan hukuman seberat-beratnya pada pelaku tindak kekerasan tersebut dan memandang putusan penjara 1 tahun terlalu ringan.

Masalah hubungan antara keadilan dan hukum positif telah menjadi perhatian lama sejak zaman Plato dan Aristoteles sebagai pemikir masa klasik yang meletakkan dasar bagi keadilan.²⁰ Plato mengemukakan bahwa pelaksanaan keadilan dipercayakan pada pengatur pemerintahan yang pendidikan dan kearifan bersumber pada ilham. Sifat-sifat dasar dari keadilan individual ada dalam Negara bahwa "*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*". Hal ini bukan berarti bahwa keadilan individu identik dengan keadilan dalam Negara. Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat selaras pada bagian yang membentuk masyarakat. Keadilan terwujud dalam masyarakat bila setiap anggota melakukan menurut kemampuan fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya. Rumusan "*giving each man his due*" memberikan hak pada setiap orang. Sehingga hukum perlu ditegakkan dan tentunya Undang-undang perlu dibuat. Objek material adalah masalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum, sedangkan objek formal merupakan sudut pandang normatif yuridis dengan maksud menemukan prinsip

dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan yang dimaksud. Nilai keadilan berkenaan dengan objek yaitu hak yang harus diberikan pada masyarakat. Hal dinilai dan diperlakukan dari berbagai aspek pertimbangan politik dan budaya.²¹

Konsep yang disampaikan Aristoteles berlandaskan prinsip rasional dengan latar belakang model masyarakat politik dan undang-undang.²² Formulasi Aristoteles terhadap masalah keadilan membedakan antara keadilan distributif, korektif, atau remedial yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan distributif mengacu pada pembagian barang dan jasa pada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat; dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum. Sehingga membutuhkan standar umum untuk memperbaiki setiap akibat dari setiap tindakan, dan tujuan dari perilaku dan objek tersebut harus diukur melalui ukuran objektif. Thomas Aquinas menentukan hubungan orang dengan orang yang selain dalam hal *iustum*, yaitu mengenai apa yang sepatutnya bagi orang lain menurut suatu kesamaan proporsional (*aliquid opus adaequatum alteri secundum aliquem aequalitatis modum*). Prinsip *equal right* yang dikemukakan John Rawls bahwa harus diatur dalam tataran leksikal, yaitu *different principles* bekerja jika prinsip pertama bekerja atau dengan kata lain prinsip perbedaan akan bekerja jika *basic right* tidak ada yang dicabut (tidak ada pelanggaran HAM) dan meningkatkan ekspektasi mereka yang kurang beruntung. Penekanan pada pemenuhan hak dasar sehingga prinsip ketidaksetaraan dapat dijalankan dengan kata lain ketidaksetaraan secara ekonomi akan valid jika tidak merampas hak dasar manusia.

Ukuran keadilan menurut Aristoteles dijabarkan sebagai pemahaman bahwa seseorang tidak melanggar hukum yang berlaku sehingga keadilan berarti sesuai hukum yaitu hukum tidak boleh dilanggar dan aturan hukum harus diikuti. Selain itu seseorang tidak boleh mengambil lebih dari haknya, sehingga keadilan bisa diartikan sebagai kondisi persamaan hak (*equal*). Pada kasus ini jelas terdakwa telah melanggar hukum dan melanggar hak orang lain (dalam konteks ini melanggar hak ODGJ). Sehingga dalam pandangan keadilan korektif yang mengarah pada keadilan ditujukan untuk mengkoreksi kejadian yang tidak adil, sebagai bentuk keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan dengan apa yang diterima. Dalam pandangan penulis, seharusnya terdakwa bisa diberikan hukuman penjara lebih lama sebagai bentuk sanksi pidana yang patut diterima.

Keadilan dalam hukum terbagi atas keadilan menurut perundang-undangan (*legal justice*) yang didasarkan pada hukum tertulis dan teks undang-undang atau keadilan dalam praktik (*practical justice*). Tujuan dari keadilan linier dengan tujuan hukum yang lain yaitu kepastian hukum dan kemanfaatan. Keadilan tidak tersurat tertulis dalam teks namun pembuat undang-undang telah memandang pembuatan produk perundang-undangannya didasarkan pada keadilan yang menjadi bagian dari tujuan hukum tersebut, seperti dalam teori etis bahwa tujuan hukum untuk mewujudkan keadilan yang dimuat dalam teori tujuan hukum klasik sedangkan dalam teori prioritas modern baku yang ada dalam teori modern yaitu tujuan hukum mencukupi keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Pada akhirnya memang pemahaman makna keadilan akan menjadi sempit ketika salah satu pihak (seperti halnya penulis) menganggap bahwa putusan hakim seperti dalam kasus ini tidak adil yang akhirnya membawa pada pemukiman selalu terjadi disparitas antara keadilan dan ketidakadilan. Bahwa makna keadilan menjadi tidak sama dan memiliki perspektif berbeda.²³ Hingga pada akhirnya, pelaksanaan keadilan di masyarakat harus kembali bersandar pada ketentuan Pasal 16 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa keadilan menjadi wajib untuk tetap ditegakkan kendatipun tidak ada ketentuan normatif. Salah satu permasalahan yang dihadapi untuk menggerakkan kesehatan jiwa di Indonesia adalah belum ada ketentuan pidana yang mengatur apabila terjadi tindak kekerasan pada ODGJ. Aspek pidana apabila ODGJ sebagai pelaku telah ada dan dijelaskan dalam UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014. Meskipun sudah ada Permenkes khusus yang mengatur tentang petunjuk pembebasan pasung, namun tidak diberikan penjelasan aturan hukum bagi perseorangan atau kelompok yang melakukan tindakan pemasangan. Tentu hal ini menjadi catatan dan tugas besar menuju Indonesia Bebas Pasung. Terlebih pemasangan masih dipilih oleh sebagian besar masyarakat karena tidak mau repot membawa ke dokter atau rumah sakit dengan berbagai macam alasan. Belum lagi tindak kekerasan yang dialami ODGJ, akan sulit meminta keterangan atau kesaksian dari ODGJ karena adanya keterbatasan kognitif dan kapasitas mental yang dimiliki.

Sehingga ketika terjadi kasus penganiayaan, tindak kekerasan, hingga menyebabkan orang lain luka atau meninggal (meskipun korban adalah ODGJ) maka peraturan perundangan yang digunakan masih berasal dari KUHP. Hal ini tidak salah, namun dalam praktiknya harus tetap menimbang banyak hal

termasuk konsep keadilan yang menjadi bahan pemikiran dan perenungan mengenai tindakan dan sanksi yang diperoleh pelaku kejahatan. Penulis memiliki pemikiran bahwa hakim pasti telah mempelajari kasus ini dengan baik, namun memang perlu untuk dijelaskan pada masyarakat yang tidak terlalu memahami proses peradilan supaya mampu menerima dan mengerti tentang keputusan yang diambil. Jika Thomas Aquinas mengemukakan bahwa hukum dan perundang-undangan harus rasional dan masuk akal yang ditujukan untuk kebaikan dan kesejahteraan umum yang dibuat oleh nalar semua orang melalui badan legislasi serta perlu dipublikasikan, maka masyarakat pun perlu diberi pemahaman mengapa pelaku diberi hukuman sekian tahun, mengapa tidak lebih berat karena sudah menimbulkan banyak masalah. Tentu hal ini akan menjadi bahan perbincangan yang berujung pada perdebatan kekal mengenai dimana letak keadilan, khususnya keadilan untuk tindak kekerasan yang ditujukan pada ODGJ.

Menilik hakikat hukum kesehatan yang mengarah pada semua ketentuan hukum yang berhubungan langsung dengan pemeliharaan atau pelayanan kesehatan dan penerapan serta hak dan kewajiban perorangan dan masyarakat sebagai penerima layanan kesehatan maka jelas bahwa pasung menyalahi ketentuan kesehatan. Tidak ada pembenaran apapun yang menjadikan pasung mutlak dilakukan sebagai salah satu penanganan yang benar. Pembenaran dari sudut pandang perspektif masyarakat berbenturan dengan hukum kesehatan secara global. Pemerintah telah mengesahkan Undang-undang Kesehatan Jiwa serta melanjutkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan, yang diperpanjang di daerah masing-masing melalui beberapa peraturan kepala daerah yang menyatakan bahwa pasung tidak diperkenankan terjadi. Berbagai peraturan tentang penanggulangan pasung telah dikemukakan, sehingga menyisakan suatu bentuk implementasi supaya peraturan tersebut dapat berlangsung dengan baik di masyarakat.

Pasung menjadi suatu bentuk kejahatan yang bertentangan dengan perundangan, nilai moral, agama, rasa keadilan masyarakat. Hal ini mendudukan pasung sebagai bentuk penganiayaan pada orang atau kelompok tertentu dalam masyarakat. Akankah Indonesia memiliki peraturan yang menindak tegas pelaku pasung? Dari sudut pandang penulis, hal ini akan sulit dilaksanakan. Ketika pelaku pasung dipidana, akan ada kecenderungan bahwa penjara akan penuh dengan para pelaku pasung mengingat kasus pasung masih

tinggi di Indonesia. Pidana penjara atau kurungan bahkan denda tidak menjadi solusi tersendiri, mengingat pelaku pasung berasal dari keluarga dan atau komponen masyarakat. Hal ini tentu akan menjadi beban mata pencaharian, beban Negara membiayai jumlah penghuni penjara, dan beban materiil immaterial yang lain. Senada dengan hukum kesehatan yang tidak memperkenankan pasung, kesehatan jiwa tidak mengenal konsep pemasungan sebagai salah satu tindakan terapi. Adapun pengikatan, *restraint* atau seklusi yang dilakukan hanya bersifat sementara, disertai prosedur khusus dan tetap yang diharapkan mampu menenangkan pasien dalam kondisi kegawatdaruratan jiwa. Dalam kondisi gaduh gelisah, marah, percobaan bunuh diri dan penyalahgunaan zat, maka psikiater dan tim Jiwa diperkenankan untuk melakukan prosedur penanganan yang salah satunya melakukan *restrain*, bukan pemasungan. Dari paparan undang-undang jelas bahwa Pemerintah pun telah melakukan pemberlakuan regulasi penanggulangan pasung sebagai upaya penghormatan atas hak ODGJ sekaligus pemenuhan program Indonesia Bebas Pasung 2019.

Analisis Kesehatan Jiwa tidak terlepas dari sudut pandang Kedokteran Jiwa yang erat kaitannya dengan keterlibatan diagnosis pasien. ODGJ sebagai pasien memiliki tingkat keparahan dan kompleksitas gejala. Hal inilah yang diupayakan oleh Psikiater dan dokter untuk dimaksimalkan upaya perbaikannya dan dimanfaatkan potensi yang masih ada. Dari sudut pandang penulis sebagai Psikiater, dalam praktik klinis sering menjumpai banyaknya pasien yang sudah memiliki tilikan yang cukup baik terhadap kondisi gangguan jiwa yang dimiliki namun memiliki keluarga yang menolak kehadiran kembali karena kekhawatiran kekambuhan yang menimbulkan kegaduhan dalam keluarga dan masyarakat. Stigma sosial masih besar dan melekat dalam masyarakat. Meski hal ini tidak keseluruhan, namun upaya menuju masyarakat sehat jiwa masih menjadi tugas bersama. Sudah banyak berbagai percontohan yang melibatkan masyarakat sehat jiwa yang muncul di berbagai daerah. Apabila hal ini diberlakukan secara nasional, bukan hal mustahil Indonesia Bebas Pasung 2019 akan terwujud.

Dalam pandangan penulis, diagnosis tidak hanya dimiliki oleh pasien sebagai ODGJ melainkan munculnya sebuah diagnosis komunitas yang beragam. Adakalanya masyarakat mampu menerima ODGJ dengan baik, namun sebagian lagi tidak terlalu menerima. Program Psikiatri Komunitas perlu menjamah kalangan masyarakat tersebut karena Psikiater tidak bisa berjalan sendiri

melainkan membutuhkan bantuan dari berbagai ahli lain, Puskesmas, tokoh masyarakat, pasien dan keluarga. Psikiater mampu dan terampil untuk mengelola diagnosis dan terapi pasien gangguan jiwa, lalu melakukan psikoterapi pada pasien dan keluarga. Tugas selanjutnya dapat dilakukan di daerah, sambil mengenal potensi apa yang bisa dikembangkan oleh pasien, supaya tidak kembali dalam pemasungan. ODGJ diarahkan supaya lebih mandiri dalam menjalani kehidupannya sehari-hari.

E. ARAHAN MASA DEPAN

Sudut pandang Hukum Kesehatan akan mengarah pada aspek produktif dan menekan pendapat kontraproduktif bahwa pelaku pemasungan dapat dijerat dengan pasal pidana. Kecuali apabila tindakan pemasungan memang ditujukan untuk penganiayaan yang disengaja dengan dalih menuju kesembuhan (seperti halnya kasus penganiayaan di Binjai dan beberapa tempat lain yang berkedok sebagai tempat terapi). Usulan penerapan hukum kesehatan adalah mengarahkan pemerintah untuk membentuk regulasi dan memonitor pelaksanaan di masyarakat mengenai hal produktif apa yang bisa dilakukan di masyarakat untuk ODGJ. Salah satunya adalah membentuk masyarakat sehat jiwa. Sama halnya seperti usulan dalam sudut pandang bioetik, maka perwujudan dari segi hukum kesehatan adalah adanya *reward* dan *punishment* yang bersifat lokal dan kembali pada masyarakat ketika ada ODGJ mengalami pasung dan apa yang mereka terima ketika pemasungan ditiadakan. Sebagai bentuk kecil adalah mendigdayakan kembali potensi ODGJ dan kembali pada otoritas diri dengan kecakapan fungsi mental terbatas. Masyarakat perlu merangkul ODGJ dan mengarahkan pada hal produktif, sehingga karya yang dihasilkan ODGJ bisa dimanfaatkan dan berpengaruh pada masyarakat tersebut. Konsep *reward* dan *punishment* seperti ini tidak akan terasa seperti masyarakat menjadi terhukum, melainkan memberi *framing* yang lebih baik.

Sudut pandang kesehatan jiwa mengarahkan pasien menuju pada perbaikan kondisi medis klinis (apabila ada, akibat pemasungan dalam jangka waktu yang lama), mengoptimalkan perbaikan status mental dan menghambat deteriorasi (apabila ada, sebagai akibat dari gangguan jiwa yang dialami), serta mengupayakan perbaikan menuju arah premorbid (seperti sebelum sakit). Pasien dilibatkan dalam kegiatan aktif bermasyarakat, mematuhi program psikoterapi dan kegiatan terapi yang rutin dilakukan di rumah sakit sebelumnya, aktif dalam

program *Milieu Therapy*, memiliki ketrampilan mandiri sehingga setiap hari memiliki ketrampilan atau usaha yang mampu menjadikan kesibukan bermanfaat bagi ODGJ. Dibenarkan bahwa tidak semua ODGJ mampu mencapai kondisi tersebut, karena varian dari gangguan jiwa beragam, namun tidak ada salahnya untuk dicoba dan tetap diarahkan dalam program Psikiatri Komunitas. Pada kasus gangguan jiwa berat yang *vegetative* dengan keterbatasan usia (lanjut usia), maka pemantauan diperlukan dari pihak keluarga atau pengasuh. Apabila ODGJ tidak memiliki keluarga, dapat diarahkan pada Dinas Sosial atau Panti yang khusus menjalankan program rawat jiwa.

Program Indonesia Bebas Pasung telah diperpanjang oleh Pemerintah yang awalnya bebas pasung di tahun 2014 menjadi bebas pasung 2019 dengan fokus gerakan meningkatkan kepedulian tentang kesehatan jiwa dan praktik pasung, mengintegrasikan kesehatan jiwa ke dalam layanan kesehatan umum, menyediakan pengobatan kesehatan jiwa di tingkat Puskesmas, melatih petugas kesehatan untuk mengidentifikasi dan mendiagnosis kondisi dasar kesehatan jiwa dan membentuk tim terpadu Tim Penggerak Kesehatan Jiwa Masyarakat (menangani mekanisme koordinasi antara Departemen Kesehatan dan departemen lain di tingkat provinsi hingga kabupaten untuk memantau dan memfasilitasi berakhirnya praktik pasung). Program pemerintah perlu disinergiskan dan arahan tersebut menuju pada proses deinstitutionalisasi layanan kesehatan jiwa. Pada akhirnya komunitas yang diwakili beberapa penggerak dalam masyarakat mengarahkan proses membentuk masyarakat sehat jiwa dan berakhir pada tujuan bersama yaitu bebas pasung.

Banyak upaya yang telah dilakukan pemerintah melalui Kementerian Kesehatan dari penguatan sisi regulasi dan kebijakan, kapasitas sumber daya, pengembangan berbagai modalitas layanan, kerja sama lintas sektor tingkat pusat dan daerah dengan berbagai pencapaian program. Namun, dari berbagai capaian tersebut dirasa masih kurang cukup dikarenakan fakta di lapangan menunjukkan masih banyaknya tugas terkait penanganan ODGJ. Sinergitas dengan masyarakat serta perubahan kebijakan yang ada di Indonesia, menjadikan layanan kesehatan jiwa bergeser dari layanan yang bersifat desentralisasi menjadi deinstitutionalisasi. Proses deinstitutionalisasi inilah yang menjadikan pasien gangguan jiwa akan dikembalikan pada komunitas. Peran aktif masyarakat lebih dibutuhkan dibanding proses desentralisasi yang lebih menekankan peran kuratif dalam layanan kesehatan jiwa. Harapan deinstitutionalisasi antara lain adalah

rerata pasien yang dirawat memiliki waktu perawatan lebih pendek, penurunan anggaran kesehatan jiwa, peningkatan kemampuan fungsi sosial dan jaringan sosial ODGJ. Namun, hal ini tidak membebaskan dan menurunkan derajat keparahan ODGJ yang mendapat perawatan panjang dengan ODGJ yang segera dikembalikan pada masyarakat.²⁴ Pengembalian ODGJ pada masyarakat diharapkan dapat mengembalikan fungsi peran dan sosial, meskipun proses tersebut masih mengalami kendala. Deinstitutionalisasi dapat diimplementasikan secara berhasil apabila mendapat dukungan dari berbagai pihak khususnya pihak legislative terutama dalam mendukung upaya penyediaan anggaran kesehatan jiwa masyarakat dan jaminan obat-obat psikotropika generasi baru. Kebijakan deinstitutionalisasi yang ideal hanya mungkin terimplementasi apabila jumlah tenaga kesehatan jiwa memadai.²⁵

PENUTUP

ODGJ (terlebih gangguan jiwa berat) dalam kondisi gangguan representasi intrapsikis dengan kegawatan *self* yang pecah dan munculnya disintegrasi ego. Terlebih apabila didapatkan keterlibatan faktor organik seperti halnya gangguan didalam otak, akan sangat sulit dan kompleks untuk ditangani karena perlu melibatkan disiplin bidang ilmu kedokteran yang lain. Perlakuan tidak layak seperti halnya pasung, penganiayaan, *bullying*, pemukulan, bukan berarti tidak dipahami oleh ODGJ. ODGJ tetap manusia yang memiliki memori meski ada keterbatasan fungsi jiwa yang menyertai. Kejadian traumatik dalam bentuk apapun akan masuk ke alam bawah sadar dan diterjemahkan sebagai kondisi yang menakutkan, mencekam, sehingga memperparah proses terapi yang dijalani. Salah apabila tindak kekerasan yang diberikan akan memberikan suatu model terapi perilaku *operant conditioning* dimana seseorang yang mendapat perlakuan tertentu akibat sikap tertentu. Hal ini tidak bisa disamaratakan, dengan asumsi setelah diberi tindak kekerasan maka ODGJ akan patuh. Justru perilaku tersebut bisa memunculkan sisi trauma dan melahirkan sikap agresivitas dalam bentuk yang berbeda.

Untuk menghindari terjadinya kasus serupa seperti di Binjai, maka diperlukan kerjasama lintas sektoral. Termasuk dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu memperketat monitoring pelaksanaan kinerja yayasan berkedok misi kemanusiaan. Permasalahan gangguan jiwa di Indonesia tampak masih seperti makhluk halus yang dirasakan jelas gangguannya namun tidak

jelas darimana harus menyelesaikannya. Senada dan setala dengan kasus kedua dalam makalah ini, bahwa pasung juga banyak dilakukan oleh pihak keluarga dan masyarakat yang menyerah pada keperluan akses layanan kesehatan. Program Nasional dari Pemerintah telah ada, namun sulit untuk digerakkan karena ditengarai belum adanya pedoman baku jelas apabila terjadi pelanggaran di masyarakat terkait apa yang perlu dan bagaimana jika terjadi pelanggaran. Sanksi tegas perlu diberikan pada masyarakat yang masih melakukan tindak kekerasan pada ODGJ layaknya perlu mendapat perhatian khusus. Namun kemudian juga harus ditentukan siapa dan bagaimana proses monitoring evaluasi. Bahwa apabila sebuah yayasan yang menaungi ODGJ juga melakukan praktik rehabilitasi kasus pecandu narkoba, maka perlu dibekali pengetahuan mengenai aplikasi teknis IPWL yang sesuai dengan peraturan kementerian kesehatan dan kementerian sosial. Dan sekali lagi, diperlukan perundang-undangan yang mengatur apabila terjadi pelanggaran dalam praktik sehari-hari.

Ketika keadilan menjadi suatu upaya pemenuhan keinginan seseorang dalam tingkat tertentu, keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang. Perihal ini akan menjadi suatu hal yang sulit diwujudkan dan tidak dapat dijawab berdasarkan rasionalitas manusia karena menjadi ranah dalam suatu pembenaran nilai. Dalam studi kasus yang diajukan, perlu dicermati kembali perlindungan hukum dan keadilan yang menjadikan ODGJ sebagai korban. Belum adanya perundang-undangan yang khusus mengatur perlindungan hukum untuk ODGJ menjadi celah penerapan sanksi bagi pelaku tindak kejahatan. UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014 telah mengatur aspek pidana yang menempatkan ODGJ sebagai pelaku, namun tidak sebaliknya. Hal ini akan menjadi tugas besar dan melibatkan lintas sektoral terlebih kasus serupa ditengarai akan banyak dan masih ada di masyarakat dengan *packaging* pola kegiatan yang berbeda. Memandang wajah keadilan dan perlindungan bagi masyarakat masih menjadi tugas besar di Negara ini, karena keadilan akan selalu dipandang tidak sama menurut perspektif yang berbeda.

CATATAN AKHIR

- ¹ Sri Idaiani, Indri Yunita, Sri Prihatini, Lely Indrawati, 2013, *Kesehatan Jiwa dalam Riset Kesehatan Dasar*, Kementerian Kesehatan, Jakarta, hal. 126
- ² Pasal 3 UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014
- ³ Pasal 70 UU Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014
- ⁴ Tribun, 2016, *Pendeta Sempurna Tarigan Diamankan Polisi*, Tribun News, Sumatera Utera, 29 Desember 2016
- ⁵ Erie Prasetyo, 2016, *Seratusan Pasien Panti Rehabilitasi di Sumut Disiksa dan Dirantai Petugas*,

- Okezone News, Medan, 29 Desember 2016
- ⁶ Rki, 2016, *Sempurna Tarigan Ngoto Pasiennya Dibawa*, Metro Langkat Binjai, Sumatera Utara 28 Desember 2016.
- ⁷ Putusan No. 465/PID/2017/PT.MDN
- ⁸ Albert Wirya, Armadina Az Zahra, 2014, dalam "Hukum yang Bipolar: Melindungi atau Memasung?", *Seri Monitor dan Dokumentasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, Jakarta Selatan, hlm. 1
- ⁹ Pasal 1 Permenkes No. 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan bagi ODGJ
- ¹⁰ Pasal 2 Permenkes No. 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan bagi ODGJ
- ¹¹ Bentuk pencegahan pemasangan sesuai dalam Pasal 5 Permenkes No. 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan bagi ODGJ ayat (1) dilakukan melalui kegiatan:
- Advokasi dan sosialisasi
 - Fasilitasi kepesertaan jaminan kesehatan
 - Penyediaan pelayanan kesehatan yang bermutu, aman dan terjangkau
 - Pemberian tata laksana untuk mengontrol gejala melalui terapi medikasi maupun non medikasi, dan
 - Pengembangan layanan rawat harian (*day care*)
- ¹² Permenkes No. 50 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Wajib Laporan Pecandu Narkotika
- ¹³ Sesuai dengan penjelasan dalam Permenkes No. 50 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Wajib Laporan Pecandu Narkotika bahwa fasilitas rehabilitasi medis bagi pecandu, penyalahguna dan korban penyalahgunaan narkotika juga harus memenuhi kriteria sebagai berikut:
- Rawat jalan:
 - Mempunyai ruang periksa dan intervensi psikososial
 - Mempunyai program rawat jalan berupa layanan simtomatik dan intervensi psikososial sederhana; dan
 - Mempunyai prosedur operasional yang baku untuk layanan rehabilitasi medis NAPZA rawat jalan
 - Rawat inap:
 - Mempunyai tempat tidur untuk durasi perawatan sesingkatnya tiga bulan
 - Mempunyai program rehabilitasi medis NAPZA rawat inap
 - Mempunyai prosedur operasional yang baku untuk layanan rehabilitasi medis NAPZA rawat inap; dan
 - Mempunyai prosedur keamanan minimal, yang terdiri dari:
 - Pencatatan pengunjung yang masuk dan keluar
 - Pemeriksaan fisik dan barang bawaan setiap masuk program agar tidak membawa berbagai NAPZA dan benda tajam ke dalam fasilitas rehabilitasi
 - Tugas penjaga keamanan; dan
 - Sarana dan prasarana yang aman agar pasien terhindar dari kemungkinan melukai dirinya sendiri, melukai orang lain dan melarikan diri.
- ¹⁴ Dalam melakukan pelayanan promotif preventif diperlukan penyediaan materi KIE dan buku kerja sederhana. Adapun materi yang harus disiapkan dan wajib disampaikan diantaranya:
- Penyediaan materi KIE Keswa, Pedoman dan Buku Kerja Kesehatan Jiwa.
 - Peningkatan pengetahuan SDM
 - Penyediaan form pencatatan dan pelaporan
 - Pelayanan kesehatan ODGJ berat di Puskesmas
 - Pelaksanaan kunjungan rumah (KIE keswa dan dukungan psikososial)
 - Monitoring dan evaluasi
- ¹⁵ Andi Hamzah, 1996, *Hukum Acara Pidana di Indonesia edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 251
- ¹⁶ Manfred Kuehn, 2001, *Kant: A Biography*, Cambridge University Press, United Kingdom, hlm. 108
- ¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>
- ¹⁸ Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 91
- ¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 18
- ²⁰ Friedmann, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum*, PT. Rajawali Press, Jakarta, hlm. 6
- ²¹ Bahder Johan Nasution, 2014, *Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern*, Yustisia Vol. 3 No. 2 Mei – Agustus
- ²² Sumaryono, 2002, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 92
- ²³ Inge Dwisvimiari, dalam "Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11 Nomor 3, September 2011, hlm. 522-531
- ²⁴ Thomicroft George, Bebbington Pier, Leff John, dalam "Outcome for Longterm Patients One Year

After Discharge from a Psychiatric Hospital”, *Psychiatric Services*, Volume 56, 2005, hlm. 1416-1422

- ²⁵ Sri Idaiani, dalam “Kesehatan Jiwa di Indonesia dari Deinstitutionalisasi sampai Desentralisasi”, *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, Volume 4 Nomor 5, April 2010, hlm. 203-209

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Albert Wirya, Armadina Az Zahra, 2014, dalam “Hukum yang Bipolar: Melindungi atau Memasung?”, *Seri Monitor dan Dokumentasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat, Jakarta Selatan.
- Andi Hamzah, 1996. *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, edisi Revisi, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bahder Johan Nasution, 2014, *Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern*, Yustisia Vol. 3 No. 2 Mei – Agustus.
- Erie Prasetyo, 2016. *Seratusan Pasien Panti Rehabilitasi di Sumut Disiksa dan Dirantai Petugas*, Medan: Okezone News 29 Desember 2016.
- Friedmann, 1990. *Teori dan Filsafat Hukum*, Jakarta: PT. Rajawali Press.
- Inge Dwisvimiar, 2011. “Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11 Nomor 3, September 2011.
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Manfred Kuehn, 2001. *Kant: A Biography*, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Munir Fuady, 2010. *Dinamika Teori Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Peraturan Menteri Kesehatan No. 50 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Wajib Laporan Pecandu Narkotika.
- Peraturan Menteri Kesehatan No. 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan bagi ODGJ. Putusan No. 465/PID/2017/PT.MDN.
- Rki, 2016. *Sempurna Tarigan Ngoto Pasiennya Dibawa*, Sumatera Utara: Metro Langkat Binjai, 28 Desember 2016.
- Sumaryono, 2002. *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Idaiani, S, 2010. “Kesehatan Jiwa di Indonesia dari Deinstitutionalisasi sampai Desentralisasi”, *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, Volume 4 Nomor 5, April 2010.

Sri Idaiani, Indri Yunita, Sri Prihatini, Lely Indrawati, 2013. *Kesehatan Jiwa dalam Riset Kesehatan Dasar*, Jakarta: Kementerian Kesehatan.

- Thomicroft George, Bebbington Pier, Leff John, dalam “Outcome for Longterm Patients One Year After Discharge from a Psychiatric Hospital”, *Psychiatric Services*, Volume 56, 2005, hlm. 1416-1422
- Tribun, 2016. *Pendeta Sempurna Tarigan Diamankan Polisi*, Sumatera Utara: Tribun News 29 Desember 2016.
- Undang-undang Kesehatan Jiwa No. 18 Tahun 2014.

Sumber Online

- Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>

BIOGRAFI PENULIS

- Penulis 1 (Zuhrotun Ulya) adalah seorang Psikiater yang bertugas di Fakultas Kedokteran Universitas Brawijaya Malang. Saat ini sedang menyelesaikan program S2 Magister Ilmu Hukum Minat Hukum Kesehatan di Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Penulis 2 (Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H) adalah seorang Guru Besar di bidang Hukum Bisnis/ Hukum Keperdataan dan Penulis 3 (Widodo Tresno Novianto, S.H., M.H) adalah pakar di bidang Hukum Pidana. Kedua penulis tersebut tercatat aktif sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.