

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN PANCASILA SEBAGAI RECHTSIDEE

Didik Suhariyanto

IMPLEMENTASI VARIATION ORDER SEBAGAI KLAUSUL DERIVATIF TERHADAP RUANG LINGKUP TANGGUNG JAWAB PARA PIHAK TERKAIT DENGAN KEBERLANGSUNGAN DAN PELAKSANAAN PERJANJIAN

Puguh Aji Hari Setiawan

PENGARUH ASAS KEBEBASAN HAKIM TERHADAP KEWIBAWAAN PUTUSAN HAKIM ATAS PERKARA KORUPSI

Sinintha Yuliansih Sibarani

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGANUT KEPERCAYAAN LOKAL

Bernadete Nurmawati

KONSTRUKSI PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Ismail



SETARA: Jurnal Ilmu Hukum

Volume 1, Nomor 1

Juni 2018

P-ISSN 2655-2264

E-ISSN 2963-1297

DOI Issue: 10.59017/setara.v1i1

Pascasarjana Universitas Bung Karno

Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia

Dewan Redaksi

SETARA: Jurnal Ilmu Hukum

Pascasarjana Universitas Bung Karno

ISSN 2655-2264 (Print) | E-ISSN 2963-1297 (Online)

Penanggung Jawab

Dr. Hartana, S.H., M.H.

Pemimpin Redaksi

Dr. Dewi Iryani, S.H., M.H.

Dewan Penyunting

Prof. Dr. Sri Gambir Melati Hatta, S.H.

Prof. Dr. M.S. Tumanggor, S.H., M.Si.

Dr. Atma Suganda, S.H., M.H.

Dr. Didik Suhariyanto, S.H., M.H.

Dr. Sinintha Yuliansih Sibarani, S.H., M.H.

Dr. Ismail, S.H., M.H.

Dr. Gradios Nyoman Tio Rae, S.H., M.H.

Dr. Puguh Aji Hari Setiawan, S.H., M.H.

Dr. Dhoni Martien, S.H., M.H.

Dr. Stephanus Pelor, S.H., M.H.

Dr. Maryano, S.H., M.H.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Dewa Gede Sudika Mangku, S.H., LL.M. (Universitas Pendidikan Ganesha)

Prof. Dr. Oksidelfa Yanto, S.H., M.H. (Universitas Pamulang)

Prof. Dr. Ramlani Lina Sinaulan, S.H., M.H. (Universitas Bhayangkara Jakarta Raya)

Dr. Rr. Dijan Widijowati, S.H., M.H. (Universitas Suryadarma)

Dr. Abdul Atsar, S.H., M.H. (Universitas Mataram)

Dr. Ni Putu Rai Yuliartini, S.H., M.H. (Universitas Pendidikan Ganesha)

Sekretariat Redaksi dan Penerbit

Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)

Universitas Bung Karno

Dr. Abdullah Ali, S.T., M.T.

Ir. Fifto Nugroho, M.Kom.

Dr. Ir. Ibham Veza

Dra. Istiqomah, M.Si.

Pengantar Redaksi

Edisi Volume 1, Nomor 1 SETARA: Jurnal Ilmu Hukum memuat lima artikel yang menyoroti politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, desain tanggung jawab kontraktual, kemandirian kekuasaan kehakiman, perlindungan bagi penganut kepercayaan lokal, dan pertanggungjawaban kepala daerah. Keseluruhan pembahasan menunjukkan komitmen awal jurnal ini dalam membaca persoalan hukum Indonesia dari sisi normatif sekaligus praktik kelembagaan.

Artikel pertama membahas politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila sebagai *rechtsidee*. Artikel kedua menelaah implementasi *variation order* sebagai klausul derivatif dalam ruang lingkup tanggung jawab para pihak pada pelaksanaan perjanjian. Artikel ketiga mengkaji kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan implikasinya terhadap putusan pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi.

Artikel keempat mengangkat perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan lokal. Artikel kelima menelaah konstruksi pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Melalui edisi ini, redaksi berharap SETARA: Jurnal Ilmu Hukum terus menjadi ruang ilmiah yang membantu memperjelas arah pembentukan, penafsiran, dan penerapan hukum nasional secara lebih tertib, argumentatif, dan bermanfaat bagi masyarakat.

Identitas Penerbitan

Judul Jurnal

SETARA: Jurnal Ilmu Hukum

Edisi

Volume 1, Nomor 1, Juni 2018

Penerbit

Pascasarjana Universitas Bung Karno

Alamat Redaksi

Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia

Kontak

Email: mh@ubk.ac.id

Laman: <https://www.ejurnal.ubk.ac.id/index.php/setara>

Identitas Serial

P-ISSN 2655-2264

E-ISSN 2963-1297

DOI Issue: 10.59017/setara.v1i1

Daftar Isi

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Pancasila sebagai <i>Rechtsidee</i>	1–17
<i>Didik Suhariyanto</i>	
Implementasi <i>Variation Order</i> sebagai Klausul Derivatif terhadap Ruang Lingkup Tanggung Jawab Para Pihak terkait dengan Keberlangsungan dan Pelaksanaan Perjanjian	18–31
<i>Puguh Aji Hari Setiawan</i>	
Pengaruh Asas Kebebasan Hakim terhadap Kewibawaan Putusan Hakim atas Perkara Korupsi	32–56
<i>Sinintha Yuliansih Sibarani</i>	
Perlindungan Hukum terhadap Penganut Kepercayaan Lokal	57–73
<i>Bernadete Nurmawati</i>	
Konstruksi Pertanggungjawaban Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	74–85
<i>Ismail</i>	

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 1, Nomor 1, 2018

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN PANCASILA SEBAGAI *RECHTSIDEE*

Legal Politics in the Formation of Legislation with Pancasila as Rechtsidee

Didik Suhariyanto

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: didiksuhariyanto4@gmail.com

Abstract

The philosophical paradigm values in the formation of laws and regulations as legal norms contain the awareness, appreciation of values, attitudes, ideas, and concepts of political authorities. Pancasila, as the soul of the nation and as the legal ideal (rechtsidee), is a source of law in the formation of legislation. Theoretically, the formation of legislation is based on the legal norms of society, while juridically, constitutional amendments affect the formation of legislation. Paradigm changes influence the legal politics of forming laws and regulations and affect their implementation in society. The authority to form laws and regulations, which was previously held by the President, has shifted to the House of Representatives. Legal politics cannot be separated from Pancasila as rechtsidee, which serves as the basis for advancing the nation and state in accordance with the nation's culture.

Keywords: Legal Politics; Paradigm; Pancasila; *Rechtsidee*; Legislation

Abstrak

Nilai-nilai paradigma filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum berisi kesadaran, penghayatan nilai-nilai, sikap, ide, dan gagasan pemegang otoritas politik. Pancasila sebagai jiwa bangsa dan cita hukum (*rechtsidee*) merupakan sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, pembentukan peraturan perundang-undangan berdasar pada kaidah hukum masyarakat, sedangkan secara yuridis amandemen konstitusi berpengaruh pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan paradigma berpengaruh terhadap politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan serta implementasi berlakunya peraturan perundang-undangan di masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya berada di tangan Presiden, secara politik hukum berubah menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Politik hukum tidak lepas dari sumber hukum Pancasila sebagai *rechtsidee*, sebagai dasar pelaksanaan kemajuan bangsa dan negara yang sesuai dengan kultur bangsa.

Kata Kunci: Politik Hukum; Paradigma; Pancasila; *Rechtsidee*; Peraturan Perundang-undangan

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara berdasarkan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Bangsa Indonesia dibangun dengan historis yang panjang hingga mencapai kemerdekaannya atas rahmat Tuhan Yang Maha Esa dengan perjuangan seluruh rakyat Indonesia, maka peran seluruh rakyat yang menentukan politik hukum dengan kedaulatan rakyatnya.

Politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara berdasarkan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Nilai-nilai masyarakat diwujudkan dalam Pancasila sebagai jiwa bangsa dan cita hukum (*rechtsidee*) serta ideologi dasar negara dengan kedaulatan rakyatnya yang disahkan dalam Pembukaan UUD 1945, yang merupakan cita-cita politik.

Cita-cita politik diimplementasikan dalam Perundang-undangan yang dilaksanakan berdasarkan konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum formal yang harus dilaksanakan berdasarkan jiwa Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, yang tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu: Negara Republik Indonesia dibentuk adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, disusun kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari sudut hukum, pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum *rechtsidee* dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan termasuk Undang-Undang Dasar.¹ Pembukaan dan Pancasila memberikan batas-batas, norma-norma dan arah bagi kebi-

¹Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm. 3.

jaksanaan pelaksanaan Negara, juga dalam hal pembentukan perundang-undangan.²

Cita hukum dalam konteks pembentukan hukum, dalam penjelasan umum UUD 1945 secara tegas menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan adalah wujud cita hukum *rechtsidee* yang tidak lain adalah Pancasila. Istilah cita hukum *rechtsidee* perlu dibedakan dengan konsep hukum (*rechtsbegrip*), karena cita hukum ada di dalam cita bangsa Indonesia, baik berupa gagasan, rasa, cipta, dan pikiran. Cita hukum berfungsi: sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan makna.

Hubungan antara Pembukaan Undang-undang Dasar dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasarnya dan ketentuan-ketentuan lainnya di dalam Tata Hukum Indonesia ada dilukiskan di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar, yaitu dalam Penjelasan Bagian Umum Angka III, dikemukakan sebagai berikut: Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam "Pembukaan" dalam pasal-pasalannya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.

Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum *rechtsidee* yang menguasai Hukum Dasar Negara, baik Hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar), maupun Hukum yang tidak tertulis.³ Artinya, dalam paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Dengan pengertian lain, bahwa penyelenggaraan negara dan setiap warga negara, wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan.⁴

Dalam politik hukum pembentukan perundang-undangan harus memperhatikan momen idiil, yang akan diturunkan pada momen normatif, kemudian akan berinteraksi dengan momen politik hasil interaksi dialektik akan diakomodir dalam momen teknikal untuk menjadi peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi⁵ mengemukakan, asas-asas pembentukan hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat tiga asas yang disusun berurutan, pertama cita hukum Indonesia yaitu Pancasila di samping sebagai (*rechtsidee*) juga merupakan norma fundamental negara, kedua asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, ketiga, asas lainnya

²Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1957), hlm. 10.

³Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm. 35.

⁴M. Solly Lubis, *Undang-Undang Dasar sebagai Konsep Dasar Sistem Pengelolaan Kehidupan Nasional* (Universitas Sumatera Utara, 1985), hlm. 17.

⁵A. Hamid S. Attamimi, "Fungsi Ilmu Perundang-Undangan dalam Pembentukan Hukum Nasional," makalah disampaikan pada Ceramah Ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, 17 Maret 1989, hlm. 6.

yang meliputi asas formal dan asas materiil.

Melalui politik hukum perlu merumuskan ide-ide dasar, basis, sistem dan tujuan hukum yang hendak dibangun dan berkorespondensi dengan kondisi-kondisi objektif kebutuhan masyarakat yang dapat dilakukan penajaman melalui konsep-konsep sosiologis hukum. Perundang-undangan harus mengetahui terlebih dahulu apa yang menjadi harapan hukum masyarakat atau yang disebut dengan *rechtsidee*, dalam rangka memaknai apa yang dinamakan cita hukum, harus menelusuri karakteristik suatu masyarakat. Semua perbuatan, entah publik atau pribadi, berada di bawah yurisdiksi moral.⁶ Hukum praktis sebagai keutamaan bersendikan moral, memberikan keadilan, kepastian hukum, keseimbangan dan manfaat.⁷ Inilah panduan yang mengarahkan individu dalam menjalani seluruh detail kehidupannya, semua hubungan dengan sesamanya.

1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terjadi perubahan.

- a. Bagaimana perubahan paradigma filosofis, teoritik maupun perubahan yuridis?
- b. Bagaimana perubahan paradigma berpengaruh pada politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui paradigma politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum dan pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

2. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Penelitian dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan norma-norma positif dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Dengan Pancasila Sebagai *Rechtsidee*.

Pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangungan (*statute approach*) yaitu merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis peratu-

⁶Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangungan: The Theory of Legislation*, cet. ke-4 (Nuansa Cendekia, 2016), hlm. 87.

⁷Subiharta, "Moralitas Hukum dalam Hukum Praksis sebagai Suatu Keutamaan (*Legal Morality in Practical Law as a Virtue*)," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 385.

ran perundang-undangan dan pengaturan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

- b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep, teori-teori dan pendapat para ahli yang ada kaitannya dengan objek yang diteliti.
- c. Pendekatan Analisis (*analytical approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan-bahan hukum.

Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan adalah:

- a. Jenis bahan hukum

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penulisan penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- 3) Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- b. Teknik pengumpulan bahan hukum adalah:

Teknik pengumpulan bahan hukum penelitian ini adalah studi dokumen atau studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara analisa isi (*content analysis*), yaitu teknik untuk menganalisa tulisan atau dokumen dengan cara mengidentifikasi secara sistematis ciri dan karakter serta pesan yang terkandung dalam tulisan, dokumen, dan bahan hukum dalam penelitian ini.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Perubahan Paradigma Filosofis, Teoritis, dan Yuridis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Paradigma Filosofis

Masyarakat Indonesia yang dikenal sebagai masyarakat yang beragama (*religious*) tata budaya dan tata hukum yang bercorak bidimensional. Tercermin dalam Pancasila yang merupakan salah satu *staatsfundamentalnorm* bangsa Indonesia, sehingga merupakan komitmen filosofis yang menjanjikan suatu sikap, pandangan, upaya bangsa dalam membangun masa depan yang dicita-citakan bersama melalui pembangunan di segala bidang, termasuk pembangunan di bidang hukum.

Serta diperlukan konsep hukum yang merupakan kenyataan dalam kehidupan

yang berkaitan dengan nilai-nilai yang diinginkan dan bertujuan mengabdikan kepada nilai-nilai tersebut. Nilai-nilai filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam sebuah norma hukum, sangat tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan nilai-nilai tersebut oleh para aktor pembentuk peraturan perundang-undangan. Sebab, dengan tidak dipahaminya secara utuh tentang landasan filosofis dari cita hukum, akan membuat kesenjangan antara cita hukum dengan norma hukum yang dibuat.

Konstruksi pikiran yang ada dalam peraturan perundang-undangan itu dipengaruhi oleh sikap dan pilihan nilai, ide, gagasan dari pemegang otoritas politiknya pembuatnya, atau dengan kata lain bahwa peraturan perundang-undangan tersebut sebagai produk politik, sehingga hukum itu perlu dipahami melalui pendekatan politik hukum dalam konteks ruang dan waktu peraturan perundang-undangan itu diundangkan.

Proses perumusan politik hukum dalam suatu undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum seperti faktor sosial, politik, ekonomi dan agama, sebagai suatu realitas empiris dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kehendak-kehendak yang bersifat sosial, politik, ekonomi, dan agama yang muncul dari tingkat infrastruktur politik sebagai suatu realitas empiris tersebut kemudian diperdebatkan dan mengalami kristalisasi pada tingkat suprastruktur yang kemudian *output*-nya adalah rumusan politik hukum yang terdapat dalam undang-undang.

Dengan demikian, pembentukan suatu undang-undang dalam konsep politik hukum tidak hanya memiliki satu konfigurasi saja, melainkan lebih. Ada konfigurasi politik, ada konfigurasi sosio-kultural, ada konfigurasi sosial-ekonomi, ada konfigurasi hukum, bahkan politik hukum internasional yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan di masa yang akan datang.

Politik Hukum Undang-Undang Pemilu pemilihan Presiden terjadi “paradigma filosofis”, berkaitan dengan ketatanegaraan, pemilihan Presiden diatur berdasarkan konstitusi UUD 1945 yang bersumber dari Pancasila. Juga ditegaskan di dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945. Esensinya bahwa pergantian Presiden dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan budaya bangsa Indonesia. Calon pemimpin harus taat menjalankan sila-sila Pancasila. Dan pasal-pasal yang tertulis dalam UUD 1945.⁸

Politik Hukum dalam pembentukan Undang-Undang Pemilu tidak lepas dari hakikat kerakyatan bahwa Pemilu adalah untuk seluruh rakyat, yang substansinya tidak identik dengan demokrasi, kerakyatan lebih luas dari demokrasi. Kedaulatan rakyat merupakan kesatuan dari nilai Pancasila yang dalam penyelenggaraan negara dijemakan menjadi kedaulatan rakyat. Kerakyatan merupakan demokrasi politik terkait pelaksanaan dan penyelenggaraan negara di bidang politik atau persamaan

⁸Idris Thaha, *Demokrasi Religius* (Jakarta: Teraju, 2005), hlm. 117.

di bidang politik.

Kerakyatan artinya rakyat yang berdaulat, kehendak untuk berkuasa itu ada di tangan rakyat. Rakyat menyeimbangkan antara hak asasi dengan kewajiban dan tanggung jawab asasinya dalam pemeliharaan kehidupan bersama. Kedaulatan rakyat dalam nilai-nilai Pancasila ini sebagai Politik hukum untuk mengimplementasikan pembentukan perundang-undangan.

Dalam filosofi dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dipimpin secara rasional. Kekuatan rasional pikiran akan membawa orang kepada hakikat untuk mengikuti perintah yang baik dan menjauhkan diri dari yang buruk. Hikmat adalah untuk menegakkan kebenaran. Dalam kebijaksanaan, setiap keputusan selalu sebagai cerminan yang mementingkan harkat martabat manusia.

Dalam permusyawaratan perwakilan, faktor kebiasaan dan pola pengambilan keputusan masyarakat adat di Indonesia adalah dengan musyawarah. Konsep ini penting dalam perspektif kepemimpinan, memimpin kelompok sampai pada pengelolaan negara. Musyawarah adalah warisan nilai-nilai luhur bangsa, sementara paradigma individualis liberal berbeda dengan paradigma pluralisme masyarakat.

Paradigma “pemilihan langsung”⁹ berarti pemilihan yang langsung dari rakyat. Secara langsung oleh rakyat adalah salah satu asas penting dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Secara langsung memiliki makna, bahwa rakyat tanpa diwakili oleh lembaga apapun secara langsung memilih sendiri pemimpinnya dalam sebuah Pemilu yang diselenggarakan secara demokratis dan adil. Jika pengertian kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dimaknakan sama dengan pengertian demokrasi, maka Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat juga merupakan bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu rakyat dengan kehendak atau suaranya sendiri melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden memutuskan sendiri siapa yang menjadi pemimpinnya.

Ini bentuk hakiki dari kedaulatan rakyat sesuai makna dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) amandemen UUD 1945, kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam rumusan huruf a dan b, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya merupakan sarana kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD

⁹Ibid., hlm. 754.

1945.

b. Paradigma Teoritis

Menurut Soerjono Soekanto¹⁰, dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu perundang-undangan, pertama, teori kekuasaan dalam pandangannya menegaskan bahwa suatu kaidah hukum berlaku karena adanya paksaan oleh penguasa, terlepas dari diterima atau tidak oleh suatu komunitas masyarakat, kedua, teori pengakuan yang menegaskan keberlakuan kaidah hukum dalam aspek sosiologis ditandai oleh sikap penerimaan dari masyarakat di tempat hukum diberlakukan.

Politik hukum akan menentukan isi perundang-undangan, maka diperlukan perpaduan yang harmonis antara politik hukum (*rechtspolitik*) dan sosiologi hukum (*rechtssoziologie*). Melalui politik hukum dirumuskan ide-ide dasar, basis, sistem dan tujuan hukum yang hendak dibangun dengan kondisi-kondisi objektif kebutuhan masyarakat yang dapat dilakukan penajaman melalui konsep-konsep sosiologis hukum.

Konsep-konsep tersebut bertujuan agar secara formal sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku dan diterima masyarakat, serta adanya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan baik secara vertikal dan horisontal sebagai jaminan kepastian dan keadilan hukum dan tidak terdapatnya pertentangan antara yang satu dengan yang lainnya. Substansi hukum harus selaras dengan nilai-nilai yang berkembang dan hidup di masyarakat. Dan pembentukan hukum diharapkan mampu mengangkat nilai-nilai hukum yang baru yang merupakan landasan filosofis bagi suatu substansi hukum.

Politik Hukum Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terjadi “problematika teoritis”, menurut Jean-Jacques Rousseau,¹¹ kedaulatan rakyat atau *volonté générale*, rakyat merupakan kesatuan individu sehingga kekuasaan rakyatlah yang tertinggi, yang mana memberikan sebagian haknya pada penguasa untuk kepentingan bersama. Akan tetapi, kedaulatan rakyat tidak tak terbatas. Keterbatasan itu berlaku dalam dua arah.

Seperti dikemukakan Rousseau kedaulatan rakyat tidak menuntut agar tidak ada kekuasaan di atas para warga negara, melainkan bahwa kekuasaan dikontrol oleh mereka. Kedaulatan rakyat tidak berarti segala keputusan harus diambil langsung. Yang harus dituntut ialah agar pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kita dapat bicara tentang suatu realisme demokratis yang secara etis pun memadai: yang perlu suatu demokrasi total, melainkan kontrol demokratis efektif.¹²

¹⁰Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 84.

¹¹Budiyono, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Erlangga, 2000), hlm. 26-27.

¹²Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 290.

Paradigma yang individualistik, dimana orang-seorang lebih dari pada paguyuban masyarakat atau bangsanya. Cara pandang kelas atau golongan, yang menganggap negara sebagai alas suatu golongan untuk menindas golongan lain. Cara pandang integralistik yang mesti mengutamakan masyarakat umum, namun harkat dan martabat manusia orang-seorang tetap dihargai. Cara pandang inilah yang dominan mengilhami praktek ketatanegaraan di Indonesia.

Politik hukum dengan pembentukan perundang-undangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan Negara Hukum, bahwa negara hukum bertumpu pada konstitusi dan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui perlindungan hak-hak fundamental warga negara sebagai sistem hukum. Hubungan antara Negara hukum dan kedaulatan rakyat tidak dapat dipisahkan. Kedaulatan rakyat tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa kedaulatan rakyat akan kehilangan makna. Kedaulatan rakyat merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Dengan demikian negara hukum dengan menerapkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagai sistem hukum dapat disebut sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat.

Dalam politik hukum penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi atau keikutsertaan rakyat dan kepentingan rakyat itu sendiri. Dalam pelaksanaan, sistem kedaulatan rakyat sangat menopang keberadaan negara hukum. Perjalanan negara hukum haruslah dapat beriringan dengan sistem kedaulatan rakyat. Hukum yang ditegakkan pada suatu negara harus dapat melibatkan semua pihak yaitu menampung aspirasi atau suara rakyat agar hukum yang diterapkan bersifat adil dan tidak menguntungkan atau merugikan satu pihak saja.

c. Paradigma Yuridis

UUD 1945 adalah konstitusi Negara Republik Indonesia sebagai pedoman dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia.¹³ Politik hukum melakukan amandemen UUD 1945 berpengaruh pada pembentukan perundang-undangan, yang implementasinya berpengaruh pada jalannya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Termasuk dalam perundang-undangan Pemilihan Umum (Pemilu) misalnya, Pemilu Presiden maupun Legislatif sistemnya berubah. Konstitusi mengatur pemilihan Presiden, diatur pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian secara demokratis suara diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dalam pemilu Presiden dan wakil Presiden dilaksanakan dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).

¹³ Muhammad Amin, "Tugas dan Wewenang Lembaga-Lembaga Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Setelah Amandemen," *Jurnal Fundamental* 7, no. 1 (2018): 94.

Terjadi paradigma politik hukum, dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Maka Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan sistem langsung oleh rakyat (*direct democracy*).

Terhadap ketentuan amandemen Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu terjadi pergeseran dalam mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan sistem perwakilan oleh MPR ke pemilihan langsung oleh rakyat. Hal tersebut dipertegas lagi oleh ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam satu paket pasangan calon, tidak terpisah sebagaimana dilakukan ketika pemilihan dilakukan oleh MPR. Serta pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, menutup kemungkinan adanya calon perseorangan atau calon independen.

Dalam UUD 1945, Kedaulatan rakyat tidak memiliki hak secara individu, melainkan diwakili dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas dan fungsi yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan perubahan ini tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas dan fungsinya masing-masing menurut UUD Negara RI Tahun 1945.

Politik Hukum dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, tidak mengatur tentang ambang ("*Presidential Threshold*"), persyaratan perolehan kursi atau suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga terjadi konflik norma (*conflict of norm*), dengan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Yang digunakan untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung Tahun 2004.

Serta Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum

pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Yang digunakan untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung Tahun 2009. Ketentuan ini berpengaruh pada munculnya jumlah calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dinamika politik hukum terus berjalan dalam menentukan kepemimpinan nasional dengan melakukan perubahan perundang-undangan Pemilu. Politik Hukum telah melakukan perubahan sistem Pemilu yang dilaksanakan secara serentak. Melalui Politik Hukum dilakukan pembentukan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017, pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional. Dan ayat (4) huruf f, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem langsung oleh rakyat (*direct democracy*), secara umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasal 168 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017, ayat (1), Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan. Ayat (2) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Ayat (3), Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Untuk pengusulan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden ditentukan dalam Pasal 222 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017, Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Undang-Undang Pemilu tersebut berpengaruh pada munculnya jumlah calon Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 muncul banyak calon, sampai 6 bakal calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

- 1) Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim (dicalonkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa): (Dinyatakan tidak lolos, tidak memenuhi persyaratan, kesehatan);
- 2) Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo (dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional): (Persentase DPR 14,66%)
- 3) Hamzah Haz dan Agum Gumelar (dicalonkan oleh Partai Persatuan Pembangunan): (Persentase DPR 3,01%)
- 4) Megawati Soekarnoputri dan Ahmad Hasyim Muzadi (dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan): (Persentase DPR 26,61%)
- 5) Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla (dicalonkan oleh Par-

tai Demokrat, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia): (Persentase DPR 33,57%)

- 6) Wiranto dan Salahuddin Wahid (dicalonkan oleh Partai Golongan Karya): (Persentase DPR 22,15%)

Pada Pemilu Tahun 2009 hanya muncul 3 calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yaitu:

- 1) Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto (dicalonkan oleh Partai PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI); (Persentase DPR 21,61%);
- 2) Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (dicalonkan oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai RepublikaN, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI); (Persentase DPR 56,07%);
- 3) Muhammad Jusuf Kalla dan Wiranto (dicalonkan oleh Partai Golkar, Partai Hanura); (Persentase DPR 22,32%).

Pada Pemilu Tahun 2014 hanya muncul 2 calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yaitu:

- 1) Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (dicalonkan oleh Partai Gerindra, Partai Golkar, PAN, PKS, PPP, PBB, Partai Demokrat); (Persentase DPR 63,54%);
- 2) Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla (dicalonkan oleh Partai PKB, PDIP, Nasdem, Hanura, PKPI); (Persentase DPR 36,46%).

Pada Pemilu Tahun 2019 yang akan datang muncul 2 calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yaitu:

- 1) Joko Widodo dan Ma'ruf Amin (dicalonkan oleh PDIP, Golkar, Nasdem, PKB, PPP, Hanura, PKPI, PSI, Perindo); (Persentase DPR 60,3%);
- 2) Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno (dicalonkan oleh Gerindra, Demokrat, PAN, PKS, Berkarya); (Persentase DPR 39,7%).

3.2 Perubahan Paradigma dan Pengaruhnya terhadap Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perubahan paradigma berpengaruh terhadap politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti tampak dalam implementasi politik hukum perundang-undangan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang harus berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan tidak mengabaikan prinsip-prinsip berbangsa dan bernegara di Indonesia, sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam sistem hukum yang menyebabkan ketidakadilan bagi hak-hak warga negara dalam proses pemilihan Presiden secara demokratis.

Rakyat yang memiliki tanggung jawab atas kedaulatannya sendiri terhadap perkembangan negaranya di masa depan. Apabila rakyat menggunakan kedaulatannya untuk menentukan wakilnya secara tidak berkualitas, maka kedaulatan negara itu juga akan rendah nilainya, baik ke dalam maupun ke luar.

Dengan sistem langsung (*direct democracy*) atau tidak langsung/perwakilan (*representative democracy*), sistem pemilu dalam politik hukum bukan hal yang pokok; sistem itu hanya metode pendekatan, disesuaikan berdasarkan perkembangan dimensi sosial kemasyarakatan, sementara Politik Hukum pembentukan Undang-Undang Pemilu sekarang dibuat hanya untuk perebutan periode lima tahunan.

Politik Hukum Undang-Undang Pemilu Presiden memiliki kepentingan untuk membatasi jumlah bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Politik hukum dalam Undang-Undang Pemilu harus sesuai dengan tradisi masyarakat Indonesia, yaitu kebersamaan dan kekeluargaan. Terjadi paradigma dalam Pemilu dari nilai-nilai individualistis, di mana pengambilan keputusan didasarkan pada pemungutan suara yang mengandung prinsip menang kalah, bukan semangat bersama. Dengan prinsip-prinsip kerakyatan yang hakikatnya merupakan cerminan dari tujuan hidup bersama.

Politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan berpengaruh pada dominasi Dewan Perwakilan Rakyat daripada Presiden. Sebelum amandemen UUD 1945 pada Pasal 5 ayat (1) menyebutkan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 20 ayat (1) tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada amandemen UUD 1945 terjadi perubahan, disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pada ayat (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dengan demikian, sebelum amandemen terhadap UUD 1945, Presiden merupakan pemegang kekuasaan legislasi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memiliki fungsi legislasi sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat semu. Setelah amandemen terhadap UUD 1945, politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan berubah: kekuasaan yang sebelumnya berada di tangan Presiden beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 22 A UUD

1945 bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Implementasi pembentukan peraturan perundang-undangan kemudian diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang sekarang telah dirubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan politik hukum dilakukan perubahan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut maka terjadi perubahan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan yaitu dikembalikan kedudukan Tap MPR dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka Tap MPR No. III/MPR/2000 tidak berlaku berdasarkan Tap MPR No. I/MPR/2003. Sebelumnya, dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tap MPR tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki peranan yang strategis dalam pembentukan undang-undang untuk kepentingan kemajuan bangsa dalam upaya kesejahteraan rakyat.

Menurut Bagir Manan¹⁴, pembentukan undang-undang yang baik didasarkan pada tiga dasar. Pertama, dasar yuridis (*juridische gelding*), yang meliputi keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, serta keharusan mengikuti tata cara tertentu. Kedua, dasar sosiologis (*sociologische gelding*), dasar ini mengharuskan bahwa peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Ketiga, dasar filosofis (*philosophische gelding*) yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat di dalamnya mencakup cita hukum *rechtsidee* yang hidup dan berkembang serta diyakini oleh masyarakat.

Berbicara tentang substansi hukum yang perlu diatur dalam setiap undang-undang, tidak terlepas dari teori yang diciptakan oleh Rousseau, yang mengatakan bahwa suatu undang-undang harus dibentuk oleh pendapat kehendak umum, yang dalam hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung akan mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.¹⁵ Proses pembentukan hukum dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.¹⁶

¹⁴Heriyono Tardjono, "Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," *Jurnal Renaissance* 1, no. 2 (Agustus 2016): 63.

¹⁵Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1996), hlm. 140.

¹⁶Peni Jati Setyowati, "Fungsi Filsafat, Agama, Ideologi dan Hukum dalam Perkembangan Politik di Indonesia," *Yuridika: Jurnal Ilmu Hukum* 31, no. 1 (Januari 2016): 82.

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Konsep teori ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum, demi adanya kepastian hukum dan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan dan orientasi hukum.¹⁷

Peranan politik hukum tidak lepas dari sumber hukum Pancasila sebagai *rechtsidee* sehingga mendorong proses kemajuan bangsa dan negara yang sesuai dengan kultur bangsa. Politik hukum merupakan instrumen pendorong bagi semua unsur sistem hukum nasional, sehingga bertugas sesuai dengan tujuan negara, cita-cita bangsa, cita-cita hukum dan kaidah penuntun yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁸

Politik hukum dengan sumber hukum Pancasila sebagai *rechtsidee* diimplementasikan dalam konstitusi merupakan hukum yang tertinggi dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kerangka hierarki tata urutan norma-norma hukum yang berlaku dalam suatu negara. Pancasila dengan konstitusi menjadi dasar dan sumber hukum bagi perundang-undangan dan kebijakan pemerintah.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan dalam penulisan ini dapat diambil kesimpulan:

- a. Nilai-nilai paradigma filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam normanya tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan nilai-nilai, sikap, ide, gagasan dari pemegang otoritas politik pembentuk peraturan perundang-undangan. Sebab, dengan tidak dipahaminya secara utuh tentang landasan filosofis Pancasila sebagai jiwa bangsa sebagai cita hukum *rechtsidee*, akan membuat kesenjangan antara cita hukum dengan norma hukum yang dibuat. Pada paradigma teoritis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan kekuasaan sangat menentukan kaidah hukum, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat. Dalam paradigma yuridis politik hukum melakukan amandemen terhadap UUD 1945 dan berpengaruh pada pembentukan peraturan perundang-undangan, yang implementasinya berpengaruh pada jalannya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Perubahan Paradigma berpengaruh terhadap Politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh pada implementasi

¹⁷Yuniar Kurniawaty, "Penggunaan Diskresi dalam Pembentukan Produk Hukum (*The Use of Discretion in the Formation of a Legal Product*)", *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (Maret 2016): 53.

¹⁸Danggur Konradus, "Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 3 (2016): 205.

berlakunya peraturan perundang-undangan di masyarakat. Pengaruh amandemen terhadap konstitusi, pembentukan undang-undang yang sebelumnya di tangan Presiden politik hukumnya berubah kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Peranan politik hukum tidak lepas dari sumber hukum Pancasila sebagai *rechtsidee* sehingga mendorong proses kemajuan bangsa dan negara yang sesuai dengan kultur bangsa.

4.2 Saran

Saran yang dapat diambil dari hasil penelitian dan pembahasan hingga kesimpulan adalah sebagai berikut:

Paradigma dalam kultur bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila sebagai jiwa bangsa dan *rechtsidee* adalah sebagai fondamen yang mencakup nilai-nilai dan prinsip-prinsip penting yang mendasar atau jiwa (*Geist*) untuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai dan prinsip itu dapat digunakan untuk menyusun telaah kritis terhadap peraturan perundang-undangan yang lama dan sekaligus menjadi dasar bagi perubahan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru.

Daftar Pustaka

- Amin, M. (2018). Tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen. *Jurnal Fundamental*, 7(1), 94–105.
- Attamimi, A. H. S. (1989, March 17). Fungsi ilmu perundang-undangan dalam pembentukan hukum nasional [Makalah disampaikan pada Ceramah Ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, Indonesia].
- Bentham, J. (2016). *Teori perundang-undangan: The theory of legislation* (4th ed.). Nusantara Cendekia.
- Budiyono. (2000). *Dasar-dasar hukum tata negara*. Erlangga.
- Indrati, M. F. (1996). *Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*. Universitas Indonesia.
- Joeniarto. (1996). *Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bumi Aksara.
- Konradus, D. (2016). Politik hukum berdasarkan konstitusi. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 45(3), 205–214.
- Kurniawaty, Y. (2016). Penggunaan diskresi dalam pembentukan produk hukum (*The use of discretion in the formation of a legal product*). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(1), 53–64.
- Lubis, M. S. (1985). *Undang-Undang Dasar sebagai konsep dasar sistem pengelolaan kehidupan nasional*. Universitas Sumatera Utara.

- Moh. Mahfud MD. (2007). *Perdebatan hukum tata negara*. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Notonagoro. (1957). *Pancasila dasar filsafat negara Republik Indonesia*. Universitas Gadjah Mada.
- Setyowati, P. J. (2016). Fungsi filsafat, agama, ideologi dan hukum dalam perkembangan politik di Indonesia. *Yuridika: Jurnal Ilmu Hukum*, 31(1), 82–93.
- Soekanto, S. (1989). *Kegunaan sosiologi hukum bagi kalangan hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Subiharta. (2015). Moralitas hukum dalam hukum praksis sebagai suatu keutamaan (*Legal morality in practical law as a virtue*). *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3), 385–398.
- Suseno, F. M. (1987). *Etika politik: Prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern*. Gramedia.
- Tardjono, H. (2016). Reorientasi politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia. *Jurnal Renaissance*, 1(2), 63–72.
- Thaha, I. (2005). *Demokrasi religius*. Teraju.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. (2003).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (2004).
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. (2008).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (2011).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. (2017).

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 1, Nomor 1, 2018

IMPLEMENTASI *VARIATION ORDER* SEBAGAI KLAUSUL DERIVATIF TERHADAP RUANG LINGKUP TANGGUNG JAWAB PARA PIHAK TERKAIT DENGAN KEBERLANGSUNGAN DAN PELAKSANAAN PERJANJIAN

*Implementation of Variation Order as a Derivative Clause on the Scope of
Responsibilities of Parties Related to Continuation and Implementation of Agreement*

Puguh Aji Hari Setiawan

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: setiawan13404@yahoo.co.id

Abstract

In the implementation of construction contracts changes often occur. These changes are very common because of the wishes of Service Users that arise during the implementation of a construction project, caused for example by changes in scope of work, technical specifications, materials, architectural planning, and work methods, including acceleration. Variation Order as a derivative clause serves as a reference for certain changes to the initial contract clause. The possibility of these changes is indeed seemingly institutionalized by the parties. However, the scope and implementation of the changes sometimes cannot be ascertained at the early stage of contract formation. In line with one legal requirement of agreements under Article 1320 paragraph (3) KUHP, namely regarding a certain object, uncertainty over specific matters of the contract can lead to potential problems or multiple interpretations. In practice and development, although the Variation Order has been institutionalized by the parties to accommodate various changes, it still carries high potential for disputes due to differences in interpreting change scope, inaccurate contract administration, inappropriate variation procedures, lack of professionalism, and others.

Keywords: Variation Order; Agreement; Responsibilities of Parties; Construction Contract; Dispute Resolution

Abstrak

Dalam pelaksanaan kontrak konstruksi sering terjadi perubahan. Perubahan tersebut sangat lumrah terjadi karena keinginan Pengguna Jasa yang timbul selama pelaksanaan suatu proyek konstruksi, antara lain karena perubahan lingkup pekerjaan, spesifikasi teknis, jenis material, perencanaan arsitektural, metode kerja, percepatan pekerjaan, dan lain-lain. *Variation Order* sebagai klausul *derivative* berkedudukan sebagai suatu rujukan atas adanya perubahan

tertentu atas klausul kontrak awal. Kemungkinan perubahan tersebut seolah-olah dilembagakan oleh para pihak. Namun demikian, ruang lingkup perubahan dan implementasinya terkadang belum dapat dipastikan pada tahap awal pembuatan kontrak. Selaras dengan salah satu syarat sahnya perjanjian sesuai Pasal 1320 KUHP pasal (3), yaitu mengenai "hal tertentu", maka ketidakpastian atas perihal tertentu dari kontrak dapat menimbulkan potensi masalah atau multi penafsiran. Dalam praktik dan perkembangannya, meskipun *Variation Order* telah dilembagakan oleh para pihak untuk mengakomodasi berbagai perubahan, tetap terdapat potensi besar masalah atau sengketa karena perbedaan penafsiran ruang lingkup pelaksanaan perubahan, administrasi kontrak yang kurang cermat, prosedur pengajuan yang tidak sesuai, profesionalisme para pihak yang kurang, dan lain-lain.

Kata Kunci: *Variation Order*; Perjanjian; Tanggung Jawab Para Pihak; Kontrak Konstruksi; Sengketa

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Hukum kontrak merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *law of contract*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *overeenkomstenrecht*. Lawrence M. Friedman mengartikan hukum kontrak adalah: "Perangkat hukum yang hanya mengatur aspek tertentu dari pasar dan mengatur jenis perjanjian tertentu". Lawrence M. Friedman tidak menjelaskan lebih lanjut aspek tertentu dari pasar dan jenis perjanjian tertentu. Apabila dikaji aspek pasar, tentunya kita akan mengkaji dari berbagai aktivitas bisnis yang hidup dan berkembang dalam sebuah *market*. Di dalam berbagai *market* tersebut maka akan menimbulkan berbagai macam kontrak yang dilakukan pelaku usaha. Kontrak atau perjanjian adalah kesepakatan antara dua orang atau lebih mengenai hal tertentu yang disetujui oleh mereka. Satu dari sekian banyak jenis kontrak di antaranya adalah kontrak konstruksi. Pada kenyataannya kontrak konstruksi sangat dipengaruhi oleh proyek konstruksi, tingkat kecanggihan teknologi, dukungan dana, Pengguna Jasa, Penyedia Jasa dan tingkat persaingannya. Pada umumnya posisi Penyedia Jasa selalu lebih lemah daripada posisi Pengguna Jasa. Dengan kata lain posisi Pengguna Jasa selalu lebih dominan daripada posisi Penyedia Jasa. Penyedia Jasa hampir selalu harus memenuhi konsep/*draft* kontrak yang dibuat Pengguna Jasa karena Pengguna Jasa selalu menempatkan dirinya lebih tinggi dari Penyedia Jasa. Peraturan perundang-undangan yang baku untuk mengatur hak-hak dan kewajiban para pelaku industri jasa konstruksi sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi ("UU Jasa Konstruksi"),¹ belum ada sehingga asas "Kebebasan Berkontrak" sebagaimana diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) Pasal 1338 dipakai sebagai satu-satunya

¹Ir. H. Nazarkhan Yasin, *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 5.

asas dalam penyusunan kontrak. Dengan posisi lebih dominan, Pengguna Jasa lebih leluasa menyusun kontrak dan ini dapat merugikan Penyedia Jasa.

Jadi, "kontrak" adalah suatu persetujuan di antara dua orang atau lebih orang yang menciptakan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal khusus. Suatu kontrak dengan demikian memiliki unsur-unsur:

- a. pihak-pihak yang kompeten;
- b. pokok yang disetujui;
- c. pertimbangan hukum; dan
- d. kewajiban timbal balik.

Ciri kontrak yang utama adalah dia merupakan suatu tulisan yang memuat persetujuan dari para pihak, lengkap dengan ketentuan dan syarat-syarat, serta yang berfungsi sebagai alat bukti tentang adanya (seperangkat) kewajiban. Unsur-unsur kontrak seperti dirinci tersebut dengan demikian secara tegas membedakan kontrak dari suatu pernyataan sepihak.

Pada praktiknya, ruang lingkup kontrak atau perjanjian apapun yang disepakati oleh para pihak dapat diubah baik sebagian maupun keseluruhannya sepanjang disepakati oleh para pihak selaku peserta perjanjian tersebut. Hal tersebut dapat untuk dilangsungkan sebagaimana sejalan dengan Pasal 1338 KUHPer yang menyatakan antara lain bahwa "Suatu Perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu."

Berbagai perubahan kesepakatan yang diterapkan dalam kontrak konstruksi untuk mengakomodir penyesuaian atas maksud dan tujuan para pihak salah satunya dilembagakan dalam klausul *Variation Order* (VO) yang disampaikan oleh masing-masing pihak sehubungan perubahan atas perkembangan dari pelaksanaan kontrak/perjanjian yang sedang berlangsung. Pengertian *change/change orders/variation* adalah: "Dalam pelaksanaan kontrak konstruksi sering terjadi perubahan. Perubahan tersebut sangat lumrah terjadi karena keinginan dari Pengguna Jasa yang timbul selama pelaksanaan dari suatu proyek konstruksi yang disebabkan antara lain karena diinginkannya perubahan lingkup pekerjaan, perubahan spesifikasi teknik, perubahan jenis material, perubahan perencanaan arsitektural, perubahan metode kerja, percepatan pekerjaan, dan lain-lain."²

Berdasarkan uraian di atas, *Variation Order* dalam hal ini dapat dikualifikasikan sebagai suatu kesepakatan lanjutan/turunan (*derivative*) yang muncul dari kesepakatan awal (*original*) sebelumnya. Sebagaimana terminologi hukum "*derivative*" didefinisikan dalam *Black's Law Dictionary* sebagai berikut:

²Ir. H. Nazarkhan Yasin, *Mengenal Klaim Konstruksi dan Penyelesaian Sengketa Konstruksi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 13. Budiono Kusumohamidjojo, *Dasar-Dasar Merancang Kontrak* (Jakarta: Grasindo, 1998), hlm. 5-6.

*"Coming from another; taken from something preceding; secondary. That which has not its origin in itself, but owes its existence to something foregoing. Anything obtained or deduced from another."*³

Terjemahan: "Timbul dari yang lain (sebelumnya); diambil dari sesuatu yang sedang berlangsung; kedua yang selanjutnya. Hal yang mana bukan sebagai aslinya, tetapi keberadaannya berdasarkan sesuatu yang sebelumnya. Seluruhnya diperoleh atau dihasilkan dari yang lain (sebelumnya)."

Variation Order sebagai klausul *derivative* akan berkedudukan sebagai suatu rujukan atas adanya perubahan tertentu atas klausul kontrak awal. Kemungkinan atas adanya perubahan tersebut memang seolah-olah dilembagakan oleh para pihak. Namun demikian, ruang lingkup perubahan dan implementasinya terkadang belum dapat dipastikan pada tahap awal pembuatan kontrak. Selaras dengan salah satu syarat sahnya perjanjian sesuai dengan Pasal 1320 KUHPer ayat (3), yaitu mengenai "hal tertentu", maka ketidakpastian atas perihal tertentu dari kontrak dapat menimbulkan potensi masalah atau setidaknya menimbulkan multi penafsiran. Merujuk uraian paragraf di atas, *Variation Order* kiranya dapat dikualifikasikan juga sebagai muatan perubahan klausul terhadap kontrak asal yang belum dapat dipastikan secara tegas ruang lingkup kuantitas perubahannya. Hal tersebut tentunya sangatlah lazim untuk diterapkan khususnya dalam kontrak konstruksi, mengingat banyak kemungkinan perubahan-perubahan dalam keberlangsungan kontrak dimaksud tanpa dapat dihindari oleh para pihak.

Lebih lanjut penerapan *Variation Order* biasanya akan ditindaklanjuti dengan kegiatan administrasi dalam pelaksanaan kontrak terkait, yaitu dengan pelembagaan suatu prosedur tertentu, misalnya yaitu melalui *Variation Order Procedure* (VOP) untuk menangani adanya perubahan kontrak atau perubahan harga dan/atau jadwal waktu dan/atau barang dan jasa. Adapun pengajuan *Variation Order* pada umumnya disampaikan melalui suatu *Variation Order Request* (VOR) yang dituangkan dalam suatu format isian atau *form* khusus sesuai dengan VOP yang disepakati. Dalam praktik dan perkembangannya, meskipun *Variation Order* telah dilembagakan oleh para pihak untuk mengakomodir berbagai perubahan yang mungkin terjadi terhadap kontrak awal, namun tetap saja berpotensi besar terhadap adanya permasalahan atau sengketa. Hal tersebut disebabkan karena adanya perbedaan penafsiran atas ruang lingkup pelaksanaan perubahan, administrasi kontrak yang kurang cermat, prosedur pengajuan *Variation Order* yang tidak sesuai, profesionalisme para pihak yang kurang, dan lain-lain.

Dalam hal permasalahan tersebut timbul, para pihak umumnya bersikukuh dengan penafsirannya masing-masing, yang mana rujukan kebenaran atas permasala-

³Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. (St. Paul, MN: West Publishing Co., 1993), hlm. 305.

han tersebut menjadi sulit untuk ditentukan tolok ukur dan kepastian jawabannya. Tidak dapat dipungkiri bahwa banyak pula permasalahan tersebut akan berakibat pada munculnya suatu sengketa hukum apabila para pihak tidak dapat menyelesaikannya secara musyawarah (*amicable solution*).

Secara konvensional, penyelesaian sengketa biasanya dilakukan secara litigasi atau penyelesaian sengketa di muka pengadilan. Dalam keadaan demikian, posisi para pihak yang bersengketa sangat antagonis (saling berlawanan satu sama lain). Penyelesaian sengketa bisnis model ini tidak direkomendasikan. Kalaupun akhirnya ditempuh, penyelesaian itu semata-mata hanya sebagai jalan yang terakhir (*ultimum remedium*) setelah alternatif lain dinilai tidak membuahkan hasil. Ada beberapa cara yang dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah yang timbul, antara lain:⁴

- a. Melalui perjanjian informal;
- b. Melalui konsiliasi;
- c. Melalui arbitrase;
- d. Melalui pengadilan.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana pembatasan dan tolok ukur ruang lingkup tanggung jawab para pihak sebagai peserta perjanjian terkait implementasi *Variation Order* yang belum dapat dipastikan secara rinci ruang lingkup pelaksanaannya?
- b. Bagaimana upaya efektif yang dapat dilangsungkan oleh para pihak dalam rangka mempertahankan dan melindungi haknya terkait implementasi *Variation Order* tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini:

- a. Mengetahui pembatasan ruang lingkup tanggung jawab para pihak sebagai peserta perjanjian terkait implementasi *Variation Order* yang belum dapat dipastikan secara rinci ruang lingkup pelaksanaannya.
- b. Mengetahui upaya efektif yang dapat dilangsungkan oleh para pihak dalam rangka mempertahankan dan melindungi haknya terkait implementasi *Variation Order* untuk dapat memberikan kepastian berusaha dalam perdagangan internasional.

⁴Suyud Margono, SH., ADR: Alternative Dispute Resolution & Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 12. Ibid, hlm. 13.

2. Metode Penelitian

Variation Order yang dilembagakan oleh para pihak akan menimbulkan berbagai penafsiran yang beragam merujuk ketidakpastian yang mungkin ditimbulkannya pada saat keberlangsungan kontrak. Penelitian mengenai implementasi kelembagaan tersebut termasuk dalam ranah sosiologi hukum yang mengkonsepkan hukum bukan sekali-kali normatif sebagai *rules*, melainkan sesuatu yang nomologik sebagai *regularities* yang terjadi di alam empirik. Oleh karena itu, untuk keperluan penelitian ini model paradigma⁵ yang digunakan adalah naturalistik dengan metode kualitatif.⁶

Terdapat sejumlah pertimbangan sehingga metode kualitatif dipilih oleh Penulis, antara lain: pertama, studi implementasi *Variation Order* sumber datanya adalah manusia atau orang-orang⁷, baik orang-orang yang merupakan pihak materiil atau formal, yaitu pihak yang terlibat sebagai peserta perjanjian, maupun pihak-pihak lain yang dianggap tepat untuk dijadikan informan berkenaan dengan penelitian yang sedang dilakukan; kedua, Penulis menyadari bahwa penelitian, kajian, studi kelembagaan, dan implementasi *Variation Order* sangatlah relatif, yang mana setiap orang dapat memiliki pandangan tersendiri berdasarkan perspektifnya masing-masing. Oleh karenanya, kebenaran yang dituju dari penelitian ini bukanlah kebenaran mutlak, melainkan bergantung pada realitas empirik dalam masyarakat.

Namun demikian, Penulis juga mendasarkan penelitiannya terhadap putusan arbitrase terkait dengan implementasi *Variation Order* yang telah menimbulkan suatu sengketa hukum. Oleh karenanya, kajian yuridis normatif tetap akan dikemukakan. Penelitian juga dilakukan dengan mengacu pada studi kepustakaan (buku-buku teks, makalah-makalah, serta kamus hukum) yang menyangkut pada implementasi *Variation Order* dalam memproteksi bagi kemungkinan timbulnya kerugian yang dialami oleh para pihak peserta kontrak khususnya kontrak konstruksi.

⁵Dalam kaitan ini Satjipto Rahardjo mengemukakan: "Paradigma adalah suatu konsep tentang hal-hal besar dan mendasar. Seringkali paradigma dipakai sebagai suatu sinonim dari model." Lihat Satjipto Rahardjo, "Paradigma Ilmu Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah" (makalah yang dibawakan dalam Simposium Paradigma dalam Ilmu Hukum Indonesia PDIH UNDIP, Semarang, 10 Pebruari 1998), hlm. 6.

⁶Dalam kaitan ini A. Chaedar Alwasilah mengemukakan: "Peneliti kualitatif memilih metode-metode kualitatif karena metode-metode inilah yang lebih mudah diadaptasikan dengan realitas yang beragam dan saling berinteraksi." Lihat A. Chaedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Pustaka Jaya, 2003), hlm. 105.

⁷Basrowi & Sudikin mengemukakan: "Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk memahami apa yang tersembunyi di balik fenomena yang kadangkala merupakan sesuatu yang sulit untuk diketahui atau dipahami." Lihat Basrowi & Sudikin, *Metode Penelitian Kualitatif: Perspektif Mikro* (Surabaya: Insan Cendekia, 2002), hlm. 8.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Pembatasan dan Tolok Ukur Ruang Lingkup Tanggung Jawab Para Pihak sebagai Peserta Perjanjian Terkait Implementasi *Variation Order* yang Belum Dapat Dipastikan secara Rinci Ruang Lingkup Pelaksanaannya

Pada praktiknya, keberlakuan suatu perjanjian/kontrak agar dikualifikasikan sebagai kontrak yang sah haruslah memenuhi syarat sah yang diatur dalam Pasal 1320 KUH-Per, yaitu sebagai berikut:

- a. kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. suatu pokok persoalan tertentu;
- d. suatu sebab yang tidak terlarang.

Dengan demikian apabila syarat sah yang dimaksud tidak dipenuhi dalam proses pembuatan suatu kontrak, maka dapat berakibat bahwa kontrak tersebut batal demi hukum, yaitu dalam hal syarat obyektif tidak terpenuhi; atau dapat dibatalkan, yaitu dalam hal syarat subyektif tidak terpenuhi.

Adapun ruang lingkup suatu kontrak apapun yang disepakati oleh para pihak pada prinsipnya dapat diubah baik sebagian maupun keseluruhannya. Kondisi dimaksud dapat berlangsung sepanjang materi perubahan tersebut telah disepakati oleh para pihak selaku peserta kontrak. Hal tersebut sejalan dengan muatan Pasal 1338 KUHPer yang menyatakan antara lain bahwa "Suatu Perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu". Lebih lanjut, Pasal 1339 mengatur, "suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang".

Oleh karenanya, unsur suatu kesepakatan menjadi dasar pembenar terhadap adanya pencabutan, penarikan maupun pengubahan suatu materi perjanjian. Namun demikian materi pengubahan tersebut tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada pokoknya, kontrak yang telah disusun oleh para pihak akan dilaksanakan juga oleh mereka sendiri. Oleh karenanya berbagai perubahan kesepakatan yang diterapkan untuk memfasilitasi adanya penyesuaian maksud dan tujuan para pihak dapat dilangsungkan⁸ Salah satu muatan perubahan kontrak tersebut antara lain dilembagakan dalam klausul *Variation Order*, yang mana muatan tersebut disepakati oleh para pihak

terkait perkembangan pelaksanaan kontrak/perjanjian yang sedang berlangsung. Perubahan yang dimaksud tersebut harus mengacu pada perubahan yang sifat-

⁸Salim H.S., M.S., *Hukum Kontrak: Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, loc. cit., hlm. 3; Ibid., hlm. 474-475.

nya ”*fundamental*” dan mempengaruhi keseimbangan kontrak.

Merujuk uraian di atas dapat dicermati bahwa muatan kesepakatan apapun baik pada saat kontrak dibuat maupun suatu kesepakatan sebagai adanya perubahan atas kontrak, maka sepanjang disepakati dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas kepatutan, maka hal tersebut dapat dilangsungkan. Oleh karenanya, hak dan kewajiban masing-masing pihak tentunya akan melekat dan merujuk pada muatan-muatan tertentu yang disepakatinya.

Kedudukan VOR sebagai turunan dokumen dari Kontrak pada kenyataannya memuat suatu kondisi yang belum dapat dipastikan perincian. Muatan Kontrak sebagai induk rujukan kesepakatan di antara para pihak terkadang tidak dapat mengakomodir seluruh variabel, klausul, data, nilai maupun hal teknis lainnya yang termuat dalam VOR. Kontrak dalam hal ini hanya mampu mengakomodir suatu gambaran maupun prosedur umum tentang akan disepakatinya suatu ruang lingkup atau tata cara dalam hal terjadinya perubahan-perubahan mendasar dari kegiatan yang akan dilangsungkan. Dalam hal Kontrak menjadi lebih sederhana dan dapat meninjau adanya ruang lingkup teknis yang belum dapat dipastikan sebelumnya, VOR merupakan alat yang mampu mengakomodir sebatas sebagai rujukan lanjutan. Namun demikian, VOR ternyata tidak cukup memadai untuk dapat mengakomodir adanya friksi penafsiran para pihak, jika Kontrak sebelumnya tidak dengan tegas mengisyaratkan mengenai kondisi yang dipermasalahkan.

Terlepas dari beberapa kelemahan mendasar yang melekat pada VOR sebagai turunan Kontrak, sampai dengan saat ini fungsinya tetap diperlukan. Hal tersebut menimbang ketidakmungkinan dimuatnya berbagai hal teknis yang belum dapat dipastikan sebelumnya di dalam Kontrak. Apabila dipaksakan segala sesuatu yang belum pasti terkait dengan variabel teknis, maka bisa jadi Kontrak tidak akan pernah dapat disepakati dan terlaksana. Namun demikian, mengingat banyak sengketa yang berawal dari pemberlakuan VOR yang tidak hati-hati atau prosedur yang tidak cermat, atau pelaksanaan keberlangsungan VOR, dan lain-lain, maka perlu kiranya para pihak membuat suatu koridor yang tegas mengenai kerangka VOR yang relatif memadai serta dapat memberikan batasan maupun prosedur yang tertib sehingga dapat meminimalisir friksi yang terjadi.

3.2 Upaya Efektif yang Dapat Dilangsungkan oleh Para Pihak dalam Rangka Mempertahankan dan Melindungi Haknya Terkait Implementasi *Variation Order* Tersebut

Penerapan implementasi *Variation Order* sangat berpotensi pada timbulnya klaim sebagai akar dari terjadinya sengketa di masa mendatang. *Variation Order* pada akhirnya bermuara pada hal-hal akar sengketa, misalnya penafsiran yang multi

tafsir, penyampaian komunikasi yang buruk atas kepastian klausul, atau pelaksanaan sistem administrasi yang kurang baik untuk menyusun ruang lingkup dan nilai pekerjaan riil secara rinci. Secara umum potensi sengketa yang timbul mungkin saja berlangsung disebabkan oleh salah satu pihak, tapi mungkin pula disebabkan oleh keduanya, merujuk penafsirannya masing-masing terhadap kontrak. Di Indonesia perihal klaim tersebut pun sudah banyak terjadi, namun terlanjur mengartikan bahwa klaim sebagai suatu tuntutan atau gugatan sehingga kebanyakan pelaksana konstruksi di Indonesia menganggap klaim konstruksi sebagai suatu yang tabu. Sebab-sebab atau asal-usul klaim dapat dikelompokkan sebagai berikut: ⁹

- a. Sebab-sebab umum, yaitu:
 - 1) Komunikasi antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa buruk;
 - 2) Administrasi kontrak yang tidak mencukupi;
 - 3) Sasaran waktu yang tidak terkendali;
 - 4) Kejadian eksternal yang tidak terkendali;
 - 5) Kontrak yang artinya mendua.
- b. Sebab-sebab dari Pengguna Jasa, yaitu:
 - 1) Informasi tender yang tidak lengkap/sepurna mengenai desain, bahan, spesifikasi;
 - 2) Penyelidikan *site* yang tidak sempurna/perubahan *site*;
 - 3) Reaksi/tanggapan yang lambat;
 - 4) Alokasi risiko yang tidak jelas;
 - 5) Keterlambatan pembayaran;
 - 6) Larangan metode kerja tertentu.
- c. Sebab-sebab dari Penyedia Jasa, yaitu:¹⁰
 - 1) Pekerjaan yang cacat/mutu pekerjaan yang buruk;
 - 2) Keterlambatan penyelesaian;
 - 3) Klaim tandingan/perlawanan klaim;
 - 4) Pekerjaan yang tidak sesuai spesifikasi;
 - 5) Bahan yang dipakai tidak memenuhi syarat garansi.

Unsur-unsur klaim sebagai potensi sengketa dalam konstruksi yang biasa muncul dan paling sering terjadi adalah klaim mengenai waktu dan biaya sebagai akibat perubahan pekerjaan. Bila pekerjaan diubah, katakanlah volume pekerjaan bertambah atau sifat dan jenisnya berubah, tidak terlalu sulit untuk menghitung berapa tambahan biaya yang diminta Penyedia Jasa beserta tambahan waktu. Namun terkadang Penyedia Jasa, disamping mengajukan klaim yang disebutkan tadi, juga mengajukan klaim sebagai dampak terhadap pekerjaan yang sudah disepakati.

⁹H. Nazarkhan Yasin, *Mengenal Klaim Konstruksi*, loc. cit., hlm. 11.

¹⁰Ibid., hlm. 31

Implementasi *Variation Order* sebagai tindak lanjut dari kesepakatan kontrak awal (*derivative*) terkadang telah membuat pelaksanaan perjanjian/kontrak awal menjadi tidak berjalan dengan lancar sebagaimana semestinya. Berbagai multi penafsiran yang dipahami oleh para pihak seringkali menjadi dasar timbulnya suatu sengketa. Ketidakpastian penafsiran menimbulkan keraguan-raguan bagi salah satu atau kedua belah pihak atau setidaknya-tidaknya dapat memberatkan para pihak untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan kontrak awal. Apabila hal tersebut terus berlangsung maka dugaan wanprestasi (*breach of contract*) dari pihak lainnya yang merasa dirugikan akan semakin meruncing dan berbahaya bagi kelangsungan kontrak yang sedang berjalan.

Merujuk pada uraian sebab-sebab munculnya klaim di atas, penerapan implementasi *Variation Order* jelas dapat berpotensi pada timbulnya klaim sebagai akar dari terjadinya sengketa di kemudian hari. *Variation Order* pada akhirnya berpotensi pada hal-hal yang dapat diasumsikan sebagai akar sengketa, misalnya penafsiran yang mendua (multi tafsir), penyampaian komunikasi yang buruk atas kepastian klausul juga dapat menimbulkan sengketa, maupun berdasarkan sistem administrasi yang kurang baik untuk menyusun ruang lingkup dan nilai pekerjaan riil secara rinci.

Secara umum potensi sengketa yang timbul mungkin saja berlangsung disebabkan oleh salah satu pihak, tapi mungkin pula disebabkan oleh keduanya, atau masing-masing bersikukuh dengan penafsirannya masing-masing merujuk Kontrak Konstruksi. Hal tersebut akan terlihat dengan jelas sebagaimana penulis akan bahas lebih lanjut dalam Bab selanjutnya terkait tinjauan atau studi kasus atas sengketa tertentu yang berangkat dari penafsiran *Variation Order* sebagai implementasi terhadap pelaksanaan Kontrak Konstruksi dimaksud.

Meskipun para pihak selalu mengupayakan jalan yang terbaik bagi penyelesaian masalah sengketa di antara mereka, namun demikian adakalanya sengketa sulit dihindarkan. Hal tersebut disebabkan karena masing-masing pihak tidak bergeming dari penafsirannya masing-masing.

Terkait dengan efektifitas pemilihan forum sengketa yang dipilih, biasanya terkait hal tersebut dapat dimuat di dalam kontrak sebagai klausul yang disepakati sebelumnya. Dalam kontrak-kontrak formal, terutama Kontrak Konstruksi, para pihak telah menentukan pilihannya pada waktu kontrak disepakati. Namun demikian jika kemudian disepakati lain oleh para pihak, maka sah-sah saja pemilihan forum akan berganti ke forum penyelesaian sengketa yang lain.

Sebagaimana telah diuraikan pula sebelumnya oleh penulis, maka secara konvensional, penyelesaian sengketa biasanya dilakukan secara litigasi atau penyelesaian sengketa di muka pengadilan. Dalam keadaan demikian, posisi para pihak yang bersengketa sangat antagonistis (saling berlawanan satu sama lain). Kalaupun

akhirnya ditempuh, penyelesaian itu semata-mata hanya sebagai jalan yang terakhir (*ultimum remedium*) setelah alternatif lain dinilai tidak membuahkan hasil. Upaya Efektif yang dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa yang timbul, antara lain:¹¹

- a. Melalui perjanjian informal;
- b. Melalui konsiliasi;
- c. Melalui arbitrase;
- d. Melalui pengadilan.

Pada dasarnya pemilihan arbitrase sebagai tempat penyelesaian sengketa pun dapat dipilih oleh para pihak sebelum atau setelah terjadinya sengketa. Dengan kata lain pada dasarnya pemilihan arbitrase sebagai suatu perjanjian dapat terwujud dalam bentuk kesepakatan berupa:

- a. Klausula arbitrase yang tercantum dalam suatu perjanjian tertulis yang dibuat para pihak sebelum timbul sengketa, atau
- b. Suatu perjanjian arbitrase tersendiri yang dibuat para pihak setelah timbul sengketa.

Dengan berbagai kelebihan dan efektivitas yang dimilikinya, banyak pihak yang terlibat dalam suatu kontrak memilih arbitrase sebagai forum penyelesaian atas sengketa yang mungkin atau telah timbul di antara mereka, dibandingkan melalui forum peradilan umum, dengan kelebihan yaitu:¹²

Tabel 1. Perbandingan mekanisme penyelesaian sengketa melalui arbitrase dan pengadilan

No.	ARBITRASE	PENGADILAN
1.	Bebas dan otonom menentukan <i>rules</i> dan institusi arbitrase.	Mutlak terikat pada hukum acara yang berlaku (HIR, dan Rv.).
2.	Menghindari ketidakpastian (<i>uncertainty</i>) akibat perbedaan sistem hukum dari negara dengan negara tempat sengketa diperiksa, maupun kemungkinan adanya keputusan hakim yang <i>unfair</i> dengan maksud apapun, termasuk melindungi kepentingan domestik yang terlibat sengketa.	Yang berlaku mutlak adalah sistem hukum dari negara tempat sengketa diperiksa.
3.	Keleluasaan memilih arbiter yang profesional, pakar (<i>expert</i>) dalam bidang yang menjadi objek sengketa, dan independen dalam memeriksa sengketa.	Majelis hakim ditentukan oleh Administrasi Pengadilan.

¹¹Suyud Margono, SH., ADR: Alternative Dispute Resolution & Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 12. Ibid, hlm. 13.

¹²Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase* (Jakarta: Rajawali Press, 2000), hlm. 44. Nazarkhan Yasin, *Mengenal Klaim Konstruksi*, loc. cit., hlm. 127.

No.	ARBITRASE	PENGADILAN
4.	Waktu, prosedur, dan biaya arbitrase lebih efisien. Putusan bersifat <i>final and binding</i> , serta tertutup untuk upaya hukum banding dan kasasi.	Putusan pengadilan ditentukan oleh administrasi pengadilan.
5.	Persidangan tertutup (<i>non-public</i>), dan karenanya memberi perlindungan untuk informasi atau data usaha yang bersifat rahasia atau tidak boleh diketahui umum.	Terbuka untuk umum (kecuali <i>publicity</i> /kasus cerai).
6.	Pertimbangan hukum lebih mengutamakan aspek privat dengan <i>win-win solution</i> .	Pola pertimbangan pengadilan dan putusan hakim adalah <i>win-lose</i> .

Pihak pengguna dan penyedia jasa yang ikut serta dalam suatu kontrak konstruksi pun pada umumnya lebih cenderung memilih forum tersebut dalam rangka menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang mungkin dan telah timbul apalagi jika salah satu di antaranya melibatkan pihak asing. Adapun alasan pokok yang mendasari hal tersebut, yaitu:¹³

- a. Pengusaha asing lebih suka menyelesaikan sengketa melalui arbitrase di luar negeri karena menganggap sistem hukum dan pengadilan setempat asing bagi mereka.
- b. Pengusaha-pengusaha negara maju beranggapan hakim-hakim Negara berkembang tidak menguasai sengketa-sengketa dagang yang melibatkan hubungan internasional yang rumit.
- c. Pengusaha negara maju beranggapan penyelesaian sengketa melalui pengadilan akan memakan waktu yang lama dan ongkos yang besar, karena proses pengadilan yang panjang dari tingkat pertama sampai dengan tingkat Mahkamah Agung.
- d. Keengganan pengusaha asing untuk menyelesaikan sengketa di depan pengadilan bertolak dari anggapan bahwa pengadilan akan bersikap subyektif kepada mereka, karena sengketa diperiksa dan diadili berdasarkan bukan hukum negara mereka, oleh hakim bukan dari negara mereka.
- e. Penyelesaian sengketa di pengadilan akan mencari siapa yang salah dan siapa yang benar, dan hasilnya dapat merenggangkan hubungan dagang di antara mereka.¹⁴

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase dapat melahirkan putusan yang kompromistis, yang dapat diterima oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Keenam, penyelesaian sengketa melalui arbitrase tertutup sifatnya, sehingga tidak ada publikasi mengenai sengketa yang timbul. Publikasi mengenai sengketa arbitrase

¹³Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase* (Jakarta: Rajawali Press, 2000), hlm. 44.

¹⁴Erman Rajagukguk, *Arbitrase dalam Putusan Pengadilan* (Jakarta: Chandra Pratama, 2000), hlm. 1-3.

umumnya tidak disukai oleh para pengusaha.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan dalam penulisan ini dapat diambil kesimpulan:

- a. Pembatasan dan tolok ukur ruang lingkup tanggung jawab para pihak sebagai peserta perjanjian terkait implementasi *Variation Order* yang belum dapat dipastikan secara rinci ruang lingkup pelaksanaannya sangatlah tergantung pada muatan kesepakatan apapun baik pada saat kontrak dibuat maupun suatu kesepakatan sebagai adanya perubahan atas kontrak, maka sepanjang disepakati dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas kepatutan, maka hal tersebut dapat dilangsungkan. Implikasinya terhadap hak dan kewajiban masing-masing pihak tentunya akan melekat terhadap kondisi tersebut. Aspek hukum perdata akan memberikan perlindungan hukum kepada masing-masing pihak tergantung pada sejauh mana para pihak melaksanakan kewajibannya sesuai syarat-syarat kontrak yang diberikan kepadanya. Apabila pihak tersebut telah memenuhi kewajibannya, maka hak dapat diterima olehnya.
- b. Upaya efektif yang dapat dilangsungkan oleh para pihak dalam rangka mempertahankan dan melindungi haknya terkait implementasi *Variation Order* antara lain dapat dilangsungkan dengan melangsungkan suatu upaya hukum. Berdasarkan berbagai kelebihan dan efektivitas yang dimilikinya, banyak pihak yang terlibat dalam suatu kontrak memilih arbitrase sebagai forum penyelesaian atas sengketa yang mungkin atau telah timbul di antara mereka.

4.2 Saran

Saran yang dapat diambil dari hasil penelitian dan pembahasan hingga kesimpulan adalah sebagai berikut:

- a. Perlunya penyebarluasan informasi bagi para pelaku bisnis terhadap penggunaan mekanisme hukum yang ada untuk memproteksi timbulnya risiko-risiko atas penerapan *Variation Order* sebagai klausula derivatif dari kontrak konstruksi;
- b. Penerapan prinsip-prinsip bisnis yang baik merujuk kebiasaan, kepatutan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait pencegahan atas risiko yang berdampak pada kontrak bisnis khususnya kontrak konstruksi.

Daftar Pustaka

- Alwasilah, C. (2003). *Pokoknya kualitatif: Dasar-dasar merancang dan melakukan penelitian kualitatif*. Pustaka Jaya.
- Basrowi & Sudikin. (2002). *Metode penelitian kualitatif: Perspektif mikro*. Insan Cendekia.
- Black, H. C. (1993). *Black's law dictionary* (6th). West Publishing Co.
- Kusumohamidjojo, B. (1998). *Dasar-dasar merancang kontrak*. Grasindo.
- Margono, S. (2000). *Alternative dispute resolution and arbitrase: Proses pelebagaan dan aspek hukum*. Ghalia Indonesia.
- Rahardjo, S. (1998, February 10). Paradigma ilmu hukum indonesia dalam perspektif sejarah [Makalah Simposium Paradigma dalam Ilmu Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang].
- Rajagukguk, E. (2000). *Arbitrase dalam putusan pengadilan*. Chandra Pratama.
- Widjaja, G., & Yani, A. (2000). *Hukum arbitrase*. Rajawali Press.
- Yasin, N. (2003). *Mengenal kontrak konstruksi di indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.
- Yasin, N. (2004). *Mengenal klaim konstruksi dan penyelesaian sengketa konstruksi*. Gramedia Pustaka Utama.

Peraturan Perundang-Undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. (1847).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. (1999).

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 1, Nomor 1, 2018

PENGARUH ASAS KEBEBASAN HAKIM TERHADAP KEWIBAWAAN PUTUSAN HAKIM ATAS PERKARA KORUPSI

*The Effect of the Principle of Judicial Freedom on the Authority of Judges' Decisions in
Corruption Cases*

Sinintha Yuliansih Sibarani

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: sinintha.yuliansih@gmail.com

Abstract

The conception of the principle of freedom of judges is freedom from interference by other state powers, freedom from coercion by anyone, and freedom from directives or recommendations from extra-judicial parties. The principle of freedom of judges greatly influences the authority of judges' decisions in corruption cases, because use of this principle without high integrity tends to produce decisions that injure society's sense of justice, causing the decision to lose authority, and vice versa. Sanctions for irresponsible judges who hide behind the principle of freedom of judges should be further strengthened by empowering the supervision system both in the Supreme Court and in the Judicial Commission. Improvement of all law enforcement officers, especially judges, covering structure, substance, and legal culture, requires total change beginning with recruitment, education, and continuous integrated coaching.

Keywords: Conception; Principle of Freedom of Judges; Extra-Judicial; Judicial Authority; Corruption Case

Abstrak

Konsepsi asas kebebasan hakim adalah bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya, bebas dari paksaan siapa pun, dan bebas dari direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial. Asas kebebasan hakim sangat memengaruhi kewibawaan putusan hakim atas perkara korupsi, karena penggunaan asas kebebasan hakim tanpa integritas tinggi cenderung membuat putusannya mencederai rasa keadilan masyarakat, dan berakibat putusannya tidak berwibawa, demikian sebaliknya. Sanksi bagi hakim yang tidak bertanggung jawab karena bersembunyi di balik asas kebebasan hakim harus lebih ditingkatkan, dengan lebih memberdayakan sistem pengawasan baik di Mahkamah Agung maupun di Komisi Yudisial. Pembenahan terhadap seluruh aparat penegak hukum, khususnya para hakim, yang mencakup struktur, substansi, dan kultur hukumnya, serta faktor yang sangat penting un-

tuk melakukan perubahan secara total dalam pembenahan itu adalah sejak dari rekrutmen, pendidikan, dan pembinaan yang berkesinambungan dan terintegrasi.

Kata Kunci: Konsepsi; Asas Kebebasan Hakim; Ekstra Yudisial; Kewibawaan Putusan Hakim; Perkara Korupsi

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Prasyarat negara hukum, salah satunya yaitu adanya peradilan yang bebas/independen (terbebas dari pengaruh kekuasaan lain), di samping pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan legalitas dalam arti hukum dengan segala bentuknya. Peradilan yang bebas atau mandiri dapat terwujud secara penuh dalam mengambil putusan atas suatu perkara yang ditangani oleh hakim, dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sejak lahirnya telah dijadikan landasan konstitusional kehidupan bernegara dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman serta kebebasan hakim menjadi salah satu asas dalam tata hukum Indonesia, hal tersebut nyatanya tidak sepenuhnya demikian itu terjadi pada praktik-praktik penegakan hukum.

Sejarah membuktikan bahwa kondisi hukum represif mengakibatkan kebebasan hakim mengalami distorsi sebagai akibat tersubordinasinya hukum pada kekuasaan politik, terutama eksekutif di samping faktor-faktor lain (termasuk kepentingan pribadi para hakim) yang saling kait-mengait memengaruhinya. Tak pelak lagi, setiap putusan hakim khususnya pada perkara-perkara yang fenomenal sangat menarik perhatian publik dan menguras emosi publik, sehingga ditengarai penegakan hukum sudah mencapai titik nadir alias sudah hilang kewibawaannya. Hilangnya kewibawaan Pengadilan semakin tampak jelas dengan dibentuknya lembaga-lembaga *ad hoc* (antara lain KPK/Komisi Pemberantasan Korupsi, hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi), menunjukkan bahwa rakyat semakin tidak percaya dengan lembaga peradilan. Padahal negara kita adalah negara hukum, seharusnya hukum dijunjung tinggi.

Mengingat para pendiri Negara telah menanamkan ideologi negara yang merupakan warisan berharga dari pemikiran “*brilliant*” pemimpin bangsa yaitu “Pancasila” dan telah dituangkan secara lugas pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, terutama pada pembukaannya, semuanya adalah visi misi dari perjalanan bangsa yang menuju pada keadilan, kemakmuran dan beradab, hal tersebut ketertibannya diatur oleh hukum yang berlaku, yang seyogianya ditaati, dihormati dan disegani serta dipelihara oleh segenap bangsa, akan tetapi 73 (tujuh puluh tiga) tahun kemudian bangsa ini bermetamorfosa menjadi suatu bangsa yang paling korup, fak-

tanya, tingkat korupsi di Indonesia dinilai masih tinggi dalam persepsi masyarakat internasional dan nasional.

Hal di atas menunjukkan hukum tidak dihargai, sehingga para pencari keadilan tidak tahu mau mengadu ke mana lagi, para penegak hukum bergandengan tangan dengan koruptor yang didukung oleh sistem dan rezim yang kuat, di bawah kendali kapitalis dan dilakukan secara berjamaah, semakin menancapkan guritanya di bumi tercinta Indonesia. Apakah ini yang dinamakan “keos”?.

Menurut Ian Stewart, Keos adalah tingkah laku yang sangat kompleks, irregular dan random di dalam sebuah sistem yang deterministik.¹ Yaitu suatu keadaan di mana suatu sistem tidak bisa diprediksi, bergerak secara acak, sehingga sesuatu tidak akan pernah muncul dalam keadaan yang sama untuk kedua kali, sedangkan menurut Yasraf Amir Piliang, dunia keos adalah dunia yang dipenuhi oleh energi kegelisahan, gairah, hasrat, kehendak dan ekstase yang mendorong bagi penjelajahan, pencarian, serta sintesis-sintesis baru, sehingga menciptakan peluang kreativitas, dinamisitas dan produktivitas berbagai makna (tanda).² Sehubungan dengan teori-teori hukum, antara lain sebagaimana yang tersebut di atas dan mencermati fenomena yang terjadi sebagaimana diuraikan di atas, yakni putusan-putusan hakim di pengadilan tindak pidana korupsi umumnya tidak membuat jera para koruptor, karena faktanya korupsi semakin merajalela, ditingkahi juga dengan praktik-praktik pengadilan yang tidak konsisten, karena untuk satu perkara terhadap terdakwa yang sama telah menghasilkan putusan yang kontradiksi, membuat penulis tertarik untuk mendalami konsepsi asas kebebasan hakim yang tentunya mendasari pembuatan putusan hakim dan apakah asas kebebasan hakim tersebut dapat memengaruhi kewibawaan putusan hakim tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, dalam makalah ini yang menjadi perhatian dan permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah konsepsi asas kebebasan hakim?
- b. Apakah asas kebebasan hakim dapat memengaruhi kewibawaan putusan hakim atas perkara korupsi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui konsepsi asas kebebasan hakim.
- b. Untuk mengkaji asas kebebasan hakim dapat memengaruhi kewibawaan putusan

¹Leo Howe & Alain Wain, *Predicting the Future* (Cambridge: University Press, 1993), hlm. 36.

²Yasraf Amir Piliang, *Hipersemiotika: Tafsir Cultural Studies atas Matinya Makna* (Yogyakarta: Jalasutra, 2003), hlm. 252.

hakim atas perkara korupsi.

2. Metode Penelitian

Dalam penulisan makalah ini, penulis menggunakan pendapatnya Burhan Bungin³ yang mengatakan bahwa ada dua macam proses yang dapat digunakan untuk memperoleh kebenaran atau pengetahuan. Pertama, prosesnya dinamakan “berpikir kritis-rasional” dan yang kedua adalah penelitian ilmiah. Berpikir secara kritis-rasional merupakan cara-cara mencari kebenaran melalui pendekatan ilmiah. Cara berpikir demikian yakni kritis-rasional adalah asal muasal gagasan mengenai proses penelitian ilmiah. Dalam menggunakan cara berpikir rasional untuk menemukan kebenaran atau pengetahuan, dapat ditempuh dua jalan, yaitu dengan cara berpikir analitis dan sintesis. Penulis, pada makalah ini menggunakan cara berpikir analitis, yaitu pola berpikir deduktif karena orang membangun pola pikir dengan cara bertolak dari hal-hal yang bersifat umum dari pengetahuan, teori-teori, hukum-hukum, dalil-dalil kemudian membentuk proposisi-proposisi⁴.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Konsepsi asas Kebebasan Hakim

Di dalam suatu negara hukum, kekuasaan kehakiman (yudikatif) merupakan salah satu badan peradilan yang sangat menentukan terhadap substansi dan kekuatan kaidah-kaidah hukum positif termasuk hukum pidana (pidana korupsi). Karena melalui badan inilah konkretisasi hukum positif dilakukan oleh hakim pada putusan-putusannya di depan pengadilan. Dengan ungkapan lain dapat dikatakan, bahwa bagaimanapun baiknya segala peraturan hukum pidana (korupsi) yang diciptakan dalam suatu negara, dalam usaha penanggulangan kejahatan, akan tetapi peraturan-peraturan itu tidak ada artinya apabila tidak ada kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh hakim yang mempunyai kewenangan untuk memberi isi dan kekuatan kepada norma-norma hukum pidana (korupsi) tersebut. Di sini tampaklah bahwa pengadilan/hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman merupakan tumpuan dari segala lapisan masyarakat pencari keadilan (yustisiabelen) untuk mendapat keadilan serta menyelesaikan persoalan-persoalan tentang hak dan kewajibannya masing-masing menurut hukum. Oleh karenanya dapatlah dimaklumi akan dambaan adanya dan terselenggaranya peradilan yang baik, teratur serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Penyelenggaraan peradilan itu dilakukan oleh kekuasaan kehakiman yang merdeka dan pengadilan/hakim yang bebas, guna menegakkan hukum dan keadilan. Masalah kebebasan hakim tidak terlepas dari kekuasaan kehakiman yang

³Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kuantitatif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 13–14.

⁴Ibid.

merdeka atau independen, dan sesungguhnya hal itu sudah bersifat universal.

Ketentuan universal yang terpenting ialah The Universal Declaration of Human Rights, Pasal 10 mengatakan: "Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal in the determination of his rights and obligation of any criminal charge against him." (Setiap orang berhak dalam persamaan sepenuhnya didengarkan suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tak memihak, dalam hal menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya).

Sehubungan dengan itu, Pasal 8 berbunyi sebagai berikut: "Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for act violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law." (Setiap orang berhak atas pengadilan yang efektif oleh hakim-hakim nasional yang kuasa terhadap tindakan perkosaan hak-hak dasar, yang diberitakan kepadanya oleh undang-undang dasar negara atau undang-undang).

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 Ayat (1) sesudah amandemen ketiga berbunyi: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan." Ayat (2) mengatakan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi." Perbedaan dengan Pasal 24 lama ialah kekuasaan kehakiman yang merdeka sudah disebut dalam rumusan bukan hanya dalam penjelasan. Juga dirinci peradilan di bawah Mahkamah Agung, termasuk yang baru yaitu Mahkamah Konstitusi.

Kedudukan hakim yang merdeka diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 35 Tahun 1999, kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 48 Tahun 2009. Ketentuan undang-undang tersebut di awalnya merupakan koreksi praktik peradilan zaman Orde Lama, sedangkan

perubahan yang terakhir adalah karena tuntutan masyarakat untuk pembentukan pengadilan tindak pidana korupsi yang sesuai konstitusi serta adanya beberapa lembaga yang baru, seperti hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi dan peranan komisi yudisial. Pada zaman Orde Lama, dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 1964 diatur campur tangan presiden dalam peradilan. Ketua Mahkamah Agung diangkat menjadi menteri (pembantu presiden). Dengan demikian, kehakiman yang

merdeka menurut Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 telah dihapuskan oleh suatu undang-undang yang lebih rendah tingkatnya. Dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1970 itu sekali lagi jaminan kebebasan hakim hanya secara formil. Dikatakan secara formil, karena dalam praktik peradilan di zaman Orde Baru banyak sekali penyimpangan atas kebebasan atau kemerdekaan hakim dalam mengambil keputusan.

Jamak diketahui bahwa pada zaman Orde Baru para hakim sering kali tidak berani membuat vonis yang objektif sesuai dengan hukum dan keadilan karena diintervensi atau takut berbenturan dengan kekuasaan pemerintah. Ketika itu terdapat dua atasan atau induk organisasi para hakim, yaitu Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif dan pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Mahkamah Agung adalah atasan atau pembina hakim dalam hal substansi dan teknis yudisial, sedangkan atasan atau pembina hakim dalam bidang administratif kepegawaian dan finansial adalah pemerintah, yakni Departemen Kehakiman untuk hakim umum dan hakim tata usaha negara, Departemen Agama untuk hakim agama, dan Departemen Pertahanan/Mabes ABRI untuk hakim militer.

Kondisi yang membuat hakim sering kali tidak dapat membuat putusan/vonis yang adil sesuai dengan hukum jika menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan pemerintah, maka sejak tahun 1999, melalui Undang-Undang Republik Indonesia No. 35 Tahun 1999, kebijakan politik hukum telah membuat kebijakan satu atap yang memisahkan pembinaan hakim dari lembaga eksekutif, sehingga semua aspek pembinaan hakim berada di bawah Mahkamah Agung, baik secara administratif finansial, dengan maksud agar hakim bebas membuat putusan-putusan tanpa takut terhadap intervensi kekuasaan pemerintah. Sehubungan dengan itu, perlu dibedakan antara pengertian "mandiri" dan "independen" (selanjutnya penulis menggunakan istilah bebas) atau merdeka. Mandiri dapat diartikan berada di bawah atap sendiri tidak berada di bawah atap departemen atau badan lain, sedangkan bebas atau merdeka berarti di dalam memutus perkara dengan "bebas dari pengaruh eksekutif maupun segala kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak-pihak ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh undang-undang". Mandirinya hakim dalam arti mengurus administrasi, keuangan, pembangunan gedung sendiri, diperhadapkan dengan dilema. Jika Departemen Kehakiman mengurus pengangkatan, kenaikan pangkat dan pemindahan hakim, jelas dapat memengaruhi kebebasan hakim, karena hakim akan memperhatikan "isyarat tak tampak" menteri (eksekutif) dalam pengambilan keputusan. Sebaliknya jika hakim mengurus keuangannya, pembangunan gedungnya, pembelian peralatannya sendiri berarti bahwa dia masuk ke dalam wilayah eksekutif. Dia harus mempertanggungjawabkan kepada BAPPENAS, BPK dan DPR.

Sementara itu, Iskandar Kamil memberikan pendapat mengenai keadilan dikaitkan dengan tugas hakim adalah sebagai berikut.⁵ “Tugas hakim adalah sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, yang pada dasarnya adalah mengadili. Kata mengadili merupakan rumusan yang sederhana, namun di dalamnya terkandung pengertian yang sangat mendasar, luas dan mulia, yaitu meninjau dan menetapkan sesuatu hal secara adil atau memberikan keadilan. Pemberian keadilan tersebut harus dilakukan secara bebas dan mandiri.

Untuk dapat mewujudkan fungsi dan tugas hakim tersebut, penyelenggaraan peradilan harus bersifat teknis profesional dan non politis serta non partisan. Peradilan dilakukan sesuai standar profesi berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, tanpa pertimbangan-pertimbangan politis dan pengaruh kepentingan pihak-pihak”.

Dari uraian dan pandangan di atas maka penegakan hukum dan keadilan inilah yang menjadi dasar filosofi dari kebebasan hakim ini. Mengingat dasar filosofi untuk menegakkan hukum dan keadilan inilah, maka kepada hakim perlu diberi kebebasan dari pengaruh kekuasaan ekstra yudisial dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan kekuasaan kehakiman. Akan tetapi kebebasan itu harus disadari hanya merupakan kebebasan yang diberikan undang-undang atau hukum (*legal right*) bukan kebebasan yang bersifat alami (*natural right*). Oleh karena itu Ketua Mahkamah Agung dalam *keynote speech* mengatakan, bahwa kebebasan hakim itu hanya terbatas pada:⁶

- a. Bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya.
- b. Bebas dari paksaan siapa pun.
- c. Bebas dari direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial.

Masalah kebebasan hakim perlu dihubungkan dengan masalah bagaimana hakim dalam mengikuti yurisprudensi. Kebebasan hakim dalam menemukan hukum tidaklah berarti ia menciptakan hukum, Wirjono Prodjodikoro menolak pendapat orang yang mengatakan hakim menciptakan hukum. Menurut beliau hakim hanya merumuskan hukum. Pekerjaan hakim katanya mendekati pembuatan undang-undang tetapi tidak sama.

Beliau berpendapat bahwa walaupun Ter Haar menyatakan isi hukum adat baru tercipta secara resmi dianggap ada apabila ada beberapa putusan dari penguasa terutama para hakim, ucapan Ter Haar itupun tidak dapat dianggap bahwa dengan putusan hakim dan lain penguasa itu terciptalah hukum adat, tetapi hanya merumuskan hukum adat itu.⁷ Untuk menemukan hukum, hakim dapat bercermin pada yurisprudensi dan pendapat ahli hukum terkenal (doktrin). Mengenai yurisprudensi,

⁵Iskandar Kamil, *Kode Etik Profesi Hakim*, dalam *Pedoman Perilaku Hakim (Code of Conduct) Code Etik Hakim dan Makalah Berkaitan* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003), hlm. 9.

⁶Lihat: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional* (1999), hlm. 296.

⁷Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum* (Jakarta: Ichtiar Baru, 1974), hlm. 26–27.

van Apeldoorn berpendapat sejajar dengan Wirjono Prodjodikoro tersebut di muka. Secara konsepsional, kebebasan hakim tidak muncul dalam UUD RI 1945 (termasuk hasil amandemen), juga dalam UU Kekuasaan Kehakiman.

Kebebasan hakim walaupun tidak muncul dalam UUD RI 1945 maupun dalam Kekuasaan Kehakiman, diterima sebagai landasan atau tuntutan etis penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, baik yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, maupun Pengadilan Negeri. Format kebebasan hakim tercermin dalam beberapa ketentuan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, di antaranya Pasal 16, Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1). Ketentuan tersebut di samping memberi ruang kebebasan kepada hakim, sekaligus mengandung pembatasan-pembatasan. Kebebasan hakim tersebut memperoleh pembatasan, baik “dalam arti negatif” maupun “dalam arti positif”. Pembatasan dalam arti negatif maknanya pengaturan yang memampatkan hakim terjaga dari terjadinya distorsi dalam sikap-sikap yang menunjukkan ketidakbebasan, tertutupan, ketidakadilan, bahkan tidak profesional.

Lebih dari itu, memberi ruang yang lebih luas dan karenanya lebih bebas kepada hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Pembatasan dalam arti positif bermakna hakim mengalami pengekangan oleh Undang-Undang.

Peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sampai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) telah memberikan limitasi atau pembatasan terhadap kebebasan hakim, akan tetapi pada praktiknya, setidaknya potensial terjadi peradilan tindak pidana (korupsi) yang keluar dari pembatasan positif. Kebebasan yang demikian disebut “kebebasan yang anomali”. Adapun pergerakan kebebasan dalam pengertian normatif sebagai kebebasan relatif sampai kepada kebebasan yang anomali, dikenal sebagai “kebebasan hakim”, sedangkan yang dimaksud kebebasan anomali adalah kebebasan yang tidak dapat dijelaskan dalam konsep kebebasan normatif atau relatif. Tanda-tanda atas hal tersebut adalah dengan perbedaan konstruksi fakta, *ratio decidendi*, putusan (*dictum*)-nya dalam kasus yang sama.

Dari teori kekacauan (*chaos theory*), muncul ketertiban (*order*) yang didasari oleh ketidaktertiban. Dalam konteks putusan-putusan pengadilan, ternyata terdapat ketertiban yang muncul dari ketidaktertiban putusan yang kacau (*chaotic*). Proses-proses penggunaan kebebasan hakim yang menghasilkan putusan-putusan yang kacau ternyata menghasilkan pola ketertiban itulah yang dalam studi ini dinamai dengan kebebasan anomali. Dari kajian-kajian psikologis perbedaan itu di antaranya disebabkan oleh perbedaan cerita atau uraian hakim mengenai duduk perkara dalam suatu perkara. Ruang kebebasan hakim dalam menyusun cerita atau uraian mengenai duduk perkara (fakta aktual yang kemudian menjadi fakta hukum) dengan demikian juga sangat subjektif, artinya faktor pribadi sangat menentukan.

Perbedaan konstruksi fakta disebabkan proses tersebut bukan logika, meskipun pengambilan keputusan hakim menggunakan pola-pola silogisme dengan logika deduktifnya. Bahkan, hal tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh metode, namun juga faktor aturan (*rules*) itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Richard A. Posner, bahwa:

*“But with rules of law, the truth of the major and minor premises is often contestable. To begin with, establishing the minor premise—in other words, finding the facts—is often difficult; and finding facts is not a process of logic. How difficult depends in part on the rule’s generality.”*⁸

Berdasarkan hal tersebut menyebabkan *ratio decidendi* menjadi berbeda, dan pada akhirnya mengakibatkan putusan yang berbeda. Faktanya *ratio decidendi* menjadi ruang yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan, seperti yang dikemukakan oleh Posner di atas. Pandangan klasik yang menyebutkan bahwa hukum terdapat secara lengkap dan sistematis dalam undang-undang dan tugas hakim adalah mengadili sesuai atau menurut bunyi undang-undang⁹, sehingga hakim mendasarkan pada peraturan-peraturan di luar dirinya, dalam hal ini hakim menjadi tidak bebas karena harus tunduk pada undang-undang.¹⁰ Secara yuridis konstitusional, kebebasan hakim telah memberi makna etis dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

Bertolak dari konsepsi kebebasan sosial yang mewujud dalam bentuk perintah atau larangan, khususnya dalam peraturan-peraturan perundang-undangan, maka Konstitusi (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945) terhadap kebebasan hakim tidak tampak adanya pembatasan. Dapatlah dimengerti bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang salah satunya berupa kebebasan hakim yang tanpa pembatasan, karena merupakan ikhwal yang asasi (berada dalam tataran asas). Hakim dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam bentuk kebebasan hakim, maka di samping Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka, juga secara yuridis diatur mengenai “pembatasan dalam arti negatif”, yakni pengaturan yang menempatkan hakim terjaga dari terjadinya distorsi dalam sikap-sikap yang menampilkan ketidakbebasan, ketertutupan, ketidakadilan, bahkan ketidakprofesionalan.

Dengan demikian, aturan itu tidak membatasi, namun justru membuka ruang yang lebih luas, dan karena itu lebih bebas bagi hakim (ketentuan pasal 3 dan 5 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman). Asas kebebasan hakim dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman telah dikembangkan dalam rupa dimungkinkannya

⁸Richard Posner, *The Problem of Jurisprudence* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), hlm. 43.

⁹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2001), hlm. 42.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 42–43.

terjadi pendapat yang berbeda dari salah satu anggota majelis hakim yang memeriksa dalam rapat permusyawaratan hakim. Hal tersebut dalam *common law system* disebut dengan “*dissenting opinion*”. Ikhwal ini diatur dalam Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Secara teoritis dapat dikemukakan pandangan M. Yahya Harahap menggunakan terminologi “kebebasan relatif menerapkan hukum”. Terminologi tersebut bermakna

kebebasan hakim tidak mutlak, tetapi bersifat relatif. Untuk itu, langkah yang ditempuh adalah:¹¹

- a. Hakim terikat mengutamakan penerapan ketentuan undang-undang (*statute law must prevail*);
- b. boleh melakukan *contra legem*;
- c. bebas melakukan penafsiran.

3.2 Pengaruh Asas Kebebasan Hakim terhadap Kewibawaan Putusan Hakim atas Perkara Korupsi

Setiap hakim yang menjadi anggota dalam suatu majelis hakim memiliki kebebasan untuk mengeluarkan pendapat tentang perkara yang sedang diperiksa dan dijamin oleh Undang-Undang. Dalam memutus suatu perkara majelis hakim wajib mengadakan musyawarah untuk mencapai mufakat. Musyawarah tersebut dilakukan untuk mempertimbangkan fakta-fakta yang terungkap di persidangan berdasarkan minimum 2 (dua) alat bukti untuk pidana yang akan dijatuhkan pada seorang terdakwa. Pertimbangan atas fakta-fakta tersebut harus dimuat di dalam putusan majelis hakim. Namun apabila terdapat perbedaan pendapat di antara anggota majelis hakim maka putusan diambil berdasarkan jumlah suara terbanyak (*voting*). Pendapat yang berbeda dari anggota majelis hakim wajib dicantumkan di dalam putusan dan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari putusan tersebut (*dissenting opinion*). Adapun mengenai putusan, berdasarkan Pasal 191 dan Pasal 193 KUHAP mencantumkan 3 (tiga) kemungkinan putusan hakim yaitu:

- a. Terdakwa dinyatakan bersalah dan dijatuhi pidana; di sini terdakwa dinyatakan dalam putusan bahwa perbuatan yang didakwakan jaksa penuntut umum terbukti secara sah dan meyakinkan.
- b. Terdakwa dinyatakan bebas dari dakwaan; di sini terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana yang didakwakan.
- c. Terdakwa dinyatakan lepas dari segala tuntutan hukum; di sini perbuatan terdakwa terbukti, namun bukan merupakan tindak pidana atau terdapat alasan pe-maaf pada diri terdakwa.

Jika salah satu dari ketiga macam putusan majelis hakim tersebut di atas dibacakan,

¹¹M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 857–858.

maka baru memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan sah apabila dibacakan dalam persidangan yang terbuka dan dibuka untuk umum. Sebagai wujud transparansi publik maka putusan tersebut harus ditampilkan dalam situs pada jaringan internet (*website*) yang dimiliki oleh pengadilan. Pengumuman dan pemuatan putusan di dalam situs internet dilakukan terhadap semua putusan pengadilan tindak pidana korupsi pada semua yurisdiksi dan tingkatan pengadilan. Putusan pengadilan yang dibacakan tanpa kehadiran terdakwa memiliki kekuatan hukum yang sah sepanjang telah dilakukan pemanggilan secara sah sebanyak 3 (tiga) kali. Putusan yang dibacakan tanpa kehadiran terdakwa selain diumumkan di dalam situs jaringan internet wajib diumumkan pada papan pengumuman pengadilan dan kantor pemerintah setempat.

Pembacaan putusan tanpa kehadiran terdakwa dilakukan untuk menghindari mangkirnya terdakwa dan dalam rangka mempercepat proses persidangan sesuai dengan asas peradilan cepat. Muladi dalam pandangannya menyampaikan bahwa dimensi penegakan hukum yang harus ditonjolkan adalah aspek profesionalisme yang mengutamakan kemampuan melalui latihan yang intensif, rasa tanggung-jawab sosial dan ketaatan pada etika. Yang perlu dicatat, profesi penegak hukum dalam hal kemampuan tidak hanya mengandung keterampilan fisik semata-mata, melainkan membutuhkan pula *a significant intellectual component*.

Sikap profesional akan menjauhkan diri dari tindakan *mal-praktik* di bidang hukum yang berupa tindakan di bawah standar, bertentangan dengan kewajiban.¹² Karakteristik penegak hukum yang dibutuhkan adalah penegak hukum yang memiliki kematangan nilai/kejiwaan, yang akan mampu menyuburkan kembali nilai-nilai moralitas dan etika dalam hukum dan penegakannya.

Penegakan hukum yang tidak konsisten, mulai dari pengadilan tingkat pertama (pengadilan negeri), sampai dengan pengadilan tingkat terakhir (Mahkamah Agung), bahkan di antara para hakim sendiri, penerapan hukum yang multitafsir dengan berkedok pada “asas kebebasan hakim” serta orientasi pada kesalahan formal maupun materiil dari “surat dakwaan” yang dibuat oleh Jaksa Penuntut Umum, ditambah lagi dengan persekongkolan dengan Penasihat Hukum para Koruptor, maka “menggoreng” surat dakwaan menjadi suatu fenomena vulgar para hakim yang menggunakan asas kebebasan hakim dalam memutus perkara dengan berpihak pada para Koruptor dan mengesampingkan integritas dirinya sebagai hakim yang bermartabat.

Penasihat Hukum yang notabene berdiri pada barisan penegak hukum, banyak kali tidak menyadari atau pura-pura tidak tahu, atau bahkan memang sengaja menjadi Penasihat Hukum sebagai alat mencari keuntungan semata, bukan penegak hukum yang mendidik klien dan betul-betul taat asas, serta mengedepankan integritas, tetapi

¹²Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik, dan Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1997), hlm. 80.

menjadikan profesinya sebagai makelar yang memfasilitasi hakim sebagai pemutus perkara dengan koruptor itu sendiri. Kurang-pekanya para penegak hukum pada penderitaan rakyat yang hak-hak sosial dan ekonominya direnggut oleh para koruptor, sehingga masih banyak hakim dengan asas kebebasan hakimnya, mereka menggunakan pasal-pasal pada peraturan hukum sebagai alat semata yang dapat dipergunakan sesuai kepentingannya, contohnya beberapa terdakwa sejak di penyelidikan dan di penyidikan ditahan, tetapi setelah di pengadilan justru diubah menjadi tahanan kota?

Dari beberapa kejadian pada persidangan di pengadilan tindak pidana korupsi sebagaimana secara gamblang diuraikan di atas, memperlihatkan bahwa putusan-putusan hakim mencerminkan praktik-praktik asas kebebasan hakim lebih mementingkan hal-hal di luar keadilan itu sendiri, meskipun sebagai landasan filosofi dari kebebasan hakim, keadilan mempunyai makna yang begitu kaya, sehingga selalu menimbulkan perbedaan dan pertentangan dalam menafsirkannya. Walaupun demikian kiranya diusahakan suatu pemahaman yang pokok dan mendasar sehingga dapat disepakati oleh banyak pihak bahwa keadilan itu menjadi tujuan yang hendak dicapai dari kebebasan hakim dalam melaksanakan persidangan sampai menghasilkan putusan yang meskipun belum dapat sepenuhnya memenuhi rasa keadilan masyarakat, paling sedikit sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Banyaknya ketidakadilan yang bersumber dari putusan hakim yang tidak berwibawa, untuk itu masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah merumuskan Undang-Undang pendukung Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang diharapkan dapat meningkatkan citra penegakan hukum di negeri ini. Oleh karenanya pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi diatur juga mengenai keberadaan/eksistensi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi yang direkrut dari masyarakat, dan berbeda dengan hakim karir, bila dilihat sejarah keberadaan hakim *ad hoc* sebagaimana telah diuraikan di atas, adalah berawal dari “ketidakpercayaan” masyarakat atas sepak terjang para penegak hukum yang dinamakan “hakim” dalam hal ini hakim karir, sehingga guna mengatasi kemelut gurita kejahatan korupsi diharapkan dengan keberadaan hakim *ad hoc* yang mendampingi para hakim karir dalam pelaksanaan penegakan hukum di pengadilan, dapat menegakkan keadilan pada kedudukan yang semestinya, akan tetapi dalam praktiknya (seperti yang telah dicontohkan di atas) kondisi “*status quo*” tampak jelas tetap dipertahankan mati-matian oleh para koruptor yang sudah membelit sampai kepada aparat penegak hukum. Banyaknya contoh-contoh putusan hakim yang kontroversial dan kontradiksi antara putusan pengadilan tingkat pertama dengan pengadilan tingkat Mahkamah Agung, memperlihatkan salah satu gejala bahwa telah terjadi perubahan tafsir hukum, yaitu munculnya kekuatan-kekuatan

lain di luar dari dominasi hukum modern selama ini yang bersifat individual, liberal, kapitalistik, tafsir tersebut adalah semakin meluasnya peran sentral masyarakat (emansipasi) dalam hukum.¹³ Terjadi perubahan tafsir hukum, yaitu munculnya kekuatan-kekuatan lain di luar dari dominasi hukum modern selama ini yang bersifat individual, liberal, kapitalistik, tafsir tersebut adalah semakin meluasnya peran sentral masyarakat (emansipasi) dalam hukum. Ilmu hukum mengalami guncangan dan teori mengalami pergeseran fundamental. Munculnya banyak gagasan baru, yang mendobrak gagasan lama secara perlahan-lahan tapi pasti memberikan pandangan alternatif tentang hukum.

Menurut Donny Gahril mereka (kaum Postmodern) sebenarnya merupakan pewaris dari kaum sofis di Yunani Kuno yang sangat anti kebenaran tunggal, dan lebih mengedepankan kebenaran-kebenaran plural.¹⁴ Sehubungan dengan itu, beberapa pemikir yang mencoba membedah hukum selalu berupaya mencantumkan kata “teori” untuk memberikan argumentasi yang meyakinkan, bahwa apa yang dijelaskan itu ilmiah, atau paling tidak memberikan gambaran bahwa apa yang dijelaskannya itu adalah memenuhi standar teoritis.

Namun demikian patut disayangkan juga, bahwa beberapa di antaranya menulis tentang masalah ini dengan tidak proporsional dan terlalu gegabah, sehingga secara substansial hal itu sedikit mengganggu pemahaman banyak orang tentang makna teori hukum yang sesungguhnya.¹⁵ Teori hukum tentu berbeda dengan apa yang kita pahami dengan hukum positif.¹⁶ Ada kajian filosofis di dalam teori hukum sebagaimana dikatakan Radbruch bahwa,

tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofinya yang tertinggi. Memang tampak sulit untuk membedakannya dengan kajian yang disebut filsafat hukum, karena teori hukum juga akan mempersalahkan hal sebagai berikut, mengapa hukum berlaku? Apa dasar kekuatan mengikatnya? Apa yang menjadi tujuan hukum? Bagaimana seharusnya hukum itu dipahami? Apa hubungannya dengan individu dan masyarakat? Apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum? Apakah keadilan itu, bagaimana hukum yang adil?¹⁷ Teori hukum, tidak dapat dilepaskan dari lingkungan zamannya, dan senantiasa berkembang karena teori hukum biasanya muncul atau menggugat suatu pikiran hukum yang dominan pada suatu saat.

Oleh karena itu meskipun teori hukum senantiasa mengajukan pemikiran

¹³H. Foster, “Postmodernism: A Preface,” dalam *Postmodernism Culture* (London: Pluto, 1985), hlm. 11–12.

¹⁴Donny Gahril Adian, *Menyoal Objektivisme Ilmu Pengetahuan: Dari David Hume sampai Thomas Kuhn* (Bandung: Teraju, 2002), hlm. 14.

¹⁵H.R. Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali* (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 45.

¹⁶Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 253.

¹⁷Ibid., hlm. 254.

secara universal, tetapi sangat bijaksana apabila kita memahami kondisi yang disebutkan di atas. Dalam proses perkembangannya kita memahami, ada teori yang dihasilkan pada era pemikiran Yunani dan Romawi, pemikiran sangat tua dalam perkembangan hukum namun sangat berpengaruh terhadap perkembangan hukum selanjutnya. Plato, Aristoteles, Cicero adalah beberapa pemikir terkemuka pada zaman itu di samping pemikir lainnya. Teori yang dibangun oleh kaum positivis, utilitarian yang muncul bersamaan dengan modernisasi di bidang hukum, muncul pula pemikiran kontemporer yang diwakili oleh aliran kritis dan posmodernis yang saat ini tengah digandrungi banyak kalangan.¹⁸ Bagi para penganut ajaran *postmodern*, “perbedaan” merupakan inti dari segala kebenaran.

Karena itu, mereka tidak mempercayai kepada hal-hal yang universal, harmonis, konsisten, dan transendental. Tidak ada musyawarah-musyawarah dalam mencari kebenaran dan menghadapi realitas. Yang ada hanyalah perbedaan-perbedaan, dan perbedaan-perbedaan tersebut harus dihormati.¹⁹ Aliran *postmodern* ini merasuk pula ke dalam bidang hukum, yang bersama-sama dengan paham terakhir di bidang hukum saat itu, yaitu paham realisme hukum serta bersama pula dengan paham kritis radikal seperti aliran Frankfurt di Eropa, mereka bersama-sama mempolakan suatu aliran baru dalam bidang hukum, yang tentu saja radikal, yaitu yang disebut dengan aliran hukum kritis (*critical legal studies*).

Seorang pelopor utama dari aliran *critical legal studies*, yaitu Roberto Mangabeira Unger

(1986:1) menyatakan bahwa: “The *critical legal studies* movement has undermined the central ideas of modern legal thought and put another conception of law in their place.” Para peneliti di zaman *postmodern* tidak lagi mencari suatu kebenaran, tetapi mereka lebih bersifat melakukan pertunjukan-pertunjukan. Manusia tidak lagi mengajukan pertanyaan apakah yang benar, tetapi pertanyaan berubah menjadi apa kegunaannya, apa punya nilai jual, atau apakah efisien. “Kemajemukan” telah merupakan inti dari konsep *postmodern* tentang ilmu dan teknologi.

Pesatnya perkembangan aliran *postmodern* ini tidak terlepas dari kokohnya topangan dari beberapa landasan pengorganisasian berupa gerakan-gerakan sosial yang terjadi dalam masyarakat, yaitu gerakan sosial yang memiliki karakteristik antara lain bahwa hukum didudukkan kembali di tempat semula, dengan kuatnya pengaruh hukum internasional atau hukum yang global, yang dapat mendobrak kebekuan/ketimpangan hukum di suatu negara.²⁰ Menurut paham *postmodern*, realitas yang sama dapat ditafsirkan secara berbeda-beda oleh pihak yang berbeda-beda. Jacques Derrida, seorang pelopor aliran *postmodern*, menyatakan bahwa agar manu-

¹⁸Ibid., hlm. 46.

¹⁹Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 3.

²⁰Ibid., hlm. 24.

sia berhenti mencari kebenaran, karena tidak ada kebenaran yang absolut, universal, dan permanen. Yang ada hanyalah kebenaran menurut suatu komunitas tertentu saja.

Yang diperlukan bukanlah usaha mencari kebenaran, melainkan yang diperlukan adalah percakapan dan penafsiran yang terus menerus terhadap suatu realitas, tanpa perlu memikirkan suatu kebenaran yang objektif.²¹ Penetrasi dari aliran *postmodern* ke dalam bidang hukum telah melahirkan beberapa paradigma dalam bidang hukum, antara lain: bahwa otoritas hukum lebih superior dari hukum positif; Teori tentang kebenaran yang bersifat “enlightened” harus diubah menjadi kebenaran yang bersifat “systemic”; Keadilan yang dicari oleh aliran *postmodern* bukan keadilan hukum dalam artian yang konvensional, melainkan keadilan yang “kreatif”.

Dengan keadilan yang kreatif, yang dimaksudkan adalah bahwa suatu keadilan dalam masyarakat yang aktif, yang standar sosial, teknologi, ekonomi, dan etikanya yang terus berubah; Diperlukan suatu bentukan baru terhadap proses *judicial* untuk menggantikan kesan tidak memihak dari hakim, yang membenarkan pihak yang satu dan menyalahkan pihak yang lain. Yang diperlukan adalah suatu proses *judicial* yang dapat menghargai pluralitas.

Ketidakadilan, ketidakbecusan, ketidakbenaran, dan ketidakpastian sebagai akibat dari penerapan hukum, sangat dirasakan oleh masyarakat umum di samping dirasakan juga oleh masyarakat hukum. Banyak putusan pengadilan, meskipun sudah mempertimbangkan berbagai teori, kaidah, dalil, dan argumen hukum, telah menghasilkan putusan bukan saja tidak adil, bahkan aneh, naif, dan bertentangan dengan kaidah-kaidah *common sense* sama sekali. Hal yang demikian tidak perlu diratapi, tetapi harus dikritik dan diperbaiki, dan sejarah akan menyalahkan dan mengutuk para ahli hukum zaman ini manakala dia tidak bisa keluar dari kemelut hukum seperti itu, dengan mencari alternatif pemecahannya dalam rangka menemukan hukum yang lebih bagus.

Menyadari akan kebobrokan hukum yang sudah sampai pada tataran teoritis dan filsafat ini, maka pada akhir abad ke-20, tepatnya mulai dekade 1970-an, beberapa ahli hukum mulai melihat hukum denganacamata yang kritis, bahkan sangat kritis, dengan gerakannya yang terbilang revolusioner, akhirnya memunculkan suatu aliran baru dalam filsafat hukum, yang kemudian dikenal dengan sebutan “aliran hukum kritis” (*critical legal studies*). Meskipun aliran *critical legal studies* belum tentu juga mempunyai teori yang bersifat alternatif, tetapi paling tidak, dia sudah punya sejarah.²² Hukum yang dalam tingkat konkretnya diterapkan oleh pengadilan sangat mencerminkan keinginan, kepentingan, dan perasaan hakim (dan juri) dari yang

²¹Ibid., hlm. 33.

²²Ibid., hlm. 107.

memutuskan kasus tersebut. Hal ini merupakan salah satu kesimpulan dari aliran *critical legal studies*.

Menurut aliran *critical legal studies* ini, apabila dikatakan bahwa hakim adalah netral yang semata-mata memutus sesuai kaidah hukum yang ada, sebenarnya hakim tersebut hanya berpura-pura netral atau secara naif berpikir atau percaya bahwa dia seolah-olah netral. Ujung tombak dari penerapan hukum adalah para korps baju toga (hakim), maka hukum yang diciptakan oleh hakim, yang merupakan hasil penerapan/penafsirannya terhadap undang-undang yang ada, akan sangat menjadi warna dari penerapan hukum secara keseluruhan. Sebagaimana diketahui bahwa dalam kenyataannya hakim tidak pernah membangun atau mengembangkan hukum. Bahkan, mereka tidak pernah “berpikir” tentang hukum, seperti yang dilakukan oleh para profesor di perguruan tinggi. Yang sebenarnya terjadi adalah mereka (hakim) hanya “mengerjakan” (doing) hukum.

Karena itu, di samping memang sulit bahkan mustahil bagi hakim untuk bersikap objektif dan bebas dari pengaruh pandangan/perasaan/kepentingan hukum dari para hakim tersebut. Output yang dihasilkannya-pun sering bermutu rendah bahkan anti-intelektual. Dengan demikian, penerapan hukum secara keseluruhan pun akan berkualitas rendah, meskipun undang-undang yang menjadi acuan dari hakim dalam memutus perkara boleh jadi sudah cukup baik. Di samping kelemahan hakim tersebut di atas, produk-produk dari pengadilan yang merupakan hukum dari hasil kerja hakim dalam memutus perkara di pengadilan, menurut para pengritik hukum, mengandung banyak kelemahan lain yang tidak sepatutnya dibiarkan begitu saja. Hakim itu umumnya bersikap “anti ilmiah” dan “superkonservatif”. Langkah-langkah perbaikan harus segera dilakukan. Kelemahan-kelemahan pengadilan, yang bersifat “anti ilmiah” dan “superkonservatif” tersebut, antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:²³

- a. Bahwa hakim harus menerapkan hukum normatif dalam bentuk undang-undang. Sangat sulit bagi hakim untuk menyimpang dari undang-undang yang berlaku meskipun undang-undang tersebut banyak mengandung kelemahannya. Kelemahan ini biasanya dieksploitasi habis-habisan oleh para pihak (advokat atau jaksa) dalam perkara tersebut. Hakim harus menuruti undang-undang dengan ruang yang sangat kecil, jika pun mau digunakan, untuk membuat hukum yang baru. Bahkan, di negara-negara yang menganut sistem Anglo-Saxon, di mana hakim sangat ketat untuk mengikuti putusan sebelumnya (*precedent system*), hakim diperbolehkan menyimpang dari putusan tersebut jika dapat menunjukkan alasannya. Namun, ketika hakim dikatakan menyimpang dari putusan sebelumnya, hukum yang diterapkan umumnya masih sama dengan hukum

²³Ibid., hlm. 140-141.

dalam putusan tersebut atau sama dengan putusan hakim lain walaupun dengan memberi bentukan atau nama yang lain.

- b. Sudah menjadi rutinitas bahwa para hakim di pengadilan yang lebih tinggi membatalkan begitu saja putusan pengadilan yang lebih rendah tanpa alasan dan pertimbangan memadai. Dengan demikian, putusan para hakim tingkat rendah yang sebenarnya tidak banyak menyerap teori hukum baru dan keadilan, semakin menambah distorsi dengan munculnya putusan hakim yang lebih tinggi, dan semakin jauh korelasi antara putusan yang adil dan fakta yang sebenarnya dari kasus yang bersangkutan.
- c. Bahasa yang digunakan oleh hakim merupakan bahasa yang ganjil dan samar-samar, tetapi sudah baku bagi mereka dan juga bagi umumnya para ahli hukum, telah menjadi sarana bagi hakim untuk menutup-nutupi kelemahan putusannya. Dengan demikian, tidak mungkin ada upaya yang maksimal bagi hakim untuk memperbaiki kelemahannya atau untuk mengembangkan atau memverifikasi lebih jauh terhadap fakta dan analisis yang dimuat dalam putusan-putusannya itu. Karena itu, dalam setiap putusan hakim, bertaburanlah bahasa-bahasa yang kabur dan sebenarnya argumentatif, semisal kata “terbukti meyakinkan”, “wajar”, “prasangka tidak bersalah”, “adil”, “patut diduga”, dan lain-lain atau dalam bahasa Inggris terdapat kata-kata seperti *reasonable*, *beyond reasonable doubt*, *proper*, *clear and present danger*, dan lain-lain.
- d. Adanya karakter “formalitas” dan “pertukangan” dari penerapan hukum oleh hakim. Dalam hal ini, hakim harus menerapkan hukum menurut formulasi yang ada, dengan hukum acara yang ketat, bentuk gugatan/tuduhan yang baku, metode dan teknik yang sudah tertentu, dan cara berpikir yang khas (*thinking like lawyers*), yang sudah dilatih sejak menjadi mahasiswa hukum, seperti harus memakai toga, bahkan hakim di Inggris harus memakai wig (rambut palsu) segala sehingga akibatnya tidak banyak ruang bagi hakim untuk berkreasi. Karena itu, tidak banyak pembaharuan atau terobosan hukum yang dapat dilakukan oleh hakim dalam memutus perkaranya. Para hakim akan mengatakan bahwa semua benda yang dilihatnya adalah berwarna hitam, padahal yang benar adalah mereka melihat dengan kaca mata yang berwarna hitam, di samping juga dia memakai “kacamata kuda”.
- e. Di negara-negara tertentu, penumpukan perkara, terutama di tingkat yang lebih tinggi, menyebabkan para hakim memutuskan perkara lebih bersifat rutinitas, tanpa banyak ruang dan waktu untuk melakukan inovasi dalam membuat putusannya.

Selain langkah perbaikan di atas adanya perubahan-perubahan paradigma yang tentunya juga perlu untuk diketahui fenomena-fenomena yang terjadi dalam

kehidupan politik dan ketatanegaraan dewasa ini yang memengaruhi pemahaman atas proses pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, di antaranya adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) yang memerintahkan kepada Presiden untuk melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Setidaknya ada 4 (empat) masalah mendasar yang perlu diselesaikan dalam menyikapi fenomena-fenomena dimaksud, yaitu:

- a. Masalah reaktualisasi sistem hukum yang bersifat netral dan berasal dari hukum lokal (adat dan agama) ke dalam sistem hukum nasional di satu sisi dan sisi lainnya juga terhadap hukum yang bersifat netral yang bersumber dari perjanjian internasional.
- b. Masalah penataan kelembagaan aparat hukum yang belum dibentuk secara komprehensif sehingga melahirkan berbagai eksekusi seperti egosektoral dan menurunnya kerja sama antar-aparat hukum secara signifikan, yang bisa jadi disebabkan oleh miskainya visi dan misi aparat hukum seperti antara lain pemahaman atas *due process of law*, *impartial trial*, *transparency*, *accountability*, dan *the right to counsel*.
- c. Masalah pemberdayaan masyarakat baik dalam bentuk peningkatan akses masyarakat ke dalam kinerja pemerintahan maupun peningkatan kesadaran hukum masyarakat di mana kedua hal dimaksud dapat dimasukkan sebagai budaya hukum.
- d. Masalah pemberdayaan birokrasi (*bureaucratic engineering*) dalam konteks peranan hukum dalam pembangunan.

Permasalahan penegakan hukum di Indonesia dengan mencermati putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi ditengarai sudah hilang kewibawaannya, karena kerap kali mengecewakan bahkan mencederai rasa keadilan masyarakat dengan banyaknya koruptor divonis/diputus ringan atau bahkan dibebaskan yang kemudian dianulir pada pengadilan di atasnya.

Menyinggung mengenai putusan-putusan pengadilan yang ditengarai sudah hilang “kewibawaannya”, perlu kita tengok pengertian secara definitif mengenai kata “kewibawaan” berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, “kewibawaan” berasal dari kata “wibawa” yang berarti pembawaan untuk dapat menguasai dan memengaruhi, dihormati orang lain melalui sikap dan tingkah laku yang mengandung kepemimpinan dan penuh daya tarik, sedangkan “berwibawa” artinya mempunyai wibawa, sehingga disegani dan dipatuhi, sedangkan “kewibawaan” artinya adalah hal yang menyangkut wibawa; yang mempunyai sifat wibawa.

Jika kewibawaan putusan hakim, dikaitkan dengan banyaknya koruptor yang divonis/diputus ringan atau bahkan dibebaskan yang kemudian dianulir pada pengadi-

lan di atasnya, yaitu diganjar hukuman penjara, maka untuk putusan yang semacam itu dapat berpengaruh pada sikap dan tingkah laku masyarakat yang akan menjadi tidak menghormati putusan hakim tersebut, bahkan menjadi hilang kepercayaannya kepada aparat penegak hukum dalam hal ini hakim.

Upaya-upaya mencari solusi dan mengembalikan kewibawaan penegakan hukum khususnya kewibawaan pengadilan, dengan memperbaiki perundang-undangan yang dinilai memiliki banyak kelemahan atau tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat (tidak aspiratif); dengan membentuk lembaga-lembaga khusus; dengan melakukan penelitian-penelitian mendalam oleh kalangan ilmuwan dan akademisi terhadap perundang-undangan yang dinilai bermasalah; dengan Penemuan Hukum (*rechtsvinding*) oleh para hakim sebagai penegak hukum. Semua upaya yang dilakukan sebagaimana diuraikan di atas, merupakan hal yang didasari oleh pendekatan Aliran atau Ilmu Hukum Positif, namun penyelesaian permasalahan yang berorientasi pada peraturan perundang-undangan atau hukum positif hanya akan menyentuh gejala permasalahan dan belum pada akar permasalahannya.

Bermunculannya pengajuan uji material terhadap peraturan perundang-undangan (*constitutional review* dan *judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dapat merefleksikan belum mapannya pemahaman dan penerapan aliran hukum positif walaupun pada sisi yang lain merupakan dinamika dalam kehidupan bernegara.²⁴ Penyelesaian terhadap akar permasalahan perlu menggunakan pendekatan teori dan filosofikal secara modern namun tidak tercerabut dari akar budaya dan karakter bangsa Indonesia yang unik.

Teori-teori hukum yang ada dapat disimak dan dapat dijadikan referensi, dan dalam hal menggunakan teori hukum pembangunan guna mengembalikan kewibawaan penegakan hukum (pengadilan) sekali lagi patut diuji untuk dapat melandasi pemikiran yang tidak saja dalam rangka mencapai tujuan perbaikan dan pembangunan hukum di Indonesia, terlebih urgen adalah membantu bangsa Indonesia keluar dari permasalahan korupsi yang tiada hentinya bahkan semakin membesar bagai bola salju. Kebebasan kekuasaan kehakiman berimpit dengan akuntabilitas itu sendiri di mana terdapat akuntabilitas politik, akuntabilitas putusan dan akuntabilitas perilaku termasuk administrasi pengadilan tipikor itu sendiri. Di dalam demokrasi, kebebasan dan akuntabilitas (tanggung gugat) peradilan, saling memperkuat. Kebebasan peradilan terkait erat dengan lembaga.

Asas kebebasan hakim tidak dimaksudkan hanya untuk menguntungkan hakim secara perorangan, namun bahkan untuk menguntungkan peradilan sebagai sebuah lembaga. Kebebasan lembaga ini dirancang untuk melindungi rakyat.

Beberapa pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, jika diterapkan secara

²⁴Ibid., hlm. 6-8.

mengglobal dan sistematis, diharapkan kewibawaan pengadilan melalui putusan-putusan hakim dapat mengembalikan citra pengadilan ke dalam fitrah yang sesungguhnya dan pada akhirnya masyarakat luas yang akan menikmati keadilan dan putusan-putusan hakim menjadi berwibawa. Akan tetapi dambaan akan putusan hakim yang berwibawa tampaknya semakin sulit terwujud, hal ini dikarenakan adanya sejumlah persoalan seperti, maraknya praktik mafia peradilan (*judicial corruption*), rendahnya integritas dan terbatasnya kapasitas hakim, banyaknya perkara yang harus ditangani, penanganan perkara yang tidak jelas dan transparan, serta putusan yang sering kali janggal dan menimbulkan kontroversial. Akibatnya kredibilitas dan kewibawaan pengadilan menurun, hak dan rasa keadilan semakin terabaikan.

Lebih lanjut dikatakan bahwa lembaga hukum telah kehilangan harga diri, dan lembaga kehakiman menjadi ajang berkembang biaknya korupsi.²⁵ Sejumlah fakta juga menunjukkan lembaga peradilan belumlah imun dari praktik korupsi (*judicial corruption*) atau lebih dikenal dengan mafia peradilan. Praktik mafia peradilan ini disinyalir masih berjalan di setiap tahapan, mulai dari pengadilan negeri (PN), pengadilan tinggi (PT), sampai MA. Beberapa kasus yang terungkap pada tahun 2005–2006, seperti kasus panitera pengganti dan hakim PN Jakarta Selatan, Herman Alositandi, yang memeras saksi dalam kasus korupsi. Ironisnya praktik mafia peradilan itu banyak terungkap di tengah sejumlah agenda pembaruan yang telah disusun oleh Mahkamah Agung. Kondisi peradilan yang demikian diperparah dengan kurangnya kapasitas dan integritas para hakim yang baik.

Survei yang dilakukan Partnership for Governance Reform (PGR) tahun 2001, menunjukkan persepsi publik yang demikian rendah terhadap hakim (2.8), bahkan lebih rendah dari Pegawai Kantor Pos (4.1). Rendahnya integritas para hakim ditunjukkan pula dari banyaknya laporan masyarakat yang diterima Komisi Yudisial (KY). Laporan masyarakat tentang perilaku hakim yang pada umumnya dikaitkan dengan dugaan pelanggaran, ketidakprofesionalan, ketidakadilan dan lain-lain.²⁶

Demikian halnya dengan kepatuhan hakim untuk melaporkan harta kekayaannya. Selain soal mafia peradilan dan integritas hakim, peradilan umum (MA) masih dilingkupi soal banyaknya perkara menumpuk yang harus diputus. Dari data yang disajikan tentang rata-rata perbandingan perkara yang ada dengan jumlah hakim yang tersedia (Januari 2006- Maret 2007),²⁷ terlihat begitu besarnya beban perkara yang harus ditangani oleh seorang hakim per bulan. Beban perkara yang sangat besar tam-

²⁵ *Kompas*, 25 Juli 2002.

²⁶ Dari 754 laporan tersebut, KY telah memeriksa dan memproses 333 laporan, dengan rincian: 75 laporan tidak ditindaklanjuti karena tidak ditemukan indikasi pelanggaran perilaku; 106 laporan dimintakan kelengkapan laporannya; 42 laporan ditindaklanjuti dengan proses pemanggilan hakim; 82 masih dalam proses pendalaman; 25 telah siap diplenokan; 3 laporan dicabut oleh pelapor.

Komisi Yudisial, *Satu Tahun Komisi Yudisial*, 2006, hlm. 32–33.

²⁷ Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia* (2007), hlm. 18–19.

pak terlihat pada hakim di Pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Agung.

Dengan kondisi seperti itu sulit mengharapkan produktivitas hakim bisa diimbangi dengan putusan yang berkualitas dan berkeadilan. Keterbatasan kemampuan dan profesionalitas hakim, tak jarang kemudian berpengaruh terhadap kualitas dan vonis putusan yang kurang memuaskan.²⁸ Dalam soal putusan, terutama untuk kasus-kasus korupsi di daerah, putusannya masih kurang menggembirakan dan belum bisa mencerminkan rasa keadilan. Banyak para terdakwa koruptor yang kemudian diputus bebas atau diganjar hukuman ringan, dan putusannya yang sering kali tidak konsisten satu sama lain, hal ini disinyalir karena lemahnya spirit antikorupsi dan belum seragamnya pemahaman tentang korupsi adalah kejahatan luar biasa, menyebabkan penyelesaian beberapa perkara korupsi menjadi tidak begitu efektif.

Hal ini berbeda jika kita bandingkan dengan Hongkong, meski tidak memiliki Pengadilan Tipikor, akan tetapi Pengadilan memandang dirinya sendiri sebagai bagian dari usaha pemerintah dalam pemberantasan korupsi. Putusan hakim di negara-negara Anglo-Saxon mengandalkan hakim yang jujur, integritas tinggi, lagi bijaksana, bukan bunyi undang-undang yang muluk-muluk. Hermann Mannheim mengatakan²⁹ “It is not the formula that decide the issue, but the men who have to apply the formula” Sebaliknya di Eropa Kontinental sebagai akibat revolusi Perancis sejak tahun 1794 bukan saja diperkenalkan asas legalitas, tetapi semua rumusan delik sedapat mungkin berupa definisi selaras dengan adagium *nullum crimen*

sine lege stricta. (tidak ada delik tanpa undang-undang yang persis sebelumnya / *geen delict zonder een precieze wettelijke bepaling*).³⁰ Putusan perkara korupsi yang berbasis pada Undang-Undang anti korupsi seyogianya ditempatkan dalam kerangka penanggulangan kejahatan, karena yang perlu ditonjolkan peranannya pada akhirnya terletak pada aparat penegak hukum. Ini disebabkan di tangan aparat penegak hukumlah yang akan mengonkretisasikan kebijakan, tujuan-tujuan yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang anti korupsi tersebut ke dalam kasus tindak pidana korupsi yang senyatanya. Dengan demikian, pencerahan dari dimensi moral dan etika bagi penegak hukum perlu dilakukan, artinya para penegak hukum bekerja dilandasi etika baik etika profesi maupun etika umum dan ditegakkan secara konsisten bagi yang melakukan pelanggaran.

²⁸Lihat misalnya hasil eksaminasi putusan PN Jakarta Selatan dalam kasus korupsi Bank Mandiri, yang merugikan negara sebesar Rp 160 miliar dan melibatkan mantan Direktur Utama Bank Mandiri ECW Neloe, I Wayan Pugeg, dan M. Sholeh Tasripan. ECW Neloe dkk. dituntut 20 tahun penjara, namun oleh hakim Pengadilan Jakarta Selatan divonis bebas dengan alasan tidak ada kerugian uang negara.

Tim eksaminasi menilai bahwa majelis hakim telah menjatuhkan putusan atas dasar pertimbangan hukum yang keliru dan kontradiktif antarpertimbangan yang satu dengan yang lain, serta telah melakukan tindakan tidak profesional dalam menyidangkan perkara ini. Syarifudin dkk. (penyusun), *Benang Kusut Peradilan Korupsi Perbankan* (KRHN, 2006), hlm. 188-199.

²⁹Hermann Mannheim, *Criminal Justice and Social Reconstruction* (New York: Oxford University, 1946).

³⁰D. Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, 1989.

Negara kita yang tidak menganut asas preseden dalam peradilan, sehingga masalah ideologi hukum dalam perangkat perundang-undangan kita menjadi salah satu variabel dalam proses penegakan hukum. Juga karena peradilan kita tidak menganut sistem juri, maka ideologi penegak hukum juga terlibat dalam proses penerapan hukum. Sebagai pemangku pekerjaan profesi yang mandiri (*independence*) para hakim yang telah memiliki *Knowledge, Skill-legal technical capacity, integrity*, harus dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan profesionalnya, kepada kebenaran ilmu pengetahuan, institusi, publik, hati nurani dan kepada Allah Yang Maha Kuasa.³¹

Oleh karenanya entitas kewibawaan putusan hakim dalam hal ini putusan yang tentunya merupakan produk pengadilan, hendaknya memenuhi ketentuan sebagai berikut:³²

- a. Harus merupakan solusi autoritatif: *independent judiciary* dari Perserikatan Bangsa-Bangsa; *the judicial outcome must not be subject to revision by non-judicial authority*; jaminan keamanan, remunerasi yang memadai, standar kerja, tunjangan pensiun, dan usia pensiun harus dijamin secara cukup dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Harus mengandung efisiensi: *justice delayed is justice denied*, keadilan yang tertunda itu akan menjadi ketidakadilan itu sendiri. Untuk itu, pemenuhan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan dituntut untuk selalu dipenuhi.
- c. Harus sesuai dengan tujuan undang-undang; setiap undang-undang memiliki latar belakang postulat moral yang menjadi landasan nilai dikeluarkannya undang-undang tersebut. Dengan diberlakukannya hukum pidana korupsi, ada misi dari undang-undang tersebut, yaitu politik kriminal berupa strategi penanggulangan korupsi, agar dengan adanya undang-undang tersebut kejahatan korupsi dapat ditanggulangi.
- d. Harus mengandung aspek stabilitas, yaitu ketertiban sosial dan ketenteraman masyarakat. Jadi harus merupakan puncak kearifan dalam menyelesaikan perkara. Setiap perkara memiliki pemangku kepentingan (*stakeholder*) sendiri-sendiri sesuai corak perkaranya. Perkara korupsi biasanya *stakeholder*-nya sangat luas karena menyangkut sensitivitas moral masyarakat beradab secara nasional maupun internasional.
- e. Harus ada *fairness*, yaitu memberi kesempatan yang sama bagi pihak yang berperkara. Untuk itu prinsip *equality before the law* dituntut untuk selalu ditegakkan. Dengan demikian, setiap orang harus dianggap tidak bersalah (*presumption of innocence*) sebelum dia dibuktikan kesalahannya dalam pengadilan

³¹ Artidjo Alkostar, *Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, Lombok, 28–31 Mei 2012, hlm. 3.

³² *Ibid.*, hlm. 4–6.

yang independen dan tidak memihak. Keberadaan pengadilan yang independen merupakan hak konstitusional setiap warga negara.

- f. Dalam negara hukum yang demokratis, perlakuan hukum terhadap rakyat harus memiliki dasar yang sah. Rakyat tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang. Walaupun rakyat akan diproses secara hukum, harus ada bukti permulaan yang cukup, harus memenuhi syarat *beyond reasonable doubt*, bahwa tidak ada keraguan lagi berdasarkan bukti yang ada maka dialah pelaku kejahatan itu.
- g. Dalam hal memperoleh barang bukti, aturan hukum mensyaratkan adanya prosedur yang sah. Pada umumnya negara hukum menentukan bahwa barang bukti yang diperoleh dengan cara melanggar hak-hak dasar yang ditentukan dalam konstitusi atau diperoleh secara tidak sah, tidak dapat dipergunakan sebagai alat bukti atau tidak memiliki nilai pembuktian. Prinsip ini dikenal dengan *exclusionary rule*.
- h. Prasyarat adanya kecermatan dan kehati-hatian dalam pelaksanaan hukum pidana formil dan hukum pidana materiil, karena menyangkut hak asasi dan perlindungan martabat manusia. Berkenaan dengan itu, maka para hakim dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman) melalui badan peradilan, tidak lain daripada melaksanakan fungsi peradilan dengan batas-batas kewenangan yang disebutkan undang-undang, yang dibarengi dengan upaya-upaya maksimal yang berorientasi pada kepentingan rakyat, sehingga menghasilkan putusan yang memenuhi entitas tersebut di atas. Jadi, kewibawaan putusan hakim adalah terletak pada putusan yang dapat memenuhi harapan masyarakat, disegani, dipatuhi, karena telah mempraktikkan asas kebebasan hakim secara benar dan adil, sehingga dapat memberi manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan para pencari keadilan pada khususnya, di masa kini dan masa yang akan datang, dalam hal ini tentunya berdampak pula pada badan peradilan yang pada hari ini lebih baik dari kemarin dan besok lebih baik dari hari ini.

Dengan demikian asas kebebasan hakim yang melekat pada tugas hakim dalam melahirkan putusan seyogianya tidak hanya melegalkan putusannya berdasarkan hukum/perundang-undangan semata, tetapi harus menggunakan logika berpikir yang berdasarkan etika moral yang kuat dan berkomitmen tinggi (berintegritas), karena hal tersebut, yakni penerapan asas kebebasan hakim yang bertanggung jawab dan bermoral akan tercermin pada putusan-putusan yang dihasilkannya, karena pada dasarnya Asas kebebasan hakim sangat memengaruhi putusan-putusan yang dibuatnya, meskipun sebagian besar faktanya menurut Moh. Mahfud MD, asas kebebasan hakim bukan dipergunakan untuk bebas memutus sesuai dengan hukum dan keadilan, tetapi malahan dipergunakan untuk bebas melakukan korupsi.³³

³³ *Koran Sindo*, "Dilema Kebebasan dan Kreativitas Korupsi," 20 Oktober 2012.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

- a. Konsepsi asas kebebasan hakim adalah bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya, bebas dari paksaan siapa pun, dan bebas dari direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial.
- b. Asas kebebasan hakim sangat memengaruhi kewibawaan putusan hakim atas perkara korupsi, karena penggunaan asas kebebasan hakim tanpa integritas tinggi cenderung putusannya mencederai rasa keadilan masyarakat, dan berakibat putusannya tidak berwibawa, demikian sebaliknya.

4.2 Saran

- a. Putusan haruslah lahir dari peradilan yang *fair, impartial*, dan objektif;
- b. Perlu adanya persamaan persepsi di antara para penegak hukum atas cara-cara pemberantasan korupsi dengan cara-cara yang luar biasa;
- c. Putusan hakim harus dapat memberikan efek jera;
- d. Sanksi bagi hakim yang tidak bertanggung jawab karena bersembunyi di balik asas kebebasan hakim harus lebih ditingkatkan, dengan lebih memberdayakan sistem pengawasan baik di Mahkamah Agung maupun di Komisi Yudisial;
- e. Pembenahan terhadap seluruh aparat penegak hukum khususnya para hakim yang mencakup struktur, substansi, dan kultur hukumnya, dan faktor yang sangat penting untuk melakukan perubahan secara total dalam pembenahan itu adalah sejak dari rekrutmen, pendidikan, dan pembinaan yang berkesinambungan dan terintegrasi.

Daftar Pustaka

- Adian, D. G. (2002). *Menyoal objektivisme ilmu pengetahuan: Dari david hume sampai thomas kuhn*. Teraju.
- Alkostar, A. (2012, May). Independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman [Makalah, Lombok, 28–31 Mei 2012].
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. (1999). *Strategi pemberantasan korupsi nasional*.
- Bungin, B. (2009). *Metodologi penelitian kuantitatif*. Kencana Prenada Media Group.
- Foster, H. (1985). Postmodernism: A preface. In *Postmodernism culture*. Pluto.
- Fuady, M. (2005). *Filsafat dan teori hukum postmodern*. PT Citra Aditya Bakti.
- Harahap, M. Y. (2005). *Hukum acara perdata tentang gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Sinar Grafika.
- Hazewinkel-Suringa, D. (1989). *Inleiding tot de studie van het nederlandse strafrecht*.
- Howe, L., & Wain, A. (1993). *Predicting the future*. University Press.

- Kamil, I. (2003). Kode etik profesi hakim. In *Pedoman perilaku hakim (code of conduct) code etik hakim dan makalah berkaitan*. Mahkamah Agung RI.
- Komisi Yudisial. (2006). Satu tahun komisi yudisial.
- Kompas. (2002, July 25). Kompas, tanggal 25 juli 2002.
- Koran Sindo. (2012, October 20). Dilema kebebasan dan kreativitas korupsi.
- Mahkamah Agung RI. (2007). *Laporan tahunan mahkamah agung republik indonesia*. Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Mannheim, H. (1946). *Criminal justice and social reconstruction*. Oxford University.
- Mertokusumo, S. (2001). *Penemuan hukum: Sebuah pengantar*. Liberty.
- Muladi. (1997). *Hak asasi manusia, politik, dan sistem peradilan pidana*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Piliang, Y. A. (2003). *Hipersemiotika: Tafsir cultural studies atas matinya makna*. Jala-sutra.
- Posner, R. A. (1993). *The problem of jurisprudence*. Harvard University Press.
- Prodjodikoro, W. (1974). *Bunga rampai hukum*. Ichtiar Baru.
- Rahardjo, S. (1996). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Salman, H. R. O., & Susanto, A. F. (2010). *Teori hukum: Mengingat, mengumpulkan, dan membuka kembali*. PT Refika Aditama.
- Syarifudin et al. (2006). *Benang kusut peradilan korupsi perbankan*. KRHN.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana / Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. (1981).
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. (2009).
- Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. (2009).

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 1, Nomor 1, 2018

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGANUT KEPERCAYAAN LOKAL

Legal Protection for Adherents of Local Beliefs

Bernadete Nurmawati

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: benurmawati@gmail.com

Abstract

Indonesia is a multicultural country born of various ethnic groups, religions, cultures, races, and languages. One proof of this multicultural character is the existence of beliefs in God Almighty, or local beliefs, that existed before the arrival of religions originating outside Indonesia and later disseminated in Indonesia, namely Islam, Christianity, Catholicism, Hinduism, Buddhism, and Confucianism. Adherents of local beliefs have not received legal protection and have not obtained their rights because several laws and regulations hinder them from obtaining their constitutional rights. The research problems are how legal protection is provided for adherents of local beliefs and how the constitutional rights of adherents of local beliefs are fulfilled. This research uses a normative juridical method with a statute approach. The statute approach is carried out by examining all laws or regulations relating to the research. The state must provide legal protection for all Indonesian people, including adherents of local beliefs. Its foundation is Pancasila as the ideological basis and philosophical foundation of the state.

Keywords: Legal Protection; Local Beliefs; Constitutional Rights; Population Administration; Freedom of Religion and Belief

Abstrak

Indonesia merupakan negara multikultur yang lahir dari bermacam-macam suku bangsa, agama, budaya, ras, dan bahasa. Salah satu bukti sebagai negara multikultur adalah adanya aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa atau kepercayaan lokal yang sudah ada sebelum masuknya agama yang berasal dari luar Indonesia, dan disiarkan di Indonesia, yaitu agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Penganut kepercayaan lokal belum mendapatkan perlindungan hukum dan belum mendapatkan hak-haknya karena terdapat beberapa peraturan perundang-undangan di negara ini yang menghambat penganut kepercayaan lokal untuk mendapatkan hak konstitusionalnya. Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan lokal dan bagaimana pemenuhan hak konstitusi penganut kepercayaan lokal. Penelitian

ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang. Negara harus memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk penganut kepercayaan lokal. Landasan berpijaknya adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum; Kepercayaan Lokal; Hak Konstitusional; Administrasi Kependudukan; Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan sebuah lanskap yang sangat majemuk, terbentang dan menyatu dalam berbagai etnis, budaya, dan agama. Negeri ini dikaruniai Tuhan Yang Maha Kuasa keunikan yang tiada tanding menjadi negara seperti Indonesia, tidak hanya dalam arti formal bernegara, namun juga dalam relasi-relasi kebudayaan dan religiositas.

Menurut Prof. Dr. Koentjaraningrat, "Suatu sistem religi dalam suatu kebudayaan selalu mempunyai ciri-ciri untuk sedapat mungkin memelihara emosi keagamaan itu di antara pengikut suatu religi bersama dengan tiga unsur lain yaitu (1) sistem keyakinan; (2) sistem upacara; dan (3) suatu umat yang menganut religi itu."¹

Aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang tumbuh secara alami di Indonesia mempunyai ciri khusus dan memiliki unsur suatu sistem religi sesuai dengan yang telah disebutkan oleh Koentjaraningrat. Contoh aliran kepercayaan asli masyarakat yang ada sebelum Indonesia merdeka adalah:

- a. Aliran Kepercayaan Kaharingan di Kalimantan;
- b. Aliran Kepercayaan Sedulur Sikep di Jawa Tengah;
- c. Aliran Kepercayaan Sunda Wiwitan di Jawa Barat;
- d. Aliran Kepercayaan Alu Tadalo, Kajang, dan Tolotang di Sulawesi Selatan;
- e. Aliran Kepercayaan Parmalim di Sumatera Utara;
- f. Aliran Kepercayaan Boti, Jinitiu, dan Marapu di Nusa Tenggara Timur;
- g. Aliran Kepercayaan Watu Telu di Nusa Tenggara Barat;
- h. Aliran Kepercayaan Sapta Darma dan Kejawen di Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Jawa Timur.

Setelah berkembang aliran kepercayaan di Indonesia, kemudian masuk agama yang berasal dari luar Indonesia dan disiarkan di Indonesia. Agama di Indonesia memiliki peran sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Indonesia sering disebut negara agama, religius, dibuktikan dari adanya enam agama mayoritas yang diyakini masyarakat, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu.

¹Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002), hlm. 377.

Sejarah perjuangan nasional Indonesia mencatat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menegaskan dasar negara yang di antaranya yaitu, “Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa.” Kemudian dalam batang tubuh UUD 1945 terperinci tentang hak konstitusional atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam bab khusus secara eksplisit berjudul “Agama” dengan penjabaran pasal sebagai berikut. Pertama, negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Kedua, negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya.

UUD 1945 amendemen kedua, dalam Pasal 28E ayat (1), menyatakan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.” Pasal yang sama dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”²

Dengan memperhatikan secara saksama bahwa ketentuan konstitusi diberikan kepada setiap orang, berarti tanpa ada diskriminasi atau pembedaan perlakuan apa pun, orang selaku subjek pemilik hak dan kewajiban dalam arti hukum. Dalam arti sosial politis, orang berarti juga sebagai penduduk dan/atau warga negara.

Dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.” Tanggung jawab tersebut pada pemerintah berarti secara hukum dan politik menjadi elaboratif sebagai tugas dan kewajiban setiap lembaga dan aparat pemerintah menggunakan wewenang yang ada padanya di semua segi yang menyangkut urusan pemerintahan di pusat, daerah, dan seluruh sudut Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan tanggung jawab itu juga berarti sebagai jaminan pemerintah kepada setiap orang, semua manusia, penduduk, dan warga negara.

Negara Indonesia telah meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menjadi instrumen nasional Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) menjadi instrumen nasional Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005; dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) menjadi instrumen nasional Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang

²Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amendemen Kedua.

Hak-Hak Sipil dan Politik).

Penegasan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tersebut, khususnya Pasal 18, mencakup:³

- a. kebebasan menganut atau memilih agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum maupun tertutup, untuk mengejawantahkan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penataan, pengalaman, dan pengajaran;
- b. tanpa pemaksaan sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama dan kepercayaannya sesuai dengan pilihannya;
- c. kebebasan untuk mengejawantahkan agama dan kepercayaan seseorang hanya dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan hanya apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain;
- d. negara-negara pihak kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Dengan adanya beberapa undang-undang tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai hak asasi manusia itu, perlu dihubungkan lagi dengan ketentuan UUD RI Tahun 1945 dalam Pasal 28D ayat (1) mengenai pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum. Artinya, dengan aturan seperti di atas itu menjadi lebih tegas lagi bahwa sudah tidak ada alasan pemerintah mempunyai peran, wewenang, dan tanggung jawab untuk menjamin perlindungan kepastian hukum. Jika peraturan sudah ada, yang menjadi soal praktis adalah pelaksanaan jaminan kepastian hukum itu.

Dalam praktik, perlakuan diskriminasi bagi penganut kepercayaan lokal sangat terasa dialami, di antaranya terkait dengan Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang menyatakan: “Untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penganut keyakinan/kepercayaan lokal berpedoman pada peraturan perundang-undangan.” Melalui peraturan perundang-undangan ini terlihat bahwa negara masih melakukan diskriminasi, dikotomi, atau pembedaan bagi pemeluk agama yang diakui dan penganut kepercayaan lokal.

Pengaturan perundang-undangan di atas membawa implikasi yang sangat buruk bagi pemeluk keyakinan/kepercayaan lokal dalam pengisian kolom agama pada

³Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Kartu Tanda Penduduk (KTP), yang berdampak kesulitan dalam pengurusan layanan publik lainnya, seperti pembuatan akta perkawinan, akta kelahiran, dan lain-lain. Dalam hal ini, perlu pemerintah memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap penganut kepercayaan lokal untuk mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan lokal?
- b. Bagaimana pemenuhan hak konstitusi penganut kepercayaan lokal?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan lokal;
- b. untuk mengetahui hak konstitusi penganut kepercayaan lokal.

2. Metode Penelitian

Pendekatan penelitian berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif. Selanjutnya, penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang atau regulasi yang berkaitan dengan penelitian.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu: (1) bahan hukum primer, yaitu norma hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penganut kepercayaan lokal, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 atas perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan; (2) bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, makalah karya ilmiah, dan internet; dan (3) bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu semua dokumen yang berisi konsep-konsep dan keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

Setelah melakukan pengumpulan dan pengolahan data, analisis dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Perlindungan Hukum terhadap Penganut Kepercayaan Lokal

3.1.1 Kepercayaan Lokal di Indonesia

Data Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata tahun 2003 mengungkapkan, dari 245 aliran kepercayaan yang terdaftar, organisasi kelompok penganut agama/kepercayaan Nusantara disebut dengan istilah organisasi penghayat. Di luar yang sudah terdaftar di Kementerian Pariwisata, Direktorat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, masih banyak juga yang belum terdaftar dan belum membentuk organisasi kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.⁴

Agama/kepercayaan lokal Nusantara beragam macam, mulai dari penyebutan, ritual, hingga isi ajaran. Semua berdasarkan pada komunitas adat atau suku masing-masing daerah. Dalam hal organisasi, para penganut agama Nusantara juga terdiri dari minimal tiga kategori, yaitu:

- 1) bersifat homogen, yaitu organisasi/paguyuban yang menjadi wadah penghayat yang anggotanya memiliki satu macam ajaran saja;
- 2) bersifat heterogen, yaitu organisasi/paguyuban penghayat yang menjadi wadah penghayat yang anggotanya terdiri dari penghayat yang memiliki ajaran berbeda-beda;
- 3) perseorangan atau tanpa organisasi, yaitu penghayat yang menganut ajaran tersendiri, tidak berinduk pada ajaran lain, dan tidak mempunyai pengikut.

Kepercayaan lokal muncul dan berkembang di lokalitas dengan latar belakang kehidupan, tradisi, adat istiadat, dan kultur yang berbeda-beda. Maka dapat dipastikan bahwa masing-masing kepercayaan lokal itu memperlihatkan ciri-ciri khas yang berlainan satu sama lain. Dengan kata lain, suatu kepercayaan lokal yang terdapat di suatu daerah tidak sama dengan kepercayaan lokal yang terdapat di daerah lain.

Di beberapa daerah terdapat kemiripan sebagai ekspresi kerohanian dan wujud praktik kepercayaan, tetapi setiap kepercayaan lokal akan menampilkan ciri khas dan karakteristiknya tersendiri yang diyakini oleh penganut kepercayaan lokal atau suku masyarakat setempat.

Pada kenyataannya, kepercayaan lokal berkembang tidak hanya di wilayah tempat suku tersebut mendiami suatu daerah tertentu. Namun dapat diduga bahwa kepercayaan-kepercayaan lokal ini sudah eksis sebelum agama Hindu, Buddha, Islam, dan Kristen datang ke Nusantara. Kepercayaan-kepercayaan lokal ini tetap bertahan pada saat agama Hindu, Buddha, Islam, dan Kristen datang ke Nusantara dan terus dianut secara turun-temurun oleh suku-suku di daerah-daerah di Indonesia sampai

⁴ *Ensiklopedi Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni dan Film, Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 2006.

sekarang ini. Dengan demikian, kepercayaan-kepercayaan lokal itu tidak mengalami kepunahan dan terus tetap eksis sampai sekarang ini dalam kehidupan spiritual para penganutnya.⁵

Terdapat dua elemen penting dan mendasar dalam setiap bingkai kepercayaan lokal, yaitu lokalitas dan spiritualitas. Lokalitas akan memengaruhi spiritualitas, dan sebaliknya spiritualitas akan memberi warna pada lokalitas. Keduanya saling memengaruhi, bersinergi, dan berintegrasi. Spiritualitas lahir dan terefleksikan dari asas ajaran kepercayaan lokal itu sendiri. Hal ini memunculkan ekspresi kerohanian dan praktik-praktik ritual sesuai doktrin kepercayaan lokal yang dianut oleh suatu suku di daerah tertentu.

Dalam ekspresi spiritualitas dan praktik ritualitas tadi sudah barang tentu masuk unsur-unsur lokalitas (tradisi, adat istiadat, kebiasaan, dan seni budaya setempat), yang kemudian menyatu, bersenyawa, dan berintegrasi dengan unsur-unsur spiritualitas dan ritualitas. Semua ini membentuk konstruk sosiokultural-spiritual-ritual yang menyatu padu dalam ranah kehidupan kepercayaan/agama suku. Dalam konstruk seperti itu, ranah kepercayaan tidak dapat dipisahkan dari wilayah tradisi, kebiasaan, seni, dan budaya. Sebaliknya, wilayah tradisi, kebiasaan, adat istiadat, seni, dan budaya tidak dapat dilepaskan dari ranah kepercayaan. Adapun watak, karakteristik, dan ciri khas kepercayaan lokal itu sebagai berikut.⁶

Parmalim. Sebelum masuknya pengaruh agama Hindu, Islam, dan Kristen ke tanah Batak, orang Batak pada mulanya belum mengenal nama dan istilah “dewa-dewa”. Kepercayaan orang Batak dahulu adalah kepercayaan kepada arwah leluhur serta kepercayaan kepada benda-benda mati. Benda-benda mati dipercayai memiliki *tondi* (roh), misalnya gunung, pohon, batu, dan lain-lain, yang kalau dianggap keramat dijadikan tempat yang sakral.⁷

Parmalim sebenarnya adalah identitas pribadi, sementara kelembagaannya disebut *Ugamo Malim*. Pada masyarakat kebanyakan, Parmalim sebagai identitas pribadi lebih populer dari *Ugamo Malim* sebagai identitas lembaganya. Berjuang bagi Parmalim bukan hal baru, karena leluhur pendahulunya dari awal dan akhir hidupnya selalu dalam perjuangan.

Kitab-kitab dalam agama Parmalim adalah sebagai berikut:

- a) Kitab Batara Guru, berisi seluruh rahasia Allah tentang terjadinya bumi dan manusia beserta kodrat kehidupan dan kebijakan manusia yang tercermin pada Batara Guru yang mempunyai lambang hitam.

⁵Kementerian Agama RI, Badan Litbang dan Diklat, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, *Dinamika Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2012), hlm. xiv–xv.

⁶Ibid., hlm. xv.

⁷Oka Hutabarat, “Sejarah Agama di Tanah Batak,” 27 Februari 2009, <https://okahutabarat.wordpress.com/2009/02/27/sejarah-agama-di-tanah-batak>.

- b) Kitab Debata Sorisohaliapan, berisi tatanan hidup manusia, mana yang dapat dilakukan dan mana yang tidak dapat dilakukan sesuai dengan titah dan peraturan serta budaya masing-masing.
- c) Kitab Mangala Bulan, menerangkan tentang cerminan kekuatan Allah dan kekuatan manusia dalam menjalani hidup, termasuk bumi dan seni bela diri Batak dalam kehidupan sehari-hari.
- d) Kitab Debata Asi-Asi, menerangkan inti dari Kitab Batara Guru, Debata Sorisohaliapan, Mangala Bulan (Debata Natolu), dan induk dari segala kitab.
- e) Kitab Boru Debata, berisikan kehidupan wanita hingga memperoleh anak, termasuk para putri titisan Allah dan para ratu air.
- f) Kitab Pengobatan, menerangkan bagaimana manusia agar selalu sehat, bagi orang sakit menjadi sembuh, bagaimana agar dekat dengan Tuhan, dan bagaimana cara melaksanakan budaya ritual agar manusia itu sehat.
- g) Falsafah Batak, berisi adat istiadat, budaya, hukum, aksara, seni tari, seni musik, terutama bidang pemerintahan dan sosial ekonomi.
- h) Kitab Pane Nabolon, berkaitan dengan perjalanan bulan dan bintang, parhalaan Batak, dan hukum alam terhadap manusia.

Kaharingan. Agama Kaharingan hanya dianut oleh masyarakat Dayak Meratus di Kalimantan Selatan, Dayak Tunjung, Benuaq, Dayak Ngaju di Kalimantan Tengah, Dayak Luangan Ma'anyan, Tumon, dan Siang. Agama yang serupa dianut juga oleh Dayak Uud Danum (Ot Danum) di Embalau dan Serawai yang menggelar Tiwah atau upacara penguburan kedua.⁸

Sebagai agama peninggalan leluhur, kepercayaan Kaharingan bagi masyarakat setempat erat kaitannya dengan aktivitas keseharian mereka, yakni merambah hutan, berhuma, berburu, serta pelaksanaan upacara adat. Akan tetapi, seiring waktu berjalan, kegiatan upacara keagamaan dan kebudayaan masyarakat Dayak telah mengalami pergeseran dan mulai kehilangan makna.

Seperti keyakinan-keyakinan kuno di Nusantara, ajaran-ajaran agama ini tidak tertuang dalam kitab suci, melainkan beredar melalui budaya bertutur yang disampaikan oleh tetua adat atau balian atau mereka yang memiliki kemampuan khusus untuk itu. Kini, jumlah tetua adat yang menguasai dan mampu menuturkan ajaran Kaharingan pun makin sedikit dan hanya dapat ditemui saat pelaksanaan upacara adat.

Kaharingan yang disimbolkan dengan Pohon Kehidupan memiliki rincian makna filosofis. Pemahaman pada Pohon Batang Garing menyimbolkan antara

⁸Wacana Nusantara, "Kaharingan: Agama Leluhur Suku Daya," <https://www.wacananusantara.org/kaharingan-agama-leluhur-suku-daya>.

pohon sebagai dunia atas dan guci sebagai dunia bawah, yang merupakan dua dunia yang berbeda tetapi diikat oleh satu kesatuan yang saling berhubungan dan saling membutuhkan.

Marapu. Marapu adalah sebuah agama lokal yang dianut oleh masyarakat di Pulau Sumba. Agama ini merupakan kepercayaan peninggalan nenek moyang dan leluhur. Lebih dari setengah penduduk Sumba memeluk agama ini.⁹

Pemeluk agama ini percaya bahwa kehidupan di dunia ini hanya sementara dan bahwa setelah akhir zaman mereka akan hidup kekal di dunia roh, di surga Marapu, yang dikenal sebagai *Prai Marapu*. Upacara keagamaan Marapu, seperti upacara kematian, selalu diikuti dengan pemotongan hewan seperti kerbau dan kuda sebagai korban sembelihan, dan hal itu sudah menjadi tradisi turun-temurun yang terus di-jaga di Sumba.

Sunda Wiwitan. Sunda Wiwitan, dalam bahasa Sunda berarti “Sunda permulaan”, “Sunda sejati”, atau “Sunda asli”. Sunda Wiwitan adalah agama atau kepercayaan asli masyarakat Sunda yang dianut oleh masyarakat tradisional Sunda. Penganut ajaran ini dapat ditemukan di beberapa desa di Provinsi Banten dan Jawa Barat, seperti di Kanekes, Lebak, Banten; Ciptagelar Kasepuhan Banten Kidul, Cisolok, Sukabumi; Kampung Naga; dan Cigugur, Kuningan. Menurut penganutnya, Sunda Wiwitan merupakan kepercayaan yang dianut sejak lama oleh orang Sunda sebelum datangnya ajaran Hindu.

Berdasarkan keterangan kokolot (tetua) Kampung Cikeusik, orang Kanekes bukanlah penganut Hindu atau Buddha, melainkan penganut ajaran leluhur, yaitu kepercayaan asli nenek moyang. Hanya dalam perkembangannya, kepercayaan orang Kanekes ini telah dimasuki oleh unsur-unsur ajaran Hindu dan, hingga batas tertentu, ajaran Islam. Dalam *Carita Parahyangan*, kepercayaan ini disebut sebagai ajaran “Jatisunda”.

Sedulur Sikep atau Samin. Sedulur Sikep, dari bahasa Jawa yang berarti “Sahabat Sikep”, adalah kelompok masyarakat yang berusaha menjalankan kehidupan sehari-hari sesuai dengan ajaran Samin. Komunitas masyarakat yang disebut Sedulur Sikep ini terbanyak ditemukan di daerah-daerah dan kota antara Jawa Tengah dan Jawa Timur.¹⁰

Komunitas Sedulur Sikep memiliki tiga unsur gerakan. Pertama, gerakan mirip organisasi proletariat kuno yang menentang sistem feodalisme dan kolonial dengan

⁹Elang Nusantara, “Agama Asli Nusantara,” 14 Januari 2011, <https://elangnusantara.wordpress.com/2011/01/14/agama-asli-nusantara>.

¹⁰Wong Alus, “Sedulur Sikep Samin,” 28 Juni 2009, <https://wongalus.wordpress.com/category/sedulur-sikep-samin/>.

kekuatan agraris terselubung. Kedua, gerakan tanpa perlawanan fisik yang mencolok. Ketiga, gerakan yang berdiam diri dengan cara tidak membayar pajak, tidak menyumbangkan tenaganya untuk negeri, menjegal peraturan agraria, dan pengejawantahan diri sendiri sebagai dewa suci.

Pandangan hidup Samin bersumber dari berbagai keyakinan seperti Hindu-Dharma dan Syiwa-Buddha. Juga dipengaruhi oleh ajaran Islam yang berasal dari ajaran Syekh Siti Jenar yang dibawa Ki Ageng Pengging, sehingga mereka merupakan bagian masyarakat yang berbudaya tinggi dan religius.

Tolotang atau Towani. Di Kabupaten Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan, ada komunitas yang menganut agama lokal atau yang disebut sebagai agama To Lotang. Mereka sebenarnya sudah mengenal Tuhan lebih dahulu daripada agama pendatang yang mengaku bahwa merekalah yang memperkenalkan konsep Tuhan kepada masyarakat Bugis secara umum, sementara agama-agama impor ini menyudutkan masyarakat yang beragama To Lotang sebagai animisme dan dinamisme.¹¹

Dewata SeuwaE/DewataE (Tuhan Yang Maha Esa) mempunyai gelar Pato-toE (Yang Menentukan Takdir). Esensi kosa kata sakral tersebut jelas merupakan penekanan pada makna Yang Maha Segala-galanya. Selanjutnya DewataE membawa La Panaungi ke tanah tujuh lapis dan ke langit tujuh lapis untuk menyaksikan kekuasaan DewataE pada dua tempat, yakni Lipu Bonga, yang merupakan tempat bagi orang-orang yang mengikuti perintah Dewata.

Ajaran Tolotang bertumpu pada lima keyakinan, yakni:

- a) percaya adanya Dewata SeuwaE, yaitu keyakinan adanya Tuhan Yang Maha Esa;
- b) percaya adanya hari kiamat yang menandai berakhirnya kehidupan di dunia;
- c) percaya adanya hari kemudian, yakni dunia kedua setelah terjadinya kiamat;
- d) percaya adanya penerima wahyu dari Tuhan;
- e) percaya kepada Lontara sebagai kitab suci.

Penyembahan To Lotang kepada Dewata SeuwaE berupa penyembahan kepada batu-batuan, sumur, dan kuburan nenek moyang.

3.1.2 Perlindungan Hukum oleh Negara kepada Penganut Kepercayaan Lokal

Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep di mana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian.

Secara *de jure*, sesungguhnya keberadaan penganut kepercayaan lokal terhadap Tuhan Yang Maha Esa sudah terlegitimasi dalam perundang-undangan negara yang merupakan hukum tertinggi dan payung hukum bagi warga penganut kepercayaan

¹¹Sumber data: "To Lotang: Agama Lokal yang Selalu Dicoba," <https://tolotang.blogspot.com/2012/06/to-lotan-agama-lokal-yang-selalu-dicoba>.

lokal, antara lain:

- 1) Pancasila, sebagai filosofi dan sumber hukum bangsa Indonesia dalam sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, yang artinya bangsa Indonesia bukan negara yang berlandaskan agama, tetapi negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- 2) UUD 1945 Pasal 28E ayat (1): “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.” Ayat (2): “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”
- 3) UUD 1945 Pasal 29 ayat (1): “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Negara harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia. Landasan berpijaknya adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadap manusia secara permanen melekat pada Pancasila.

Selain bersumber pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum juga bersumber pada prinsip negara hukum. Ada beberapa pengertian negara hukum yang dikemukakan oleh para ahli, seperti: “Negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.” Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu agar semuanya berjalan menurut hukum.¹²

Negara hukum adalah negara yang tunduk pada hukum. Peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat, yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat. Antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan sudah menjadi kewenangannya dalam menjamin kebebasan beragama dan memberikan perlindungan bagi para penganut agama dan penganut kepercayaan lokal.

Indonesia yang merupakan negara multikultur harus memberikan penghormatan terhadap hak budaya dan tradisi-tradisi warganya beserta komunitasnya. Semua itu merupakan bagian dari hak sipil politik yang wajib dihormati dan dijamin keberadaannya oleh negara. Seperti yang tertulis dalam pembukaan Undang-Undang

¹²A. Fadjar Muktie, *Tipe Negara Hukum* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005).

Dasar 1945, “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Dengan berdasar pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 setelah amendemen kedua, yang menyatakan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”, pasal ini dapat ditafsirkan bahwa negara menjamin kemerdekaan memeluk agama dan kepercayaannya serta menjamin aplikasi ibadat sesuai agama dan kepercayaan tersebut.

Kewenangan negara hanya sebatas pemberian jaminan dan perlindungan terhadap pemeluk dan pengaplikasian ibadah sesuai agama dan kepercayaan tersebut. Dalam hal ini, negara tidak berkewenangan dalam menentukan agama yang baik dan menyimpang. Negara tidak bisa menentukan berkaitan dengan kepercayaan atau keimanan seseorang, sehingga menyangkut hubungan vertikal antara manusia kepada Tuhannya. Oleh sebab itu, negara tidak bisa mencampuri urusan keyakinan seseorang dalam menentukan hal yang berkenaan dengan masalah agama.

Negara tidak berhak mengintervensi atau memasuki wilayah-wilayah keimanan. Hal ini juga diatur dalam Pasal 18 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.” Maka dari pasal ini dapat ditafsirkan bahwa pemilihan agama dan pelaksanaan peribadatnya adalah hak sepenuhnya dari seseorang. Oleh karena itu, negara harus memberikan jaminan dan perlindungan kepada warganya yang menentukan pilihan hati keimanannya.

Jaminan konstitusi mengenai hak-hak ini diperkuat beberapa undang-undang, antara lain Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, terutama Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 22. Pasal 22 menjelaskan bahwa: (1) setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; (2) negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.¹³

Jaminan ini kembali menegaskan adanya wilayah internal dalam beragama di mana tidak seorang pun bisa mengintervensi, bahkan negara sekalipun. Jika negara telah memasuki wilayah pribadi ini, maka secara otomatis negara telah membatasi

¹³Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

hak kebebasan beragama itu. Di sisi lain, beragama dan beribadah yang dilakukan berdasarkan paksaan akan menghilangkan makna keberagamaan seseorang karena dilakukan tanpa keyakinan dan kepercayaannya.¹⁴

Otoritas negara diwajibkan memenuhi kewajibannya di bawah berbagai kovenan internasional yang diratifikasi dan diwajibkan memajukan dan melindungi hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia. Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengaturan berdasarkan standar hak asasi manusia dan prinsip-prinsip yang dibenarkan dalam standar hak asasi manusia. Setidaknya prinsip-prinsip tersebut di antaranya mencakup kesetaraan dan nondiskriminasi, perlindungan kepada kelompok minoritas, langkah-langkah *affirmative action* demi kesetaraan dalam pemenuhan hak asasi manusia, dan pemulihan kepada korban.

Kepercayaan dari kelompok minoritas di Indonesia salah satunya adalah Penganut Kepercayaan Lokal Sunda Wiwitan. Beberapa permasalahan yang dialami oleh penganut kepercayaan lokal, di antaranya penganut kepercayaan lokal Sunda Wiwitan, berawal dari “perbedaan” yang lahir dari pengakuan negara atas agama dan perlakuan berbeda kepada “agama” dan “kepercayaan” yang menjadi landasan kebijakan negara.

Dalam hal ini, kepercayaan yang dianut oleh komunitas Sunda Wiwitan tidak bertentangan dengan Pasal 29 UUD 1945. Komunitas ini tetap mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini diwujudkan dalam penyampaian doa melalui nyanyian pantun dan kidung serta gerak tarian atas rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmat yang diberikan, seperti upacara syukuran panen padi dan perayaan pergantian tahun berdasarkan penanggalan Sunda yang dikenal dengan nama Perayaan Seren Taun.

Jika negara dan kelompok lain berpendapat bahwa komunitas Sunda Wiwitan tidak percaya kepada Tuhan, hal itu bukan merupakan hal yang sebenarnya karena komunitas Sunda Wiwitan mengakui satu Tuhan. Tuhan dalam sebutan agama Sunda Wiwitan disebut dengan Sang Hyang Kersa (Yang Mahakuasa). Selain nama tersebut, Tuhan juga memiliki banyak nama dan sebutan lain. Nama lainnya adalah Nu Ngersakeun (Yang Menghendaki), Batara Tunggal (Tuhan Yang Maha Esa), Batara Jagat (Penguasa Alam), dan Batara Seda Niskala (Yang Gaib). Dia bersemayam di Buana Nyungcung. Semua dewa dalam konsep Hindu, seperti Brahma, Wisnu, Siwa, Indra, Yama, dan lain-lain, tunduk kepada Batara Seda Niskala.¹⁵

Kepercayaan, menurut hasil diskusi dari para penganut kepercayaan lokal,

¹⁴Salahudin Wahid, “Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,” makalah Seminar Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Agama dan Kepercayaan, Dewan Pertimbangan Presiden, Jakarta, 13 Februari 2008.

¹⁵Ira Indrawardana, “Parodi Antropologi FISIP UNPAD Bandung,” makalah Konferensi Internasional Budaya Sunda II, *Revitalisasi Budaya Sunda: Peluang dan Tantangan dalam Dunia Global*, Gedung Merdeka, 19–22 Desember 2011.

adalah suatu hasil dari proses evolusi kehidupan manusia dalam keyakinan pada kekuatan yang berada di luar dirinya yang lebih berkuasa. Dari hasil penggalan itu manusia menemukan nilai-nilai luhur yang mengapresiasi jati diri dalam bentuk ritual adat kepada nilai-nilai yang mahaluhur.¹⁶

3.2 Hak Konstitusi terhadap Penganut Kepercayaan Lokal

Jaminan konstitusi mengenai hak-hak penganut kepercayaan lokal yaitu negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang direvisi pada tahun 2013 dan sudah disahkan pada bulan November 2013 rupanya belum cukup untuk mengakomodasi kepentingan penganut kepercayaan lokal. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan terkait dengan penganut kepercayaan lokal masih terabaikan dan mengalami perlakuan diskriminatif oleh negara dan pemerintah atau pejabat administrasi negara. Selain itu, tindakan diskriminatif tersebut tentu saja merupakan hal yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam suatu negara hukum, yaitu asas persamaan di depan hukum.¹⁷

Salah satu contoh permasalahan adalah pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan menyatakan bahwa KTP merupakan kelompok pelayanan publik administratif. Kelompok pelayanan publik administratif yaitu layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan dan penguasaan terhadap suatu barang, dan sebagainya.

Dokumen-dokumen ini antara lain KTP, Kartu Keluarga (KK), akta pernikahan, akta kelahiran, keterangan kematian, Buku Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), paspor, sertifikat kepemilikan atau penguasaan tanah, dan sebagainya.

Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Kependudukan telah menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang setara untuk diakomodasi hak-haknya atas status pribadi dan kepemilikan dokumen kependudukan. Namun, Undang-Undang

¹⁶Hasil diskusi perumusan para penganut kepercayaan lokal mengenai pengertian kepercayaan, dalam pertemuan yang diadakan oleh Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika di Cigugur, Kuningan, Jawa Barat, 2-4 Januari 2008.

¹⁷Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 93-94.

Administrasi Kependudukan ternyata belum mengakomodasi beberapa kelompok minoritas di Indonesia, yaitu kelompok penganut kepercayaan lokal. Penganut kepercayaan lokal tersebut mempunyai keyakinan di luar agama resmi yang tidak diakui oleh pemerintah, tidak dapat memasukkan datanya dalam kolom agama.

Padahal UUD 1945 telah memberi jaminan kebebasan agama dan kepercayaan bagi pemeluknya, tetapi dengan pencantuman kolom agama dalam identitas diri/KTP, konsekuensinya tidak semua warga dapat mencantumkan agama/kepercayaannya dalam KTP atau dalam pencatatan kolom agama di KTP yang sering dikosongkan atau diberi tanda “-”.

Saat ini nasib yang dialami masyarakat penganut kepercayaan lokal, terutama dalam pemenuhan haknya sebagai warga negara, belum dapat terpenuhi sebagaimana mestinya. Berawal dari pembuatan KTP, kolom agama tidak diisi (-), berdampak pada pencatatan pernikahan, pencatatan akta kelahiran, pendidikan anak di sekolah (mata pelajaran agama), karier/pekerjaan bagi calon pegawai negeri sipil dan swasta, dan sebagainya, hingga urusan pemakaman jenazah. Semua itu menjadi tidak bisa diurus karena memerlukan identitas KTP.

Hal ini sudah terjadi sejak lama. Sekalipun sekarang telah terbit Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, kenyataannya belum mengakomodasi hak-hak konstitusional penganut kepercayaan.

Menurut Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, “Keterangan mengenai kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.”¹⁸ Hal ini menurut penganut kepercayaan lokal/penghayat kepercayaan tidak mencerminkan rasa keadilan sebagai warga negara Indonesia.

Penghayat kepercayaan di Indonesia mengalami diskriminasi terkait dengan pengisian kolom KTP. Oleh karena itu, pada tahun 2016 penghayat kepercayaan melakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi atas Pasal 61 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016 tentang *judicial review* Undang-Undang Administrasi Kependudukan, Majelis Hakim mengabulkan gugatan atas Pasal 61 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam putusan-

¹⁸Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

nya, Majelis Hakim berpendapat bahwa kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk penganut aliran kepercayaan.

Artinya, penganut aliran kepercayaan memiliki kedudukan hukum yang sama dengan pemeluk enam agama yang telah diakui pemerintah dalam memperoleh hak terkait administrasi kependudukan dan mewajibkan mengisi kolom agama di KTP. Hal ini membuat para penganut kepercayaan bisa mencantumkan aliran kepercayaan di kolom agama saat membuat KTP.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

- a. Negara menjamin pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan kebebasan beragama, baik sebagai hak asasi yang mendasar bagi setiap manusia maupun sebagai hak sipil bagi setiap warga negara, yaitu perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan lokal dengan menegakkan peraturan-peraturan dalam pengurusan KTP, akta perkawinan, akta kelahiran, pendidikan, serta kebutuhan publik lainnya sebagaimana tertuang di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 28E, Pasal 28J, dan Pasal 29.
- b. Jaminan konstitusi mengenai hak-hak penganut kepercayaan lokal yaitu negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya tanpa diskriminasi.

4.2 Saran

- a. Mengamendemen peraturan perundang-undangan inkonstitusional yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengakibatkan penganut kepercayaan lokal kehilangan hak-hak konstitusional.
- b. Pemerintah sebagai penyelenggara sudah menjadi kewajibannya dalam menjamin kebebasan beragama dan berkepercayaan serta memberikan perlindungan hukum dan pemenuhan hak-hak konstitusi bagi para penganut kepercayaan lokal dengan menerapkan perlakuan yang sama kepada warga negaranya dalam mengakses pelayanan publik.

Daftar Pustaka

- Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika. (2008, January 2–4). Hasil diskusi perumusan para penganut kepercayaan lokal mengenai pengertian kepercayaan [Pertemuan di Cigugur, Kuningan, Jawa Barat].
- Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. (2006). *Ensiklopedi kepercayaan terhadap tuhan yang maha esa*.

- Elang Nusantara. (2011, January 14). *Agama asli nusantara*. <https://elangnusantara.wordpress.com/2011/01/14/agama-asli-nusantara>
- Hutabarat, O. (2009, February 27). *Sejarah agama di tanah batak*. <https://okahutabarat.wordpress.com/2009/02/27/sejarah-agama-di-tanah-batak>
- Indrawardana, I. (2011, December 19–22). Parodi antropologi fisip unpad bandung [Makalah Konferensi Internasional Budaya Sunda II, Revitalisasi Budaya Sunda: Peluang dan Tantangan dalam Dunia Global, Gedung Merdeka].
- Kementerian Agama RI, Badan Litbang dan Diklat, Puslitbang Kehidupan Keagamaan. (2012). *Dinamika sistem kepercayaan lokal di indonesia*. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Koentjaraningrat. (2002). *Pengantar ilmu antropologi*. PT Rineka Cipta.
- Muktie, A. F. (2005). *Tipe negara hukum*. Bayumedia Publishing.
- Sibuea, H. P. (2010). *Asas negara hukum, peraturan kebijakan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik*. Penerbit Erlangga.
- Wacana Nusantara. (2010). *Kaharingan: Agama leluhur suku daya*. <https://www.wacananusantara.org/kaharingan-agama-leluhur-suku-daya>
- Wahid, S. (2008, February 13). Jaminan perlindungan hak asasi manusia untuk kebebasan beragama dan berkeyakinan [Makalah Seminar Jaminan Perlindungan Hukum dan HAM untuk Kebebasan Beragama dan Beribadah Menurut Agama dan Kepercayaan, Dewan Pertimbangan Presiden, Jakarta].
- Wong Alus. (2009, June 28). *Sedulur sikep samin*. <https://wongalus.wordpress.com/category/sedulur-sikep-samin/>

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (1999).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). (2005).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. (2013).

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 1, Nomor 1, 2018

KONSTRUKSI PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

*Construction of Regional Head Accountability According to Law Number 23 of 2014
About Regional Government*

Ismail

Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

Email: ismailbagas@yahoo.co.id

Abstract

The purpose of this study was to analyze the construction of regional head accountability according to Law Number 23 Year 2014. The research method used was normative juridical research, using the statutory approach. The research specifications used are descriptive analytical, using primary legal materials which include the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 23 of 2014 and Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 3 of 2007. Secondary legal materials covering books related to the accountability of regional heads in Indonesia, as well as tertiary legal materials. The results of the research obtained are that the accountability of the regional head is principally guided by the legal norms contained in Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The accountability is guided by the decentralization principle, deconcentration principle, and assistance task principle. Based on Article 69 paragraph (1) of Law Number 23 of 2014, the regional head shall submit reports on the implementation of regional government, accountability statements, and summary reports on the implementation of regional government.

Keywords: Construction; Accountability; Regional Head; Regional Government; Decentralization

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis konstruksi pertanggungjawaban Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, dengan menggunakan bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku yang terkait dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah di Indonesia, serta bahan hukum tersier. Hasil penelitian yang diperoleh adalah bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah pada prinsipnya berpedoman kepada

norma hukum yang terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertanggungjawaban tersebut berpedoman pada asas desentralisasi, asas dekonstrasi, dan asas tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Konstruksi; Pertanggungjawaban; Kepala Daerah; Pemerintahan Daerah; Desentralisasi

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dengan demikian, gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Tidak ditentukan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga pemilihan kepala daerah juga dapat dilakukan secara tidak langsung, namun tetap harus melalui mekanisme yang demokratis.

Salah satu dimensi demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lazim bagi negara demokrasi konstitusional adalah pertanggungjawaban setiap bentuk kekuasaan, yakni suatu konsep yang menghendaki pembatasan kekuasaan dengan mendasarkan seluruh tindakan pemerintahan pada hukum sekaligus menempatkannya sebagai kedaulatan rakyat dan demokrasi. Standar demokrasi bagi pertanggungjawaban pemerintah terletak pada konstruksi hukum yang melandasi semua bentuk tindakan hukum pemerintah sebagai lembaga hukum publik, mulai dari tingkat pemerintahan pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah.

Pertanggungjawaban merupakan bagian integral dari negara hukum. Permasalahannya kemudian adalah siapa yang mempertanggungjawabkan, apa yang mesti dipertanggungjawabkan, dan bagaimana cara mempertanggungjawabkannya. Terkait dengan itu, yang harus dipertanggungjawabkan adalah menyangkut kekuasaan khususnya ruang lingkup dan penyelenggaraannya, sedangkan cara mempertanggungjawabkannya tergantung kepada standar-standar negara hukum. Sekalipun telah banyak praktik pertanggungjawaban jabatan publik (*accountability of public officer*) sebagaimana dikehendaki negara-negara demokrasi, tetapi pada kenyataannya praktik tersebut banyak mengundang perdebatan teoritis yang belum selesai, khususnya: pertama, hubungan antara individu sebagai pejabat dan organisasi sebagai lingkup jabatan; kedua, menyangkut materi pertanggungjawaban yang berkuat pada pertanggungjawaban atas kesalahan (*fault*), kelalaian (*negligence*),

atau pada kerugian yang ditimbulkan pada pihak lain; ketiga, persoalan institusional yakni kepada siapa dan bagaimana cara pejabat harus mempertanggungjawabkan atas segala tindakan yang dilakukan¹; dan keempat, apakah pertanggungjawaban tersebut dengan suatu sanksi atau tidak.²

Kekuasaan kepala daerah sebagai pemimpin di daerah otonom, maka secara sederhana dapat ditegaskan bahwa kekuasaannya bersumber dari hasil pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang didesentralisasikan, ditugaskan, dan didekonsentrasikan untuk diselenggarakan dalam pemerintahan daerah otonom, sehingga dalam posisi bagaimanapun kekuasaan pemerintahan daerah merupakan hasil dari penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat di luar politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pokok permasalahan yang perlu diperhatikan terkait dengan asas penyelenggaraan pemerintahan adalah apakah setiap pemberian kewenangan dengan asas yang berbeda memiliki substansi, bentuk, dan cara pertanggungjawaban yang berbeda.

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan data tersebut, permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimana sistem laporan pertanggungjawaban kepala daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan mengapa ketentuan tersebut belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis, mengingat kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah?

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, maka diperlukan adanya pendekatan (*approach*) terhadap permasalahan yang ada. Menurut Johnny Ibrahim, penelitian hukum normatif harus menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, karena yang diteliti dalam tipe penelitian normatif adalah berbagai aturan hukum, kaidah, dan asas-asas hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral yang hendak diungkap dan dijelaskan sebagai temuan dalam suatu

¹Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, terjemahan Yayasan Obor Indonesia (2005), President and Fellows of Harvard College, 1993, hlm. 90-138.

²Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 121.

penelitian.³ Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini untuk meneliti dan menjelaskan berbagai kaidah dan asas-asas hukum yang bertalian dengan asas hukum pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis,⁴ yaitu memberikan deskripsi dan gambaran menyeluruh mengenai pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia, kemudian menganalisis problematika tersebut berdasarkan norma hukum, teori hukum, dan metode penafsiran hukum, dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis, aspek teoritis, dan aspek yuridis.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku yang terkait dengan pertanggungjawaban kepala daerah di Indonesia, serta bahan hukum tersier.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Aspek Teoritis Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Menurut Jean Bodin, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warga negara dan rakyatnya tanpa ada suatu pembatasan apa pun dari undang-undang; raja tidak terikat oleh undang-undang, ia sebagai yang dipertuan adalah orang yang menetapkan undang-undang.⁵ Jean Jaques Rousseau mengatakan bahwa dengan perjanjian masyarakat orang menyerahkan kebebasan hak serta wewenangnya kepada rakyat seluruhnya, sehingga suasana kehidupan alamiah berubah menjadi suasana kehidupan bernegara dan *natural liberty* berubah menjadi *civil liberty*. Kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat yang diselenggarakan melalui perwakilan berdasarkan suara terbanyak.⁶

Gagasan bahwa rakyat yang berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.⁷ Esensi teori kedaulatan yang disampaikan Rousseau adalah bahwa kekuasaan tertinggi sumbernya dari perjanjian untuk ketertiban masyarakat atau menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Hal yang pokok dalam perjanjian ini adalah menemukan satu bentuk perkumpulan yang membela dan

³Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2010), hlm. 300.

⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2008), hlm. 10.

⁵Jean Bodin dalam Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 79.

⁶Jean Jaques Rousseau dalam Max Boli Sabon, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 120.

⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Jakarta-Bandung: Eresco, 1981), hlm. 16.

melindungi kekuasaan bersama di samping pribadi dan harta benda dari setiap orang sehingga semuanya dapat bersatu, akan tetapi meskipun demikian masing-masing hanya mematuhi dirinya sendiri sehingga ia tetap tinggal merdeka seperti sedia kala.⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan ini pada prinsipnya dapat dijalankan atau dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan, atau sekelompok yang melakukan legislasi dan administrasi dalam menjalankan fungsi-fungsi yang berkaitan dengan pemerintahan.⁹

Hakikat pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan menuntut terlebih dahulu dipaparkannya pengertian, konsep, dan teori yang berkenaan dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat berbagai pandangan mengenai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”. Koentjoro Purbopranoto mengemukakan bahwa ada dua pengertian dari istilah pemerintahan yakni pemerintahan dalam arti yang sempit dan pemerintahan dalam arti yang luas. Dengan mengaitkan pandangan van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti yang luas meliputi pembuatan peraturan (*legislative*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechtspraak*), dan polisi (*politie*). Dalam pengertian yang sempit, pemerintahan hanya merupakan badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja yang disebut dengan istilah “pemerintah”, dan karena itu tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan, dan badan kepolisian. Philipus M. Hadjon membedakan istilah pemerintah dan pemerintahan dengan menyatakan bahwa istilah pemerintahan sebagai *besturen* mengandung dua pengertian, yaitu “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah) dan “organ” pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah).¹⁰

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: (a) pertanggungjawaban kepala daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama satu tahun anggaran, yang merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD berdasarkan tolak ukur Renstra; dan (b) pertanggungjawaban akhir masa jabatan adalah pertanggungjawaban penyelenggara pemerintah daerah selama masa jabatan kepala daerah berdasarkan Renstra.¹¹

⁸J. J. von Schmid Grote, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum (dari Plato sampai Kant)* (Jakarta: Pembangunan, 1988), hlm. 171–172.

⁹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia* (Jakarta: Ikhtiar Baru, 1994), hlm. 10.

¹⁰Lihat media rujukan pada <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792>, diunduh pada tanggal 24 April 2018.

¹¹Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah dan DPRD*, Bahan Kuliah Program Pascasarjana Unpad Bandung, 2005, hlm. 1.

3.2 Aspek Yuridis Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Seiring dengan reformasi dan proses demokratisasi pemerintahan melalui penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar-daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada dasarnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman bagi ke-

menterian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.¹²

Tugas kepala daerah menurut Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan melaksanakan tugas lain sesuai

¹²Lihat bagian Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut kepala daerah berwenang mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat, serta melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban kepala daerah adalah memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan; mengembangkan kehidupan demokrasi; menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; melaksanakan program strategis nasional; dan menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.¹³

Selain kewajiban tersebut, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup laporan kinerja instansi pemerintah daerah.¹⁴ Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat. Berdasarkan hasil evaluasi, Menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah. Pembinaan dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi.¹⁵

Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun

¹³Kewajiban kepala daerah tersebut dilakukan bersama-sama dengan wakil kepala daerah.

¹⁴Lihat Pasal 69 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵Lihat Pasal 70 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, yang disebut Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah (LPPD) adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada pemerintah. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD (LKPJ) adalah laporan yang berupa informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran atau akhir masa jabatan yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD. Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat melalui media yang tersedia di daerah.

3.2.1 Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah meliputi penyelenggaraan, urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan. Muatan penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.¹⁷ Urusan wajib meliputi pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perumahan, kepemudaan dan olahraga, penanaman modal, koperasi dan usaha kecil dan menengah, kependudukan dan catatan sipil, ketenagakerjaan, ketahanan pangan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, perhubungan, komunikasi dan informatika, pertanahan, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian, pemberdayaan masyarakat dan desa, sosial, kebudayaan, statistik, kearsipan, dan perpustakaan.

Urusan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, industri, perdagangan, dan ketransmigrasian. Materi LPPD urusan desentralisasi meliputi ringkasan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaan. Penyelenggaraan tugas pembantuan untuk provinsi meliputi tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah, tugas pembantuan kepada kabu-

¹⁶Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat.

paten/kota, dan tugas pembantuan kepada desa.¹⁸ Penyelenggaraan tugas pembantuan untuk kabupaten/kota meliputi tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah, tugas pembantuan yang diterima dari pemerintah provinsi, dan tugas pembantuan kepada desa.¹⁹

Penyelenggaraan tugas umum meliputi kerja sama antar daerah, kerja sama daerah dengan pihak ketiga, koordinasi dengan instansi vertikal di daerah, pembinaan batas wilayah, pencegahan dan penanggulangan bencana, pengelolaan kawasan khusus yang menjadi kewenangan daerah, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang dilaksanakan oleh daerah.

3.2.2 Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah mencakup penyelenggaraan, urusan desentralisasi, tugas pembantuan, dan tugas umum pemerintahan. LKPJ terdiri atas LKPJ akhir tahun anggaran dan LKPJ akhir masa jabatan. LKPJ disusun berdasarkan RKPD yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

Penyampaian LKPJ menurut Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 adalah bahwa LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD. Keputusan DPRD disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

LKPJ akhir masa jabatan kepala daerah merupakan ringkasan laporan tahunan sebelumnya ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan.

3.2.3 Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kepala daerah wajib memberikan Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik. Informasi LPPD kepada masyarakat disampaikan bersamaan dengan penyampaian LPPD kepada pemerintah. Muatan informasi LPPD merupakan ringkasan LPPD. Masyarakat dapat memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Tata cara penyampaian informasi dan tanggapan atau saran dari masyarakat atas LPPD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.²⁰

¹⁸Lihat Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

¹⁹Lihat Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

²⁰Lihat Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Pertanggungjawaban kepala daerah pada prinsipnya berpedoman kepada norma hukum yang terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertanggungjawaban tersebut berpedoman pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Sebagai wakil pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai kepala daerah, ia bertanggung jawab kepada rakyat yang telah memilihnya. Pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari:

- a. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- b. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

4.2 Saran

Berdasarkan uraian di atas dapat diberikan saran sebagai berikut, bahwa sistem laporan pertanggungjawaban kepala daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 belum mencerminkan sistem laporan pertanggungjawaban yang demokratis, mengingat kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu pembentuk undang-undang, dalam hal ini DPR RI bersama-sama dengan Presiden, harus mengubah ketentuan yang mengatur pertanggungjawaban kepala daerah.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, J. (1994). *Gagasan kedaulatan dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*. Ikhtiar Baru.

- Grote, J. J. v. S. (1988). *Ahli-ahli pikir besar tentang negara dan hukum (dari plato sampai kant)* [Diterjemahkan oleh R. Wiratno et al. dari *Denkers Over Staat en Recht* (van Plato tot Kant)]. Pembangunan.
- <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792> [Diunduh pada tanggal 24 April 2018]. (2018, April 24). <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4159/3792>
- Ibrahim, J. (2010). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.
- Prodjodikoro, W. (1981). *Asas-asas ilmu negara dan politik*. Eresco.
- Sabon, M. B. (1994). *Ilmu negara*. Gramedia Pustaka Utama.
- Soehino. (1998). *Ilmu negara*. Liberty.
- Soemantri, S. (1993). *Tentang lembaga-lembaga negara*. Alumni.
- Syafrudin, A. (2005). Hubungan kepala daerah dan dprd [Bahan Kuliah Program Pascasarjana Unpad Bandung].
- Thompson, D. F. (1993). *Political ethics and public office* [Terjemahan Yayasan Obor Indonesia (2005), President and Fellows of Harvard College].

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2014).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat. (2007).

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

SETARA: Jurnal Ilmu Hukum merupakan media publikasi ilmiah yang memuat kajian hukum teoretis, normatif, yuridis, dan sosiologis dalam berbagai bidang hukum di Indonesia. Jurnal ini menjadi ruang akademik bagi dosen, peneliti, praktisi, dan mahasiswa untuk menghadirkan gagasan dan temuan ilmiah yang berkontribusi pada penguatan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak masyarakat.

Volume 1, Nomor 1 ini memuat lima kajian hukum yang menyoroti dasar-dasar pembentukan dan penerapan hukum dalam konteks ketatanegaraan, kontrak, peradilan, hak warga, dan pemerintahan daerah. Topik yang dibahas meliputi politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila sebagai *rechtsidee*, implementasi *variation order* dalam pelaksanaan perjanjian konstruksi, pengaruh asas kebebasan hakim terhadap kewibawaan putusan perkara korupsi, perlindungan hukum terhadap penganut kepercayaan, serta konstruksi pertanggungjawaban kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Edisi ini menegaskan perhatian SETARA terhadap hubungan antara dasar filosofis hukum, praktik penegakan hukum, dan perlindungan hak-hak konstitusional dalam kehidupan bernegara.



Diterbitkan oleh Pascasarjana Universitas Bung Karno
Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia
Email: mh@ubk.ac.id
Laman: <https://www.ejurnal.ubk.ac.id/index.php/setara>

