

JENTERA

JURNAL HUKUM

Volume 3, No. 1 (2020)

**Kedudukan dan Keabsahan Hasil
Pemeriksaan Poligraf dalam
Sistem Pembuktian Pidana
di Indonesia: Tinjauan Prinsip
Keadilan yang Adil (*Fair Trial*)**

Lovina

**Telaah Yuridis Investasi
Pemerintah Menyelamatkan
UMKM Pariwisata Akibat
Pandemi Covid-19**

Muhammad Faiz Aziz, Surti Handayani,
dan Hidayatullah Muhammad Alamin
Nasution

**Relasi Presiden dan DPR dalam
Pembentukan Undang-Undang
pada Sistem Pemerintahan
Presidensial Multipartai**

Veri Junaidi dan Viola Reininda

**Format Kabinet Presidensial
Multipartai dalam Tata Hubungan
dan Pengelolaan Pemerintahan
Daerah**

Dody Nur Andriyan

**Menakar Kohabitasi Perancis
dalam Mekanisme Koalisi Oposisi
Pasca Pemilu Serentak 2019**

Dri Utari C.R., S.H., LL.M.



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

JENTERA

JURNAL HUKUM

Volume 3 No.1, 2020

EDITORIAL TEAM

EDITOR-IN-CHIEF

Bivitri Susanti

REVIEWERS

Yunus Husein
Arief T. Surowidjojo
Fritz Siregar
Dian Rosita

SECTION EDITORS

Erni Setyowati
Anugerah Rizki Akbari
Muhammad Faiz Aziz
Fajri Nursyamsi

COPY EDITORS/PROOFREADER

Lovina

MANAGING EDITOR

Farli Elnumeri
Sri Bayuningsih Praptadina

LAYOUT EDITOR

Muhammad Asmuni
Ardi Yunanto

ADMINISTRATOR/IT SUPPORT

Triawan Mardiasa

ALAMAT REDAKSI

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-16,
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Jakarta Selatan 12980
Telp. (021) 83701809 Faks. (021) 83701810
E-mail: jurnal@jentera.ac.id
<http://jurnal.jentera.ac.id>

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	ii
Kedudukan dan Keabsahan Hasil Pemeriksaan Poligraf dalam Sistem Pembuktian Pidana di Indonesia: Tinjauan Prinsip Keadilan yang Adil (<i>Fair Trial</i>) Lovina	175
Telaah Yuridis Investasi Pemerintah Menyelamatkan UMKM Pariwisata Akibat Pandemi Covid-19 Muhammad Faiz Aziz, Surti Handayani, dan Hidayatullah Muhammad Alamin Nasution	202
Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai Veri Junaidi dan Viola Reininda	216
Format Kabinet Presidensial Multipartai dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah Dody Nur Andriyan	240
Menakar Kohabitasi Perancis dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019 Dri Utari C.R., S.H., LL.M.	261

Pengantar Redaksi

Salam redaksi,

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera kembali menerbitkan jurnal dalam rangka melakukan publikasi ilmiah sebagai pembelajaran di bidang pembaharuan hukum. Jurnal ini bertujuan memberikan informasi dan wawasan seputar hukum pada khalayak umum. Jurnal Jentera edisi kali ini mengangkat beberapa isu hukum yang menarik diantaranya mengenai kedudukan dan keabsahan hasil pemeriksaan poligraf dalam sistem pembuktian pidana di Indonesia, telaah yuridis investasi pemerintah dalam rangka menyelamatkan sektor usaha pariwisata terdampak COVID-19, relasi presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang pada sistem pemerintahan presidensial multipartai, format cabinet presidensial multipartai dalam tata hubungan dan pengelolaan pemerintah daerah dan kohabitasi Perancis dalam mekanisme koalisi oposisi pasca pemilu serentak 2019.

Edisi ini dimulai dengan tulisan dari Asisten Pengajar Bidang Studi Hukum Pidana STH Indonesia Jentera, Lovina. Tulisan ini menguji hasil pemeriksaan poligraf secara prosedural berdasarkan prinsip peradilan yang adil, serta mencoba melihat pertimbangan hakim dalam menilai keabsahan hasil pemeriksaan poligraf pada beberapa kasus pidana di Indonesia. Dalam tulisannya, Lovina menyatakan kedudukan laporan tertulis hasil pemeriksaan poligraf dalam sistem pembuktian pidana di Indonesia dikategorikan sebagai barang bukti, yang kemudian dapat dikategorikan menjadi alat bukti surat, keterangan ahli maupun alat bukti petunjuk. Peraturan maupun putusan pengadilan yang berlaku di Indonesia mengamini bahwa hasil pemeriksaan poligraf merupakan barang bukti yang dapat dikategorikan sebagai alat bukti surat, keterangan ahli maupun petunjuk. Dalam pelaksanaannya, hal yang perlu diperhatikan adalah kualitas pemeriksa poligraf. Indonesia belum mengatur prosedur dan standar dalam melakukan pemeriksaan poligraf, termasuk kualifikasi pemeriksa poligraf. Selain faktor tersebut, factor utama yang menentukan keabsahan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti di persidangan, yaitu prosedur dan teknik penggunaan poligraf terhadap orang yang diperiksa, yang pada akhirnya akan menentukan apakah penggunaan poligraf tersebut berpotensi melanggar hak-hak mereka.

Berikutnya adalah tulisan dari pengajar dan mahasiswa Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera yakni Muhammad Faiz Aziz, Surti Handayani dan Hidayatullah

Muhammad Alamin Nasution. Tulisan ini membahas mengenai telaah yuridis atas peraturan yang diterbitkan pemerintah dalam menyelamatkan UMKM pariwisata akibat pandemic Covid-19. Pemerintah Indonesia telah menerbitkan berbagai regulasi dalam rangka penyelamatan ekonomi salah satunya terkait UMKM, diantaranya PP No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Selain itu diterbitkan pula PP No. 23 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 53/PMK.03/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah. Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) juga menerbitkan peraturan untuk perlindungan UMKM dari Covid-19 khususnya terkait relaksasi kredit/pembiayaan bagi debitur terdampak. Sayangnya, regulasi atau kebijakan investasi tersebut belum mengakomodasi UMKM terdampak dalam hal kebutuhan modal kerja untuk memulihkan dan memulai kembali usahanya. Pengaturan pembiayaan ultra mikro dirasa baru mengakomodasi kebutuhan usaha ultra mikro dan belum mengakomodasi kebutuhan UMKM.

Setelah membahas mengenai telaah yuridis terkait penyelamatan UMKM, tulisan selanjutnya mengajak kita membahas mengenai relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang pada sistem pemerintahan presidensial multipartai. Tulisan Veri Junaidi dan Viola Reininda, ketua dan peneliti Konstitusi dan Demokrasi (KODE) Inisiatif ini difokuskan pada periode pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono (SBY-Boediono) tahun 2009-2014, dan pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) tahun 2014-2019. Hasil kajian menyebutkan bahwa rata-rata kinerja pembentukan undang-undang oleh DPR dan Presiden per periode pemerintahan, tidak cukup signifikan. Prosentasenya tidak lebih dari 50%, kecuali periode pertama SBY-JK.

Selain isu mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, isu lain yang muncul dalam kabinet presidensial adalah mengenai tata hubungan dan pengelolaan pemerintahan daerah yang ditulis oleh Dody Nur Andriyan, Pengajar Hukum Tata Negara IAIN Purwokerto. Dody membahas ada 3 model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Clarke and Steward yakni: (1) *The Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relative besar pada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat; (2) *The Agency Model*, pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih seperti agen pemerintah pusat yang bertugas menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat; dan (3) *The Interaction Model*, keberadaan dan peran pemerintah pusat ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di Indonesia, model hubungan pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*, dimana terdapat berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol yang menonjol. Lebih lanjut, pada pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan hubungan wewenang, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya dan hubungan fungsional, format pemerintahan daerah, tata hubungan dan tata laksana pemerintahan daerah, fenomena otonomi daerah dan mengakomodir zakken kabinet.

Terakhir adalah pembahasan mengenai efek *presidential threshold* (PT) terhadap penguatan sistem presidensial sebelum dan sesudah pemilu dengan berkaca pada praktik kohabitasi Perancis, serta kewenangan Presiden dalam memilih Menteri dan membentuk kementerian dalam konteks prerogatif serta diskresi oleh Dri Utari, Pengajar Hukum Tata Negara Universitas Airlangga. Kohabitasi di Perancis sebenarnya juga telah dialami Indonesia sejak dilaksanakannya pemilu presiden dengan menerapkan PT. PT telah terbukti merupakan salah satu cara menyederhanakan parpol sekaligus membagi parpol dalam sebuah koalisi, namun koalisi tersebut masih bersifat cair atau rapuh. Kecenderungan inkonsistensi dukungan dalam pemilu dapat diatasi salah satunya dengan pelaksanaan pemilu serentak, namun terpisah level nasional dan pemilu serentak di daerah. Hasil rata-rata perolehan suara parpol dalam pileg sejak tahun 2004-2019, menunjukkan prosentase PT menurun menjadi 6-7%. Lebih lanjut, dalam hal pengangkatan menteri, Indonesia tidak menggunakan hak konfirmasi badan perwakilan sebagaimana yang dilakukan oleh Senat di Amerika Serikat. Hal tersebut sebagaimana tersurat dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945, yang mana dalam penyusunan kabinet Presiden tidak memerlukan campur tangan pihak lain.

STH Indonesia Jentera mengucapkan terima kasih kepada para penulis yang telah mengirimkan tulisannya. Kami juga berterima kasih kepada penelaah (*reviewer*) yang telah membantu dalam penerbitan Jurnal Jentera edisi kali ini. Semoga Jurnal Jentera ini berguna bagi pembaruan hukum di Indonesia.

Selamat membaca dan sampai jumpa di Jurnal Jentera edisi berikutnya!

Kedudukan dan Keabsahan Hasil Pemeriksaan Poligraf dalam Sistem Pembuktian Pidana di Indonesia: Tinjauan Prinsip Keadilan yang Adil (*Fair Trial*)

Lovina

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

E-mail: lovina@jentera.ac.id

Abstract

This thesis mainly discuss two problems. First, where is the position of the polygraph examination as evidence in Indonesian criminal justice system? Second, how admissible the polygraph examination as evidence in criminal trial from the perspectives of fair trial principles? By combining the literature research method with interview, this thesis aims to study the position and admissibility of the polygraph examination as evidence in Indonesian criminal justice system, reviewed from the fair trial principles. This thesis concludes that the position of the polygraph examination as evidence in Indonesian criminal justice system would be categorized as real or physical evidence, which could further developed as a document, an expert witness, or an indication. Aside from that, the admissibility of polygraph is quite important to discuss. Until now, the practices of polygraph examination in Indonesia relies heavily on the qualification and expertise of the examiners, which have not been standardized. In addition, the procedures and techniques of the polygraph examination demands a substantial interpretation to the changes in the defendant's body reaction as well as the answer of the examinee, so, the law enforcement, especially the judges, should apply the fair trial principles as a main basis of analysis when considering the polygraph examination as a scientific evidence in the criminal trial. It should scrutinize whether the examination was voluntary, the defendant gives his/her consent to be examined, the availability of legal council during the examination, the examinee could freely answer the questions as well as getting a complete information about the procedures, techniques, and all possible impacts of the examination. If these principles are not applied, the polygraph examination will become invalid as evidence in the courts.

Keywords: *criminal procedure law, evidence, polygraph, scientific evidence, fair trial.*

1. Pendahuluan

Hasil pemeriksaan poligraf atau alat pendeteksi kebohongan atau *lie detector* mulai digunakan di Amerika Serikat sekitar tahun 1920-an, setelah John Larson, petugas polisi untuk wilayah Berkeley, California, Amerika Serikat, mengembangkan sebuah instrumen untuk mendeteksi kebohongan.¹ Sejak saat itu, hasil pemeriksaan poligraf di Amerika Serikat setidaknya digunakan untuk empat tujuan: (1) investigasi kasus kriminal, (2) tahapan seleksi di lembaga penegak hukum maupun lembaga keamanan nasional, (3) seleksi karyawan, terutama pekerjaan di bidang keamanan negara, (4) mengetes tersangka kejahatan seksual.²

Tak sebatas di Amerika Serikat, penggunaan poligraf meluas hingga ke Indonesia. Penggunaan hasil pemeriksaan poligraf di Indonesia dapat ditemukan melalui beberapa putusan hakim, antara lain pada perkara atas nama Ziman³, Agustay Handa May⁴ dan Margriet Christina Megawe⁵, serta Neil Bantleman⁶.

Di samping putusan pengadilan, poligraf juga diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permintaan Pemeriksaan Teknis Kriminalistik Tempat Kejadian Perkara dan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti Kepada Laboratorium Forensik Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁷ Peraturan Kepala Kepolisian itu mendudukan poligraf sebagai salah satu jenis barang bukti yang dapat diperiksa di laboratorium forensik, serta mengatur syarat formal dan teknis pemeriksaannya terhadap tersangka atau saksi.⁸

Meskipun begitu, beberapa kalangan menolak pemeriksaan tersangka atau saksi menggunakan poligraf, utamanya karena tingkat akurasi yang masih diragukan. Adrianus Meliala menyatakan bahwa orang yang sudah terlatih dapat lulus tes dengan mudah.⁹ Di sisi lain, Reza Indragiri mengatakan bahwa seseorang yang berkata jujur bisa dideteksi bohong

- 1 Jack Kitaef, *Forensic Psychology*, (College Park: University of Maryland, 2011), diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Helly Prajitno Soetjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto, *Psikologi Forensik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 439
- 2 Aldert Vrij, *Detecting Lies and Deceit: Pitfalls and Opportunities*, (UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2008), hlm. 295
- 3 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, pidana, No. 229/Pid/Sus/2014/PN.Jkt.Tim, *Ziman alias Oten*, 23 Juli, 2014 jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, pidana, No. 242/Pid/2014/PT.DKI, *Ziman alias Oten*, 13 Oktober 2014 jo. Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 905 K/Pid.Sus/2015, *Ziman alias Oten*, 13 Mei 2015.
- 4 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, pidana, No. 864/Pid.B/2015/PN.Dps, *Agustay Handa May*, 29 Februari 2016 jo. Putuan Pengadilan Tinggi Denpasar, pidana, No. 13/Pid/2016/PT.Dps, *Agustay Handa May*, 28 April 2016.
- 5 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, pidana, No. 863/Pid.B/2015/PN.Dps, *Margriet Christina Megawe alias Tely*, 29 Februari 2016, jo. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar, pidana, No. 12/Pid/2016/PT.Dps, *Margriet Chritina Megawe alias Tely*, 9 Mei 2016.
- 6 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, pidana, No. 1236/Pid.Sus/2014/PN.Jkt.Sel, *Neil Bantleman alias Mr. B*, 2 April 2015, jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, pidana, No. 125/Pid/2015/PT.DKI, *Neil Bantleman alias Mr.B*, 10 Agustus 2015, jo. Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 2658 K/Pid.Sus/2015, *Neil Bantleman alias Mr. B*, 24 Februari 2016, jo. Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 115 PK/Pid.Sus/2017, *Neil Bantleman alias Mr.B*, 14 Agustus 2017.
- 7 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permintaan Pemeriksaan Teknis Kriminalistik Tempat Kejadian Perkara dan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti kepada Laboratorium Forensik Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 9
- 8 *Id.*, Pasal 12
- 9 Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Memori Banding atas nama Terdakwa Ziman alias Oten*, 15 Agustus 2014, hlm. 16

jika detak jantungnya berubah, hanya karena sifatnya yang tempramen, misalnya.¹⁰ Natalia Widiasih Raharjanti menambahkan, hal itu disebabkan karena poligraf hanya mengukur perubahan fisik tubuh, dan poligraf tidak bisa membedakan, apakah perubahan fisik tubuh tersebut disebabkan karena berbohong, atau karena penyebab lain, seperti rasa cemas, takut, bingung, kadar gula rendah, psikosis, depresi, maupun penggunaan alkohol atau narkoba.¹¹

Selain itu, pemeriksaan tersangka atau saksi menggunakan poligraf sangat menggantungkan jawaban dari pernyataan-pernyataan mereka. Saat pemeriksaan Ziman, misalnya, Nurkolis selaku pemeriksa poligraf, memberikan 10 pertanyaan untuk Ziman dengan jawaban ya atau tidak, salah satunya, “Apakah Anda pernah memasukkan alat kelamin Saudara ke vagina korban A?”¹² Ketika Ziman menjawab pertanyaan itu, layar monitor yang terhubung kabel dan terpasang di tubuh Ziman, akan menangkap perubahan fisiologisnya, berupa pola pernapasan, detak jantung, tekanan darah, dan ketahanan kulit, sehingga grafik pada layar monitor akan menunjukkan jawaban Ziman jujur atau tidak.¹³

Kondisi demikian dapat dibenturkan atau dianalisis melalui prinsip peradilan yang adil (*fair trial*) yang merupakan bagian dari hak asasi bagi setiap orang yang sedang diadili.¹⁴ Berkaitan dengan prinsip praduga tidak bersalah, misalnya, dengan mengandalkan perubahan reaksi tubuh maupun jawaban atas pernyataan-pernyataan dari pemeriksa poligraf, maka hak setiap orang untuk dianggap dan diperlakukan tidak bersalah menjadi terabaikan. Selain itu, pemeriksaan poligraf yang bergantung pada respon tubuh dan jawaban dari tersangka berpengaruh pula terhadap haknya untuk memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik atau hakim.¹⁵

Walaupun sangat penting, belum ada penelitian yang pernah membahas tentang keabsahan hasil pemeriksaan poligraf ditinjau dari prinsip peradilan yang adil. Jadi, terkait keabsahan, penelitian ini akan menguji hasil pemeriksaan poligraf secara prosedural, berdasarkan prinsip peradilan yang adil, serta mencoba melihat pertimbangan hakim dalam menilai keabsahan hasil pemeriksaan poligraf pada beberapa kasus pidana di Indonesia.

Sementara itu, mengenai kedudukan hasil pemeriksaan poligraf, memang sudah ada penelitian terdahulu yang membahas hal ini, dengan kesimpulan bahwa hasil pemeriksaan poligraf dikategorikan sebagai alat bukti surat maupun keterangan ahli.¹⁶ Akan tetapi, apabila

10 *Id.*, hlm. 18

11 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, pidana, No. 777/Pid.B/2016/PN.JKT.PST, *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*, 27 Oktober 2016, hlm. 136-137 yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, pidana, No. 393/PID/2016/PT.DKI, *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*, 7 Maret 2017 dan Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 498K/PID/2017, *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*, 21 Juni 2017.

12 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote* 3, hlm. 17-18

13 *Id.*

14 Soetandyo Wignjosobroto, pengantar untuk *Hak atas Peradilan Yang Adil Yurisprudensi Pengadilan HAM Eropa, Komite HAM PBB dan Pengadilan HAM Inter-Amerika*, oleh Uli Parulian Sihombing (Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008), v-viii

15 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 52

16 Penelitian terdahulu yang pernah membahas tentang poligraf, yaitu:

a. Tesis tentang penggunaan alat bantu pendeteksi kebohongan (*lie detector*) dalam proses penyidikan oleh Dona Raisa Monica tahun 2018. Penelitian ini menyimpulkan bahwa alat pendeteksi kebohongan belum menjadi alat bukti utama untuk menggali keterangan pelaku. Alat pendeteksi kebohongan tidak bisa mengetahui

ditelisik lebih jauh, hasil pemeriksaan poligraf sesungguhnya berasal dari analisis pemeriksa poligraf yang dituangkan dalam bentuk laporan, sehingga perlu ditelaah terlebih dahulu apakah pemeriksaan poligraf terhadap tersangka sudah dilakukan dengan prosedur benar dan memenuhi standar. Oleh karena itu, penelitian ini ingin menguji lebih lanjut mengenai hasil pemeriksaan poligraf secara materiil, serta mencoba melihat pertimbangan hakim dalam menilai kedudukan hasil pemeriksaan poligraf pada beberapa kasus pidana di Indonesia.

2. Metode Penelitian

Bentuk penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yang dipadukan dengan wawancara. Penelitian kepustakaan diarahkan pada perolehan data mengenai teori, pengaturan, serta informasi terkait kedudukan hasil pemeriksaan poligraf berdasarkan Pasal 184 ayat (1) KUHAP serta keabsahan hasil pemeriksaan poligraf ditinjau dari prinsip peradilan yang adil. Kemudian, wawancara diarahkan untuk menggali informasi secara mendalam mengenai pandangan penegak hukum maupun praktisi terkait keabsahan hasil pemeriksaan poligraf dalam sistem pembuktian pidana di Indonesia.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang dimaksud berupa hasil wawancara yang diperoleh dari berbagai pihak, seperti kriminolog, ahli poligraf, ahli hukum pidana, maupun aparat penegak hukum. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan-bahan kepustakaan, terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa dokumen hukum perkara Ziman, Agustay Handa May, Margriet Christina Megawe, dan Neil Bentleman. Bahan hukum primer lainnya yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, disertasi, jurnal, artikel, surat kabar, dan internet.

perbuatan dan *mens rea* pelaku. Penelitian ini menyarankan pihak kepolisian menambah personil penyidik yang berbasis pendidikan psikolog agar lebih menguasai alat pendeteksi kebohongan. (Sumber: Dona Raisa Monica, "Penggunaan Alat Bantu Pendeteksi Kebohongan (*Lie Detector*) dalam Proses Penyidikan," Tesis Master, (Universitas Lampung, Lampung, 2017), <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/pidana/article/view/1202>)

- b. Skripsi tentang penggunaan *lie detector* sebagai alat pendukung dalam pengungkapan pidana pada tahap penyidikan dihubungkan dengan UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana oleh Yahdi Miftahuddin tahun 2018. Penelitian ini memaparkan pentingnya penggunaan *lie detector* dalam membantu proses penyidikan dan bisa dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk, alat bukti keterangan ahli, serta alat bukti surat dalam hukum acara yang berlaku di Indonesia. (Sumber: Yahdi Miftahuddin, "Penggunaan *Lie Detector* sebagai Alat Pendukung dalam Pengungkapan Pidana pada Tahap Penyidikan dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana," Skripsi Sarjana, (Universitas Pasundan, Bandung, 2018), <http://repository.unpas.ac.id/33579/>)
- c. Skripsi tentang kekuatan pembuktian hasil alat pendeteksi kebohongan di pengadilan dihubungkan dengan KUHAP dan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik oleh Agung Wijaksana tahun 2017. Penelitian ini menyimpulkan bahwa hasil alat pendeteksi kebohongan sah digunakan sebagai alat bukti berdasarkan UU ITE dan dapat dikualifikasikan sebagai alat bukti surat atau keterangan ahli. (Sumber: Agung Wijaksana, "Kekuatan Pembuktian Hasil Alat Pendeteksi Kebohongan di Pengadilan dihubungkan dengan KUHAP dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik," Skripsi Sarjana, (Universitas Pasundan, Bandung, 2017), <http://repository.unpas.ac.id/30445/>).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pengertian dan Perkembangan Poligraf

Penggunaan poligraf dalam memeriksa Ziman, Agustay Handa May dan Margriet Christina Megawe, serta Neil Bantleman terjadi di atas tahun 2010¹⁷, pasca terbitnya Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 yang salah satunya mengatur tentang poligraf.¹⁸ Di tingkat global, poligraf sudah digunakan selama hampir satu abad, setelah pada 1921, John Larson, petugas polisi untuk Berkeley, California, Amerika Serikat, mengembangkan sebuah instrumen untuk mendeteksi kebohongan¹⁹, yang kemudian ia beri nama *sphygmomanometer*, dan selama 15 tahun ke depan ia gunakan untuk memecahkan ratusan kasus pembunuhan, pencurian, kejahatan seksual.²⁰

Poligraf adalah sebuah mesin yang merekam perubahan fisiologis seseorang, berupa detak jantung, tekanan darah, pernapasan, dan kulit, yang apabila terindikasi berbohong, maka detak jantungnya akan meningkat, tekanan darahnya akan naik, ritme pernapasannya akan berubah, dan bulir keringatnya akan meningkat.²¹ Perubahan fisiologis sekecil apapun dapat diukur melalui sinyal sensor yang terpasang di berbagai bagian tubuh dan ditampilkan dalam bentuk grafik tinta pena atau secara visual dari komputer.²²

Pada kasus Ziman, Agustay Handa May, Margriet Christina. Megawe, dan Neil Bantleman, mesin poligraf digunakan penyidik untuk menginterogasi mereka guna mengejar pengakuan bersalah. Dalam beberapa alasan, penyidik lebih menyukai pengakuan bersalah dibanding bukti-bukti dalam bentuk lain, alasan pertama, pengakuan bersalah lebih menghemat waktu penyidikan, dan alasan kedua, pengakuan bersalah merupakan hal terdekat yang dapat diperoleh penyidik untuk menguatkan tuduhannya (biasanya karena penyidik kekurangan bukti untuk menjerat tersangka).²³ Namun, terkadang mengejar pengakuan bersalah menuntun tersangka yang lemah dan tidak bersalah mengakui kejahatan yang sebenarnya tidak dilakukannya, dan salah satu cara penyidik untuk mengurangi pengakuan bersalah palsu tersebut adalah dengan menggunakan alat pendeteksi kebohongan mekanik, yang dikenal dengan nama poligraf.²⁴

Jauh sebelum ada mesin poligraf, ada banyak cara yang digunakan untuk mendeteksi kebohongan.²⁵ Suku Badui Arab mengharuskan para penulis pernyataan-pernyataan yang saling bertentangan untuk menjilat besi panas dan orang yang lidahnya tidak terbakar

17 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote* 3; Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 4; Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 5; Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *supranote* 6

18 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permintaan Pemeriksaan Teknis Kriminalistik Tempat Kejadian Perkara dan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti kepada Laboratorium Forensik Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 9

19 Jack Kitaef, *supranote* 1, hlm. 439

20 "The Polygraph Museum, John Larson's Breadboard Polygraph", *liet2me.net*, diakses 7 Juli 2019, <http://www.liet2me.net/thepolygraphmuseum/id16.html>

21 *Id.*

22 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 293

23 Mark Constanzo, *Aplikasi Psikologi dalam Sistem Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 50-51

24 *Id.*, hlm. 73.

25 *Id.*

dianggap jujur.²⁶ Seorang tersangka yang menolak mengakui kejahatannya dipaksa mengambil batu di dalam wadah berisi air mendidih dengan cara mencelupkan lengannya, jika setelah tiga hari luka bakar itu tidak infeksi, orang itu dianggap tidak berbohong.²⁷ Rata-rata bentuknya *trial by ordeal* (diadili dengan siksaan).²⁸

Sampai akhir abad ke-19, tidak ada alat pendeteksi kebohongan pernah digunakan, hingga pada 1895, Cesare Lombroso, dokter, psikiater, kriminolog Italia, memodifikasi *hydrosphygmograph* (alat pengukur tekanan darah) dan menggunakannya untuk mengukur perubahan fisiologis pada tersangka selama interogasi polisi.²⁹ Kemudian tahun 1914, Vittorio Benussi, psikolog Italia, menggunakan *pneumograph* (alat perekam pola pernapasan) untuk menghitung waktu menarik dan menghembuskan napas sebagai cara mendeteksi kebohongan.³⁰

Berawal dari Cesare Lombroso dan Vittorio Benussi yang merupakan warga Italia, mesin poligraf kemudian dikembangkan di Amerika Serikat, diawali oleh William Moulton Marston, pengacara dan psikolog, dengan cara mengembangkan tes tekanan darah yang menjadi salah satu komponen mesin detektor kebohongan.³¹ Hingga akhirnya penggunaan poligraf menjadi bisnis menguntungkan selama periode 1960-an hingga 1980-an, sehingga untuk memenuhi permintaan deteksi kebohongan, banyak sekolah poligraf didirikan di berbagai wilayah Amerika Serikat.³² Sejak saat itu, hasil pemeriksaan poligraf di Amerika Serikat setidaknya digunakan untuk empat tujuan: (1) investigasi kasus kriminal, (2) tahapan seleksi di lembaga penegak hukum maupun lembaga keamanan nasional, (3) seleksi karyawan, terutama pekerjaan di bidang keamanan negara, (4) mengetes tersangka kejahatan seksual.³³

Penggunaan mesin poligraf di negara-negara belahan dunia lain tidak sepopuler di Amerika Serikat, meskipun Israel, Jepang, Korea Utara, dan Turki juga menggunakan poligraf pada masa itu.³⁴ Di Indonesia sendiri, hasil pemeriksaan poligraf setidaknya mulai dibicarakan pada 1996 terkait kasus pembunuhan wartawan *Bernas*, Fuad Muhammad Syafruddin alias Udin.³⁵

3.2. Jenis dan Kelemahan Teknik Pemeriksaan Poligraf

Proses pemeriksaan poligraf yang dilakukan di tingkat penyidikan, baik kepada Fuad Muhammad Syafruddin, Ziman, Agustay Handa May, Margriet Christina Megawe, maupun

26 Jack Kitaef, *supranote* 1, hlm. 436

27 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 73

28 *Id.*

29 Jack Kitaef, *supranote* 1, hlm. 438

30 *Id.*

31 *Id.*, hlm. 439

32 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 76-77

33 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 295

34 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 74

35 Muhammad Ikhwan, "Penggunaan Lie Detector pada Pemeriksaan Perkara Pidana (Studi Kasus Udin Wartawan Bernas)," Skripsi Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, dalam R.M. Nasatya Danisworo Nimpuno, "Relevansi Penerapan Metode Deteksi Kebohongan (Lie Detection) dalam Psikologi Forensik untuk Kebutuhan Pembuktian Tindak Pidana Korupsi," Skripsi Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=94495&obyek_id=4, hlm. 12.

Neil Bantleman, tidak jauh berbeda. Pada pemeriksaan Ziman, misalnya, pemeriksa poligraf memberikan pertanyaan yang relevan dengan kejahatan dan pertanyaan yang tidak relevan dengan kejahatan yang dilakukan, dengan jawaban ya atau tidak.³⁶ Ketika Ziman menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, layar monitor yang terhubung kabel dan terpasang di tubuh Ziman akan menangkap perubahan fisiknya, berupa pola pernapasan, detak jantung, tekanan darah, dan ketahanan kulit.³⁷ Kemudian, pemeriksa poligraf membandingkan respon fisiologis antara pertanyaan relevan dengan pertanyaan yang tidak relevan dengan kejahatan yang dilakukan, dengan kesimpulan bahwa Ziman berbohong karena respon fisiologis terhadap pertanyaan relevan lebih kuat dibandingkan dengan pertanyaan yang tidak relevan.³⁸

Proses pemeriksaan poligraf yang demikian dikenal dengan istilah teknik *relevant-irrelevant*. Teknik ini dikembangkan oleh Larson pada 1932 berdasarkan temuan Marson pada 1917.³⁹ Selain Ziman, pertanyaan relevan dan pertanyaan tidak relevan dengan kejahatan tersebut juga digunakan untuk mengejar pengakuan bersalah dari Neil Bantleman, dengan menggunakan tiga macam pertanyaan: (1) pertanyaan irelevan, yaitu pertanyaan yang tidak relevan dengan kejahatan yang dilakukan (misalnya, "Ini hari apa?"), (2) pertanyaan kontrol, yaitu pertanyaan yang menimbulkan reaksi, tetapi tidak relevan dengan kejahatan yang dilakukan (misalnya, "Pernahkah Anda membohongi anggota keluarga Anda?"), dan (3) pertanyaan relevan, yaitu pertanyaan yang paling menimbulkan reaksi bagi orang yang melakukan kejahatan (misalnya, "Dalam kasus kekerasan seksual M, D, dan Ax, apakah Anda memasukkan alat kelamin Anda ke anus ketiga anak tersebut?").⁴⁰ Hal yang menjadi *interest* dari pemeriksa poligraf adalah perbedaan kekuatan respon fisiologis ketika Neil Bantleman menjawab masing-masing tipe pertanyaan.⁴¹ Hasil pemeriksaan poligraf Neil Bantleman menunjukkan bahwa ia terindikasi berbohong, dengan reaksi terhadap pertanyaan relevan lebih kuat dibandingkan dengan pertanyaan kontrol.⁴²

Pemeriksaan poligraf terhadap Ziman dan Neil Bantleman dapat membuktikan dua hal. *Pertama*, teknik *relevant-irrelevant* yang mungkin digunakan dalam proses pemeriksaan poligraf di Indonesia, dan kedua, di Indonesia, hasil pemeriksaan poligraf digunakan untuk memperoleh atau melengkapi bukti di persidangan guna menyatakan kebersalahan tersangka/terdakwa. Jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, teknik *relevant-irrelevant* biasanya dipakai untuk menyeleksi karyawan di berbagai perusahaan swasta hingga lembaga penegak hukum maupun keamanan negara, dan hasilnya sama sekali tidak digunakan sebagai bukti di pengadilan.⁴³ Alasannya, respon fisiologis tersangka atas pertanyaan yang tidak relevan dinilai tidak memberikan kontrol yang cukup untuk menilai respon fisiologis tersangka atas

36 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote* 3 hlm. 17-18

37 *Id.*

38 *Id.*

39 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 296

40 Hotman Paris Hutapea, *Pledooi atas nama Terdakwa Neil Bantleman*, 27 Maret 2015, hlm. 295

41 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 79

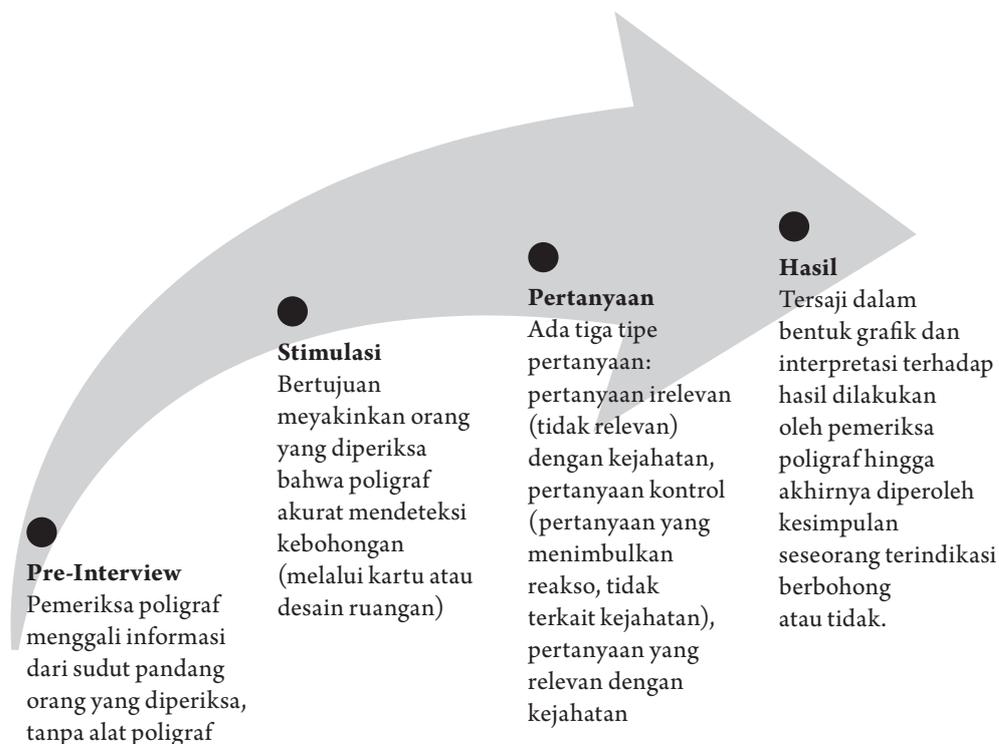
42 Hotman Paris Hutapea, *Memori Banding atas nama Terdakwa Neil Bantleman*, 29 April 2015, hlm. 242

43 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 295

pertanyaan yang relevan dengan kejahatan yang dilakukan.⁴⁴

Selain *relevant-irrelevant*, teknik lain yang dikenal di Amerika Serikat dalam melakukan pemeriksaan poligraf adalah teknik *comparison question* dan teknik *guilty knowledge*. Teknik *comparison question* membandingkan respon fisiologis seseorang ketika diberikan pertanyaan terkait kasus yang sedang ditangani dengan respon fisiologis ketika diberikan pertanyaan mengenai kasus lain yang sejenis.⁴⁵ Hal serupa juga dilakukan pada seseorang yang diperiksa dengan teknik *guilty knowledge*, akan tetapi pertanyaan pada teknik ini diberikan secara acak antara pertanyaan terkait kasus yang sedang ditangani dengan pertanyaan mengenai kasus lain yang sejenis.⁴⁶ Pada kedua teknik tersebut, seseorang terindikasi berbohong apabila menunjukkan respon fisiologis lebih kuat terhadap kasus yang sedang ditangani daripada kasus lain yang sejenis.⁴⁷

Secara umum, teknik pemeriksaan poligraf terdiri dari empat fase:⁴⁸



Bagan 1. Teknik pemeriksaan poligraf secara umum.

44 *Id*, hlm. 297

45 Jennifer M. Brown and Elizabeth A. Campbell, *The Cambridge Handbook of Forensic Psychology*, (UK: Cambridge University Press, 2010), hlm. 277

46 Jack Kitaef, *supranote 1*, hlm. 442

47 Jennifer M. Brown and Elizabeth A. Campbell, *supranote 45*, hlm. 277. Penjelasan lebih lanjut mengenai teknik *comparison question* dan teknik *guilty knowledge*: Misalnya pada kasus pembunuhan. Orang yang diperiksa diperlihatkan beberapa pisau, termasuk pisau yang digunakannya untuk membunuh. Pembunuh yang mengenali pisau yang digunakannya akan memberikan reaksi yang berbeda ketika pisau untuk membunuh diperlihatkan kepadanya. Orang yang tidak bersalah tidak akan mengetahui pisau mana yang digunakan untuk membunuh. Pada teknik *guilty knowledge* pisau yang diperlihatkan kepada orang yang diperiksa dilakukan secara acak antara pisau yang digunakan untuk membunuh dengan pisau lainnya.

48 Aldert Vrij, *supranote 2*, hlm. 298-304

Di atas sudah disinggung bahwa meskipun pemeriksaan poligraf telah digunakan selama hampir satu abad, namun sebagian besar negara-negara di Amerika Serikat tidak menggunakan hasil pemeriksaannya sebagai bukti di pengadilan. Hal itu disebabkan pemeriksaan poligraf memiliki sejumlah kelemahan.

Kelemahan pertama adalah landasan teorinya tidak cukup kuat⁴⁹ yang mengakibatkan tingkat validitasnya diragukan. Hasil riset para ilmuwan dari *The National Research Council* (2002) menyatakan landasan teori pemeriksaan poligraf lemah (81-91%)⁵⁰, terutama menyangkut soal respon fisiologis⁵¹ yang dapat bervariasi antara satu orang dengan yang lain.⁵² Poligraf belum tentu bisa menghasilkan respon yang persis sama pada kasus dan kondisi berbeda.⁵³

Di samping respon fisiologis, penyebab lain mengenai tingkat akurasi pemeriksaan poligraf yang diragukan karena mesin poligraf tidak mampu secara objektif mengukur tingkat kebohongan orang yang diperiksa.⁵⁴ Penilaian kebohongan tersebut bergantung pula pada manusia, yaitu si pemeriksa poligraf, tepatnya pertanyaan yang diajukan pemeriksa poligraf.⁵⁵ Sehingga respon fisiologis yang dihasilkan sebenarnya berasal dari koneksi antara pemeriksa poligraf dengan orang yang diperiksa.⁵⁶

Ketergantungan pemeriksaan poligraf pada keahlian pemeriksanya sekaligus merupakan kelemahan pemeriksaan poligraf yang kedua. Dalam praktiknya, sebagian besar orang yang melakukan pemeriksaan poligraf merupakan aparat penegak hukum dengan basis *training* singkat tentang poligraf yang tidak terkoneksi dengan universitas.⁵⁷ Praktik tersebut dapat menimbulkan risiko berupa tidak terpenuhinya standar pengetahuan psikologis tertentu, standar tertentu dalam melakukan tes, maupun standar tertentu dalam membaca grafik⁵⁸ yang seharusnya dimiliki oleh pemeriksa poligraf.

Risiko dari praktik pemeriksaan poligraf tersebut dapat menimbulkan konsekuensi besar, baik bagi pemeriksa poligraf maupun orang yang diperiksa menggunakan poligraf.⁵⁹ Hal ini menjadi kelemahan ketiga dari pemeriksaan poligraf. Pemeriksa poligraf seringkali kesulitan menyusun pertanyaan yang tepat sehingga sering memakai pertanyaan-pertanyaan yang sudah dibuat sebelumnya.⁶⁰ Hal itu membuat peran dari pemeriksa poligraf berkurang karena hanya membaca pertanyaan-pertanyaan saja, sehingga keahliannya dalam menilai

49 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 304

50 National Research Council of the National Academies of Sciences, *The Polygraph and Lie Detection*, (Washington DC: The National Academies Press, 2003), hlm. 17

51 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 305

52 National Research Council of the National Academies of Sciences, *supranote* 50, hlm. 101

53 *Id.*, hlm. 17

54 Edgar A. Jones Jr., *American Individual Rights and An Abusive Technology: The Torts of Polygraphing*, dalam *The Polygraph Test Lies, Truth, and Science*, diedit oleh Anthony Gale, (London: Sage Publications, 1988), hlm. 161

55 *Id.*

56 National Research Council of the National Academies of Sciences, *supranote* 50, hlm. 17

57 Aldert Vrij, *supranote* 2, hlm. 304

58 *Id.*, hlm. 308-313

59 *Id.*, hlm. 304

60 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 95

orang yang diperiksa semakin lama akan semakin menurun.⁶¹ Sementara itu, dari sisi orang yang diperiksa, yaitu tidak semua bisa mengingat setiap detail dari suatu peristiwa, sehingga ketika detail peristiwa yang tidak diingat itu ditanyakan, maka ia akan memberikan respon yang mengindikasikan bahwa ia tidak terlibat pada kasus yang sedang ditangani, padahal sesungguhnya ia terlibat dalam kasus tersebut.⁶²

Konsekuensi lain dari praktik pemeriksaan poligraf adalah *counter-measures*, yang turut mempengaruhi tingkat akurasi pemeriksaan poligraf.⁶³ *Counter-measures* adalah teknik tertentu yang digunakan orang yang diperiksa agar terlihat jujur ketika respon fisiologisnya dipantau selama pemeriksaan poligraf.⁶⁴ Teknik yang digunakan dapat berbentuk fisik dan mental, atau menggunakan obat-obatan, latihan, maupun pura-pura lupa tentang kejahatan yang ditanyakan.⁶⁵ Teknik fisik berupa tindakan yang menimbulkan nyeri dan ketegangan otot, misalnya menggigit lidah, menekan jari kaki ke lantai, atau menekan paha ke kursi, sedangkan teknik mental, yaitu sengaja mengubah pola pikir selama pemeriksaan poligraf, misalnya membayangkan hal menyakitkan atau membuat pikiran menjadi tenang.⁶⁶ Cara kerja *counter-measures* bisa dilakukan dengan menekan respon fisiologis terhadap pertanyaan relevan, menambah respon fisiologis terhadap pertanyaan kontrol, atau menekan keseluruhan tingkat respon fisiologis, sehingga akan mempengaruhi tingkat akurasi pemeriksaan poligraf.⁶⁷

3.3. Hasil Pemeriksaan Poligraf sebagai Bukti Ilmiah

Kelemahan-kelemahan pemeriksaan poligraf tersebut menentukan penggunaan hasil pemeriksaannya sebagai bukti ilmiah di pengadilan. Robert Grime menyatakan bahwa penggunaan hasil pemeriksaan poligraf di pengadilan merupakan bentuk pelanggaran nyata atas hak untuk diam.⁶⁸ Sementara itu, Michael Simon menyatakan bahwa hasil pemeriksaan poligraf melanggar prinsip *non-self incrimination* (tidak menyalahkan diri sendiri), yaitu seorang terdakwa berhak untuk tidak memberi keterangan yang akan memberatkan/merugikan dirinya di muka persidangan.⁶⁹

Kedua hak tersebut diatur pula dalam Pasal 52 KUHP⁷⁰. Mengenai hak untuk diam, pada beberapa kasus, tersangka/terdakwa memilih untuk tetap diam dan tidak akan mau bicara jika tahu apa yang akan diucapkannya berpotensi merugikan dirinya.⁷¹ Akan tetapi, Andi Hamzah berpendapat hal tersebut dapat mempersulit para penegak hukum dalam

61 *Id.*

62 Aldert Vrij, *supranote 2*, hlm. 346-350

63 *Id.*, hlm. 151

64 Gisli H. Gudjonsson, *How to Defeat the Polygraph Test*, dalam *The Polygraph Test Lies, Truth, and Science*, diedit oleh Anthony Gale, (London: Sage Publications, 1988), hlm. 126

65 *Id.*, hlm. 129-132

66 *Id.*

67 *Id.*

68 Robert Grime, *Lie Detection and The British Legal System*, dalam *The Polygraph Test Lies, Truth, and Science*, diedit oleh Anthony Gale, (London: Sage Publications, 1988), hlm. 142

69 Edgar A. Jones Jr., *supranote 54*, hlm. 182

70 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 52, *supranote 15*

71 Robert Grime, *supranote 68*, hlm. 142

mencari kebenaran.⁷² Namun, di sisi lain, ia menyadari pula bahwa kebebasan tersangka/terdakwa untuk memberikan keterangan harus dipenuhi oleh para penegak hukum.⁷³ Menurut Andi Hamzah, perbedaan pandangan ini sebetulnya dapat diatasi karena Indonesia menganut asas akusator terbatas yang memberikan kedudukan penting bagi tersangka sebagai pihak yang berhadapan dengan penyidik dalam pemeriksaan.⁷⁴ Artinya, pemenuhan hak-hak tersangka, termasuk hak untuk tetap diam, harus disadari oleh kedua belah pihak, baik penyidik maupun tersangka pada tingkat penyidikan, dan ketentuan tersebut berakhir ketika pemeriksaan di sidang pengadilan.

Di Indonesia terdapat beberapa contoh kasus yang menggunakan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan. Majelis hakim tingkat pertama dan banding pada kasus pencabulan bayi dengan terdakwa Ziman⁷⁵ maupun majelis hakim tingkat pertama pada kasus pencabulan anak dengan terdakwa Neil Bantleman⁷⁶ menggunakan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti surat. Sementara itu, dalam memutus kasus pembunuhan anak dengan terdakwa Agustay Handa May⁷⁷ dan terdakwa Margriet Christina Megawe⁷⁸, majelis hakim pada tingkat pertama juga turut mempertimbangkan hasil pemeriksaan poligraf dan mengelompokkannya menjadi alat bukti keterangan ahli.

Sebelum mengulas lebih lanjut tentang kedudukan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan, ada baiknya dipaparkan terlebih dahulu sekilas mengenai bukti ilmiah. Berdasarkan sistem pembuktian peradilan pidana, bukti ilmiah biasanya merupakan bukti tambahan yang diajukan oleh penyidik maupun penuntut umum, sehingga mereka bisa membuktikan kebersalahan terdakwa tanpa keraguan.⁷⁹ Pada beberapa situasi lain, bukti ilmiah bisa menjadi petunjuk awal dalam mengungkap suatu kasus kejahatan.⁸⁰

Dalam lingkup internasional, bukti ilmiah dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu bukti ilmiah yang sudah diterima secara umum dan bukti ilmiah yang belum diterima secara umum.⁸¹ Bukti ilmiah yang sudah diterima secara umum, antara lain *visum et repertum*, tes *Deoxyribo Nucleic Acid* (DNA), dan sidik jari.

Sementara itu, mengenai bukti ilmiah yang belum diterima secara umum, biasanya disebabkan oleh tingkat validitas teorinya masih diragukan, seperti *voiceprints* dan hipnotis.⁸² Selain itu, hasil pemeriksaan poligraf juga masuk ke dalam kategori ini, dengan catatan bahwa hasil pemeriksaan poligraf sudah digunakan selama hampir satu abad, namun masih ditolak oleh banyak pengadilan.⁸³ Adapun alasan penolakan tersebut, yaitu: (1) tingkat validitasnya

72 Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 68

73 *Id.*, hlm. 69

74 *Id.*, hlm. 68

75 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, hlm. 27 dan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, *supranote* 3, hlm. 14

76 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *supranote* 6, hlm. 340

77 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 4, hlm. 215-216

78 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 5, hlm. 397

79 Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *Criminal Evidence: Principles and Cases*, (USA: Thomson Wadsworth, 2007), hlm. 374

80 *Id.*

81 Judy Hails, *Criminal Evidence*, (USA: Cengage Learning, 2005), hlm. 158

82 *Id.*

83 *Id.*

diragukan dan tidak dapat dipercaya, (2) penegak hukum terlalu bergantung pada laporan pemeriksa poligraf, dan (3) ketidakmampuan pengadilan dalam menilai kompetensi pemeriksa poligraf.⁸⁴

Mengenai kompetensi pemeriksa poligraf, sebagian besar negara bagian di Amerika Serikat sudah mengacu kepada *Rule 702 of the Federal Rules of Evidence*⁸⁵ yang mengukur standar kompetensi seseorang sebagai ahli dalam memeriksa suatu bukti ilmiah agar layak diajukan ke pengadilan.⁸⁶ *Rule 702*⁸⁷ memang tidak membahas spesifik mengenai standar kompetensi pemeriksa poligraf agar hasil pemeriksaannya dapat diterima sebagai bukti ilmiah di persidangan⁸⁸, namun sebagian besar negara bagian di Amerika Serikat menyimpulkan bahwa tingkat validitas hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah belum cukup kuat.⁸⁹ Berdasarkan hasil riset *National Research Council of the National Academy of Sciences* tahun 2002, diperoleh kesimpulan bahwa pemeriksaan poligraf memiliki basis ilmiah yang lemah dan berbagai upaya yang dilakukan tidak bisa untuk memverifikasi hasilnya.⁹⁰

Menurut U.S. Supreme Court tahun 1998, di Amerika Serikat, hanya negara bagian New Mexico yang mengizinkan penggunaan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan.⁹¹ New Mexico mengacu pada *Rule 11-707 New Mexico Rules of Evidence* yang mengatur mengenai seluk-beluk pemeriksaan poligraf, mulai dari definisi grafik, pemeriksaan poligraf, pemeriksa poligraf, dan pertanyaan relevan, kualifikasi minimum dari pemeriksa poligraf, syarat diterimanya hasil pemeriksaan poligraf, aturan tentang persetujuan dalam melakukan pemeriksaan poligraf, standar penerimaan hasil pemeriksaan poligraf oleh pengadilan, hingga aturan soal pemeriksaan poligraf jika dilakukan melalui paksaan.⁹²

Menurut Colin Miller, *Rule 11-707* sudah dibuat sejak 1983, namun baru efektif berlaku pada 2013.⁹³ Jadi sebelum 2013, *Supreme Court of New Mexico* mengeluarkan keputusan yang berbeda-beda soal penggunaan hasil pemeriksaan poligraf di pengadilan. Tahun 1973, *Supreme Court of New Mexico* menyatakan bahwa hasil pemeriksaan poligraf dapat digunakan

84 Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *supranote* 79, hlm. 238

85 Dalam kasus *Daubert v. Merrill Dow Pharmaceuticals Co.*, U.S. Supreme Court memutuskan untuk menggunakan standar bukti ilmiah yang terdapat di dalam *702 of the Federal Rules of Evidence*. Adapun bunyi putusan tersebut: “Under Rule 702, scientific evidence is admissible if: ...the expert is proposing to testify to (1) scientific knowledge that (2) will assist the trier of fact to understand or determine a fact in issue. This entails a preliminary assessment of whether the reasoning or methodology underlying the testimony is scientifically valid and of whether that reasoning or methodology properly can be applied to the facts in issue.”

86 Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *supranote* 79, hlm. 377

87 *Rule 702. Testimony by expert witnesses* (https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_702): A witness who is qualified as an expert by knowledge, skill, experience, training, or education may testify in the form of an opinion or otherwise if: the expert’s scientific, technical, or other specialized knowledge will help the trier of fact to understand the evidence or to determine a fact in issue; the testimony is based on sufficient facts or data; the testimony is the product of reliable principles and methods; and the expert has reliably applied the principles and methods to the facts of the case.

88 Mark Constanzo, *supranote* 22, hlm. 89

89 Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *supranote* 79, hlm. 240

90 National Research Council of the National Academies of Sciences, *supranote* 50, hlm. 212

91 *Id.*, hlm. 238

92 New Mexico Rules of Evidence, Rule 11-707-Polygraph Examinations, 31 Desember 2013, diakses 30 Juni 2019, <https://swrtc.nmsu.edu/files/2014/12/New-Mexico-Rules-of-Evidence.pdf>

93 “The Moment of Truth: New Mexico is the only state that finds polygraph results presumptively admissible”, Colin Miller from Univ. of South Carolina School of Law, *lawprofessors.typepad.com*, 26 Februari 2008, diakses 31 Juni 2019, <https://lawprofessors.typepad.com/evidenceprof/2008/02/new-mexico-poly.html>

sebagai bukti ilmiah di pengadilan, sepanjang: (1) kedua pihak setuju menggunakan tes poligraf, (2) persidangan tidak keberatan, (3) operator poligraf kompeten, (4) prosedur yang digunakan dapat diandalkan, (5) tes yang dilakukan kepada subjek valid.⁹⁴ Hingga 2004, *Supreme Court of New Mexico* menyatakan bahwa hasil pemeriksaan poligraf tidak cukup teruji untuk diterima sebagai bukti ilmiah di pengadilan New Mexico.⁹⁵ Namun pada 2013, New Mexico menerima hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan dengan mengacu pada *Rule of Evidence 11-707*.

3.4. Kedudukan Hasil Pemeriksaan Poligraf

Berbeda dengan New Mexico yang sudah memiliki *Rules of Evidence 11-707* untuk mengukur standar agar hasil pemeriksaan poligraf dapat diterima sebagai bukti ilmiah di pengadilan, sistem pembuktian pidana di Indonesia bersandar pada pengkategorian barang bukti menjadi alat bukti agar bisa menjadi bukti yang sah dan diterima di pengadilan. Pada kasus Ziman dan Neil Bantleman, misalnya, supaya hasil pemeriksaan poligraf bisa diterima di pengadilan, maka laporan hasil pemeriksaannya harus dikonversi terlebih dahulu menjadi alat bukti surat melalui sumpah jabatan atau dikuatkan dengan sumpah.⁹⁶ Begitu pula dengan kasus Agustay Handa May dan Margriet Christina Megawe, hasil pemeriksaan poligraf dipaparkan oleh ahli yang disumpah sehingga keterangan tentang hasil pemeriksaan poligraf tersebut bisa diterima oleh pengadilan dan dikategorikan menjadi alat bukti berupa keterangan ahli.⁹⁷

Pada contoh kasus Ziman, Neil Bantleman, Agustay Handa May, dan Margriet Christina Megawe di atas, hasil pemeriksaan poligraf terhadap mereka dikategorikan sebagai alat bukti surat maupun alat bukti berupa keterangan ahli. Majelis hakim, baik di tingkat pertama maupun di tingkat banding, mempertimbangkan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti dalam menyatakan kebersalahan mereka. Majelis hakim yang mengadili perkara Ziman maupun perkara Neil Bantleman menyatakan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti surat. Adapun petikan pertimbangan hakim terkait hasil pemeriksaan poligraf pada putusan Ziman dan Neil Bantleman, sebagai berikut dalam Tabel 1.

Sementara itu, majelis hakim yang mengadili perkara Agustay Handa May maupun perkara Margriet Christina Megawe mengkategorikan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti keterangan ahli. Adapun petikan pertimbangan hakim mengenai hasil pemeriksaan poligraf pada putusan Agustay Handa May dan Margriet Christina Megawe, sebagai berikut dalam Tabel 2.

94 New Mexico Supreme Court, *State v. Dorsey*, 539 P.2d 204 (N.M. 1975), 31 Juli 1975, diakses 13 Juli 2019, <https://www.courtlistener.com/opinion/1143182/state-v-dorsey/>

95 New Mexico Supreme Court, *Lee v. Martinez*, 96 P.3d 291 (N.M. 2004), 14 Juli 2004, diakses 13 Juli 2019, <https://www.courtlistener.com/opinion/2623542/lee-v-martinez/>

96 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, hlm. 27 dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, *supranote* 3, hlm. 14 dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *supranote* 6, hlm. 340

97 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 4, hlm. 215-216 dan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 5, hlm. 397

Tabel 1. Pertimbangan hakim pada putusan Ziman dan Neil Bantleman yang mengkategorikan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti surat.

Putusan	Pertimbangan Hakim
Putusan No. 229/Pid.Sus/2014/PN. Jkt/Tim atas nama Ziman	<p>“Menimbang bahwa oleh karena adanya kesamaan adanya bakteri <i>Clamdy trachomatis</i> yang ada pada terdakwa Ziman alias Oten, Suparmi alias Emi dan korban A, apalagi diperkuat dengan alat bukti surat berupa Berita Acara Pemeriksaan Laboratorium Kriminalistik Pusat Laboratorium Forensik No. Lab 293/FDF/2-13 tanggal 30 Oktober 2013 yang dilakukan oleh pemeriksa Ir. Suparnomo, Nurcholis ST, SH, dan Aji Fibrianto Arroys, ST menyimpulkan pernyataan bahwa terdakwa yang menyatakan tidak pernah memperkosa korban A dan tidak pernah memasukkan alat kelamin ke dalam vagina korban A adalah terindikasi bohong.”¹</p>
Putusan No. 242/Pid/2014/PT.DKI atas nama Ziman	<p>“...sedangkan sangkalan terdakwa tidak pernah memasukkan alat kelaminnya ke dalam kelamin A tidak dapat diterima, hal tersebut didukung oleh Uji Poligraf No. Lab 2934/FDF/2013, dengan pertanyaan apakah kamu pernah memasukkan alat kelamin ke vagina A, jawaban terdakwa tidak adalah merupakan terindikasi berbohong.”²</p>
Putusan No. 1236/Pid.Sus/2014/PN. Jkt.Sel atas nama Neil Bantleman	<p>“Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan Poligraf terhadap subjek Neil Bantleman Nomor Lab: 2188/FDF/2014 dengan kesimpulan: subjek dalam menjawab pertanyaan yang relevan Bab IV.5 “kasus pencabulan M, D dan Ax, apakah anda memasukkan alat kelamin anda ke dubur ketiga anak ini?” subjek menjawab “tidak”, menunjukkan “terindikasi berbohong (Deception indicated)”.³</p> <p>“Atas pertanyaan “kasus pencabulan M, D, dan Ax, apakah anda memasukkan alat kelamin anda ke dubur ketiga anak ini? Subjek menjawab Tidak, menunjukkan Terindikasi berbohong (deception indicated). Menurut ahli, pertanyaan ini keliru karena “Tidak boleh ada 3 (tiga) nama dalam 1 (satu) pertanyaan tes poligraf yakni nama korban M, D & Ax, dikarenakan nanti tidak diketahui siapa korban yang sebenarnya telah disodomi oleh pelaku”, berarti sudah dapat dipastikan berdasarkan hasil tes poligraf dan keterangan ahli kalau Terdakwa itu berbohong atas pertanyaan ini, dan kendalanya hanyalah anak yang mana yang disodomi oleh Terdakwa, apakah itu M, D atau Ax? Jika demikian maka tidak masalah anak mana yang disodomi oleh Terdakwa, yang jelas dan sudah pasti adalah Terdakwa sudah terbukti melakukan sodomi terhadap anak-anak yang namanya tercantum dalam pertanyaan tersebut. Sehingga perbuatan sodomi yang dilakukan oleh Terdakwa sudah dikonfirmasi oleh ahli ini dan dapat digunakan untuk memperkuat pembuktian.”⁴</p>

1 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote 3*, hlm. 27

2 Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, *supranote 3*, hlm. 14

3 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *supranote 6*, hlm. 340

4 *Id.*, hlm. 345-346

Tabel 2. Pertimbangan hakim pada putusan Agustay Handa May dan Margriet Christina Megawe yang mengkategorikan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti keterangan ahli.

Putusan	Pertimbangan Hakim
Putusan No. 864/Pid.B/2015/PN.Dps atas nama Agustay Handa May	<p>“Menimbang bahwa selain hasil pemeriksaan psikiatrik dan psikologik terhadap saksi Margriet Christina Megawe (terdakwa dalam perkara terpisah), juga berdasarkan keterangan Ahli Poligraf Ir. Lukas Budi Santoso, M.Si, yang pernah melakukan pemeriksaan poligraf/lie detector terhadap 3 (tiga) orang subyek, yaitu: Andika Andakonda, Agustay Handa May, dan Margriet Christina Megawe, dalam kaitan dengan kasus pembunuhan E, maka setelah Agustay Handa May diperiksa dengan pertanyaan “APAKAH KAMU MEMBUNUH E” jawabannya “TIDAK”, dengan hasil analisa poligraf menunjukkan Agustay Handa May berkata “JUJUR” bahwa Agustay Handa May tidak membunuh E.”¹</p> <p>“Menimbang bahwa dari pendapat ahli tersebut, Majelis juga berpendapat bahwa dalam kaitan dengan hilangnya nyawa korban E, maka terdakwa Agustay Handa May bukan pelaku utamanya...”²</p>
Putusan No. 863/Pid.B/2015/PN.Dps atas nama Margriet Christina Megawe	<p>“Bahwa benar terhadap pertanyaan yang sama juga diajukan kepada Terdakwa “APAKAH SAUDARA MEMBUNUH E” jawabannya “TIDAK”, akan tetapi dari jawaban Terdakwa tersebut tidak bisa dianalisa apakah jujur atau tidak, hal tersebut jarang dan bisa saja terjadi dikarenakan subyek tidak stabil dan subyek melakukan perlawanan dari fisiknya.”³</p> <p>“Bahwa benar menurut keterangan ahli poligraf untuk pemeriksaan berikutnya Terdakwa menolak untuk diperiksa lagi.”⁴</p> <p>Bahwa benar seseorang yang menolak diperiksa dengan Lie Detector karena dia membela diri atau takut akan sesuatu.”⁵</p> <p>“Menimbang bahwa dalam kaitan dengan pembunuhan korban E, maka Agustay Handa May bukan pelakunya, sedangkan Terdakwa yang tidak mau dilakukan pemeriksaan poligraf lanjutan, mengindikasikan Terdakwa telah berbohong atas pernyataan kalau dirinya bukan sebagai pelaku pembunuhan terhadap korban.”⁶</p>

1 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, supranote 4, hlm. 215-216

2 *Id.*

3 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, supranote 5, hlm. 397

4 *Id.*

5 *Id.*

6 *Id.*

Pertimbangan hakim pada tabel 2 dan tabel 3 di atas menunjukkan bahwa hasil pemeriksaan poligraf yang dilakukan oleh pemeriksa poligraf dikategorikan menjadi alat bukti surat maupun keterangan ahli oleh penyidik, penuntut umum, maupun majelis hakim. Apabila mengacu pada KUHP, baik surat maupun keterangan ahli merupakan alat bukti yang sah, sehingga menurut Yahya Harahap, dualisme pengkategorian tersebut tidak perlu dipermasalahkan karena keduanya memiliki kekuatan pembuktian yang bebas dan tidak mengikat.⁹⁸ Artinya, hakim bebas memilih apakah hasil pemeriksaan poligraf oleh pemeriksa poligraf tersebut mau dikategorikan sebagai alat bukti surat, keterangan ahli, atau tidak dipertimbangkan sama sekali oleh majelis hakim.

Akan tetapi, apabila ditelisik lebih jauh, hasil pemeriksaan poligraf, baik dalam bentuk alat bukti surat maupun keterangan ahli, sesungguhnya berasal dari analisis pemeriksa poligraf terhadap tersangka dan hasil analisisnya dituangkan dalam bentuk laporan. Dengan demikian, sebelum mengkategorikan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti surat atau keterangan ahli, penting untuk ditelaah terlebih dahulu apakah pemeriksaan poligraf terhadap tersangka sudah dilakukan dengan prosedur yang benar dan memenuhi standar.

Tidak seperti di New Mexico yang sudah punya pengaturan soal pemeriksaan poligraf, Indonesia memang belum memiliki peraturan terkait pemeriksaan poligraf. Namun, apabila Indonesia ingin mengakui hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan seperti di New Mexico, terlepas bukti ilmiah tersebut akan dikategorikan sebagai alat bukti surat atau alat bukti keterangan ahli, setidaknya perlu ada standar dalam melakukan pemeriksaan poligraf, terutama terkait kualifikasi pemeriksa poligraf. Berdasarkan *Rule 11-707 New Mexico Rules of Evidence*, seorang pemeriksa poligraf setidaknya memiliki kualifikasi minimum berupa minimal 5 tahun pengalaman dalam administrasi atau interpretasi ujian poligraf atau pelatihan akademik yang setara serta berhasil menyelesaikan setidaknya 20 jam pendidikan berkelanjutan di bidang pemeriksaan poligraf selama periode 12 bulan sebelum mengelola atau menafsirkan ujian poligraf.⁹⁹

Standar kualifikasi seorang pemeriksa poligraf dikemukakan pula oleh beberapa ahli. Menurut Judy Hails, pemeriksa poligraf harus melalui enam bulan *training* karena keahlian dan keterampilan dari pemeriksa poligraf merupakan kunci dari validitasnya sebagai bukti ilmiah.¹⁰⁰ Sementara itu, Thomas J. Gardner dan Terry M. Anderson menyatakan bahwa seseorang baru bisa disebut sebagai ahli poligraf dan dapat memberikan keterangan di pengadilan, apabila: (1) terlatih di bidang *science* atau teknologi, (2) memiliki pengetahuan, *training*, dan pengalaman dalam mengetes suatu zat, (3) jika *scientist* melakukan tes yang cocok terhadap suatu zat, atau (4) memberikan keterangan di pengadilan berdasarkan keahlian, pengetahuan, dan pengalamannya.¹⁰¹

98 M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 303

99 New Mexico Rules of Evidence, Rule 11-707-Polygraph Examinations, *supranote* 92

100 Judy Hails, *supranote* 81, hlm. 159

101 Thomas J. Gardner and Terry M. Anderson, *supranote* 79, hlm. 374

Pemeriksaan poligraf terhadap Ziman¹⁰², Neil Bantleman¹⁰³, Agustay Handa May¹⁰⁴, maupun Margriet Christina Megawe¹⁰⁵ dilakukan oleh penyidik dari kepolisian, yaitu Ir. Lukas Budi Santoso, M.Si, Ir. Suparnomo, Nurkolis ST, SH, dan Aji Fibrianto, ST. Saat memberikan keterangan sebagai ahli perkara Neil Bantleman di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Lukas Budi Santoso menyatakan bahwa ia menerima pelatihannya dalam penggunaan mesin poligraf di Singapura tahun 2003 selama 3 bulan dengan jumlah 380 jam.¹⁰⁶ Sementara itu, Nurkolis yang turut serta membuat pertanyaan untuk pemeriksaan poligraf terhadap Neil Bantleman, menyatakan bahwa ia telah mengikuti sejumlah pelatihan terkait pemeriksaan poligraf, antara lain pelatihan dari sekolah poligraf di Malaysia selama sebulan pada 2013 dan pelatihan poligraf di Canada tahun 2016 selama dua minggu.¹⁰⁷ Di samping itu, pada 2018, Nurkolis menjadi anggota asosiasi poligraf Singapura yang menginduk pada asosiasi poligraf Amerika.¹⁰⁸ Sedangkan Lukas Budi Santoso, menurut Nurkolis, juga merupakan anggota asosiasi poligraf Singapura sejak 2017.¹⁰⁹

Pada persidangan Ziman di Pengadilan Negeri Jakarta Timur, Nurkolis dihadirkan sebagai ahli oleh penuntut umum untuk memberikan keterangan tentang pemeriksaan poligraf terhadap Ziman.¹¹⁰ Terkait hal itu, penasihat hukum Ziman mengkritisi keahlian Nurkolis yang bukan di bidang psikologi forensik serta sertifikasi yang diperolehnya sebagai ahli yang melakukan pemeriksaan poligraf, dengan hanya melalui pelatihan selama satu minggu di Mabes Polri.¹¹¹ Para pemeriksa poligraf di Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri mengakui hal tersebut.¹¹² Menurut Suparnomo, dari awal menggunakan poligraf, para pemeriksa poligraf di Mabes Polri memang berlatar belakang pendidikan dasar teknik, baik teknik mesin, teknik fisika, maupun teknik kimia karena pemeriksaan poligraf menggunakan mesin dalam melihat, membaca, dan menganalisis perubahan reaksi tubuh.¹¹³ Meskipun begitu, para pemeriksa poligraf tersebut mengakui bahwa dalam melakukan pemeriksaan poligraf, dibutuhkan pula keahlian lain, terutama psikologi, dan mereka sudah mewacanakan untuk mempelajari psikologi dalam melakukan pemeriksaan poligraf.¹¹⁴ Di sisi lain, KUHAP juga tidak mengatur secara eksplisit mengenai kualifikasi ahli yang dihadirkan di persidangan, asalkan ia dianggap memiliki keahlian khusus dalam bidang keahliannya serta

102 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote* 3, hlm. 27

103 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *supranote* 6, hlm. 280

104 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 4, hlm. 215-216

105 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 5, hlm. 397

106 Pledooi atas nama Terdakwa Neil Bantleman, *supranote* 40, hlm. 289

107 Wawancara dengan Nurkolis, S.T., S.H., Pemeriksa Poligraf Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri, 5 Agustus 2019 pukul 07.30 WIB di Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri.

108 *Id.*

109 *Id.*

110 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, *supranote* 3, hlm. 17-18

111 Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Kontra Memori Banding atas nama Terdakwa Ziman alias Oten*, 11 September 2004, hlm. 9

112 Wawancara dengan Ir. Suparnomo, Nurkolis, ST, SH, dan Aji Fibrianto, ST, Pemeriksa Poligraf Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri, 5 Agustus 2019 pukul 07.30 WIB di Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri.

113 Wawancara dengan Ir. Suparnomo, Pemeriksa Poligraf Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri, 5 Agustus 2019 pukul 07.30 WIB di Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri.

114 *Id.*

keterangan yang diberikannya berdasarkan pengetahuan dalam bidang keahliannya, maka keterangannya sebagai ahli poligraf akan dinilai sah dan meyakinkan oleh majelis hakim.¹¹⁵

Selain kualifikasi pemeriksa poligraf, standar lain yang tak boleh luput dalam melakukan pemeriksaan poligraf adalah kondisi ruangan dan orang yang berada di dalam ruangan, karena hal tersebut turut menentukan hasil pemeriksaan poligraf.¹¹⁶ Pemeriksaan poligraf wajib dilakukan dalam ruangan khusus dengan suasana tenang, terbebas dari kebisingan dari luar.¹¹⁷ Polisi tidak boleh berada di dalam ruangan selama pemeriksaan berlangsung.¹¹⁸

Pemeriksaan poligraf terhadap Neil Bantleman dilakukan dalam ruangan kecil berukuran 5x3 meter tertutup, ada kursi, meja, komputer, dan alat poligraf.¹¹⁹ Pemeriksa poligraf yang bertanya kepada Neil Bantleman berasal dari penyidik kepolisian dan ia didampingi penerjemah.¹²⁰ Pengacara hanya dapat melihat proses pemeriksaan poligraf dari CCTV dan tidak dapat mendengar audionya.¹²¹ Ketika dikonfirmasi, salah satu pemeriksa poligraf dari Mabes Polri, Aji Fibrianto, ST, menyatakan bahwa pengacara terperiksa memang tidak boleh masuk ke dalam ruang pemeriksaan karena selama proses pemeriksaan sudah direkam menggunakan video dan ada suara yang bisa dilihat dan didengar juga nantinya oleh pengacara terperiksa.¹²² Meskipun begitu, ia mengakui kondisi ruangan tersebut belum memenuhi standar karena mereka belum menempati gedung yang permanen.¹²³

Berdasarkan gambaran pemeriksaan poligraf yang dilakukan terhadap Neil Bantleman maupun kualifikasi pemeriksa poligraf yang memeriksa Ziman, Neil Bantleman, Agustay Handa May, dan Margriet Christina Megawe, diperoleh kesimpulan bahwa pemeriksaan poligraf di Indonesia belum memiliki standar dalam melakukan pemeriksaan poligraf seperti yang dimiliki New Mexico melalui *Rule of Evidence 11-707*. Jika pemeriksaan poligraf belum memiliki standar yang sudah ditetapkan, misalnya kualifikasi minimum pemeriksa poligraf, maka hal itu akan mempengaruhi pemeriksaan poligraf yang dilakukannya. Kelemahan dari pemeriksaan poligraf ini akan mempengaruhi tingkat validitasnya, yang kemudian berpengaruh pula terhadap penggunaan hasil pemeriksaannya sebagai bukti ilmiah di pengadilan.

3.5. Keabsahan Hasil Pemeriksaan Poligraf

Di atas sudah dibahas mengenai prosedur pemeriksaan poligraf yang mengandalkan perubahan fisik tubuh dalam mengindikasikan orang yang diperiksa berbohong atau tidak. Apabila hasil pemeriksaan tersebut dijadikan sebagai bukti di persidangan, hal tersebut

115 M. Yahya Harahap, *supranote* 108, hlm. 301

116 Judy Hails, *supranote* 81, hlm. 159

117 *Id.*

118 *Id.*

119 Pleddooi atas nama Terdakwa Neil Bantleman, *supranote* 40, hlm. 209

120 *Id.*, hlm. 381

121 *Id.*, hlm. 291

122 Wawancara dengan Aji Fibrianto, ST, Pemeriksa Poligraf Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri, 5 Agustus 2019 pukul 07.30 WIB di Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri.

123 *Id.*

berpotensi melanggar hak-hak tersangka/terdakwa, antara lain hak untuk diam¹²⁴, prinsip tidak menyalahkan diri sendiri¹²⁵, maupun hak atas praduga tidak bersalah. Sebelum dielaborasi lebih jauh mengenai hak tersebut, ada baiknya dibahas terlebih dahulu konsep hak atas praduga tidak bersalah, hak untuk tidak memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya (prinsip tidak menyalahkan diri sendiri), dan hak untuk tetap diam.

Pada dasarnya, praduga tidak bersalah memiliki dua aspek, pertama, praduga tidak bersalah untuk mencegah penghukuman terhadap orang yang tidak bersalah, dan kedua, praduga tidak bersalah sebagai cara memperlakukan terdakwa sebelum ia dinyatakan bersalah.¹²⁶ Aspek pertama terkait dengan hasil dari proses pembuktian, yaitu praduga tidak bersalah sebagai mekanisme pembuktian yang mencegah penuntutan yang salah terhadap terdakwa yang diduga bersalah. Jadi, kewajiban utama dari aspek ini adalah melindungi orang yang tidak bersalah dari tuntutan yang dituduhkan kepadanya.¹²⁷ Sementara itu, aspek kedua berkaitan dengan kegiatan memberikan perlindungan kepada terdakwa untuk diperlakukan tidak bersalah sampai ia terbukti bersalah. Aspek ini menuntut lebih dari sekadar melindungi terdakwa dari dakwaan yang salah, melainkan bagaimana melindungi martabat individu dari kekuasaan negara dengan cara memperlakukan seseorang tidak bersalah pada seluruh tahapan sistem peradilan pidana.¹²⁸

Meskipun praduga tidak bersalah memiliki dua aspek yang berbeda, namun kedua aspek itu saling berhubungan dalam rangka melindungi individu yang sedang berhadapan dengan kekuatan negara.¹²⁹ Komisi Hak Asasi Manusia pun sudah memasukkan kedua aspek praduga tidak bersalah tersebut ke dalam *General Comment* No. 13 (21) 1984:

*“By reason of the presumption of innocence, the burden of proof of the charge is on the prosecution and the accused has benefit of the doubt. No guilt can be presumed until the charge has been proved beyond reasonable doubt. Further, the presumption of innocence implies a right to be treated in accordance with this principle. It is therefore a duty for all public authorities to refrain from prejudging the outcome of the trial.”*¹³⁰

Dengan demikian, hak atas praduga tidak bersalah membuat seluruh jenis paksaan dalam proses investigasi oleh pihak berwenang, seperti penyadapan, pengambilan sampel darah, penangkapan, interogasi, hingga penahanan, tidak boleh dilakukan sampai ada

124 Robert Grime, *supranote* 68, hlm. 144

125 Edgar A. Jones Jr., *supranote* 54 hlm. 182

126 John D. Jackson dan Sarah J. Summers, *The Internationalisation of Criminal Evidence: Beyond the Common Law and Civil Law Traditions*, (New York: Cambridge University Press, 2012), hlm. 205

127 *Id.*, hlm. 202-204

128 *Id.*, hlm. 205

129 *Id.*

130 General Comment 13/21, UN. Doc. A/39/40, UN General Assembly Report of the Human Rights Committee, (New York: United Nations, 1984), hlm. 144. Terjemahan bebas: “Berdasarkan praduga tidak bersalah, beban pembuktian berada pada penuntut umum dan terdakwa mendapat keuntungan dari hal tersebut. Tidak seorangpun dapat dinyatakan bersalah sampai tuduhan yang diberikan kepadanya terbukti tanpa keraguan. Lebih lanjut, praduga tidak bersalah menuntut hak untuk diperlakukan sesuai dengan prinsip ini. Oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban bagi seluruh otoritas publik untuk menahan diri dari prasangka terhadap hasil persidangan.”

bukti yang cukup kuat untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut.¹³¹ Di dalam regulasi Indonesia, praduga tidak bersalah dapat dijumpai pada penjelasan umum butir 3 huruf c KUHAP¹³², Pasal 8 UU Kekuasaan Kehakiman¹³³, dan tersirat dalam Pasal 66 KUHAP.¹³⁴

Guna menghindari perolehan bukti yang merugikan terdakwa, maka penting untuk menekankan hubungan antara praduga tidak bersalah dengan hak terdakwa untuk tidak memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya (tidak menyalahkan diri sendiri).¹³⁵ Hal mendasar dari hak atas praduga tidak bersalah adalah hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri.¹³⁶ Hak ini dijamin dalam Pasal 14 ayat (3) huruf g ICCPR, bahwa saat menghadapi tuduhan tindak pidana, terdakwa berhak untuk tidak dipaksa memberikan keterangan yang akan memberatkan atau merugikan dirinya sendiri maupun mengaku dirinya bersalah.¹³⁷ Di Indonesia, hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri diatur dalam Pasal 52 KUHAP¹³⁸ dan Pasal 117 ayat (1) KUHAP¹³⁹, sebagaimana tercermin secara tidak langsung dan implisit sifatnya pada Pasal 66 KUHAP¹⁴⁰ dan Pasal 189 ayat (3) KUHAP.¹⁴¹

Konvensi terhadap penyiksaan sangat terkait dengan hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri, dengan penekanan oleh Komisi Hak Asasi Manusia bahwa hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri lebih luas cakupannya.¹⁴² Metode untuk menyiksa terdakwa sering digunakan dalam rangka memaksa terdakwa mengaku atau bersaksi memberatkan dirinya sendiri.¹⁴³ Selain itu, hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri juga harus dipahami bahwa tidak dibenarkan adanya penekanan fisik atau psikologis, langsung maupun tidak langsung, dari otoritas investigasi kepada terdakwa dengan maksud untuk mendapatkan pengakuan bersalah dari terdakwa.¹⁴⁴

Hak untuk tetap diam selama proses penyidikan maupun persidangan merupakan bagian dari hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri.¹⁴⁵ Setiap orang yang dituduh melakukan kejahatan akan berada pada posisi dimana kebebasannya untuk tidak berbicara sangat dibatasi.¹⁴⁶ Situasi tersebut yang membuat orang yang dituduh bersalah harus tetap terlindungi haknya untuk tetap diam selama proses pemeriksaan maupun di pengadilan.¹⁴⁷ Di

131 John D. Jackson dan Sarah J. Summers, *supranote* 136, hlm. 206

132 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, *supranote* 15

133 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, *supranote* 86

134 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, *supranote* 15

135 John D. Jackson dan Sarah J. Summers, *supranote* 136, hlm. 240

136 Amnesty International, *Fair Trial Manual, Second Edition*, (London: Amnesty International Publications, 2014), hlm. 129

137 International Covenant on Civil and Political Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, entry into force 23 March 1976

138 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 52, *supranote* 15

139 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 117 ayat (1), berbunyi, "Keterangan tersangka dan atau saksi kepada penyidik diberikan tanpa tekanan dari siapa pun dan atau dalam bentuk apapun."

140 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 66

141 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 189 ayat (3)

142 John D. Jackson dan Sarah J. Summers, *supranote* 136, hlm. 247

143 *Id.*

144 *Id.*

145 Amnesty International, *supranote* 146, hlm. 130

146 John D. Jackson dan Sarah J. Summers, *supranote* 136, hlm. 267

147 *Id.*

Indonesia, hak tersangka untuk berdiam diri dan tidak menjawab pertanyaan diakomodir oleh Pasal 52 KUHAP¹⁴⁸, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit. Selain itu, Andi Hamzah berpandangan bahwa, melalui asas akusator terbatas yang dianut oleh sistem hukum pidana Indonesia, maka tersangka memiliki kedudukan yang setara dengan penyidik, termasuk kebebasan dalam hal memberikan atau tidak memberikan keterangan (diam) pada tingkat penyidikan.¹⁴⁹

Dalam memenuhi hak-hak terdakwa tersebut, bukan berarti bahwa penyidik, penuntut umum, maupun majelis hakim di pengadilan sama sekali tidak bisa memperoleh keterangan dari terdakwa, namun yang menjadi penekanan adalah keterangan terdakwa tersebut harus bersumber pada kehendak bebas (*freewill*) atau diperoleh secara sukarela.¹⁵⁰ Keterangan yang diperoleh secara sukarela tersebut juga termasuk ketika melakukan pemeriksaan poligraf.

Pemeriksaan poligraf harus melalui persetujuan dari orang yang diperiksa dan persetujuan menjadi batal apabila pemeriksaan poligraf tidak bersifat sukarela, misalnya karena orang yang diperiksa tidak mendapatkan informasi utuh tentang pemeriksaan poligraf, terutama informasi yang berakibat buruk pada dirinya, atau karena orang yang diperiksa merasa takut dengan konsekuensi yang diterimanya ketika tidak melakukan pemeriksaan poligraf.¹⁵¹ Di samping itu, segala persiapan maupun peralatan dalam pemeriksaan poligraf merupakan bagian dari pembujukan terhadap orang yang diperiksa agar takut dan mengaku, sehingga pemeriksaan poligraf menjadi tidak bersifat sukarela.¹⁵²

Konsen atau persetujuan sebelum seseorang diperiksa menggunakan poligraf merupakan isu penting bagi Adrianus Eliasta Meliala, kriminolog dan psikolog forensik, terutama terkait kasus-kasus di Indonesia yang menggunakan pemeriksaan poligraf dan hasil pemeriksaannya dibawa ke pengadilan.¹⁵³ Menurutnya, konsen yang dimintakan kepada tersangka adalah konsen yang bias karena mereka memiliki beban dan tidak leluasa dalam menentukan pilihan, tidak seperti orang bebas ketika diminta persetujuan.¹⁵⁴ Nurkolis, pemeriksa poligraf dari Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri, menimpali hal itu dengan sederhana. Ia mengatakan bahwa seseorang yang akan diperiksa menggunakan poligraf pasti dimintai persetujuannya terlebih dahulu, dan apabila ia menolak, maka pemeriksaan tidak akan dilakukan.¹⁵⁵

Hal itu dialami Neil Bantleman, terpidana kasus pencabulan anak dengan hukuman 11 tahun penjara¹⁵⁶ dan mendapat grasi dari Presiden Joko Widodo pada 19 Juni 2019.¹⁵⁷ Dalam *pledooi* tim kuasa hukumnya, disebutkan bahwa Neil Bantleman menandatangani persetujuan untuk tes poligraf, namun ia tidak pernah diberitahu bahwa tes tersebut akan

148 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 52, *supranote* 15

149 Andi Hamzah, *supranote* 72, hlm. 71

150 *Id.*, hlm. 34

151 Edgar A. Jones Jr., *supranote* 54, hlm. 163

152 Robert Grime, *supranote* 68, hlm. 146

153 Wawancara dengan Prof. Adrianus Eliasta Meliala, M.Si, M.Sc, Ph.D., 8 Juli 2019 pukul 19.30 di Ombudsman Republik Indonesia

154 *Id.*

155 Wawancara dengan Nurkolis, *supranote* 243

156 Putusan Mahkamah Agung, *supranote* 6, hlm. 81

157 "Alasan Kemanusiaan Bikin Jokowi Ampuni Neil Bantleman", *supranote* 19

digunakan di persidangan.¹⁵⁸ Edgar Jones mengatakan bahwa pemeriksaan poligraf menjadi tidak bersifat sukarela apabila orang yang diperiksa tidak mendapatkan informasi utuh tentang pemeriksaan poligraf, mulai dari prosedur, teknik, dampak, hingga konsekuensi dari pemeriksaan poligraf tersebut.¹⁵⁹ Dengan demikian, pemeriksaan poligraf yang tidak bersifat sukarela yang terjadi pada Neil Bantleman tersebut seharusnya mengakibatkan hasil pemeriksaannya tidak bisa digunakan sebagai alat bukti berupa keterangan ahli di persidangan untuk menyatakan kebersalahan Neil Bantleman.

Pada kasus Neil Bantleman, seandainya ia diberitahu bahwa hasil tes poligraf yang dilakukan kepada dirinya akan digunakan sebagai bukti di persidangan, apakah Neil Bantleman akan bersedia secara sukarela untuk menjalankan pemeriksaan poligraf, padahal ia mengetahui bahwa hasil pemeriksaan tersebut berpotensi untuk memberatkan dirinya sendiri saat pemeriksaan di persidangan. Pada kenyataannya, hasil pemeriksaan poligraf terhadap Neil Bantleman memang memberatkan dirinya karena berdasarkan pemeriksaan poligraf, ia dinyatakan terindikasi berbohong.¹⁶⁰ Jadi, pelanggaran terhadap hak untuk diberikan informasi secara utuh yang dialami oleh Neil Bantleman mengakibatkan terlanggar pula haknya untuk tidak menyalahkan diri sendiri serta haknya untuk tetap diam selama proses pemeriksaan maupun di pengadilan. Reaksi tubuh maupun jawaban yang diberikan Neil Bantleman atas pertanyaan dari pemeriksa poligraf selama proses pemeriksaan poligraf merupakan bentuk pelanggaran atas hak untuk tetap diam, jika pemeriksaan tersebut tidak dilakukan secara sukarela.

Dampak lebih luas dari semua itu adalah pelanggaran atas prinsip praduga tidak bersalah karena penggunaan hasil pemeriksaan poligraf sebagai alat bukti di persidangan pada kasus Neil Bantleman telah membuat ia dinyatakan secara sah dan meyakinkan oleh majelis hakim bersalah melakukan pencabulan terhadap anak dan dipidana 11 tahun penjara. Dengan kata lain, penggunaan hasil pemeriksaan poligraf yang ternyata tidak bersifat sukarela tersebut tidak berhasil mencegah penghukuman terhadap Neil Bantleman sehingga melanggar haknya untuk tidak dinyatakan bersalah dalam pemeriksaan di persidangan.

Mengenai persetujuan untuk melakukan pemeriksaan poligraf, jika Neil Bantleman setuju diperiksa dengan poligraf meskipun tidak diberikan informasi utuh kepadanya, hal berbeda dialami oleh Margriet Christina Megawe. Ketika diperiksa menggunakan poligraf untuk kedua kalinya, Margriet tidak bersedia atau menolak, setelah pada pemeriksaan pertama hasil pemeriksaannya tidak stabil sehingga pemeriksa tidak bisa membaca dan menginterpretasikan grafiknya.¹⁶¹ Akan tetapi, penolakan Margriet Christina Megawe terhadap pemeriksaan poligraf justru dipertimbangkan oleh majelis hakim sebagai pertimbangan yang memberatkan baginya. Menurut majelis hakim, seseorang yang menolak diperiksa dengan poligraf karena dia membela diri atau takut akan sesuatu, sehingga penolakan tersebut mengindikasikan bahwa ia telah berbohong atas pernyataan kalau dirinya

158 Hotman Paris Hutapea, *Memori Banding atas nama Terdakwa Neil Bantleman*, 29 April 2015, *supranote* 42, hlm. 382

159 Edgar A. Jones Jr., *supranote* 54, hlm. 163

160 Hotman Paris Hutapea, *Memori Banding atas nama Terdakwa Neil Bantleman*, 29 April 2015, *supranote* 42, hlm. 215.

161 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 5, hlm. 77

bukan sebagai pelaku pembunuhan terhadap korban.¹⁶²

Hal sebaliknya dialami oleh Agustay Handa May. Majelis hakim yang memeriksa perkara Agustay berpendapat bahwa dalam kaitan dengan hilangnya nyawa korban, Agustay bukanlah pelaku utamanya.¹⁶³ Salah satu pertimbangan majelis hakim berupa hasil analisa poligraf yang diterangkan oleh ahli poligraf Lukas Budi Santoso, yang menunjukkan bahwa Agustay Handa May berkata jujur bahwa ia tidak membunuh korban.¹⁶⁴

Tabel berikut ini menyajikan hak-hak tersangka/terdakwa pada kasus Neil Bantleman, Ziman, Margriet Christina Megawe, dan Agustay Handa May yang dilanggar terkait prosedur pemeriksaan poligraf terhadap mereka.

Tabel 3. Hak-hak yang dilanggar pada kasus Neil Bantleman, Ziman, Margriet Christina Megawe, dan Agustay Handa May terkait prosedur pemeriksaan poligraf.

Isu	Neil Bantleman	Ziman	Margriet Christina Megawe	Agustay Handa May
Keterangan tersangka/terdakwa diperoleh secara sukarela	X	√	x	√
Persetujuan dalam melakukan pemeriksaan poligraf dari tersangka/terdakwa	√	√	x	√
Tersangka/terdakwa mendapatkan informasi utuh terkait prosedur, teknik, konsekuensi, dan dampak dari pemeriksaan, termasuk yang berakibat buruk pada dirinya	X	X	x	x
Pendampingan dari penasihat hukum pada saat pemeriksaan poligraf	X	X	x	x
Tersangka/terdakwa memberikan keterangan secara bebas, tanpa tekanan dari siapapun atau dalam bentuk apapun	X	X	x	x

Dalam mempertimbangkan keabsahan hasil pemeriksaan poligraf untuk dihadirkan sebagai bukti ilmiah di persidangan, seharusnya aparat penegak hukum tidak hanya mengandalkan syarat-syarat sahnya alat bukti, seperti yang sudah diatur dalam KUHAP. Hal itu disebabkan dalam mengatur syarat sah keterangan ahli, misalnya, KUHAP masih belum cukup eksplisit mengatur tentang kualifikasi ahli yang dihadirkan di persidangan, dalam hal ini ahli yang melakukan pemeriksaan poligraf. Hal itu dapat berdampak pada potensi terlanggarnya hak-hak tersangka/terdakwa. Oleh karena itu, hak-hak tersangka/terdakwa pada tabel di atas, yang merupakan bagian dari prinsip peradilan yang adil, khususnya hak untuk dianggap tidak bersalah, hak untuk tidak menyalahkan diri sendiri,

162 *Id.*, hlm. 397

163 Putusan Pengadilan Negeri Denpasar, *supranote* 4, hlm. 215-216

164 *Id.*

dan hak untuk tetap diam, sudah sepatutnya dijadikan sebagai landasan utama bagi aparat penegak hukum, khususnya majelis hakim, dalam mempertimbangkan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti di persidangan. Prinsip-prinsip itu juga sudah diatur dalam KUHAP, sehingga pelanggaran terhadap hak-hak tersebut mengakibatkan hasil pemeriksaan poligraf tidak memiliki nilai pembuktian dan tidak sah digunakan untuk menyatakan kebersalahan tersangka/terdakwa.

4. Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa hasil pemeriksaan poligraf seyogyanya berupa laporan tertulis yang dibuat oleh pemeriksa poligraf, berisi hasil beserta analisis tentang pemeriksaan poligraf yang dilakukan terhadap orang yang diperiksa. Oleh karena itu, kedudukan laporan tertulis hasil pemeriksaan poligraf tersebut dalam sistem pembuktian pidana di Indonesia adalah sebagai barang bukti, yang kemudian dapat dikategorikan menjadi alat bukti surat, keterangan ahli, atau petunjuk. Peraturan maupun putusan pengadilan yang berlaku di Indonesia mengamini bahwa hasil pemeriksaan poligraf merupakan barang bukti yang dapat dikategorikan menjadi alat bukti surat, keterangan ahli, maupun petunjuk.

Secara umum, teknik pemeriksaan poligraf terdiri dari empat tahap, yaitu *pre-interview*, stimulasi, pertanyaan, dan hasil pemeriksaan poligraf berbentuk grafik yang diperoleh dari reaksi tubuh dan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang ditanyakan oleh pemeriksa poligraf. Dengan demikian, hasil pemeriksaan poligraf yang dipakai di persidangan sesungguhnya berasal dari interpretasi dan analisis dari pemeriksa poligraf terhadap tersangka yang melakukan pemeriksaan poligraf. Berkaitan dengan hal tersebut, menjadi penting diperhatikan apakah pemeriksaan poligraf terhadap tersangka sudah dilakukan sesuai prosedur yang benar dan memenuhi standar, karena jika tidak, maka hasil pemeriksaan poligraf tersebut menjadi tidak sah dan tidak punya nilai pembuktian di persidangan.

Indonesia belum mengatur prosedur dan standar dalam melakukan pemeriksaan poligraf. Sebagai perbandingan, negara bagian New Mexico yang juga mengakui hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di pengadilan, sudah memiliki peraturan terkait pemeriksaan poligraf, terutama terkait kualifikasi pemeriksa poligraf. Berdasarkan *Rule 11-707 New Mexico Rules of Evidence*, seorang pemeriksa poligraf setidaknya memiliki kualifikasi minimum berupa minimal 5 tahun pengalaman dalam administrasi atau interpretasi ujian poligraf atau pelatihan akademik yang setara serta berhasil menyelesaikan setidaknya 20 jam pendidikan berkelanjutan di bidang pemeriksaan poligraf selama periode 12 bulan sebelum mengelola atau menafsirkan ujian poligraf. Ir. Lukas Budi Santoso, M.Si, Ir. Suparnomo, Nurkolis, ST, SH, dan Aji Fibrianto, ST, yang melakukan pemeriksaan poligraf terhadap Ziman, Neil Bantleman, Agustay Handa May, dan Margriet Christina Megawe, belum memiliki kualifikasi seperti yang dimiliki New Mexico melalui *Rule of Evidence 11-707*.

Selain kualifikasi pemeriksa poligraf, faktor utama yang menentukan keabsahan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti di persidangan, yaitu prosedur dan teknik penggunaan

poligraf terhadap orang yang diperiksa, yang pada akhirnya akan menentukan apakah penggunaan poligraf tersebut berpotensi melanggar hak-hak mereka. Prosedur pemeriksaan poligraf mengandalkan perubahan reaksi tubuh maupun jawaban dari orang yang diperiksa atas pertanyaan-pertanyaan yang diberikan oleh pemeriksa poligraf, sehingga sudah sepatutnya prinsip-prinsip peradilan yang adil, antara lain pemeriksaan dilakukan secara sukarela, mendapat persetujuan dari orang yang diperiksa, pemeriksaan didampingi oleh penasihat hukum, dan orang yang diperiksa memberikan keterangan secara bebas, serta mendapatkan informasi utuh mengenai prosedur, teknik pemeriksaan, maupun segala dampak yang mungkin timbul dari pemeriksaan tersebut terhadap dirinya, dijadikan sebagai landasan utama bagi aparat penegak hukum, terutama majelis hakim, dalam mempertimbangkan hasil pemeriksaan poligraf sebagai bukti ilmiah di persidangan. Jika prinsip-prinsip tersebut tidak diterapkan, maka hasil pemeriksaan poligraf tersebut menjadi tidak sah dan tidak punya nilai pembuktian di persidangan.

Referensi

Buku dan Jurnal

- Amnesty International. *Fair Trial Manual, Second Edition*. London: Amnesty International Publications, 2014.
- Brown, Jennifer M. and Elizabeth A. Campbell. *The Cambridge Handbook of Forensic Psychology*. UK: Cambridge University Press, 2010.
- Constanzo, Mark. *Aplikasi Psikologi dalam Sistem Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Gale, Anthony. *The Polygraph Test Lies, Truth, and Science*. London: Sage Publications, 1988.
- Gardner Thomas J. and Terry M. Anderson. *Criminal Evidence: Principles and Cases*. USA: Thomson Wadsworth, 2007.
- Hails, Judy. *Criminal Evidence*. USA: Wadsworth Cengage Learning, 2005.
- Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Jackson, John D. dan Sarah J. Summers. *The Internationalisation of Criminal Evidence: Beyond the Common Law and Civil Law Traditions*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Kitaeaf, Jack. *Forensic Psychology*. College Park: University of Maryland, 2011. Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Helly Prajitno Soetjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto. *Psikologi Forensik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- National Research Council of the National Academies of Sciences. *The Polygraph and Lie Detection*. Washington DC: The National Academies Press, 2003.
- Sihombing, Uli Parulian. *Hak atas Peradilan Yang Adil Yurisprudensi Pengadilan HAM Eropa, Komite HAM PBB, dan Pengadilan HAM Inter-Amerika*. Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008.
- Vrij, Aldert. *Detecting Lies and Deceit: Pitfalls and Opportunities*. UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2008.

Tesis

- Monica, Dona Raisa. "Penggunaan Alat Bantu Pendeteksi Kebohongan (Lie Detector) dalam Proses Penyidikan." Tesis Master. Universitas Lampung, Lampung, 2017. <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/pidana/article/view/1202>.

Skripsi

- Miftahuddin, Yahdi. "Penggunaan Lie Detector sebagai Alat Pendukung dalam Pengungkapan Pidana pada Tahap Penyidikan dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana." Skripsi Sarjana. Universitas Pasundan, Bandung, 2018. <http://repository.unpas.ac.id/33579/>.

- Nimpuno, R.M. Nasatya Danisworo. "Relevansi Penerapan Metode Deteksi Kebohongan (*Lie Detection*) dalam Psikologi Forensik untuk Kebutuhan Pembuktian Tindak Pidana Korupsi." Skripsi Sarjana. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2017. http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=94495&obyek_id=4
- Wijaksana, Agung. "Kekuatan Pembuktian Hasil Alat Pendeteksi Kebohongan di Pengadilan dihubungkan dengan KUHP dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Skripsi Sarjana. Universitas Pasundan, Bandung, 2017. <http://repository.unpas.ac.id/30445/>.

Peraturan Perundang-undangan

- International Covenant on Civil and Political Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, entry into force March 23, 1976.
- General Comment 13/21. UN. Doc. A/39/40. UN General Assembly Report of the Human Rights Committee. New York: United Nations, 1984.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permintaan Pemeriksaan Teknis Kriminalistik Tempat Kejadian Perkara dan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti kepada Laboratorium Forensik Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Rule 702. *Testimony by expert witnesses*. Diakses 30 Juli 2019. https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_702.
- New Mexico Rules of Evidence. *Rule 11-707-Polygraph Examinations*. 31 Desember 2013. Diakses 30 Juni 2019. <https://swrtc.nmsu.edu/files/2014/12/New-Mexico-Rules-of-Evidence.pdf>.

Putusan Pengadilan

- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Pidana. No. 229/Pid/Sus/2014/PN.JKT.TIM. *Ziman alias Oten*. 23 Juli 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Pidana. No. 242/Pid/2014/PT.DKI. *Ziman alias Oten*. 11 Desember 2014.
- Putusan Mahkamah Agung. Pidana. No. 905 K/Pid.Sus/2015. *Ziman alias Oten*. 13 Mei 2015.
- Putusan Pengadilan Negeri Denpasar. Pidana. No. 864/Pid.B/2015/PN.Dps. *Agustay Handa May*, 29 Februari 2016.
- Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar. Pidana. No. 13/Pid/2016/PT.Dps. *Agustay Handa May*, 28 April 2016.
- Putusan Pengadilan Negeri Denpasar. Pidana. No. 863/Pid.B/2015/PN.Dps. *Margriet Christina Megawe alias Tely*. 29 Februari 2016.
- Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar. Pidana. No. 12/Pid/2016/PT.Dps. *Margriet Christina Megawe alias Tely*. 9 Mei 2016.
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Pidana. No. 1236/Pid.Sus/2014/PN.Jkt.Sel. *Neil Bantleman alias Mr. B*. 2 April 2015.
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Pidana. No. 125/Pid/2015/PT.DKI. *Neil Bantleman alias Mr.B*. 10 Agustus 2015.
- Putusan Mahkamah Agung. Pidana. No. 2658K/Pid.Sus/2015. *Neil Bantleman alias Mr. B*. 24 Februari 2016.
- Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung. Pidana. No. 115PK/Pid.Sus/2017. *Neil Bantleman alias Mr. B*. 14 Agustus 2017.
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pidana. No. 777/Pid.B/2016/PN.JKT.PST. *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*. 27 Oktober 2016.
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Pidana. No. 393/PID/2016/PT.DKI. *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*. 7 Maret 2017.
- Putusan Mahkamah Agung. Pidana. No. 498K/PID/2017. *Jessica Kumala alias Jessica Kumala Wongso alias Jess*. 21 Juni 2017.
- New Mexico Supreme Court. *State v. Dorsey*. 539 P.2d 204 (N.M. 1975). 31 Juli 1975. Diakses 13 Juli 2019. <https://www.courtlistener.com/opinion/1143182/state-v-dorsey/>.
- New Mexico Supreme Court. *Lee v. Martinez*. 96 P.3d 291 (N.M. 2004). 14 Juli 2004. Diakses 13 Juli 2019. <https://www.courtlistener.com/opinion/2623542/lee-v-martinez/>.

Dokumen Hukum

- Hotman Paris Hutapea. *Memori Banding atas nama Terdakwa Neil Bantleman*. 29 April 2015.

Hotman Paris Hutapea. *Pleddoi atas nama Terdakwa Neil Bantleman*. 27 Maret 2015.

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. *Memori Banding atas nama Terdakwa Ziman alias Oten*. 15 Agustus 2014.

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. *Kontra Memori Banding atas nama Terdakwa Ziman alias Oten*. 11 September 2004.

Artikel

"The Polygraph Museum, John Larson's Breadboard Polygraph", *liet2me.net*, diakses 7 Juli 2019, <http://www.liet2me.net/thepolygraphmuseum/id16.html>.

"The Moment of Truth: New Mexico is the only state that finds polygraph results presumptively admissible". Colin Miller from Univ. of South Carolina School of Law. *lawprofessors.typepad.com*. 26 Februari 2008. Diakses 31 Juni 2019. <https://lawprofessors.typepad.com/evidenceprof/2008/02/new-mexico-poly.html>.

"Alasan Kemanusiaan Bikin Jokowi Ampuni Neil Bantleman. *Detik.com*. 15 Juli 2019. Diakses 15 Juli 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4625542/alasan-kemanusiaan-bikin-jokowi-ampuni-neil-bantleman>.

Wawancara

Wawancara dengan Prof. Adrianus Eliasta Meliala, M.Si, M.Sc, Ph.D. 8 Juli 2019 pukul 19.30 di Ombudsman Republik Indonesia.

Wawancara dengan Ir. Suparnomo. 5 Agustus 2019 pukul 07.30 di Pusat Laboratorium Forensik Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia.

Wawancara dengan Nurkolis, S.T., S.H. 5 Agustus 2019 pukul 07.30 di Pusat Laboratorium Forensik Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia.

Wawancara dengan Aji Fibrianto, S.T. 5 Agustus 2019 pukul 07.30 di Pusat Laboratorium Forensik Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia.

Telaah Yuridis Investasi Pemerintah Menyelamatkan UMKM Pariwisata Akibat Pandemi Covid-19

**Muhammad Faiz Aziz
Surti Handayani
Hidayatullah Muhammad Alamin Nasution**

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

E-mail: muhammad.aziz@jentera.ac.id;
surti.handayani@jentera.ac.id;
hidayatullah.nasution@jentera.ac.id

Abstract

The pandemic of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) has hit the tourism sector. It is due to lockdown imposed by many countries in restricting the entry of foreigners, prohibiting their citizens to travel and urging business to close their operations temporary. Not only large businesses, Micro Small and Medium Enterprises (MSMEs) are also affected. Incomes are decrease and stop. Laid off was forced to do. The government tries to save the economic situation by making policies in providing stimulus, incentives, and relaxation. Further, relaxation of social distancing is also set to recover the economy. However, it is still considered insufficient to save the MSMEs in this sectors. What MSMEs need are an injection of fresh capital with easy access and cheaper way so they can recover and restart their business. To solve the situation, it is needed to formulate regulation and policy that can save and recover this sector by providing government investment and financial assistance for MSMEs. This article is written to provide policy input in recovering MSMEs in the tourism sector.

Keyword: *Investment, Tourism, Creative Economy, Covid-19, MSMEs.*

1. Pendahuluan

Pariwisata merupakan sektor pendorong pertumbuhan sektor ekonomi lain. Pembukaan destinasi pariwisata baru dan pengembangannya dapat mendorong munculnya ekosistem pariwisata penunjang. Ekosistem dimaksud di antaranya meliputi: akomodasi, transportasi, dan kuliner serta sektor lain yang tidak terkait langsung, yaitu misalnya sektor kesehatan (penyediaan rumah sakit). Karakteristik sektor ini sebagai salah satu katalisator ekonomi global terbukti dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto sebesar US\$8,9 triliun atau setara dengan 10,3% PDB global per 2019. Sektor ini pun telah menyerap 330 juta tenaga kerja sampai dengan akhir 2019 secara global. Di Indonesia, sektor pariwisata berkontribusi 4,8 % terhadap PDB nasional per 2019 lalu. Sektor ini pun mampu menyerap tenaga kerja hingga 13 juta tenaga kerja per tahun yang sama.

Munculnya Pandemi *Corona Virus Disease 2019* atau yang dikenal dengan Covid-19 yang berasal dari Wuhan Tiongkok berefek terhadap dan memukul sektor pariwisata global dan hal seperti ini belum pernah terjadi sebelumnya (*unprecedented*).

Sektor pariwisata nasional pun pada akhirnya terkena dampak penyebaran virus ini ketika pasien pertama Covid-19 Indonesia diumumkan pada awal Maret 2020. Pemerintah pun kemudian memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019*. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 atau yang dikenal Gugus Tugas Covid-19 pun dibentuk. Kerja dari rumah atau *Work From Home* pun diberlakukan khususnya di Jakarta, kecuali sektor tertentu yang berdampak kepada pelayanan masyarakat. Pos-pos pemeriksaan PSBB (*check point*) pun kemudian dibuat dalam rangka membatasi pergerakan masyarakat. Larangan terbang dan mudik pun diberlakukan untuk mencegah penyebaran Covid-19 melalui Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 25/2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19. Dampaknya, tentu saja destinasi wisata menjadi sepi dan secara perlahan sektor pariwisata menjadi sektor yang paling terpuruk.

Dalam rangka penyelamatan ekonomi termasuk juga Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) termasuk sektor pariwisata, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perpu 1/2020) yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 2/2020. Sebagai peraturan pelaksanaannya, Pemerintah juga menerbitkan berbagai peraturan terkait di antaranya yaitu PP No. 23/2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penganan Pandemi Covid-19 dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan

Perekonomian Nasional an/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. (PP 23/2020) dan Peraturan Menteri Keuangan No. 53/PMK.03/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah (PMK 53/2020 Tata Cara Investasi Pemerintah) yang merupakan turunan dari PP No. 63/2019 tentang Investasi Pemerintah.

Bank Indonesia (BI) ataupun Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pun menerbitkan peraturan yang berdimensi perlindungan UMKM dari Covid-19 khususnya yang terkait dengan relaksasi kredit/pembiayaan bagi debitur terdampak (Peraturan OJK No. 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran Covid-19) dan insentif bagi bank yang menyediakan pendanaan bagi UMKM sektor tertentu atau prioritas dalam mendukung penanganan dampak ekonomi akibat COvid-19 (Peraturan Bank Indonesia No. 22//4/PBI/2020 tentang Insentif bagi Bank yang Memberikan Penyediaan Dana untuk Kegiatan Ekonomi Tertentu guna Mendukung Penanganan Dampak Perekonomian Akibat Wabah Virus Corona).

Munculnya kebijakan adaptasi normal baru yang diambil pemerintah diyakini juga dapat mendorong kontraksi ekonomi Indonesia dari beberapa bulan keterpurukan ekonomi khususnya pariwisata. Bahkan, ekonomi Indonesia diyakini pulih dalam waktu cepat setelah Tiongkok berdasarkan analisis dari Morgan Stanley dalam Asia Economic Mid Year Outlook.

Dari berbagai regulasi dan kebijakan tersebut, satu kebijakan yang menarik untuk dikaji adalah mengenai investasi pemerintah. Kebijakan ini membuka peluang sekaligus tantangan dalam menyelamatkan UMKM khususnya sektor pariwisata yang terpuruk. Tersedianya ketentuan investasi langsung (pemberian pinjaman, kerjasama investasi, dan investasi langsung lainnya) dalam PMK 53/2020 menarik untuk dikaji lebih dalam mengenai mekanisme pelaksanaannya. Begitupun, mekanisme pembiayaan bagi ultra mikro yang ada dalam PMK 95/PMK.02/2018 tentang Pembiayaan Ultra Mikro (PMK 95/2018). Mekanisme investasi demikian mempunyai kemiripan dengan mekanisme Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diberikan kepada individu yang membutuhkan bantuan. Mekanisme inilah sebetulnya yang diharapkan oleh pelaku UMKM khususnya level mikro dan kecil dimana mereka membutuhkan bantuan modal segar (*fresh capital*) agar bisa melakukan usahanya kembali (*restart the business*) dibandingkan stimulus dan insentif tertentu. Namun, model investasi pemerintah mempunyai skema tertentu yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam perjanjian investasinya termasuk dengan Operator Investasi Pemerintah (OIP), badan usaha, pemerintah daerah, dan Badan Layanan Umum (BLU) terkait investasi untuk menjaga ketepatan sasaran investasi. Tata Cara Investasi Pemerintah diatur untuk memberikan prospek dalam penyelamatan UMKM, namun juga berpotensi menimbulkan risiko tindak pidana dan wanprestasi UMKM atas dana-dana yang digelontorkan pemerintah.

Dari prospek dan tantangan, tentu saja muncul pertanyaan utama atas pengaturan investasi pemerintah dalam PP No. 63/2019, PP No. 23/2020, PMK 53/2020 dan PMK 95/2018, yaitu sejauh mana pengaturan investasi pemerintah ini bisa menjangkau sektor usaha dengan cepat, murah, tanpa birokrasi rumit dan langsung berdampak bagi penyelamatan UMKM khususnya sektor pariwisata tanpa harus melanggar peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal apa yang masih harus diimprovisasi dari kebijakan yang ada agar pelaku UMKM pariwisata dapat menjangkau bantuan atau pendanaan dengan cepat, murah,

tanpa birokrasi yang rumit. Artikel ini dibuat sebagai kajian atas regulasi investasi pemerintah untuk menelaah secara yuridis pengaturan investasi tersebut dan hal apa yang masih perlu diatur lebih lanjut dengan tujuan untuk mendorong pengaturan atau kebijakan pemerintah dalam penyelamatan UMKM secara cepat, mudah, dan murah. Untuk menjawab pertanyaan masalah tadi, kajian dibuat dengan ruang lingkup yaitu (1) pengaturan investasi pemerintah dalam menyelamatkan sektor usaha pariwisata akibat dampak Covid-19; (2) telaah kritis atas pengaturan investasi pemerintah; dan (3) pengaturan yang diperlukan lebih lanjut dalam penyelamatan UMKM pariwisata.

2. Metode Penelitian

Artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (*desktop study*) dan pendekatan normatif yuridis dan kualitatif. Metode penelitian kepustakaan digunakan mengingat bahwa telaahan atau kajian atas investasi pemerintah dapat dilakukan melalui penelusuran konsep, regulasi, implementasi melalui bahan-bahan sebagai berikut: (1) bahan hukum primer dalam peraturan perundang-undangan; (2) materi sekunder di antaranya dalam bentuk buku, jurnal akademik, berita, opini, kasus, dan laporan resmi; dan (3) materi tersier di antaranya dalam bentuk kamus dan ensiklopedia. Bahan-bahan ditelusuri, diidentifikasi, dikaji, dan diulas dalam rangka mendiskusikan kajian investasi pemerintah dalam penyelamatan UMKM sektor pariwisata yang hasilnya ditulis dalam artikel ini.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pengaturan Investasi Pemerintah dalam Menyelamatkan Sektor Usaha Pariwisata dari Dampak Negatif Pandemi Covid -19

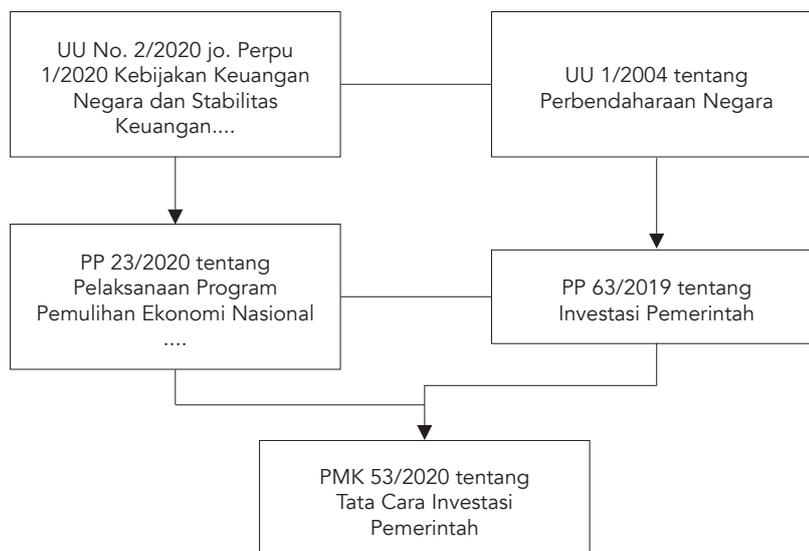
Pandemi Covid-19 telah membuat pemerintah memberlakukan karantina wilayah (*lockdown*) baik secara penuh, misalnya Tiongkok, Singapura, dan Italia, maupun sebagian, misalnya Indonesia. Adanya karantina wilayah ini menyebabkan ekonomi terhenti pada sebagian besar sektor, kecuali sektor tertentu yang prioritas misalnya sektor pangan, kesehatan, dan teknologi informasi. Salah satu sektor yang terkena dampak negatif dan paling parah dari Pandemi Covid-19 ini adalah pariwisata. Larangan dan pembatasan pergerakan orang dari satu wilayah ke wilayah lain dan kekhawatiran penyebaran penyakit telah menyebabkan sektor ini terpuruk cukup dalam. Seluruh destinasi wisata harus tutup. Sektor penunjang pariwisata pun ikut terperosok, misalnya transportasi, akomodasi, dan restoran. Bahkan, hotel sebagai sarana akomodasi wisata sempat digantikan fungsinya menjadi rumah sakit.

Di Indonesia, karantina wilayah, dikenal dengan PSBB, yang diberlakukan per wilayah provinsi cukup membuat sejumlah sektor usaha tutup. Akibat tidak adanya aktivitas ekonomi, penghasilan usaha menurun dan bahkan terhenti sama sekali. Namun, biaya pengeluaran dan konsumsi tidak mungkin terhenti, begitupun dengan kewajiban pembayaran angsuran atau cicilan. Pemerintah, BI, dan OJK sudah menyadari potensi krisis ekonomi yang mungkin terjadi kalau tidak langsung ditangani dan diambil kebijakan dalam penyelamatan ekonomi negara. Pengalaman krisis nasional 1998 dan krisis global 2008 memberikan pelajaran yang

mendalam bagi negara.

Pada Maret 2020 (bulan yang sama dengan kasus pertama Covid-19 terjadi), pemerintah menerbitkan Perpu 1/2020 dalam rangka penyelamatan ekonomi dan OJK menerbitkan Peraturan OJK No. 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perkonomian Nasional sebagai Kebijakan Countercyclical Dampak Penyebaran Covid-19 dalam rangka stimulus dan relaksasi pembayaran kredit atau pembiayaan bagi debitur yang terkena dampak Covid-19. Secara spesifik, kedua aturan ini saling melengkapi satu sama lain dan mencoba untuk menyelamatkan UMKM terdampak khususnya yang terkait dengan relaksasi pembayaran kembali kredit/pembiayaan dan relaksasi perpajakan khususnya Pajak Penghasilan (PPh) 21 untuk para pekerja sektor industri pengolahan maksimal Rp200 juta, pembebasan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) impor bagi sektor yang terdampak. Dalam Perpu 1/2020 juga dimungkinkan untuk pemerintah menerbitkan surat utang negara untuk pembiayaan penyelamatan ekonomi negara (*Pandemic Bond*) yang sebetulnya bisa difokuskan kepada penyelamatan UMKM termasuk pada sektor pariwisata, namun surat utang ini tidak jadi diterbitkan. Selain kedua aturan tadi dan sebagai pelaksanaan kebijakan penyelamatan, pemerintah kemudian menerbitkan PP No. 23/2020 dan PMK 53/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah. Peraturan ini mengatur mengenai mekanisme investasi pemerintah. Kedua aturan ini pun tidak dapat dipisahkan dari PP induknya yaitu PP No. 63/2019 tentang Investasi Pemerintah (PP Investasi Pemerintah) yang merupakan turunan dari UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara). Regulasi-regulasi ini saling bertautan satu sama lain dan mengisi pengaturan dalam upaya penyelamatan

Gambar 1. Tautan regulasi mengenai Investasi Pemerintah dalam penyelamatan UMKM dari dampak Pandemi Covid-19



perekonomian termasuk UMKM. Tautan tersebut tampak dari Gambar 1 berikut ini.

Dalam Perpu 1/2020 jo. UU 2/2020 dan PP No. 23/2020, pemerintah menjalankan program pemulihan ekonomi nasional dalam rangka penyelamatan ekonomi nasional. Program tadi bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya. Bentuk program pemulihan ekonomi nasional dijalankan melalui cara Penyertaan Modal Negara (PMN), penempatan dana dan/atau investasi pemerintah, dan/atau kegiatan penjaminan dengan skema yang ditetapkan pemerintah. Investasi pemerintah dapat dilaksanakan langsung oleh pemerintah dan/atau melalui lembaga keuangan, manajer investasi dan/atau lembaga lain yang ditunjuk pemerintah. Anggaran dalam melakukan investasi pemerintah diatur dengan perubahan postur dan/atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 54/2020 jo. Perpres 72/2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

Apa yang dimaksud dengan Investasi Pemerintah? PP Investasi Pemerintah mendefinisikan bahwa Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. PP ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 41 UU Perbendaharaan Negara yang mengatur soal investasi yang bisa dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Investasi haruslah dilaksanakan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, kewajaran dan kesetaraan, profesionalisme, dan kehati-hatian.

Menteri Keuangan menjadi otoritas yang berwenang dalam mengelola atau menatausahakan investasi pemerintah ini. Kewenangan Menteri Keuangan meliputi kewenangan regulasi, kewenangan supervisi, dan kewenangan operasional. Salah satu implementasi kewenangan ini adalah melalui pembentukan PMK 53/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah. PMK ini dibentuk, selain sebagai pelaksanaan PP 63/2019, juga dalam rangka mendukung pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional terkait dampak Pandemi Covid-19. Dalam pelaksanaan investasi pemerintah, Menteri Keuangan membentuk Komite Investasi Pemerintah (KIP) yang terdiri dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dari Kementerian Keuangan, kementerian teknis, auditor internal pemerintah, dan/atau tenaga ahli. KIP inilah yang akan melaksanakan kewenangan supervisi atas investasi pemerintah. Untuk kewenangan operasional, Menteri Keuangan menetapkan Operator Investasi Pemerintah untuk menjalankan operasional pengelolaan investasi. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan badan utama sebagai OIP. Namun demikian, Menteri Keuangan juga dapat menetapkan BLU lain, menunjuk BUMN dan/atau badan hukum lainnya sebagai OIP. Gambar 2 menunjukkan mengenai pelaksanaan kewenangan atas investasi pemerintah.

Dana investasi pemerintah disalurkan melalui OIP dari Rekening Investasi Bendahara Umum Negara (RIBUN). Pencairan ini dilakukan berdasarkan permohonan dari OIP. Sebagaimana disebutkan dalam paragraf sebelumnya, investasi pemerintah dilaksanakan dalam tiga bentuk yaitu saham, surat utang; dan/atau investasi langsung. Investasi dalam bentuk saham dilakukan terhadap saham yang tercatat dan/atau diperdagangkan di bursa

Gambar 2. Kewenangan Menteri Keuangan atas Investasi Pemerintah



efek dan juga pada saham yang tidak tercatat dan/atau tidak diperdagangkan tadi.¹ Investasi terhadap surat utang dilakukan terhadap surat utang dan/atau sukuk. Surat utang atau sukuk ini adalah surat utang/sukuk dengan peringkat *rating* paling rendah *investment grade* yang diterbitkan oleh: (1) pemerintah dan pemerintah daerah; (2) korporasi dan/atau badan hukum lainnya; (3) pemerintah negara lain; dan (4) korporasi/badan hukum asing.² Saham dan surat utang tadi dapat pula berbentuk instrumen surat berharga lainnya yang terkait dengan saham, surat utang, dan/atau surat berharga lainnya yang telah memiliki izin dan pengawasan dari lembaga yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Investasi pemerintah atas kedua instrumen surat berharga tadi haruslah didasarkan kepada nilai wajar efek. Pelaksanaan teknis investasi pemerintah berbentuk saham dan surat utang dapat dialihdayakan kepada manajer investasi dan dilakukan oleh wakil manajer investasi yang diakui OJK berdasarkan rekomendasi dari standar keahlian dan/atau sertifikasi profesi akuntansi di bidang investasi dan keuangan (*chartered financial analyst*) dari lembaga yang berwenang.

Sementara itu, investasi langsung dilakukan dengan mekanisme: (1) pemberian pinjaman; (2) kerjasama investasi; dan/atau (3) bentuk investasi langsung lainnya.³ Investasi langsung berupa pemberian pinjaman dapat digunakan untuk pembangunan di bidang infrastruktur dan bidang lainnya yaitu industri kreatif dan *startup*, dan/atau fasilitas pembiayaan/pendanaan. Pemberian pinjaman ini dapat dilakukan oleh OIP kepada BLU, badan usaha, dan/atau pemerintah daerah berdasarkan perjanjian pemberian pinjaman. Badan usaha disini meliputi BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta yang berbentuk perseroan terbatas, badan hukum asing, atau koperasi.⁴ Kerja sama investasi merupakan perjanjian investasi antara dua pihak atau lebih yang masing-masing pihak sepakat untuk melakukan investasi non permanen. Investasi non permanen meliputi:

1 PP No. 63/2019 tentang Investasi Pemerintah Pasal 7.

2 PP No. 63/2019 tentang Investasi Pemerintah jo. Pasal 46 PMK 53/2020 Tata Cara Investasi Pemerintah Pasal 8.

3 PMK 53/2020 Tata Cara Investasi Pemerintah Pasal 58.

4 PMK 53/2020 Tata Cara Investasi Pemerintah Pasal 1 angka 15.

(1) partisipasi saham (*equity participation*); (2) penyertaan melalui pembelian obligasi (*quasi equity participation*); dan (3) pembiayaan berdasarkan pembagian atas hasil usaha (*profit/revenue sharing*). Kerjasama investasi dilakukan antara OIP dengan BLU, badan usaha, dan/atau pemerintah daerah.⁵ Untuk bentuk investasi langsung lainnya diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan tersendiri. Sampai dengan tulisan ini dibuat, Menteri Keuangan belum menerbitkan PMK bentuk investasi langsung lainnya.

Selain regulasi investasi pemerintah, terdapat juga mekanisme yang mirip dengan investasi yang bisa ditautkan dengan penyelamatan UMKM yaitu Peraturan Menteri Keuangan No. 95/PMK.02/2018 tentang Pembiayaan Ultra Mikro (PMK 95/2018 tentang Pembiayaan Ultra Mikro). Hal ini karena dilaksanakan oleh BLU terkait investasi pemerintah (BLU PIP/OIP). PMK ini bertujuan untuk mengatur fasilitas pembiayaan kepada usaha ultra mikro baik dalam bentuk kredit konvensional maupun pembiayaan berdasarkan prinsip syariah. Yang dimaksud dengan usaha ultra mikro adalah usaha mikro yang dimiliki oleh orang perorangan.

Mekanisme fasilitasi pembiayaan usaha ultra mikro dilakukan melalui BLU Pusat Investasi Pemerintah dimana kalau merujuk kepada PP No. 63/2018 tentang Investasi Pemerintah dan PMK 53/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah BLU ini saat ini merupakan BLU OIP (nama baru). Mekanisme pembiayaan dilaksanakan oleh BLU ini dan melalui perantara penyalur. Penyalur disini adalah Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang ditunjuk dan memperoleh pembiayaan dari BLU PIP/OIP untuk menyalurkan pembiayaan ultra mikro. Penyaluran pembiayaan oleh penyalur dilakukan secara langsung dan/atau tidak langsung. Langsung di sini maksudnya adalah dari penyalur kepada debitur tanpa perantara, sedangkan tidak langsung maksudnya adalah dari penyalur kepada debitur dengan bekerja sama dengan lembaga *linkage*. Lembaga ini merupakan LKBB yang bukan merupakan lembaga penyalur yang ditunjuk oleh BLU PIP/OIP.

Untuk pembiayaan ultra mikro, debitur yang bisa menerima pembiayaan ultra mikro adalah individu atau kelompok. Maksimal pembiayaan yang bisa diberikan adalah Rp10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) kepada individu secara sendiri atau masing-masing individu dalam kelompok dengan jaminan fidusia yang mana kepemilikan piutang penyalur diserahkan kepada BLU PIP/OIP dengan *underlying* aset jaminan fidusia. Persyaratan yang mesti dipenuhi adalah:

Tidak sedang dibiayai oleh kredit program pemerintah di bidang usaha mikro, kecil, dan menengah yang tercatat dalam Sistem Informasi Kredit Program (SIKP); dan

Dimiliki oleh Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Nomor Induk Kependudukan sebagaimana tercantum dalam Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el) atau surat keterangan pengganti KTP-el.

Disamping pembiayaan, terhadap debitur juga difasilitasi pendampingan yang dilakukan oleh penyalur dan/atau lembaga *linkage*. Pendampingan bisa dilakukan dengan bentuk: (1) pemberian motivasi; (2) konsultasi terkait usaha; (3) peningkatan kapasitas

5 PMK 53/2020 Tata Cara Investasi Pemerintah Pasal 60 ayat (3).

sumber daya manusia; (4) pengawasan terhadap debitur; dan (5) bentuk pendampingan lainnya. Pelaksanaan pendampingan dilakukan pemantauan dan evaluasi oleh BLU PIP/OIP.

3.2. Telaah Kritis terhadap Pengaturan Investasi Pemerintah

Gejolak ekonomi yang dirasakan oleh Indonesia akibat Pandemi Covid-19 ini telah diantisipasi oleh pemerintah dengan menerbitkan sejumlah kebijakan dan regulasi dalam mendukung pemulihan ekonomi nasional. Untuk menyelamatkan dunia usaha, tercatat bahwa setidaknya kebijakan investasi pemerintah merupakan salah satu kebijakan dalam upaya penyelamatan tersebut. Khusus untuk usaha mikro dan ultra mikro, PMK 95/2018 menjadi salah satu jalan keluar yang bisa ditempuh meskipun peruntukan PMK ini pada awalnya bukan untuk penanganan dampak Pandemi Covid-19 bagi UMKM. Di luar investasi pemerintah, terdapat juga kebijakan penempatan dana pada bank peserta sebagaimana dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 64/PMK.05/2020 tentang Penempatan Dana pada Bank Peserta Dalam Rangka Program Pemulihan Ekonomi Nasional. Bentuk dukungan pendanaan ini adalah berupa restrukturisasi kredit/pembiayaan dan/atau pemberian tambahan kredit/pembiayaan modal kerja bagi UMKM dan koperasi. Khusus untuk sektor pariwisata, tidak ada pengaturan khusus bagi penyelamatan sektor UMKM Pariwisata dari kacamata pembiayaan atau pendanaan.

Walaupun pemerintah sudah menerbitkan berbagai regulasi ataupun kebijakan yang mendorong pemulihan ekonomi nasional, regulasi ini masih menyimpan beberapa kekurangan atau belum mengakomodasi kebutuhan UMKM yang saat ini terpuruk termasuk sektor pariwisata. Berdasarkan telaahan atau *review* terhadap regulasi dan kebijakan yang disebut dalam bagian sebelumnya soal investasi pemerintah, catatan kritis atas regulasi tersebut adalah berikut ini:

1. PMK 53/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah belum menyentuh aspek prinsipil penyelamatan UMKM termasuk khususnya di sektor pariwisata. Cakupan investasi pemerintah melalui saham dan surat utang/sukuk menunjukkan bahwa pemerintah masih memprioritaskan usaha yang lebih besar mengingat instrumen-surat berharga semacam ini lebih familiar dengan usaha besar. Belum ada bentuk investasi pemerintah yang cocok dengan pembiayaan atau investasi bagi UMKM;
2. Cakupan badan usaha yang hendak diselamatkan pemerintah melalui investasi pemerintah baru adalah terbatas. Ruang lingkup badan usahanya baru meliputi BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta yang berbentuk perseroan terbatas, badan hukum asing, dan koperasi. Bentuk usaha lain yang meliputi usaha perorangan, firma, dan persekutuan komanditer (*Commanditaire Vennotschaap* atau CV) belum tercakup dalam PMK ini. Padahal, bentuk usaha ini secara umum merepresentasikan eksistensi UMKM dan jumlahnya lebih banyak dari jumlah perseroan terbatas.
3. Bentuk investasi langsung yang diharapkan menjadi bentuk yang familiar dengan UMKM masih harus diatur melalui PMK tersendiri.

4. Eksistensi pembiayaan ultra mikro dengan kelembagaan investasi pemerintah yang sama sebagai operatornya masih terbatas bagi usaha mikro perorangan dengan jumlah maksimal pembiayaan yang dirasa sedikit. PMK pembiayaan ultra mikro pada dasarnya sudah sesuai dengan karakteristik penyelamatan UMKM, namun masih terbatas pada jumlah maksimal pembiayaan dan segmentasi pada usaha ultra mikro. Usaha mikro, kecil, dan menengahnya masih belum tersentuh.
5. Ketiadaan pengaturan khusus alokasi pembiayaan atau pendanaan bagi UMKM sektoral termasuk sektor pariwisata. Pemerintah belum menunjukkan adanya kerja indentifikasi atas sektor apa saja yang terpuruk, dampak keterpurukan bagi sektor-sektor terkait, dan pembagian alokasi pembiayaan secara sektoral dan prioritas bagi penyelamatan ekonomi nasional.

3.3. Perlunya Pengaturan Lebih Lanjut Bagi Penyelamatan Pelaku UMKM

Berangkat dari materi muatan pengaturan investasi pemerintah dan telaah kritis atas regulasi atau kebijakan tersebut, penulis berpandangan secara umum bahwa diperlukan pengaturan lebih lanjut atas kebijakan penyelamatan bagi UMKM termasuk pada sektor pariwisata. Belum adanya pengaturan soal teknis investasi langsung dan kontekstualitas PMK 95/2018 tentang Pembiayaan Ultra Mikro harus menjadi fokus bagi pengaturan lebih lanjut bagi penyelamatan UMKM. Pengaturan investasi langsung dan pembiayaan ultra mikro secara format sebaiknya digabung mengingat bahwa operator investasinya berasal dari lembaga yang sama. Formatnya tentu saja adalah Peraturan Menteri Keuangan dan cukup satu topik yang mewakili investasi langsung lainnya atau pembiayaan yang bisa menyelamatkan UMKM, tidak hanya usaha ultra mikro saja.

Materi apa yang sebaiknya diatur setidaknya meliputi mengenai: (1) tujuan investasi langsung lainnya/pembiayaan; (2) bentuk investasi langsung lainnya/pembiayaan; (3) pelaksana pembiayaan investasi langsung lainnya/pembiayaan; (4) skema investasi langsung lainnya/pembiayaan; (5) kerja sama penyaluran; (6) kriteria pelaku UMKM dan maksimal penyaluran; (7) alokasi prioritas investasi langsung lainnya/pembiayaan; (8) pendampingan; dan (9) monitoring dan evaluasi.

Secara lebih detail, pengaturan lebih lanjut dimaksud adalah berikut ini:

1. Investasi langsung lainnya/pembiayaan ditujukan untuk menyediakan fasilitas investasi/pembiayaan yang mudah dan cepat bagi UMKM dalam rangka pemulihan ekonomi nasional;
2. Bentuk investasi langsung lainnya/pembiayaan adalah berupa kredit dan pembiayaan dengan prinsip syariah;
3. Pelaksana investasi langsung lainnya/pembiayaan adalah BLU PIP/OIP dengan fungsi sebagai koordinator dana dalam melaksanakan tugas penyaluran investasi langsung lainnya/pembiayaan. BLU PIP/OIP harus melakukan identifikasi atas data UMKM terdampak, analisa, dan menyusun kebijakan terkait penyelamatan tadi;

4. Skema investasi langsung lainnya/pembiayaan dilakukan melalui perantara penyalur. Perantara penyalur ini adalah berupa Lembaga Keuangan Bukan Bank yang mempunyai sistem dan kinerja yang baik serta mempunyai pengalaman dalam pembiayaan dan pendampingan UMKM termasuk UMKM sektor pariwisata. LKBB ini sebaiknya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.
5. Kerjasama penyaluran perlu diatur ketika penyaluran dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga *linkage*. Lembaga *linkage* ini haruslah mempunyai persyaratan setidaknya berupa LKBB dengan sistem dan kinerja yang baik, punya pengalaman membiayai dan mendampingi UMKM, serta tidak pernah mempunyai rekam jejak yang buruk pada masa lalu.
6. Pelaku UMKM yang bisa diberikan fasilitasi investasi langsung lainnya/pembiayaan adalah pelaku UMKM dengan bentuk usaha perorangan/kelompok usaha perorangan, firma, CV, PT, dan koperasi dengan kriteria penerima setidaknya meliputi: (a) sesuai dengan kategorisasi UMKM; (b) terdapat bukti bahwa UMKM yang bersangkutan terdampak; (c) melampirkan laporan keuangan terakhir; dan (d) mempunyai perencanaan bisnis untuk memulihkan usahanya dan mengembangkan lagi usahanya. Maksimal pembiayaan bisa bervariasi dan disesuaikan dengan pembedaan usaha ultra mikro, mikro, kecil, dan menengah. Alangkah baiknya apabila BLU PIP/OIP mempunyai hasil analisa atas kebutuhan pembiayaan dari UMKM terdampak.
7. Alokasi prioritas investasi langsung lainnya/pembiayaan dimaksudkan untuk membagi alokasi pembiayaan sesuai dengan prioritas usaha yang terdampak karena Pandemi Covid-19. Hal ini berkaitan dengan poin 3 usulan ini mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi dari BLU PIP/OIP dalam melakukan identifikasi dan analisis atas UMKM yang terdampak.
8. Pendampingan dilakukan oleh penyalur dan lembaga *linkage* berupa pemberian motivasi, konsultasi keuangan dan usaha, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, pengawasan terhadap debitur, dan/atau bentuk pendampingan lainnya dalam rangka pemulihan dan penyelamatan UMKM.
9. Monitoring dan evaluasi secara umum dilakukan oleh BLU PIP/OIP dan secara melekat dan teknis dilakukan oleh penyalur atau lembaga *linkage*. Pelaku UMKM diharuskan untuk menyampaikan laporan setiap bulan perkembangan usahannya kepada penyalur atau lembaga *linkage*. Lembaga *linkage* melaporkan kepada penyalur, dan penyalur melaporkan kepada BLU PIP/OIP. BLU PIP/OIP dapat melakukan evaluasi kinerja penyalur, lembaga *linkage*, dan pelaku UMKM atas penyaluran dan penggunaan investasi langsung lainnya/pembiayaan, pendampingan, dan laporan yang disampaikan. BLU PIP/OIP pun dapat merekomendasikan kepada Menteri Keuangan untuk memberikan sanksi bagi para pihak yang tidak patuh atas pengaturan soal investasi langsung lainnya/pembiayaan.

Detail dari usulan pengaturan lebih lanjut ini sebaiknya dirumuskan dalam satu Peraturan Menteri Keuangan tanpa mengganggu pengaturan investasi pemerintah dan pembiayaan ultra mikro. Pengaturan ini mesti terpisah dan khusus dibuat untuk penyelamatan UMKM.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, kesimpulan yang dapat diambil secara umum adalah bahwa pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah melalui regulasi dan kebijakan investasi pemerintah masih belum cukup untuk mengakomodasi penyelamatan UMKM. Secara spesifik, kesimpulan dari reviu regulasi investasi pemerintah ini adalah berikut:

1. Pemerintah sudah mengantisipasi dampak Pandemi Covid-19 ini dengan menerbitkan regulasi atau kebijakan investasi pemerintah dalam rangka penyelamatan dan pemulihan ekonomi nasional;
2. Regulasi atau kebijakan investasi pemerintah sayangnya belum mengakomodasi UMKM terdampak dalam hal kebutuhan modal kerja untuk memulihkan kembali dan memulai kembali usahanya. Pengaturan pembiayaan ultra mikro dirasa baru mengakomodasi kebutuhan usaha ultra mikro dan belum mengakomodasi kebutuhan UMKM;
3. Perlu pengaturan lebih lanjut terutama mengenai investasi langsung lainnya/ pembiayaan yang terpisah dari regulasi atau kebijakan investasi pemerintah lainnya dalam rangka penyelamatan UMKM dan pemulihan ekonomi nasional.

Atas dasar kesimpulan ini, saran yang diberikan dan sebaiknya ditindaklanjuti pemerintah adalah menyusun Peraturan Menteri Keuangan terkait investasi langsung lainnya/ pembiayaan dengan ketentuan investasi langsung lainnya/ pembiayaan menggunakan skema pembiayaan kepada pelaku UMKM yang dilaksanakan oleh BLU PIP/OIP melalui penyalur atau lembaga linkage yang kredibel dan berintegritas.

Referensi

- "RI Batal Rilis Pandemic Bonds. CNBC Indonesia". CNBC Indonesia, 6 Mei 2020. Diakses pada 29 Juni 2020. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200506172543-17-156806/ri-batal-rilis-pandemic-bonds>.
- "Menyulap Hotel dan Wisma Atlet jadi Rumah Sakit Corona". *Tempo*, 19 Maret 2020. Diakses pada 20 Juni 2020. <https://fokus.tempo.co/read/1321671/menyulap-hotel-dan-wisma-atlet-jadi-rumah-sakit-corona>.
- Duesenberry, James S. *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.
- Gossling, Stefan; Daniel Scott; & C. Michael Hall. Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19. 2020. *Journal of Sustainable Tourism*, 27 April 2020. DOI:10.1080/09669582.2020.1758708.
- "Kontribusi pariwisata terhadap PDB, 2010-2019". Lokadata.beritagar.id. Diakses pada 17 Juni 2020. <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/kontribusi-pariwisata-terhadap-pdb-2010-2019-1582001327>.
- "Penyerapan tenaga kerja sektor pariwisata, 2010-2019". Lokadata.beritagar.id. Diakses pada 18 Juni 2020. <https://lokadata.id/data/penyerapan-tenaga-kerja-sektor-pariwisata-2010-2019-1582009409>.
- Maliszewska, Maryla; Aaditya Mattoo; & Dominique van der Mensbrugge. *The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade, A Preliminary Assessment*. Policy Research Working Paper 9211. World Bank Group, East Asia and the Pacific Region Office of the Chief Economist & Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, April 2020.
- "Riset Morgan Stanley: Morgan Stanley Prediksi Ekonomi RI Mulai Pulih Kuartal IV/2020". *DDTC News*, 23 Juni 2020. Diakses pada 30 Juni 2020. <https://news.ddtc.co.id/morgan-stanley-prediksi-ekonomi-ri-mulai-pulih-kuartal-iv-2020-----21787>.
- "OJK Petakan Sektor Potensial Losers dan Winners Akibat Covid-19". *Bisnis*, 19 Juni 2020. Diakses pada 25 Juni 2020. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200619/9/1254914/ojk-petakan-sektor-potensial-losers-dan-winners-akibat-covid-19>.
- Nicola, Maria Nicola, et. al. The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (Covid-19): A review. *International Journal of Surgery*, 78 (2020): pp. 185-193.
- "Cegah Covid-19, Pemprov DKI Imbau Perusahaan Terapkan Kerja dari Rumah". *Kompas*, 16 Maret 2020. Diakses pada 22 Juni 2020. <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/03/16/12265131/cegah-covid-19-pemprov-dki-imbau-perusahaan-terapkan-kerja-dari-rumah>.
- "Dengan Perpu, Pemerintah Turunkan Tarif PPh Badan Jadi 22%". *DDTC News*, 1 April 2020. Diakses pada 28 Juni 2020. <https://news.ddtc.co.id/dengan-perppu-pemerintah-turunkan-tarif-pph-badan-jadi-22-19927>.
- "UMKM: Welcome New Normal, Goodbye Modal Kerja!". *Bisnis*, 1 Juli 2020. Diakses pada 3 Juli 2020. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200701/9/1259952/umkm-welcome-new-normal-goodbye-modal-kerja>.
- Stynes, Daniel J. *Economic Impacts of Tourism*. Michigan State University (MSU). Diakses pada 23 Juni 2020. <https://msu.edu/course/prr/840/econimpact/pdf/ecimpvol1.pdf>
- World Travel & Tourism Council. *Economic Impact Reports*. Diakses pada 20 Juni 2020. <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>
- "Hotel di Spanyol dan Belanda diubah jadi Rumah Sakit untuk Rawat Pasien Corona". *Kompas*, 25 Maret 2020. Diakses pada 26 Juni 2020. <https://travel.kompas.com/read/2020/03/25/180100627/hotel-di-spanyol-dan-belanda-diubah-jadi-rumah-sakit-untuk-rawat-pasien?page=all>.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 53/PMK.05/2020 tentang Tata Cara Investasi Pemerintah, 20 Mei 2020.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 95/PMK.05/2018 tentang Pembiayaan Ultra Mikro, 14 Agustus 2018.
- Peraturan Pemerintah No. 63/2019 tentang Investasi Pemerintah, 17 September 2019.
- Peraturan Pemerintah No. 23/2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional, 11 Mei 2020.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, 31 Maret 2020.
- Surat Edaran Dinas Tenaga Kerja Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta No. 14/SE/2020 tentang Himbauan Bekerja di Rumah (*Work From Home*), 15 Maret 2020.

Profil Penulis

Muhammad Faiz Aziz

Aziz merupakan Peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan pengajar pada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Bidang area yang digeluti Aziz meliputi hukum ekonomi dan bisnis, hukum keuangan, pasar modal dan investasi, ekonomi kreatif, hukum perdata, hukum perdata internasional, hukum kelautan, hukum perbatasan, infrastruktur, persaingan usaha, dan ASEAN. Aziz telah melakukan berbagai riset dan konsultasi pada berbagai area tadi, termasuk mempublikasikan tulisannya dalam media dan jurnal akademik.

Surti Handayani

Surti adalah mahasiswi tingkat akhir di STHI Jentera dan merupakan penerima beasiswa integritas. Surti sebelumnya merupakan Sekretaris Pelaksana PEREMPUAN ADAT (Organisasi Perempuan Adat Nusantara) pada 2012-2013, kepala divisi pendidikan adat di Aliansi Masyarakat Adat Nusantara pada 2014-2016, dan merupakan Dewan Pengarah Perwakilan Perempuan Adat untuk dana hibah khusus fokus pada issue perubahan iklim dan ekonomi berkelanjutan di Dedicated Grant Mechanism (DGM) Indonesia sejak 2014 hingga sekarang. Lembaga ini khusus memberikan dana hibah untuk masyarakat adat dan komunitas lokal di seluruh Indonesia.

Hidayatullah Muhammad Alamin Nasution

Hidayatullah atau Dayat merupakan mahasiswa Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera angkatan 2016 yang aktif berorganisasi baik di internal maupun eksternal kampus seperti Komunitas Debat Jentera (KOMBAT Jentera), Gerakan Kelompok Belajar Mahasiswa (GAPOKJAR) dan Articling Student DNT Lawyers. Dayat pernah menjadi semifinalis dalam lomba debat hukum tingkat nasional di Padjajaran Law Fair tahun 2019. Selain itu, beberapa tulisannya pernah di muat dalam media *online* seperti okezone, kumparan dan website PPATK.

Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai

Veri Junaidi dan Viola Reininda

Veri Junaidi: Ketua Konstitusi dan Demokrasi (KODE) Inisiatif. E-mail: veri.kode@gmail.com

Viola Reininda: Peneliti KODE Inisiatif. E-mail: viollarei@gmail.com

Alamat: Jalan Tebet Timur Dalam VIII Q No.1, Tebet Timur, Jakarta Selatan

Abstrak

Bangunan sistem pemerintahan presidensial multipartai di Indonesia menciptakan relasi interdependensi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Hubungan tersebut semakin erat dalam hal pembentukan undang-undang, sebab UUD 1945 mengonstruksikan pembentukan undang-undang sebagai kolaborasi penyelenggaraan kewenangan legislasi oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Relasi di antara keduanya merupakan penentu efektivitas pembentukan undang-undang, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Penelaahan efektivitas tersebut dilakukan dengan membandingkan kausalitas antara hasil legislasi di setiap periode dengan konfigurasi kabinet pemerintah pasca reformasi. Produksi legislasi akan dinilai secara kuantitatif dan kualitatif, sedangkan konfigurasi kabinet pemerintah akan dinilai dengan memetakan postur perwakilan partai politik di kementerian. Pengumpulan data dilakukan secara kuantitatif dengan menghimpun data prolegnas, realisasinya, dan data pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, diolah pula data tentang kekuatan politik pemerintah di DPR dan kementerian. Data-data kuantitatif dianalisis secara kualitatif untuk membuktikan hipotesa bahwa semakin kokoh koalisi pemerintahan di lembaga legislatif dan di jajaran kabinet, maka pelaksanaan wewenang pembentukan undang-undang akan semakin efektif.

Kata Kunci: Sistem presidensial multipartai, efektivitas pembentukan undang-undang, DPR, kabinet, peta koalisi partai politik

Abstract

The construction of multiparty presidential system in Indonesia has created an interdependent relation between the executive and the legislature. The relationship is increasingly tightened in terms of legislating statutes because the 1945 Constitution has constructed law-making as a collaboration of the exercise of legislative power of the executive and the legislature. The relation between the two institutions is the determinant factor of the effectiveness of law-making, both in terms of quality and quantity. The evaluation of the effectivity of law-making is conducted by comparing the causality between the results of legislation in each period with the configuration of the post-reform government cabinet. The legislation results will be assessed quantitatively and qualitatively, while the configuration of the government cabinet will be assessed by mapping the posture of political party representatives in the ministries. Data collection will be carried out quantitatively by collecting information on national legislation program, the realization, and the constitutional review results in the Constitutional Court. In addition, the writer will accumulate the political power of the government in the legislature and the ministries. Quantitative data are analyzed qualitatively to prove the hypothesis which concludes that the stronger the coalition of government in the legislature and in the cabinet, the implementation of the law-making authority will be more effective.

Keywords: *Multiparty presidential system, the effectivity of law-making, House of Representatives, cabinet, political party coalition map*

Pendahuluan

Pasca reformasi, konstelasi ketatanegaraan Indonesia mengalami pergeseran yang signifikan. Kekuasaan tidak lagi bertumpu pada supremasi parlemen (*parliament supremacy*), melainkan mengukuhkan supremasi konstitusional (*constitutional supremacy*). Kedaulatan yang dahulu diletakkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat kini beralih pada tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).¹ Mulainya era reformasi juga menerbitkan tuntutan Amandemen UUD 1945 untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Penguatan sistem pemerintahan presidensial ini dilakukan melalui pemurnian dalam empat kali perubahan UUD 1945 (1999 – 2002), yaitu dalam bentuk: (1) mengubah proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung; (2) membatasi periodisasi masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden; (3) memperjelas tata cara pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden; dan (4) menata ulang lembaga perwakilan rakyat.²

Sistem pemerintahan presidensial mengonstruksikan adanya *dual legitimacy* yang dilekatkan pada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Sebab keduanya sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Oleh karena keduanya mendapatkan legitimasi yang seimbang, semestinya lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak memunculkan hubungan dependensi dalam menjalankan kekuasaannya. Bangunan sistem presidensial di Indonesia diwarnai pula dengan sistem multipartai pada lembaga perwakilan rakyat, yang pada pokoknya merupakan karakteristik dari sistem parlementer.

Kombinasi presidensial multipartai seperti yang terjadi di Indonesia, oleh Scott Mainwaring, dikatakan bahwa terdapat kecenderungan untuk memunculkan presiden minoritas dengan dukungan legislatif yang lemah.³ Menurutnya, presiden akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik, sehingga akan melumpuhkan sistem pemerintahan.⁴ Hal senada dikemukakan oleh Saldi Isra, *dual legitimacy* pada sistem presidensial acapkali menjebak eksekutif dan legislatif dalam ketegangan, apalagi jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif berbeda dengan partai politik presiden.⁵

Namun demikian, di sisi lain, jika mayoritas partai politik di lembaga legislatif sama dengan pendukung presiden atau mendukung presiden, maka pemerintahan presidensial mudah terperangkap dalam kungkungan otoritarianisme. Kekhawatiran tersebut dikemukakan Arend Lijphart yang mengemukakan: "*Majoritarianism means the concentration of political power in the hand of majority, and if the presidency is the repository of this power, it means*

1 UUD 1945 Pasal 1 ayat (2)

2 Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 405.

3 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2014), hlm. 23.

4 *Id.*, hlm. 24.

5 Saldi Isra, *supranote* 2, hlm. 404.

a very powerful president; in other words, the logic of presidentialism is that implies very strong, perhaps even overbearing, president".⁶ Bahwa mayoritarianisme berarti konsentrasi kekuatan politik terletak pada tangan mayoritas, dan apabila lembaga kepresidenan merupakan gudang dari kekuasaan tersebut, berarti presiden sangat berkuasa, dengan kata lain, logika presidensialisme mengimplikasikan presiden yang sangat kuat atau bahkan arogan.

Secara praktik, relasi antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak dapat dihindari, apalagi dalam suatu bangunan presidensial multipartai. Relasi interdependensi tersebut semakin ditegaskan dalam konstitusi, yakni dalam pembentukan undang-undang. Meskipun pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang ada di DPR,⁷ keterlibatan presiden tidak bisa dihindarkan dan bahkan signifikan. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.⁸ Selain itu juga, setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁹ Presiden juga memiliki peran untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.¹⁰ Bahkan, Presiden bisa mengajukan keberatan dengan tidak menandatangani suatu undang-undang. Selain itu, secara politis presiden juga memiliki kepentingan untuk menuangkan kebijakan-kebijakan demi mewujudkan visi dan misi penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, produk legislasi merupakan hasil kolaborasi bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, sehingga keduanya bertanggung jawab atas kuantitas dan kualitas setiap produk undang-undang.

Hubungan interdependensi antara presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang secara tidak langsung menghendaki adanya bentuk akomodatif kepentingan politik. Akomodasi terhadap perwakilan kader partai politik dalam kabinet pemerintahan untuk menjadi jembatan penghubung antara pemerintah dengan partai politik yang menduduki parlemen. Sebagai penjalın relasi, menempatkan kader partai politik dalam jajaran menteri dapat diarahkan sebagai kunci penghimpun dukungan kebijakan-kebijakan pemerintah yang kelak akan digolkan menjadi suatu undang-undang. Dalam kajian ini, hendak menelisik efektivitas relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang.

Kajian ini difokuskan pada periode pemerintahan di era reformasi, yaitu pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) Tahun 2004-2009, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (SBY-Boediono) Tahun 2009-2014, dan pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) Tahun 2014-2019. Penilaian efektivitas dalam ini dilakukan dengan membandingkan kausalitas antara efektivitas legislasi di setiap periode dengan konfigurasi kabinet pemerintah. Efektivitas legislasi dilihat dari dua perspektif, yaitu: (1) kuantitas program legislasi nasional (prolegnas) yang direalisasikan menjadi undang-undang dan jumlah pembentukan undang-undang di setiap periode; dan (2) kualitas produk undang-undang yang akan dibandingkan dengan jumlah pengujian

6 *Id.*

7 UUD 1945 Pasal 20 ayat (1).

8 UUD 1945 Pasal 5 ayat (1).

9 UUD 1945 Pasal 20 ayat (2).

10 UUD 1945 Pasal 20 ayat (4).

konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi di setiap periode pemerintahan.

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan menggunakan data kuantitatif. Data kualitatif dikumpulkan dengan cara menghimpun data prolegnas di setiap periode dan realisasi prolegnas serta pembentukan undang-undang di setiap periode. Selain itu, dikumpulkan pula data pengujian undang-undang di setiap tahun pembentukan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian dipilah lagi undang-undang mana saja yang dibatalkan atau dinilai bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, penulis juga mengolah informasi tentang perolehan dan persentase kursi partai politik di DPR, memetakan partai-partai politik pengusung calon presiden dan wakil presiden yang memenangkan pemilu, dan mendata figur-figur menteri yang berasal dari partai politik.

Setelah itu, data-data kuantitatif dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menghubungkan jumlah dan kualitas pembentukan undang-undang di setiap periode dengan komposisi kader partai politik yang ditempatkan dalam jajaran menteri. Dari analisis terhadap relasi tersebut, penulis hendak menjawab hipotesa bahwa semakin kokoh koalisi pemerintahan di lembaga legislatif dan di jajaran kabinet, maka pelaksanaan wewenang pembentukan undang-undang akan semakin efektif.

2. Pembahasan

2.1. Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, masing-masing cabang kekuasaan pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif saling bersinggungan dalam melaksanakan kekuasaannya. Secara khusus, singgungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif melahirkan sistem pemerintahan yang menunjukkan pola hubungan antara keduanya dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan. Oleh Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan diartikan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.¹¹ Pasca reformasi, MPR telah bersepakat untuk mendesain pemurnian sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Sistem presidensial menghendaki adanya hubungan yang seimbang antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, mandat rakyat diberikan secara terpisah masing-masing kepada pemegang kekuasaan legislatif dan kepada pemegang kekuasaan eksekutif dalam suatu pemilu.¹²

Menurut Scott Mainwaring, sistem pemerintahan presidensial memiliki dua karakteristik utama. *Pertama*, kepala pemerintahan yang secara esensial dipilih secara populer, pemilihan legislatif dan negosiasi pasca pemilu tidak menentukan kekuatan eksekutif. Pada sistem ini, tentunya presiden merupakan kepala pemerintahan.¹³ *Kedua*, presiden yang dipilih menduduki periode jabatan yang sudah ditentukan (*fixed term*). Kebanyakan negara dengan

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

12 Saldi Isra dalam *dissenting opinion* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-SV/2017, hlm. 141.

13 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, Sage Publications, Inc., hlm. 202.

sistem presidensial memiliki mekanisme pemakzulan presiden, tetapi pada praktiknya sangat jarang terjadi. Presiden tidak dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya oleh lembaga legislatif.¹⁴

Oleh JJ Linz, karakteristik sistem presidensial sebagaimana tersebut di atas dianggap memiliki masalah bawaan, yang diistilahkannya sebagai “*the perils of presidentialism*” yang membuat sistem ini rawan mengalami kejatuhan demokrasi.¹⁵ Permasalahan bawaan tersebut ada tiga, yaitu: (1) *dual legitimacy*, sebab sama-sama dipilih oleh rakyat, sehingga presiden dan legislatif memiliki legitimasi yang sama-sama kuat; (2) *rigidity*, maksudnya baik legislatif maupun presiden memiliki masa jabatan yang tetap, kecuali karena alasan-alasan pidana atau pelanggaran konstitusional, penjabatnya dapat dijatuhkan di tengah jalan; (3) *majoritarian tendency*, yaitu ketika presiden memiliki tendensi abai terhadap legislatif atau ketika presiden merasa menghadapi legislatif yang tidak bersahabat (legislatif dikuasai oposisi atau *divided government*), maka presiden dapat atau akan mencari celah-celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya yang dapat berujung pada lemahnya legislatif dan rezim politik menjadi otoritarian.¹⁶

Namun demikian, secara rasional, tidak dapat menutup kemungkinan praktik sebaliknya. Sebagaimana dikemukakan oleh Scott Mainwaring, sistem presidensial juga memiliki kecenderungan untuk memunculkan presiden minoritas dengan dukungan legislatif yang lemah.¹⁷ Menurutnya, presiden akan berhadapan dengan lembaga legislatif yang antagonistik dan tidak mampu menggerakkan agenda pemerintahan dengan baik, sehingga akan melumpuhkan sistem pemerintahan.¹⁸ Fenomena seperti ini membuat Saldi Isra berkesimpulan bahwa sistem presidensial pada dasarnya berayun antara dua pendulum atau dalam istilah Arend Lijphart, “*paradoxes of presidential power*”,¹⁹ di satu sisi, dapat menciptakan pemerintahan yang tidak stabil, sedangkan di sisi lain, dapat mudah terperangkap dalam praktik pemerintahan yang otoriter ketika lembaga eksekutif mendapat dukungan mayoritas lembaga perwakilan rakyat yang potensial menjadikannya sangat berkuasa.²⁰

Sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia memiliki variasi sistem multipartai yang berarti terdapat lebih dari dua partai politik yang menduduki lembaga legislatif. Lazimnya, sistem presidensial menerapkan sistem dua partai seperti di Amerika Serikat. Sistem presidensial multipartai memiliki tantangan yang lebih besar lagi, persoalan dalam pemerintahan cenderung meningkat ketika kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai dihadapkan pada fragmentasi partai yang semakin tinggi.²¹ Mengutip Djayadi Hanan, sistem presidensial multipartai memposisikan presiden terpilih cenderung tidak

14 *Id.*, hlm. 203.

15 Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, SMRC, (tanpa tahun), hlm. 2.

16 *Id.*

17 Djayadi Hanan, *supranote* 3, hlm. 23.

18 *Id.*, hlm. 24.

19 *Vide* Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (ed), *The Failure of Presidential Democracy*, (London: Johns Hopkins University Press), hlm. 101.

20 Saldi Isra, *supranote* 2, hlm. 404-405.

21 Scott Mainwaring, *supranote* 13, hlm. 204.

memiliki dukungan mayoritas di legislatif, banyaknya partai yang ikut pemilu membuat sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas yang berujung pada minoritasnya dukungan presiden di legislatif, meskipun partainya merupakan partai pemenang pemilu.²²

Upaya untuk menghimpun dukungan mayoritas dari lembaga legislatif ialah melalui koalisi. Namun demikian, oleh karena presiden tidak bergantung pada legislatif, insentif untuk membentuk koalisi tidaklah sebesar pada sistem parlementer. Presiden tetap dapat membentuk pemerintahan tanpa melibatkan partai-partai politik di lembaga legislatif, yang dapat bermuara pada ketegangan dan konflik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang berujung pada kebuntuan (*deadlock*). Dengan demikian, keadaan ini membuat pemerintah sulit memiliki kinerja yang baik.²³

Kendatipun begitu, Indonesia tetap memilih untuk mengukuhkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan setelah runtuhnya era Orde Baru. Penguatan sistem pemerintahan presidensial dilakukan melalui pemurnian dalam empat kali perubahan UUD 1945 (1999 – 2002), yaitu dalam bentuk: (1) mengubah proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung; (2) membatasi periodisasi masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden; (3) memperjelas tata cara pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden; dan (4) menata ulang lembaga perwakilan rakyat.²⁴

Tidak berhenti sampai di sana, penguatan sistem pemerintahan presidensial masih terus dilakukan, salah satunya dengan mengubah politik hukum pemilu melalui pelaksanaan pemilu secara serentak. Berlandaskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang pertama kalinya diselenggarakan Pemilu Serentak pada 2019. Pada pokoknya, terdapat empat pertimbangan MK dalam menafsirkan penyelenggaraan pemilu secara serentak, yaitu: (1) memperkuat sistem pemerintahan presidensial melalui pilihan sistem pemilu; (2) merujuk pada penafsiran *original intent* dan penafsiran sistematis UUD 1945; (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum; (4) hak warga negara untuk memilih secara cerdas.²⁵

2.2. Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Tatanan sistem presidensial menghendaki pemisahan pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif.²⁶ Menurut Alfred Stefan dan Cindy Skach, sistem presidensial murni (*pure presidentialism*) merupakan sistem yang *mutual independence*, sebab pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif mendapat mandat langsung dari

22 Djayadi Hanan, *supranote* 3, hlm. 2.

23 *Id.*

24 Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013), hlm. 405.

25 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78.

26 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 56.

pemilih atau konstituen.²⁷ Dengan pemisahan tersebut, idealnya, dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Lembaga legislatif mengusulkan dan memformulasikan dan dapat bekerja sama dengan eksekutif dalam merumuskan legislasi, terutama pada saat partai politik yang sama berkuasa di kedua cabang pemerintahan ini.²⁸

Meskipun kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Biasanya disampaikan kepada anggota-anggota legislatif atau melalui partai politik (pendukung eksekutif) untuk diajukan di lembaga legislatif. Khusus untuk rancangan anggaran belanja negara, di beberapa sistem presidensial, kekuasaan legislatif untuk mengubah rancangan undang-undang yang diajukan eksekutif dibatasi dan presiden dapat memaksa lembaga legislatif untuk melakukan proses legislasi dalam kurun waktu tertentu.²⁹

Secara umum, berdasarkan *Governing Systems and Executive-Legislative Relations: Presidential, Parliamentary, and Hybrid Systems* yang dikeluarkan oleh United Nations Development Program, karakter fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:³⁰

1. Lembaga legislatif cenderung memiliki kekuasaan yang luas untuk mengubah undang-undang apapun. Keterbatasan sumber daya manusia dan faktor lainnya dapat menumpulkan kecenderungan ini;
2. Potensi ketegasan lembaga legislatif lebih besar pada sistem presidensial, tetapi realisasi aktualnya tergantung kepada keberadaan kondisi-kondisi lainnya;
3. Lembaga legislatif pada sistem presidensial lebih mungkin untuk memiliki spesialisasi dan komite tetap permanen dan subkomite dengan jumlah staf profesional untuk membantu penyusunan draf, pemeriksaan, dan pengubahan legislasi;
4. Melalui sistem komite, lembaga legislatif memiliki kekuasaan yang luas untuk memanggil ahli, saksi, anggota kabinet, penasihat presiden, dan sebagainya, untuk rapat dengar pendapat publik dan privat sebelum penyusunan undang-undang;
5. Presiden dapat mem-veto legislasi, yang dapat dikesampingkan dengan 2/3 suara dari legislasi.

Di negara-negara dengan sistem presidensial seperti Amerika Serikat, Brasil, Venezuela, dan Korea Selatan, secara umum, eksekutif dan legislatif memiliki peran dalam fungsi legislasi, khususnya pembuatan undang-undang.³¹ Meskipun kekuasaan yang dimiliki dalam pembentukan undang-undang atau produk legislasi lainnya beragam. Sebagai *the mother of*

27 *Id.*

28 *Id.*, hlm. 57.

29 *Id.* 57-58.

30 *Id.*, hlm. 58.

31 Adnan Yazar Zulfikar, *Analisis Kritis Ciri-Ciri Esensial Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2016), hlm. 169.

presidential system, Amerika Serikat merupakan negara pertama yang memisahkan secara tegas antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam proses pembentukan undang-undang untuk mencegah pembentukan undang-undang yang merugikan rakyat.³² Di Amerika Serikat, fungsi legislasi yang dimiliki presiden hanya berupa kekuasaan memberikan veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Senat. Terhadap veto tersebut, kekuasaan legislatif diberikan wewenang untuk mengesampingkan veto (*override veto*), sehingga rancangan undang-undang tersebut dapat menjadi undang-undang tanpa pengesahan dari presiden.³³

Sementara itu, di Brasil, Konstitusi Brasil memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden dalam penyusunan undang-undang. Selain memiliki wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan mengeluarkan veto terhadap rancangan undang-undang, Presiden Brasil juga memiliki wewenang mengeluarkan dekrit yang disebut *provisional measure (medida provisoria)* dalam keadaan genting dan memaksa, meskipun terdapat batasan yang ketat.³⁴

Di sisi lain, di Venezuela, selama proses pembahasan rancangan undang-undang, *National Assembly* atau *Standing Committee* harus berkonsultasi dengan lembaga-lembaga negara lain, warga negara, kelompok masyarakat. Tidak hanya itu, selama pembahasan rancangan undang-undang, menteri-menteri kabinet sebagai perwakilan pihak eksekutif, hakim agung sebagai wakil pihak yudikatif, dan wakil warga negara tertentu berhak untuk berbicara. Setelah rancangan undang-undang selesai, salinannya ditandatangani oleh Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris *National Assembly* yang salah satu salinannya disampaikan kepada presiden.³⁵ Setelahnya, dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari sejak diterima dari *National Assembly*, presiden harus mengumumkannya menjadi undang-undang. Jika tidak, dalam jangka waktu tersebut, presiden dapat menunda pengumuman dan meminta *National Assembly* untuk mengubah sebagian atau keseluruhan rancangan undang-undang yang sudah disetujui. Lalu, *National Assembly* akan memutuskan dengan suara mayoritas terhadap keberatan yang diajukan presiden dan mengirimkan lagi kepada presiden untuk diumumkan.³⁶

Rancangan undang-undang yang sudah disetujui ulang oleh *National Assembly* disampaikan ke presiden dan presiden tidak diperbolehkan lagi mengajukan keberatan, sehingga presiden harus mengumumkan dalam waktu paling lama lima hari sejak diterima. Dalam tenggat waktu tersebut, apabila presiden menyimpulkan bahwa rancangan undang-undang atau bagian tertentu yang disetujui oleh *National Assembly* bertentangan dengan konstitusi, maka presiden dapat mengajukan ke Bagian Konstitusi Mahkamah Agung. Dalam waktu 15 hari sejak permohonan presiden, Bagian Konstitusi harus membuat putusan.

32 Saldi Isra, *supranote* 26, hlm. 68; John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, (West Publishing Co, 1994), hlm. 290.

33 Adnan Yazar Zulfikar, *supranote* 31; *Vide* Article I, Section 7, Clause 2 The Constitution of The United States.

34 *Id*, *Vide* Title IV, Chapter I, Section VIII, Subsection III, Article 61, 62, dan 66 Jo. Title IV, Chapter II, Section II, Article 84 (V) *the Constitution of the Federative Republic of Brazil* 1988.

35 Saldi Isra, *supranote* 26, hlm. 75-76; *Vide* Pasal 211 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

36 *Id*, *Vide* Pasal 214 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

Jika Mahkamah Agung tidak menerima atau tidak memutuskan dalam tenggat waktu 15 hari, presiden harus mengundang dalam waktu lima hari setelah putusan itu atau lewat waktu pengambilan keputusan. Jika presiden tidak mengumumkan dalam waktu tersebut, presiden *National Assembly* dan dua wakil presiden *National Assembly* harus bertindak mengumumkannya tanpa mengurangi tanggung jawab presiden karena kelalaiannya tersebut.³⁷

Di Korea Selatan, presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan memberikan veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Nasional Korea Selatan. Terhadap veto presiden, Majelis Nasional Korea Selatan juga dapat memberikan *override veto*. Selain itu, Presiden Korea Selatan juga dilengkapi kewenangan untuk mengeluarkan berbagai macam dekrit yang diatur oleh Pasal 75, 76, dan 77 Undang-Undang Dasar Korea Selatan.³⁸

Merujuk pada praktik di Indonesia, pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan DPR.³⁹ Sebagai lembaga eksekutif, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.⁴⁰ Presiden memiliki peran yang signifikan dalam proses perancangan undang-undang. Sebab setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁴¹ Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁴² Selanjutnya, presiden yang mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.⁴³ 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.⁴⁴

2.3. Efektivitas Pembentukan Undang-Undang

Bahasan sebelumnya telah menunjukkan relasi antara Presiden dan DPR dalam sistem presidensial multi partai. Salah satu relasi keduanya, bisa dilihat dalam pembentukan undang-undang antara DPR dan Presiden. Oleh karena itu, bagian ini akan menguraikan bagaimana efektivitas pembentukan undang-undang dalam setiap periode pemerintahan. Efektivitas pembentukan undang-undang, digunakan sebagai salah satu indikator untuk melihat relasi antara Presiden dan DPR dalam sistem presidensial. Apakah sistem presidensial multipartai yang dijalankan dalam tiga periode pemerintahan berjalan efektif atau tidak. Apakah pendulum praktik kekuasaan yang diterapkan telah mengarahkan pada kekuasaan pemerintahan (Presiden) yang kuat (otoriter) atau sebaliknya.

37 *Id*, *Vide* Pasal 216 Konstitusi Venezuela Tahun 1999.

38 Adnan Yazar Zulfikar, *supranote* 31.

39 UUD 1945 Pasal 20 ayat (1).

40 UUD 1945 Pasal 5 ayat (1).

41 UUD 1945 Pasal 20 ayat (2).

42 UUD 1945 Pasal 20 ayat (3).

43 UUD 1945 Pasal 20 ayat (4).

44 UUD 1945 Pasal 20 ayat (5).

Kajian ini, menggunakan pendekatan jumlah undang-undang untuk melihat hasil regulasinya sendiri. Membaca kecenderungan undang-undang yang dihasilkan setiap tahun dan periode pemerintahannya serta melihat keberlakuan setelah diundangkannya. Oleh karena itu, paling tidak ada tiga aspek yang dilihat untuk mengukur efektivitas pembentukan regulasinya. *Pertama*, membandingkan realisasi program legislasi nasional di setiap tahun dan periodenya. Apakah persentase realisasinya cukup tinggi setiap periode pemerintahannya. Bahkan tidak sebatas itu, ada banyak regulasi yang lahir di luar program legislasi yang juga akan dilihat. *Kedua*, melihat jenis undang-undang yang disahkan. Apakah undang-undang itu membutuhkan perdebatan mendalam atau lebih pada pengadministrasian semata. *Ketiga*, melihat kualitas undang-undangnya pasca diundangkan. Apakah undang-undangnya banyak diuji atau bahkan dibatalkan oleh MK atau tidak.

Jika membandingkan persentase realisasi program legislasi nasional setiap periode pemerintahan, terlihat tidak cukup signifikan perbedaannya dengan periode setelahnya. Namun memang agak berbeda jika menggunakan indikator jumlah undang-undang yang disahkan, baik undang-undang yang ada dalam Prolegnas maupun tidak. Terlihat periode pertama SBY – JK cenderung lebih banyak melahirkan undang-undang dibanding periode setelahnya yakni SBY – Budiono, Jokowi – JK.

Sepanjang 5 (lima) tahun pemerintahan SBY – JK, memperlihatkan persentase realisasi yang lebih tinggi dibanding periode kedua Presiden SBY dan Budiono. Bahkan dari jumlah realisasinya, meninggalkan Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla pada 2014 – 2019. Bahkan perbandingan itu lebih mencolok jika membandingkannya dengan seluruh undang-undang yang telah disahkan.

Masa pemerintahan SBY - JK, telah terbentuk 185 undang-undang dari 366 target prolegnas. Artinya pada periode ini, Pemerintah dan DPR berhasil membentuk undang-undang sebesar 50,55% dari seluruh target prolegnas. Namun jika hanya mendasarkan pada realisasi prolegnas, jumlahnya akan jauh lebih kecil, yakni hanya 86 undang-undang dari rencana prolegnas yang berhasil direalisasikan atau setara 23,18%. Selebihnya, sebanyak 99 undang-undang justru lahir di luar perencanaan prolegnas itu sendiri.

Sepanjang 5 tahun periode SBY – JK itu, pembentukan undang-undang paling banyak di tahun 2009. Terdapat 52 undang undang disahkan pada tahun itu. Persentasenya pun dibanding dengan jumlah prolegnas nya sendiri juga cukup tinggi, hingga 43,42%. Dimana 33 undang-undang disahkan dari 76 rancangan undang-undang dalam prolegnas.

Sedangkan periode kedua Pemerintahan SBY bersama Budiono, hanya mampu membentuk 34,23% dari jumlah prolegnas. Program legislasi nasional sejumlah 371 Rancangan Undang-Undang, hanya bisa direalisasikan sejumlah 127 Undang-Undang dalam waktu 5 tahun. Bahkan persentasenya lebih kecil jika mendasarkan pada realisasi prolegnas, yakni 16,15% atau 61 jumlah undang-undang. Sisanya, 66 undang-undang yang disahkan itu justru di luar Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan dalam prolegnas.

Bandingkan dengan periode pertama Jokowi – Jusuf Kalla, yang juga hanya mampu merealisasikan 29,44% pembentukan undang-undang. Artinya hanya 73 undang-undang yang berhasil dibentuk berdasarkan prolegnas sejumlah 248 Rancangan Undang-Undang. Jika mendasarkan pada realisasi prolegasnya, bahkan akan lebih kecil lagi, yakni 22,63%.

Undang-undang yang direncanakan dalam prolegnas dan disahkan hanya 55 undang-undang dan selebihnya yakni 18 undang-undang di luar dari Prolegnas yang disiapkan.

Tabel 1. Target dan Realisasi Prolegnas Setiap Periode Pemerintahan

No.	Tahun	Target Prolegnas	Undang-Undang Terbentuk		Realisasi Prolegnas	
			Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
SBY – JK						
1.	2005	55	14	25,45 %	9	16,30 %
2.	2006	76	23	30,26 %	16	21,05 %
3.	2007	78	48	61,54 %	12	15,40 %
4.	2008	81	48	59,26 %	16	19,75 %
5.	2009	76	52	68,42 %	33	43,42 %
Total		366	185	50,55 %	86	23,18 %
SBY – Boediono						
6.	2010	70	13	18,57 %	5	7,14%
7.	2011	93	24	25,81 %	20	21,50%
8.	2012	69	24	34,78 %	6	8,70%
9.	2013	70	24	34,29 %	6	8,60%
10.	2014	69	42	60,87 %	24	34,80%
Total		371	127	34,23 %	61	16.15 %
Jokowi – JK						
11.	2015	40	14	35 %	12	30%
12.	2016	51	20	39,22 %	12	23,52%
13.	2017	52	18	34,62 %	12	23,07%
14.	2018	50	13	26 %	11	22%
15.	2019	55	8	14,55 %	8	14,54%
Total		248	73	29,44 %	55	22.63

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber oleh KODE Inisiatif⁴⁵

45 Data diolah dari dpr.go.id/; Keputusan DPR Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program

Data di atas menunjukkan kemampuan Presiden dan DPR dalam merealisasikan perencanaan program legislasi dalam Prolegnas. Program legislasi nasional ini tidak hanya ditempatkan sebagai instrumen perencanaan dan pengarah politik hukum nasional, melainkan juga dapat didudukkan sebagai standar dalam mengevaluasi kinerja pembentuk undang-undang di setiap periode. Oleh karena itu, terlihat bahwa kinerja legislasi sangat rendah, di bawah 50%.

Berdasarkan data itu pula, bisa dibaca bahwa relasi antara Presiden dan DPR tidak cukup efektif dalam merealisasikan perencanaan dan implementasi program legislasi. Meskipun rendahnya realisasi prolegnas bisa dipengaruhi banyak faktor. Akan tetapi fakta ini cukup untuk menunjukkan bahwa relasi Presiden dan DPR dalam penataan regulasi tidak cukup baik.

Bahkan jika membandingkan tiga periode pemerintahan SBY dan Jokowi, memang terlihat realisasi prolegnas periode pertama SBY-JK lebih tinggi. Akan tetapi jika ditelusuri lebih lanjut undang-undang yang dibentuk lebih banyak menyangkut pemekaran daerah. Seperti tahun 2007 dan 2008, ada 25 dan 23 undang-undang terkait pemekaran daerah. Padahal pada waktu itu, hanya 48 undang-undang yang berhasil disahkan. Oleh karena itu, memang terlihat pada periode pertama itu banyak melahirkan undang-undang dibanding periode setelahnya.

Rendahnya realisasi pembentukan undang-undang, bukan satu satunya persoalan dalam penyusunan regulasi. Selain jumlah, regulasi yang disusun oleh Presiden dan DPR itu pun menghadapi persoalan kualitas. Undang-undang yang sudah disahkan, tidak pula sedikit yang akhirnya berujung pada pengujian di Mahkamah Konstitusi. Sejumlah undang-undang dengan alasan pertentangan dengan konstitusi akhirnya dimohonkan untuk dibatalkan atau sekedar ditafsirkan.

Undang-undang yang terbit setiap tahunnya tidak luput dari permohonan pengujian. Kecenderungannya, undang-undang ini hampir selalu di uji di MK. Bahkan jika melihat intensitas pengujiannya, melebihi jumlah undang-undang yang terbit setiap tahunnya. Mungkin saja, karena satu undang-undang bisa diuji berulang kali atau lebih dari sekali. Seperti periode 2005 hingga 2009, dari 185 undang-undang yang diterbitkan sepanjang tahun itu, diujikan ke MK sebanyak 319 dan 77 kali diantaranya dikabulkan oleh Mahkamah. Begitu juga periode 2010 – 2014, dari 127 undang-undang diujikan sebanyak 254 kali dan 47 permohonan diantaranya dikabulkan. Periode Jokowi – JK juga tidak luput dari persoalan yang sama. Sepanjang 2015 hingga 2018 ada 65 undang-undang yang terbit, 137 kali diuji di Mahkamah Konstitusi dan 19 diantaranya dikabulkan yang berarti bisa menghapus pasal, ayat, frasa maupun sekedar menafsirkan undang-undang dimaksud.

Meskipun banyak di uji di MK, memang cukup signifikan antara pengujian undang-undang dan pembatalan pasal-pasal undang-undang dimaksud. Pembatalan pasal

Legislasi Nasional Tahun 2005-2009; Keputusan DPR Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014; Fajri Nursyamsi, *Menggagas Prolegnas Berkualitas*, <<https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>>, 2015; Lokadata, *Capaian Legislasi, 2014-2019*, <<https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/capaian-legislasi-2014-2019-1554814150>>diaksespada [08/08/2019].

Tabel 2. Undang - Undang Paling Banyak Disahkan Pada Periode 2005 – 2019

Tahun	Nama Undang-Undang	Jumlah Undang-Undang
2005	Kekuasaan Kehakiman	5
2006	Hukum Pidana	5
	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	5
2007	Pemekaran Daerah	25
2008	Pemekaran Daerah	23
2009	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	8
2010	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2011	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2012	Pemekaran Daerah	5
2013	Pemekaran Daerah	11
2014	Ekonomi dan Bisnis	4
	Keprofesian	4
2015	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	3
2016	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
	Pertahanan dan Keamanan	4
2017	Keuangan Negara, Pajak, dan Fiskal	4
2018	Pertahanan dan Keamanan	4
2019	Pertahanan dan Keamanan	4

Sumber: diolah dari berbagai sumber oleh KODE Inisiatif

dibandingkan dengan jumlah penerbitan undang-undang terjadi cukup tinggi pada tahun 2011, yaitu mencapai 79,16% atau dengan kata lain, dari 24 undang-undang yang diterbitkan, terdapat 19 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal tersebut. Pembatalan pasal tertinggi kedua diduduki oleh undang-undang yang diterbitkan tahun 2009, yaitu dari 52 undang-undang yang dibentuk, terdapat 37 putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal. Peringkat ketiga pembatalan pasal tertinggi diduduki oleh undang-undang yang diterbitkan pada tahun 2015, yaitu dari 14 undang-undang yang dibentuk, terdapat 8 putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pasal dalam undang-undang inkonstitusional.

Tingginya pengujian undang-undang hingga lebih dari 70% tersebut mengindikasikan dua hal: (1) undang-undang yang dibentuk di tahun tersebut secara substantif bertentangan dengan Undang-Undang Dasar; (2) undang-undang yang dibentuk di tahun tersebut secara substantif banyak melanggar kewajiban dan/atau hak konstitusional warga negara. Hal ini menandakan bahwa undang-undang yang dibentuk pada tahun 2011, 2009, dan 2015 memiliki kualitas yang buruk, sebab banyak menyimpangi kaidah-kaidah konstitusional, terutama dan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan 28D ayat (1) UUD 1945. Adapun pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Tabel 3. Undang-Undang Tahun 2005 – 2018 Yang Diuji di Mahkamah Konstitusi

Tahun Pembentukan Undang-Undang	Jumlah Undang-Undang yang Diuji	Jumlah Pengujian	Jumlah Putusan Dikabulkan	Dasar MK Memutus
SBY – JK				
2005	14	13	2	Pasal 28D ayat (3) Pasal 28D ayat (1)
2006	23	22	7	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1)
2007	48	33	6	Pasal 27 Pasal 27 ayat (1) Pasal 33 Pasal 22E ayat (1) Pasal 33 ayat (4) Pasal 5 ayat (2)
2008	48	109	25	Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (3)
2009	52	142	37	Pasal 28D ayat (1)
Total	185	319	77	
SBY – Budiono				
2010	13	8	1	Pasal 14 ayat (1)
2011	24	70	19	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1)
2012	24	54	7	Pasal 18B ayat (1) Pasal 28D ayat (1) Pasal 27 ayat (1) Pasal 33 ayat (1)
2013	24	16	6	Pasal 23 ayat (1) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (1)
2014	42	106	14	Pasal 28D ayat (1) Pasal 24C ayat (3)
Total	127	254	47	
Jokowi – JK				
2015	14	42	8	Pasal 18 ayat (4) Pasal 28D ayat (1)
2016	20	24	3	Pasal 27 ayat (1)
2017	18	59	7	Pasal 22E ayat (1) Pasal 22D ayat (1)
2018	13	12	1	Pasal 20A ayat (3)
Total	65	137	19	

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

- Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- Pasal 27 ayat (1) UUD 1945
Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

2.4. Koalisi Pemerintah di Kabinet dan Parlemen

Sepintas, penerapan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia mengalami anomali. Sistem pemerintahan presidensialnya dibangun dengan koalisi partai politik yang justru menjadi karakter kuat sistem parlemen. Salah satu sebabnya, karena kondisi parlemen yang multipartai, dikuasai banyak partai politik dengan kekuatannya masing-masing.

Praktik koalisi partai ini muncul seiring perilaku berkoalisi dalam proses pemilu. Sehingga pasca pemilu, mereka tetap harus berkoalisi dalam menjalankan pemerintahan. Seperti pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menyatakan adanya ambang batas minimal perolehan kursi atau suara dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Minimal perolehan suara 25% atau kursi 20%, sehingga memaksa partai bergabung satu dengan lainnya. Pengaturan ini juga berlaku dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang 23 Tahun 2003. Atas mekanisme ini, menggambarkan sistem pemerintahan dan politik yang seolah-olah memperlihatkan eksekutif dan legislatif memiliki hubungan yang sangat dependen dan tidak bisa berdiri sendiri.

Namun sesungguhnya, praktik berkoalisi ini tidak semata karena soal pencalonan presiden dan wakil presiden. Juga dikarenakan mandat konstitusi yang menempatkan Presiden dan DPR dalam satu ruang untuk saling berkolaborasi. Konstitusi tidak menempatkannya dalam pemisahan kekuasaan yang tegas, tetapi sejumlah mandat justru mengharuskan keduanya bekerjasama. Oleh karena itu, bukan sesuatu yang aneh jika dalam praktik ketatanegaraan justru kedua saling berkolaborasi.

Seperti pembentukan undang-undang. Meskipun ditegaskan bahwa DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, namun di sana ditegaskan pula kekuasaan presiden untuk secara bersama-sama membahas undang-undang. Bahkan dilekatkan hak untuk menolak undang-undang yang sudah disahkan DPR dengan tidak menandatangani. Meskipun konstitusi sendiri memberikan limitasi waktu, 30 hari jika tidak ditandatangani maka dianggap sah secara hukum.

Konsekuensi pengaturan inilah yang mengharuskan presiden dan DPR bekerja secara bersama. Bahkan karena kekuasaan pembentukan undang-undang tidak bisa dikerjakan sendiri, maka harus saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Dengan begitu, kebijakan yang akan dilahirkan dapat diproses secara efektif. Lantas bagaimana peta koalisi partai

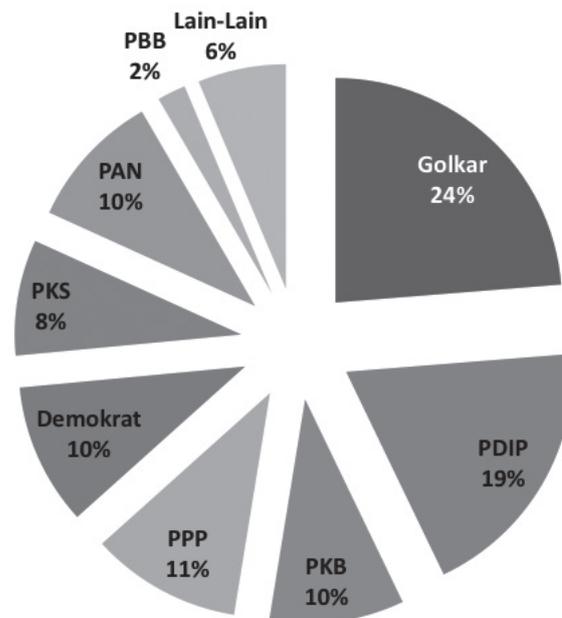
pendukung pemerintah dalam 3 periode presiden? Sehingga menggambarkan kekuatan Presiden tidak hanya di eksekutif, namun juga di parlemen untuk mendukung kebijakan Presiden.

a. Potret Periode SBY-JK (2004-2009)

Pada Pilpres Tahun 2004, syarat pencalonan presiden yang diterapkan, sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR.⁴⁶ Pemenang Pilpres Tahun 2004, SBY-JK, pada mulanya didukung oleh tiga partai, yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan dan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia. Memasuki putaran kedua, partai politik koalisi yang mengukung SBY-JK bertambah menjadi enam partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrat; (2) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); (3) Partai Keadilan Sejahtera (PKS); (4) Partai Amanat Nasional (PAN); (5) Partai Bulan dan Bintang (PBB); dan (6) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

Di parlemen, Partai Demokrat memperoleh 10% kursi, PKB memperoleh 10%, PKS memperoleh 8%, PAN memperoleh 10%, PBB memperoleh 2%, dan PKPI 0%. Sehingga, dengan perolehan suara partai pendukung SBY – JK itu, koalisi sementara partai pendukung presiden terpilih tidak menguasai mayoritas kursi di parlemen. Justru lawan politiknya lah yang memperoleh kursi lebih dari separuh dan bahkan partai pendukung pemerintah hanya 40%. Lebih lanjut persentase perolehan kursi di DPR secara keseluruhan dalam diagram di bawah ini:

Diagram 1. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2004 - 2009



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

46 UU Pilpres 2003 Pasal 20 ayat (5)

Mengantisipasi minimnya kekuatan koalisi pendukung pemerintah, SBY – JK melakukan perluasan dukungan. Perluasan koalisi dilakukan dengan menggaet sejumlah partai non koalisi pemerintah bergabung dalam Kabinet SBY – JK. Sejumlah tokoh partai politik dilibatkan sebagai menteri kabinet. Semacam kompensasi atas untuk turut mendukung pemerintah.

Dalam struktur menteri kabinet SBY-JK, ada 33 (tiga puluh tiga) kementerian yang pernah dijabat oleh 42 orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Pada kabinet ini, terjadi dua kali perombakan kabinet (*reshuffle*).⁴⁷ Dalam dua kali pergantian personil kabinet tersebut, terdapat 18 (delapan belas) orang menteri yang berasal dari partai politik, sedangkan 24 (dua puluh empat) lainnya ialah nonpartai politik. Sehingga komposisi kabinetnya, 45% diisi orang partai dan 55% non partai politik. Lebih lanjut bisa dilihat sebarannya dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4. Komposisi Menteri dan Peta Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di DPR Tahun 2004-2009

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	Partai Golongan Karya (Golkar)	5	24%
2.	PKB	4	10%
3.	Partai Demokrat	2	10%
4.	PBB	2	2%
5.	PKS	2	8%
6.	PPP	2	11%
7.	PAN	1	10%
	Total	18	75%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dukungan 6 partai politik dengan kekuatan 45% koalisi partai di parlemen tidak cukup bagi SBY dan Demokrat menguasai parlemen. Karena itu, perluasan dukungan partai lain dibutuhkan. Berdasarkan data di atas terlihat, Demokrat menggandeng 2 partai baru sebagai sekutunya yakni Partai Golkar dan PPP. Golkar sebagai pemenang pemilu dengan 24% perolehan kursi direkrut dengan kompensasi 5 kursi menteri, dan PPP dengan perolehan kursi 11% mendapatkan 2 jatah kursi menteri. Suntikan kekuatan itu, menambah kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah dari 45% menjadi 75% kursi.

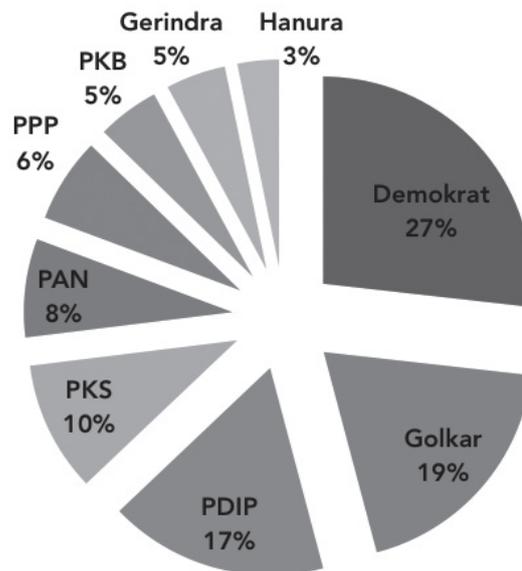
Penempatan kader Partai Golkar dalam kabinet bisa dijadikan sebagai jembatan antara pemerintah dan DPR untuk mengoptimalkan realisasi kebijakan pemerintah. Hal ini juga mengingat Partai Golkar merupakan partai politik peserta pemilu yang memperoleh kursi paling banyak di DPR, yaitu mencapai 24%.

47 “SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu”, *Tempo.co*, 11 April 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

b. Potret Periode SBY-Boediono (2009-2014)

Pada Pilpres 2009, persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden naik 5% dari pemilu sebelumnya. Sehingga calon presiden dan wakil presiden diusung oleh paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional.⁴⁸ Pemenang Pilpres 2009, SBY-Boediono, diusung oleh lima partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrat; (2) PKS; (3) PAN; (4) PPP; dan (5) PKB. Pada pemilu 2009, Partai Demokrat memperoleh kursi terbanyak, yaitu mengisi hingga 27% kursi DPR, PKS mengisi 10% kursi DPR, PAN memperoleh 8%, PPP 6%, dan PKB 5%. Totalnya, partai koalisi pemerintah ini menguasai 56% kursi di DPR. Lebih lanjut peta perolehan kursi pada Pemilu 2009 adalah sebagai berikut:

Diagram 2. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2009 - 2014



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Periode kedua SBY dengan pasangannya Boediono, memiliki formasi 34 (tiga puluh empat) kementerian yang diduduki oleh 56 (lima puluh enam) orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Pada kabinet ini, dilakukan tiga kali *reshuffle* atau perombakan kabinet.⁴⁹ Adapun dari 56 orang menteri, terdapat 21 orang yang berasal dari partai politik atau sekitar 37,5% dari jumlah keseluruhan menteri. Terdapat penambahan jumlah menteri dari partai politik, pada periode sebelumnya, jumlah menteri yang berasal dari partai politik ialah sebanyak 18 orang. Persebaran kader partai politik yang menjabat menteri dapat dilihat di tabel di bawah ini:

48 UU Pilpres 2008 Pasal 9.

49 "SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu", *Tempo.co*, 11 April 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

Tabel 5. Komposisi Menteri dan Peta Kekuatan
Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di DPR Tahun 2009-2014

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	Partai Demokrat	5	27%
2.	PKS	4	10%
3.	PAN	4	8%
4.	Partai Golkar	3	19%
5.	PPP	3	6%
6.	PKB	2	5%
	Total	21	75%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dari 21 kader partai politik yang diletakkan di kabinet, periode SBY-Boediono diindikasikan menguasai DPR hingga 75%. Kursi terbanyak diperoleh oleh partai politik presiden yang juga memperoleh jumlah kursi terbanyak di DPR, yaitu Partai Demokrat. Seluruh partai politik pendukung SBY-Boediono mendapatkan kursi menteri. Dengan penambahan 1 partai yakni Golkar yang dalam pemilu tidak masuk dalam gerbong koalisi. Golkar mendapatkan 3 jatah kursi menteri, dari 5 kursi pada periode sebelumnya. Koalisi pendukung pemerintah ini memperoleh tambahan dukungan hingga 19% kursi di parlemen. Atas dukungan itu, partai koalisi pendukung pemerintah di parlemen menguasai 75% perolehan kursi.

c. Potret Periode Jokowi-JK (2014-2019)

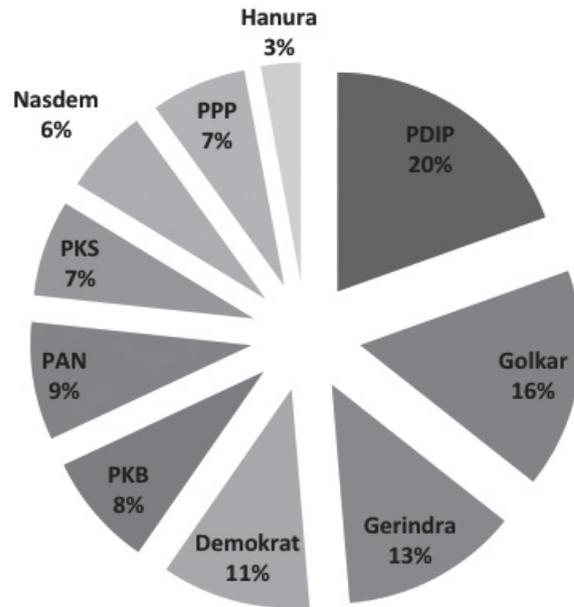
Pilpres 2014 menggunakan dasar *presidential threshold* yang sama dengan Pilpres 2009, yakni paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional.⁵⁰ Jokowi-JK diusung oleh empat partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); (2) PKB; (3) Partai Nasional Demokrasi (Nasdem); dan (4) Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). PDIP memperoleh kursi terbanyak di DPR, yaitu mencapai 20%, PKB memperoleh 8% kursi, Nasdem memperoleh 6% kursi, dan Hanura memperoleh 3% kursi. Berikut merupakan persentase kursi keseluruhan (Diagram 3).

Berkenaan dengan postur kabinet, terdapat 34 (tiga puluh empat) kementerian yang diisi oleh 50 (lima puluh) orang menteri dan pelaksana tugas menteri. Dalam kabinet ini, Jokowi-JK mengakomodasikan 22 (dua puluh dua) orang berasal dari kader partai politik atau mencapai 44%. Pada periode ini, dilakukan enam kali perombakan kabinet.⁵¹ Berikut merupakan persebaran politisi partai politik dalam kabinet (Tabel 6).

50 UU Pilpres 2008 Pasal 9.

51 "Menilik Reshuffle Menteri Kabinet di Masa Pemerintahan Jokowi-JK", *IDN Times*, 19 Mei 2019, Diakses pada 8 Agustus 2019, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/teatrika/menilik-reshuffle-menteri-kabinet-di-masa-pemerintahan-jokowi-jk/full>.

Diagram 3. Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014 - 2019



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Tabel 6. Jumlah Menteri yang Berasal dari Partai Politik dan Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014-2019

No.	Partai Politik	Jumlah Menteri	Persentase Perolehan Kursi di DPR
1.	PKB	5	8%
2.	PDIP	4	20%
3.	Golkar	4	16%
4.	Nasdem	4	6%
5.	Hanura	3	3%
6.	PPP	1	7%
7.	PAN	1	9%
	Total	21	69%

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Kabinet Jokowi-JK mengakomodasikan kursi menteri untuk 7 partai politik yang menghasilkan penguasaan koalisi di parlemen mencapai 69%. Capaian ini lebih kecil ketimbang penguasaan parlemen di periode SBY-JK dan SBY-Boediono yang mencapai hingga 75%

3. Kesimpulan

3.1. Relasi Presiden dan DPR

Data kinerja pembentukan undang-undang oleh DPR dan Presiden tidak cukup menggembirakan. Rata rata per periode pemerintahan, realisasi pembentukan undang-undang tidak cukup signifikan. Bahkan persentasenya tidak lebih dari 50%, kecuali periode pertama SBY – JK. Itu pun, undang-undang yang paling banyak dan signifikan dibentuk terait pembentukan/pemekaran daerah. Selebihnya, realisasinya hanya 34,23% dan 29,44%.

Jika realisasi pembentukan undang-undang antara Presiden dan DPR terbilang rendah, maka efektivitas relasi kedua lembaga dipertanyakan. Relasi kedua lembaga tidak cukup efektif untuk merealisasikan rencana legislasi yang telah disusun. Tentunya akan ada banyak faktor yang mempengaruhinya. Namun prinsipnya, kedua lembaga tidak mampu memanfaatkan kekuatan politik yang dimiliki untuk menjalankan perencanaan legislasi.

Mestinya, kekuatan politik di parlemen mampu mempengaruhi produksi kebijakan antara parlemen dan presiden. Semakin tingginya kekuatan politik presiden di parlemen, memperkecil hambatan untuk membuat kebijakan, apalagi kebijakan yang harus mendapatkan persetujuan presiden dan DPR. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil dukungan koalisi partai pemerintah di parlemen, tentu akan semakin mempersulit pengambilan kebijakan di parlemen.

Namun praktiknya berbeda, besarnya dukungan koalisi pemerintah di parlemen tidak berbanding lurus dengan kinerja legislasi. Besarnya dukungan tidak menggambarkan efektivitas relasi antara Presiden dan DPR. Kondisi itu, yang terbaca sepanjang 15 tahun terakhir dalam pemerintah SBY dan Jokowi. Perbandingan antara kinerja legislasi dan kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen dalam 15 tahun terakhir tidak cukup memperlihatkan relasi yang efektif. Besarnya dukungan parlemen terhadap pemerintahan SBY hingga 75% baik di periode pertama maupun kedua, tidak memperlihatkan kinerja legislasi yang menggembirakan. Periode pertama dengan dukungan koalisi pemerintah 75% di parlemen hanya menghasilkan 50,55% realisasi undang-undang. Bahkan periode kedua dengan persentase dukungan yang sama hanya 34,23%. Apalagi periode pertama Jokowi – JK dengan dukungan 69% kursi parlemen, menghasilkan realisasi undang-undang, 29,44%. Hal itu terlihat dalam data di bawah ini.

Tabel 7. Jumlah Menteri yang Berasal dari Partai Politik dan Persentase Perolehan Kursi Partai Politik di DPR Tahun 2014-2019

Periode	Persentase Pembentukan Undang-Undang	Kekuatan Koalisi Partai Pendukung Pemerintah di Parlemen
SBY - JK	50,55%	75%
SBY – Budiono	34,23%	75%
Jokowi – JK	29,44%	69%

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Besarnya dukungan partai koalisi pemerintah selama 15 tahun terakhir, tidak menjamin adanya kepastian terhadap efektivitas relasi antara Presiden dengan DPR. Bahkan, jika melihat kualitas regulasi yang dihasilkan, justru memperlihatkan relasi negatif antara pemerintah dan DPR dalam pembuatan undang-undang. Ditemukan banyak regulasi hasil pembahasan Presiden dan DPR yang bermasalah, sehingga berujung pembatalan maupun tafsir oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan jumlah pengujian setiap tahunnya, bisa melebihi jumlah undang-undang yang diproduksi setiap tahunnya.

Kondisi ini menunjukkan adanya kepentingan politik yang lebih kuat dalam relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Bahkan relasi itu telah menabrak konstitusi sehingga merugikan hak hak konstitusional warga Negara. Berdasarkan data putusan MK yang dihimpun, ada beberapa dasar dibatalkan undang-undang yakni melanggar prinsip Pemilihan yang Demokratis [Pasal 18 ayat (4) UUD 1945]; prinsip kesamaan dihadapan hukum dan pemerintahan [Pasal 27 ayat (1)], prinsip jaminan, perlindungan dan kepastian hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945].

Referensi

Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Garvey, John H. dan T. Alexander Aleinikoff. *Modern Constitutional Theory*. West Publishing Co, 1994.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan, 2014.
- _____. *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*. SMRC.
- Isra, Saldi. *Hubungan Presiden dan DPR*. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.
- _____. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Konstitusi, Mahkamah. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (ed). *The Failure of Presidential Democracy*. London: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, Vol. 26, No. 2. Sage Publications, Inc, 1993.
- Zulfikar, Adnan Yazar. *Analisis Kritis Ciri-Ciri Esensial Sistem Pemerintahan Presidensial*. Bandung: Universitas Padjadjaran, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan DPR Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.
- Keputusan DPR Nomor: 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.
- Konstitusi Venezuela Tahun 1999.
- The Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988.
- The Constitution of The United States.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-SV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Website

“SBY 5 Kali Reshuffle Kabinet Indonesia Bersatu”. *Tempo.co*, 11 April 2013. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://nasional.tempo.co/read/472712/sby-5-kali-reshuffle-kabinet-indonesia-bersatu/full&view=ok>.

“Menilik Reshuffle Menteri Kabinet di Masa Pemerintahan Jokowi-JK”. *IDN Times*, 19 Mei 2019. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/teatrika/menilik-reshuffle-menteri-kabinet-di-masa-pemerintahan-jokowi-jk/full>.

“Menggagas Prolegnas Berkualitas”. PSHK.or.id. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>.

“Capaian Legislasi, 2014-2019”. Lokadata.Beritagar.id. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/capaian-legislasi-2014-2019-1554814150>.

Format Kabinet Presidensial Multipartai dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah

Dody Nur Andriyan

Dosen dan Sekertaris Prodi Hukum Tata Negara IAIN Purwokerto
Pengurus APHTN HAN Wilayah Jawa Tengah
Peneliti Pusat Kajian Konstitusi dan
Kebijakan Daerah IAIN Purwokerto
JL. Jend A Yani No 40 A Purwokerto

Email: dodylaw@gmail.com

Abstrak

Dalam makalah ini dijelaskan bahwa terdapat hubungan antara kabinet/kementerian dengan pemerintah daerah. **Pertama**, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*. Yang memiliki peranan adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM. **Kedua**, pembentukan kabinet harus mempertimbangan hubungan wewenang, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya dan hubungan fungsional yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. **Ketiga**, pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan. **Keempat**, diperlukan figur/sosok menteri yang memahami dinamika pemerintahan daerah, mampu membangun sinergi, kerjasama dan kolaborasi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. **Kelima**, pembentukan kabinet mengakomodir zakken kabinet (kabinet ahli/kabinet professional). **Keenam**, pembentukan kabinet harus mengakomodir representasi daerah. **Ketujuh**, merger/penggabungan kementerian dilakukan didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama.

Kata Kunci: kabinet, kementrian, pemerintah daerah, otonomi daerah

Abstract

*In this paper explained that there is a relationship between the cabinet / ministry and local government. **First**, the relationship between the central and regional governments in Indonesia can be categorized according to The Agency Model. Those who have a role are the Minister of the Interior, the Minister of Finance, the Minister of Law and Human Rights. **Second**, the formation of the cabinet must consider the relationship of authority, financial relations, public services, utilization of natural resources and other resources and functional relations that occur between the central government and regional governments. **Third**, the formation and arrangement of the cabinet / ministry must consider or base on the division of government affairs. **Fourth**, minister figures / figures who understand the dynamics of regional government are needed, able to build synergy, cooperation and collaboration between the central government and regional government. **Fifth**, the formation of the cabinet accommodates the zakken cabinet (expert cabinet / professional cabinet). **Sixth**, the formation of the cabinet must accommodate regional representation. **Seventh**, the merger / merger of the ministries is done based on the same scope of duties, principal, functions, authority.*

Keywords: cabinet, ministry, regional government, regional autonomy

1. Pendahuluan

Hasil dari kesepakatan bangsa Indonesia yang diwakili oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada saat melakukan amandemen I-IV Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diantaranya adalah penguatan sistem Presidensial. Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang eksekutifnya tidak harus bertanggungjawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.¹

C.F. Strong, mengemukakan istilah *fixed eksekutif*, sebagai dasar identifikasi sistem presidensial, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan
- b. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri dan merupakan bawahannya
- c. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu, sehingga Presiden dalam masa jabatannya tidak bisa dijatuhkan oleh Parlemen
- d. Sebagai imbangannya, Presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen
- e. Presiden bertanggungjawab terhadap konstitusi.²

Sedangkan menurut Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial adalah:

- a. *It is based upon the separation of power principle* (didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas),
- b. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya)
- c. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet; the latter is wholly responsible to the chief eksekutif* (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada di tangan kepala pemerintahan)
- d. *The eksekutif is chosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih).³

1 Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jogjakarta: Total Media, 2008) hlm. 29

2 C.F. Strong, *Modern Political: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson Limited, 1960), hlm. 239-240

3 Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, (New Jersey: Littlefield, Adams & Co., 1960, hlm. 7

Mendasarkan pada hal tersebut diatas, apabila kemudian ciri-ciri sistem presidensial tersebut dicari dan diterapkan di Indonesia, antara lain terdapat dalam: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara⁴, Presiden mengangkat duta dan konsul⁵, Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat⁶, Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat⁷, Presiden menyatakan keadaan bahaya, yang syarat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang⁸, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa⁹.

Ciri sistem presidensial bahwa Presiden juga memiliki kedudukan sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan, hal tersebut di Indonesia terlihat dalam pengaturan di UUD 1945 Amandemen I-IV antara lain: Presiden dibantu oleh seorang wakil presiden¹⁰. Dalam hal menyelenggarakan dan menjalankan roda pemerintahan, Presiden dan wakil presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, terkait dengan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.¹¹ Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Di dalam format ketatanegaraan Republik Indonesia, tugas pemerintahan yang diemban oleh Presiden bukan hanya urusan pemerintahan di Pusat Pemerintahan Ibukota Negara DKI Jakarta. Presiden juga memiliki kewenangan dalam hal menjalankan tugas pemerintahan sampai ke tingkat pemerintahan daerah.¹² Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Ketentuan lain yang semakin menegaskan bahwa kekuasaan Presiden dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, dibantu melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, terdapat dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Inilah dasar hukum dari hubungan antara Kementerian (kabinet) dengan pemerintah daerah.

Setelah terpilihnya Ir. Joko Widodo dan Prof. DR. KH. Maruf Amin sebagai Presiden dan Wakil Presiden hasil dari Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak 2019, maka saat ini perhatian dan sorotan publik terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah mengenai pembentukan kabinet atau kementerian. Keberhasilan, efektifitas dan efisiensi dalam

4 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 10

5 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 13 ayat (1)

6 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 13 ayat (3)

7 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 5 ayat (1)

8 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I-IV Pasal 12

9 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I-IV Pasal 22

10 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

11 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4)

12 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 115-116

menjalankan roda pemerintahan sampai ke tingkat daerah sangat ditentukan dengan postur, format dan bahkan pemilihan orang yang menduduki jabatan menteri.¹³

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri oleh Presiden, didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 setelah Amandemen I-IV. Konsep ini yang dalam ketatanegaraan disebut sebagai Hak Prerogatif Presiden. Hak Prerogatif Presiden dalam membentuk dan menyusun kabinet/kementerian dalam praktik kenegaraan seharusnya diserahkan secara mutlak kepada presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga negara yang lain. Pemberhentian menteri oleh presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan itu dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara lain, karena ini merupakan adalah hak prerogatif presiden.¹⁴ Namun dalam praktik pelaksanaan di Indonesia, pembentukan dan penyusunan kabinet selalu terkait dengan masalah politis, koalisi dan intervensi atau pengaruh dari partai politik.

Hal ini terjadi karena memang desain ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tercermin dalam UUD 1945 Amandemen I-IV mengharuskan Presiden harus bisa menjalin sinergi dan kerjasama yang baik dengan Partai Politik di DPR.¹⁵ Bahkan kerjasama dan koalisi tersebut sudah terjadi sejak Calon Presiden dan Calon Wapres hendak maju mencalonkan diri di Pemilihan Umum Presiden/Wapres. Hal tersebut diperlukan untuk mengkonsolidasikan kekuatan demi memenangkan Pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Sehingga koalisi pemilu tersebut kemudian berlanjut menjadi koalisi presidensial baik di DPR (Partai Koalisi Pemerintah) maupun di Pemerintahan.¹⁶ Hal inilah yang kemudian memunculkan istilah kabinet koalisi yaitu bahwa penunjukan dan pengangkatan menteri oleh Presiden memperhatikan dan menampung keterwakilan dari partai-partai koalisi, dengan kata lain, penunjukan menteri terkait dengan pembagian “jatah jabatan menteri” dengan partai koalisinya. Sedangkan istilah zakken kabinet (kabinet ahli atau kabinet profesional), adalah kabinet yang berisi menteri-menteri yang berasal dari kalangan profesional atau ahli di bidangnya dengan mengesampingkan pertimbangan politik koalisi.¹⁷ Pada titik inilah terjadi kompleksitas problematika dalam pembentukan, penyusunan dan penunjukan menteri yang menjadi bagian dari kabinet Presidensial multipartai yang kemudian harus sinergis dengan desain otonomi daerah dalam pemerintahan daerah Indonesia.

Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilu 2019 mempunyai tantangan pertama yang harus dilakukan adalah pembentukan, penyusunan dan pemilihan kabinet/kementerian termasuk memilih apakah zakken kabinet atau koalisi kabinet. Oleh karenanya yang akan dibahas dalam makalah ini bukan hanya mengidentifikasi hubungan kabinet presidensial

13 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996), hlm. 76

14 Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 119.

15 Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial dan Multipartai dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2006), hlm. 8

16 Saldi Isra, “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial,” *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Volume II, Nomor 1*, (Juni 2009): 110

17 Jimly Asshiddiqie, *supranote* 13, hlm. 86

multipartai dengan pemerintah daerah, melainkan juga berusaha untuk memberikan rekomendasi terkait dengan desain dan format kabinet presidensial yang mampu bersinergi dengan tata pemerintahan di daerah yang menerapkan otonomi daerah.

2. Pembahasan

2.1. Sentralisasi, Desentralisasi, Dekonsentrasi, Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Cara pertama adalah sentralisasi, yaitu bahwa segala urusan, fungsi, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat yang kemudian pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai desentralisasi, di mana urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada Daerah¹⁸.

Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik Indonesia¹⁹. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah.

Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai pengaturan kewenangan. Di Indonesia sistem sentralisasi pernah diterapkan pada zaman kemerdekaan sampai Orde Baru. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari masyarakatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Logemann sebagaimana dikemukakan oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan desentralisasi sebagai berikut.

Men kana an deze plaatselijke regeringen grote zelfstandigheid toekennen, met eigen geldmiddelen, eigen begroting en eigen diensten, die (een deel van) de departementale diensten vervangen. Dan spreekt men van decentralisatie, omdat (dit deel van) de staatstaak wordt vervuld door afzonderlijke openbare lichamen. (Pemerintah-pemerintah setempat ini dapat diberi kedudukan mandiri lepas, dengan keuangan sendiri, dengan anggaran

18 S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 81

19 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm.

19

pendapatan dan belanja sendiri serta dinas-dinas sendiri, yang menggantikan (sebagian) dinas-dinas departemen. Dengan demikian terdapat desentralisasi, karena (bagian) tugas Negara (ini) dijalankan oleh badan-badan publik setempat yang ada di daerah.²⁰

Pelimpahan melalui dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang kepada perangkat (aparatus vertikal) di daerah yang hierarkinya berada di bawah pemerintahan pusat, sedangkan penyerahan dalam rangka desentralisasi merupakan pendelegasian urusan kepada daerah otonom. Terdapat tiga faktor yang menjadi dasar pembagian fungsi, urusan tugas dan wewenang antara Pusat dan daerah yakni, pertama, fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah Pusat. Kedua, fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh daerah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola oleh pemerintah pusat mengingat lebih ekonomis apabila diusahakan di dalam skala besar (*economic of scale*). Ketiga fungsi pelayanan yang bersifat lokal, fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar (seragam). Fungsi demikian dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing²¹.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara Pusat dan Daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada Daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri, dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam hal ini adalah hubungan dalam bidang keuangan merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan²². Secara eksplisit, klausul tersebut menegaskan bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi melekat pada sistem pemerintahan negara, yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Ini berarti bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena melekat pada sistem pemerintahan negara, maka baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi didesain sepenuhnya oleh pemerintah pusat, termasuk termasuk dimensi pengawasan dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh (aparatus) pemerintah pusat.²³

20 Hanif Nurholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gasindo, 2005), hlm. 34

21 J.B. Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*, (Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992), hlm. 44

22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (2) dan (3)

23 Tri Widodo W. Utomo, "Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal", *Jurnal Ilmu Administrasi, Volume IX, Nomor 1*, (April 2012): 34

2.2. Hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah

Prinsip klasik pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*Local Government*).²⁴ Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.²⁵

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*)²⁶.

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.²⁷ Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

Pertama, *The relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;

Kedua *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat;

Ketiga *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan

24 M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 8

25 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 248.

26 Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume 1*, (Edisi kedua 2004): 9

27 Ni'matul Huda, *supranote 25*, hlm. 241

pemerintah daerah. Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat factor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.²⁸

Apabila dicermati, Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih sama kedudukannya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut mencerminkan bahwa Indonesia masih menjalankan adanya bentuk negara kesatuan. Daerah diberi kewenangan namun sudah diperinci dalam undang-undangnya, hal ini memberikan penafsiran bahwa pemberian kewenangan tersebut masih di bawah kontrol dan kendali dari pemerintah pusat. Apabila dikaitkan dengan teori Clarke dan Steward, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

Bentuk kontrol pemerintah pusat diwujudkan dengan adanya penyerahan urusan tersebut melalui penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria (NPSK) yang disusun oleh pemerintah pusat sebagai landasan bagi pemerintah daerah melaksanakan urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat juga dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.²⁹

2.3. Pembagian Urusan Kewenangan Pusat dan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Evaluasi terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah yang dijalankan selama ini dengan menggunakan Undang-Undang 32 tahun 2004 adalah bahwa semata-mata Otonomi Daerah hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari Otonomi Daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.

Sehingga konsep Otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun

28 *Id.*, hlm. 248

29 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 16

2004 ialah ditetapkananya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007) yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah. Hal penting lainnya dalam hal politik hukum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah tentang kedudukan dan peranan Pemerintah Pusat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 9 UU No 23/2014 ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan absolut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

Yang termasuk 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 itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kota/kabupaten, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi patokan pelaksana otonomi daerah. Pembagian tersebut mencakup berbagai bidang, mulai dari perdagangan, pertanian, perikanan, pertambangan dan lain sebagainya. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

(c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Menurut Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 ini, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kriteria Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau (e) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Sementara itu, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 14, ditentukan pula bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah

kabupaten/kota yang dimaksud kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari daerah yang berbatasan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dicantumkan pula secara eksplisit dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan urusan-urusan pemerintahan konkuren lain yang tidak tercantum dalam lampiran undang-undang dianggap sebagai menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan masing-masing, yang penentuannya dilakukan dengan menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren seperti yang dimaksud di atas. Urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang tidak berakibat pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan yang lain juga ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Perubahan-perubahan yang dipandang penting dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud di atas.

Menurut Pasal 16, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang: (a) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dimaksud tercermin dalam rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah nonkementerian yang pelaksanaannya harus dikordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud di atas, dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

2.4 Kementerian-Kementerian Yang Terkait dengan Tata Hubungan dan Tata Kelola Dengan Pemerintahan Daerah

Memperhatikan pola hubungan pemerintahan daerah saat menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya dan juga terkait dengan pembagian urusan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Maka terlihat beberapa departemen/kementerian yang memiliki fungsi yang strategis untuk dapat melakukan koordinasi, sinergi dan kerjasama baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun pemerintah daerah dengan sesama pemerintah daerah.

1. Hubungan Wewenang

Dimana ini merupakan sebuah hubungan tentang urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah pusat, urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan yang dilaksanakan oleh pemerintah kota atau pemerintah kabupaten. Yang sangat terkait dengan hubungan kewenangan ini adalah konsepsi tentang triumvirat atau tiga poros kementerian yang harus dimiliki setiap negara modern. Ketiga poros kementerian (triumvirat) ini adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan. Di dalam Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara juga diatur bahwa triumvirat tersebut harus memiliki kantor pelaksana tugas di masing-masing daerah atau bahkan di luar negeri dalam rangka menjalankan tugas-tugas strategis demi keberlangsungan roda pemerintahan.

2. Hubungan Keuangan

Para pemerintah daerah yang memiliki SDA yang lebih besar tentunya akan menyambut dengan senang dan penuh partisipasi namun adanya kesenjangan seperti daerah yang tidak memiliki SDA yang baik dan miskin akan mendapatkan kekhawatiran dan ini akan mempengaruhi banyaknya pendapatan daerah yang mereka terima. Dan daerah otonom akan diberikan tuntutan agar bisa mencari sumber alternatif untuk mendapatkan sumber pembiayaan dan bantuan dari pemerintahan pusat. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Kementerian Keuangan.

3. Pelayanan Umum

Pemerintah pusat dan daerah tidak akan bisa dipisahkan sebagai sarana yang luas memberikan pelayanan menyeluruh terhadap masyarakat sebuah bangsa. Dan jika diartikan secara umum maka kedua jenis pemerintahan ini memegang tanggung jawab yang sejalan. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Menteri Perumahan Rakyat, Menteri Tenaga Kerja, Menteri Transmigrasi, Menteri Sosial, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Riset dan Pendidikan Tinggi, Menteri Agama. Di dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara juga sudah ditegaskan pengaturan bahwa Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah.

4. Pemanfaatan SDA dan Sumber Daya Lainnya

Dimana akan terbentuk hubungan yang akan mengatur tentang pemanfaatan segala sumber kekayaan untuk kepentingan seluruh rakyat. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Menteri Pertambangan, Menteri Kehutanan, Menteri Kelautan dan Kemaritiman.

5. Hubungan Fungsional

Ini merupakan sebuah hubungan yang didasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah. Yang jika diartikan secara umum merupakan sebuah proses timbal balik yang berupa sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor proses, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat. Poros utama hubungan ini ada di Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga sebaiknya mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang sudah dibahas sebelumnya. Memperhatikan urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar termasuk juga dalam rangka memperkuat dan mensinergikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden harus mempertimbangkan kementerian yang terkait dan diperlukan, antara lain: Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan ruang, Kementerian Perumahan Rakyat dan Pemukiman, Kementerian Sosial.

Memperhatikan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar termasuk juga dalam rangka memperkuat dan mensinergikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden harus mempertimbangkan kementerian yang terkait dan diperlukan, antara lain: kementerian tenaga kerja, kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, kementerian pangan, kementerian pertanahan dan agraria, kementerian lingkungan hidup, kementerian dalam negeri, kementerian desa, kementerian perhubungan, kementerian komunikasi dan informatika, kementerian koperasi, usaha kecil dan menengah, kementerian pemuda dan olahraga, kementerian pendidikan dan kebudayaan.

Sedangkan yang terkait dengan urusan pemerintahan pilihan, maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden mempertimbangkan kementerian terkait, yaitu: kementerian kelautan dan perikanan, kementerian pariwisata, kementerian pertanian, kementerian kehutanan, kementerian energi dan sumber daya mineral, kementerian perdagangan, kementerian perindustrian dan kementerian transmigrasi.

2.5. Beberapa Contoh Hubungan Kementerian di Pusat dengan Pemerintahan di Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah

Salah satu bentuk dari adanya Otonomi Daerah adalah terdapat kemandirian dan kebebasan dalam hal pembentukan, penamaan dan pemberian delegasi kewenangan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Unit Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip dan tujuan otonomi daerah: ciri khas, keunikan, kondisi, situasi dan problem masing-masing daerah yang tentu saja berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Meskipun demikian, SKPD di masing-masing Pemerintahan Daerah tersebut tetap memiliki hubungan dengan Kabinet (kementerian) di Pemerintah Pusat. Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan harus selalu diiringi dengan pemberian kewenangan, anggaran, sehingga kemudian

pemerintah daerah dapat secara optimal melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam rangka otonomi daerah.

Misalnya di Kabupaten Cilacap terdapat Kantor Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial (Disnakertransos), sedangkan di Kabupaten Purbalingga Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Sosial. Perbedaan nomenklatur (penamaan) ini sangat terkait dengan asas otonomi, desentralisasi dan dekonsentrasi. Karena Kabupaten Cilacap merupakan kabupaten terluas di Jawa Tengah dan dihadapkan dengan masalah jumlah penduduk serta animo masyarakat untuk melakukan transmigrasi sangat tinggi, sehingga di Kabupaten Cilacap terdapat Dinas yang menangani masalah transmigrasi yang disatukan dengan Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Sosial sehingga nomenklturnya menjadi gabungan : Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi dan Sosial (Disnakertransos). Berbeda dengan Kabupaten Purbalingga (yang bersebelahan, bertetangga dengan Kabupaten Cilacap) luas wilayah, problem kependudukan dan animo warga Kabupaten Purbalingga untuk melakukan transmigrasi belum setinggi di Kabupaten Cilacap, sehingga di kabupaten Purbalingga tidak memerlukan dinas yang menangani masalah transmigrasi. Yang terdapat di Purbalingga adalah Dinas Tenaga Kerja dan Sosial (Disnakertransos).

Demikian juga dengan daerah yang memiliki potensi kekayaan alam berlimpah yang sesuai dengan karakter, ciri khas dan kekhususan suatu daerah. Pembentukan dan penyusunan SKPD di Pemerintahan Daerah tentu saja harus mendasarkan dan mengakomodir hal tersebut. Misalnya di Kabupaten Wonosobo yang memiliki potensi terkait pertanian dan perkebunan, tentu saja harus diadakan SKPD atau bahkan bentuk BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) atau Perusahaan Umum Daerah (Perusda) yang harus bisa mengelola dan memajukan sektor pertanian dan perkebunan. Kabupaten Cilacap yang memiliki potensi kelautan dan perikanan laut tentu saja akan berbeda dengan Wonosobo. Jika di Wonosobo penguatan lembaga SKPD dan prioritas anggarannya dialokasikan ke pertanian dan perkebunan, maka di Kabupaten Cilacap fokus dan prioritasnya lebih ditekankan kepada sektor kelautan dan perikanan laut.

Pembentukan Dinas Perikanan di Kabupaten Cilacap didasarkan pada Peraturan Bupati Cilacap Nomor 22 Tahun 2018 Tanggal 5 Januari 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Tata Kerja, Unit Pelaksana Teknis Daerah, Dinas Perikanan Kabupaten Cilacap. Meskipun dibentuk melalui Peraturan Bupati, namun Dinas Perikanan di Kabupaten Cilacap (dan kabupaten lainnya), merupakan suatu instansi vertikal yang berada dibawah kordinasi dan tunduk kepada aturan dari Kementerian Kelautan dan dan Perikanan yang ada di pusat Jakarta.

Beberapa Kabupaten/Kota sudah membentuk BUMD atau Perusda melalui Peraturan Daerah. Pemda Kabupaten Banjarnegara misalnya, sudah mengatur dan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas. Sehingga pengelolaan Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas dapat dilakukan secara optimal oleh Pemda Banjarnegara dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Di dalam Perda tersebut diatur mengenai tata kelola dan manajemen Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas dalam suatu bentuk perusahaan umum yang profesional, akuntabel dan transparan sehingga di satu sisi Pemda memiliki

kemandirian dalam mengelola dan di sisi lain Pemda juga dapat secara optimal memperoleh Pendapatan Asli Daerah.

Demikian juga di Kabupaten Purbalingga, menerbitkan dan mengatur tentang Obyek Wisata andalan melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Obyek Wisata Air Bojongsari Kabupaten Purbalingga. Perlu dicatat, bahwa Owabong (Obyek Wisata Air Bojongsari) di Kabupaten Purbalingga adalah menyangga utama PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Purbalingga. Pada tahun 2005 Owabong didirikan dengan modal usaha Rp 13 Miliar. Setelah 14 tahun eksis, tahun 2019 ini Owabong telah menghasilkan modal mencapai Rp 36 Miliar artinya telah BEP (*Break Event Point*) atau telah balik modal. Dan sekarang menjadi penyangga terbesar kontribusi PAD Purbalingga karena tahun 2019 ini telah berkontribusi Rp 5,6 miliar³⁰.

Otonomi Daerah juga ternyata membawa cerita sukses tentang koordinasi, kerjasama dan kolaborasi dari beberapa lintas daerah yang melibatkan kementerian terkait. Misalnya saja Barlingmascakebo (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, Kebumen dan Wonosobo). Adalah suatu bentuk regionalisasi dari beberapa kabupaten di Banyumas Raya yang karena kesamaan watak, bahasa, nasib, cita-cita dan perjuangan kemudian berkoordinasi, bekerjasama dan berkolaborasi membentuk suatu regionalisasi. Banyumas dengan ikon kota pendidikan, pariwisata, niaga ditopang oleh Cilacap dengan ikon kota industri, maritim, pelabuhan, bandara. Ditopang dan berkolaborasi dengan kabupaten penyuplai pangan dan bahan makanan yaitu Banjarnegara, Wonosobo, Purbalingga dengan hasil pertanian dan perkebunan yang melimpah dan Kebumen dengan hasil laut yang melimpah. Di Jawa Barat ada Ciayumajakuning (Ciamis, Indramayu, Majalengka dan Kuningan). Di Ibukota terkenal dengan Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi). Di Solo terkenal dengan sebutan Solo Raya (Surakarta, Klaten, Boyolali, Karanganyar, Sukoharjo, Wonogiri, Sragen).

Fenomena regionalisasi ini menguat seiring dengan otonomi daerah yang ternyata kemudian mengharuskan beberapa kota/kabupaten berkoordinasi, berkolaborasi dan bekerjasama. Yang pada awalnya untuk memudahkan dan menghilangkan salah paham dan miskordinasi, lama kelamaan kemudian memunculkan kesadaran untuk berkerjasama dan berkolaborasi. Barlingmascakeb lahir dan eksis juga ditopang dan melibatkan instansi kementerian pusat, seperti kementerian lingkungan hidup (masalah Daerah Aliran Sungai Serayu yang melintasi 5 kabupaten), kementerian tenaga kerja (masalah tenaga kerja yang lintas kabupaten), dan tentu saja kementerian dalam negeri dan masih banyak lainnya. Hal ini menunjukkan pembentukan kabinet dan kementerian harus memperhatikan format pemerintahan daerah, tata hubungan dan tata laksana pemerintahan daerah. Lebih dari itu pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mampu menyokong, mendukung dan mengakselerasi pemerintah daerah, dan juga harus mampu mensinergikan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

30 "14 Tahun Eksis, Owabong Penyangga Utama PAD Purbalingga", *purbalinggakab.go.id*, 18 Maret 2019, diakses 5 Agustus 2019, <https://www.purbalinggakab.go.id/v1/14-tahun-eksis-owabong-penyangga-utama-pad-purbalingga/>

2.6. Desain dan Format Kabinet/Kementerian yang Sinergis Dengan Otonomi Daerah: Sebuah Ius Constituendum

Berkaitan dengan pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan sistem otonomi daerah, maka desain dan format kabinet/kementerian yang direkomendasikan dalam paper ini adalah sebagai berikut:

1. Merupakan titik tengah antara Zakken Kabinet dengan Kabinet Koalisi.
Sistem presidensial multipartai memang sebuah keniscayaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945. Presiden dan Wakil Presiden terpilih tentu saja tidak bisa melupakan dan meninggalkan koalisi partai politik yang sudah mengusung dan berkeringat untuk memenangkan kontestasi Pilpres 2019. Sehingga tentu saja akan terdapat kompensasi atas hal tersebut yaitu dengan pembagian “jatah” kursi kabinet/kementerian kepada partai-partai politik. Akan tetapi sebaiknya pembagian jatah kursi kabinet tersebut tetap harus memperhatikan kualitas, kompetensi dan *track record* dari personal menteri yang akan dipilih oleh Presiden. Selain itu komposisi jumlah kementerian yang di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diberi batasan paling banyak 34 kementerian, hendaknya tidak semua pos kementerian diisi dari Partai Politik. Presiden/Wakil Presiden akan lebih arif dan bijaksana apabila tetap mempertimbangkan orang-orang yang berkualitas dan memiliki prestasi serta berkemampuan dalam bidangnya (profesional atau akademisi). Misalnya pos Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tetap mempertimbangkan orang-orang profesional.
2. Memperhatikan Konsep Otonomi Daerah dan Mengakomodir Representasi Daerah
Pembentukan kabinet/kementerian juga seyogyanya memperhatikan konsep otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia. Pembentukan kementerian yang sangat urgen terkait dengan konsep otonomi daerah yaitu urusan pemerintahan wajib berupa pelayanan dasar adalah Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan ruang, Kementerian Perumahan Rakyat dan Pemukiman, Kementerian Sosial. Lebih dari itu dalam pemilihan jabatan menteri, Presiden/Wakil Presiden juga harus mengakomodir representasi daerah. Misalnya dengan mencari putra-putri terbaik dari daerah tertinggal, terluar dan daerah yang harus mendapatkan prioritas perhatian. Misalnya putra-putri daerah dari Papua, Nusa Tenggara, Flores, Maluku, Kalimantan. Tentu saja dengan tetap mempertimbangkan kualitas dan kompetensinya.

3. Penggabungan Beberapa Kementerian

Beberapa skema kementerian yang bisa dilakukan merger/penggabungan adalah: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi bisa dimerger/digabung dengan Kementerian Sosial. Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional juga bisa dirangkap/demerger/digabung dengan Menteri Perumahan dan Pemukiman Rakyat. Penggabungan/merger kementerian tersebut didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama atau memiliki irisan yang sama.

3. Kesimpulan

Dari paparan makalah diatas, dipandang perlu untuk menyimpulkan, menegaskan dan merekomendasikan beberapa hal berikut:

1. Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*, dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Kementerian yang mempunyai peranan adalah Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Keuangan.
2. Bentuk kontrol pemerintah pusat diwujudkan dengan adanya penyerahan urusan tersebut melalui penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria (NPSK) yang disusun oleh pemerintah pusat sebagai landasan bagi pemerintah daerah melaksanakan urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat juga dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kementerian yang mempunyai peranan adalah Kementerian Dalam Negeri.
3. Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus memperhatikan hubungan wewenang, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya dan hubungan fungsional. Kabinet/kementerian yang terkait adalah : Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Kementerian Pertambangan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan Dan Kemaritiman, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Transmigrasi, Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan, Kementerian Riset Dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Agama.
4. Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga sebaiknya

mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan. Baik yang terkait dengan urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, maupun urusan pilihan.

5. Pembentukan kabinet dan kementerian harus memperhatikan format pemerintahan daerah, tata hubungan dan tata laksana pemerintahan daerah. Lebih dari itu pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mampu menyokong, mendukung dan mengakselerasi pemerintah daerah.
6. Pembentukan dan penyusunan kabinet juga harus memperhatikan fenomena otonomi daerah yang banyak memunculkan kemandirian dan kebebasan daerah dalam mengelola sektor ekonomi kreatif dan memunculkan regionalisasi antara daerah. Oleh karenanya, Presiden/Wakil Presiden harus mampu memilih sosok menteri yang mampu memahami dinamika pemerintahan daerah, mampu membangun sinergi, kerjasama dan kolaborasi lebih dari itu juga harus mampu mensinergikan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
7. Dalam pembentukan dan penyusunan kabinet hendaknya juga tidak melulu didasarkan pada kabinet koalisi, melainkan juga harus mengakomodir zakken kabinet (kabinet ahli/kabinet professional). Misalnya pos Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tetap mempertimbangkan orang-orang profesional.
8. Presiden/Wakil Presiden juga harus mengakomodir representasi daerah. Misalnya dengan mencari putra-putri terbaik dari daerah tertinggal, terluar dan daerah yang harus mendapatkan prioritas perhatian. Misalnya putra-putri daerah dari Papua, Nusa Tenggara, Flores, Maluku, Kalimantan. Tentu saja dengan tetap mempertimbangkan kualitas dan kompetensinya.
9. Beberapa Kementerian dapat dilakukan merger/penggabungan. Penggabungan/merger kementerian tersebut didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama atau memiliki irisan yang sama.

Referensi

Buku Literatur

- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial dan Multipartai dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996.
- Chaidir, Ellydar. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jogjakarta: Total Media, 2008.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Cetakan Pertama*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Isra, Saldi. "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial." *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Volume II, Nomor 1* (Juni 2009).
- Kristiadi, J.B. *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1983.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- . *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Nurholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gasindo, 2005.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Strong, C.F., *Modern Political: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson Limited, 1960.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest. *Comparative Government Visualized*. New Jersey; Littlefield, Adams & Co, 1959.

Jurnal

- Tri Widodo W. Utomo. "Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal." *Jurnal Ilmu Administrasi, Volume IX, Nomor 1*. April 2012.
- Sadu Wasistiono. "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)". *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I*. Edisi kedua 2004.

Internet

- "14 Tahun Eksis, Owabong Penyangga Utama PAD Purbalingga." *Purbalinggakab.go.id*, 18 Maret 2019. Diakses 5 Agustus 2019. <https://www.purbalinggakab.go.id/v1/14-tahun-eksis-owabong-penyangga-utama-pad-purbalingga/>.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementrian Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Biografi Penulis

Dody Nur Andriyan, S.H., M.H. Dilahirkan di Cilacap, 07 Januari 1982. Menempuh pendidikan SD sampai SMA di Kabupaten Cilacap. Lulus S1 dari Fakultas Hukum Univ Jenderal Soedirman (Unsoed) Purwokerto tahun 2005 dengan konsentrasi Bagian Hukum Tata Negara, Lulus S2 Magister Ilmu Hukum Unsoed Purwokerto tahun 2010 juga dengan konsentrasi Jurusan Kenegaraan (HTN).

Pada tahun 2005 sd 2010 sempat mengajar di FH Unsoed sebagai Dosen Kontrak sembari lanjut kuliah S2, lalu 2011 sd 2015 bekerja sebagai Regional Legal Officer di PT. Bank Mega, Tbk KCU Purwokerto dan saat ini kembali ke dunia kampus sebagai Dosen Tetap di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara. Selain itu juga menjadi Dosen Luar Biasa di Fak Hukum Univ Nahdlatul Ulama (UNU) Purwokerto dan di Institut Telekomunikasi Telkom (IT Telkom) Purwokerto.

Bakat dalam dunia menulis karya ilmiah sudah nampak sejak remaja, pada saat SMP meraih Juara 1 LKTI Tingkat SLTP se Kabupaten Cilacap. Pada saat di bangku SMA dengan menjadi Juara 1 LKTI Tingkat SLTA Se Kabupaten Cilacap.

Aktif terlibat dalam beberapa kegiatan pengabdian, penelitian dan kerjasama baik dengan instansi Pemerintah Daerah, ataupun dengan Instansi Pusat. Beberapa kali terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah kerjasama dengan DPRD dan Pemerintahan Daerah diantaranya dengan Kabupaten Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Wonosobo, Kebumen, Tegal, Cirebon.

Menakar Kohabitasi Perancis dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019

Dri Utari C.R., S.H., LL.M.

Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Kampus B UNAIR - Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya 60286

Email: dri.utari@fh.unair.ac.id

Abstrak

Kedaulatan rakyat dalam pemilihan umum Presiden tidak memberikan kemudahan bagi Presiden untuk membentuk *zaken cabinet*. *Political appointment* seringkali menjadi konsekuensi dalam mengakomodir efek *Presidential threshold*. Posisi Presiden akhirnya tanpa kontrol, hal yang merupakan antithesis dalam sebuah demokrasi. Rumusan *pertama* menelaah Perancis dengan *Fifth Republic*-nya yang berusaha memperkuat Presidennya walaupun dengan konsekuensi adanya kohabitasi pemerintahan. Bahasan ini juga menganalisis efek *Presidential threshold* yang diharapkan membawa penguatan sistem Presidensiil. Rumusan *kedua* mengurai kewenangan Presiden dalam sistem Presidensiil di Amerika Serikat dengan nomenklatur: *enumerated power; implied power; inherent power; atau prerogative power*. Kabinet yang memiliki kompetensi sekaligus integritas adalah keniscayaan, dalam ranah prerogatif Presiden.

Analisis *pertama* menyatakan bahwa purifikasi sistem Presidensiil yang dilakukan oleh Indonesia dalam beberapa pilpres tetap menunjukkan adanya kohabitasi dalam pemerintahan. *20% Presidential threshold* membuat posisi Presiden semakin lemah sebab harus mampu mengakomodir kepentingan parpol pendukung atau parpol oposisi dalam kerangka koalisi yang rapuh. Analisis *kedua* menunjukkan bahwa pengangkatan menteri yang bersifat prerogatif atau melekat pada Presiden tetap harus mengacu pada UUD NRI 1945 sebagai *supreme of the land* dan prinsip meritokrasi.

Kata Kunci: partai politik, *Presidential threshold*, Presiden, prerogatif, kabinet

Abstract

The people's sovereignty in the Presidential election does not make easy for the President to form a zaken cabinet. Political appointment has been often a consequence because of accommodating the Presidential threshold. The power of the President tends to be without control, which is the antithesis of a democratic state. The first formula examines France with its Fifth Republic which seeks to strengthen the President despite the consequences of government cohabitation. This is also subject to analyze the Presidential threshold effect which is expected to bring about the strength of the Presidential system. The second formula unravels the President's authority in the Presidential system in the United States with the nomenclature: enumerated power; implied power; inherent power; or prerogative power. A cabinet that has both competence and integrity is a necessity, related to the prerogative realm of the President.

The first analysis states that the purification of the Presidential system carried out by Indonesia in several Presidential elections still shows cohabitation in government. 20% Presidential threshold weakens the position of President because the President must be able to accommodate the interests of supporting political parties or opposition parties within the framework of a fragile coalition. The second analysis shows that the appointment of ministers who are prerogative or attached to the President still refer to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the supreme of the land and the principle of meritocracy.

Keywords: political parties, Presidential threshold, President, prerogative, cabinet

1. Pendahuluan

Pembentukan kabinet merujuk Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) merupakan aturan yang tidak diubah pada saat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).¹ Presiden dibantu oleh menteri negara telah menjadi pemikiran dari *the framers of the constitution* pada saat membentuk konstitusi Indonesia untuk pertama kalinya. Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) merupakan tindak lanjut Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945,² yang penjelasannya menyatakan bahwa pembentukan UU 39/2008 sebagai upaya membangun sebuah sistem pemerintahan Presidensial yang efektif dan efisien.

Artinya format pembentukan kabinet yang diinginkan oleh UU 39/2008 sejalan dengan salah satu tujuan perubahan UUD 1945 yaitu untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensial. Secara khusus, penguatan institusi Presiden dalam perubahan UUD 1945 adalah dengan memilihnya secara langsung (Pasal 6A ayat [1]), tanpa lagi melibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), membatasi periodisasi jabatan Presiden (Pasal 7), serta menata mekanisme pemakzulan Presiden dengan tidak lagi mendasarkan pada mosi tidak percaya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saja (Pasal 7A dan 7B).³

‘Ruh’ sistem pemerintahan Presidensial dalam pembentukan kabinet pasca diberlakukannya pemilihan umum Presiden (pilpres) secara langsung dengan mekanisme *Presidential threshold* (PT) setidaknya telah menjadikan ‘pengelompokan politik’ jika tidak ingin disebut sebagai ‘perpecahan politik’ oleh masing-masing partai politik (parpol) sejak awal kontestasi pemilihan umum (pemilu). Hal tersebut berbanding lurus dengan terjadinya ‘*divided government*’ pasca dibentuknya kabinet, sebagaimana dialami oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (JKW). Apabila ditelisik lebih jauh, pemerintahan yang terbelah tersebut bukan merupakan ciri dari pemerintahan yang memilih melaksanakan sistem pemerintahan Presidensial.

Artikel ini berusaha mencari jalan keluar, bagaimana sistem multipartai yang merupakan keniscayaan⁴ di negara Indonesia dapat menghasilkan mekanisme *checks and balances* atau berfungsinya pengawasan oposisi sebagai ‘*government watchdog*’. Pembahasan *pertama* mencoba melihat negara Perancis yang dalam *Fifth Republic*-nya (Republik Kelima)

1 Dalam artikel ini, penulisan UUD 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, dan penulisan UUD NRI 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sesudah amandemen.

2 Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dalam 2 tahun telah membuat keputusan yang dianggap ‘berani’ antara lain terkait pembubaran 2 Kementerian, yaitu Departemen Penerangan dan Departemen Sosial. Lihat “Sepuluh Tahun, Dua Perubahan”, *Kompas.com*, 19 Juni 2013, Diakses pada 23 Juli 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2013/06/19/08483863/Sepuluh.Tahun.Dua>.

3 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan pertama. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 63.

4 Kondisi multipartai di Indonesia menurut Giovanni Sartori sebagaimana dikutip oleh Ramlan Surbakti, menyatakan bahwa dalam sebuah negara berkembang sistem kepartaian pluralisme ekstrem (*polarized pluralism*) biasanya akan terbentuk dalam masyarakat yang secara *socio-cultural* sangat majemuk. Jumlah partai yang ada sangat banyak dan memiliki ideologi yang saling bertetangan sehingga susah dicari konsensusnya, sehingga diperlukan kemampuan untuk membentuk sebuah koalisi untuk mencapai stabilitas politik. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: PT Grasindo, 2010), hlm. 164.

berusaha memperkuat Presidensialisme untuk menstabilkan pemerintahannya, walaupun pada akhirnya menganut sistem semi Presidensiil dibandingkan sistem Presidensiil murni. Bahasan ini juga melihat efek PT yang diharapkan membawa penguatan sistem Presidensiil pada saat sebelum dan sesudah pemilu, terkait pembentukan kabinet. Pembahasan *kedua* menelaah bagaimana Presiden dengan kewenangannya dapat memilih menteri dan membentuk kementerian sehingga terbentuk kabinet yang mampu membantu Presiden dengan segala kompetensi dan integritasnya, dalam konteks prerogatif atau diskresi.

2. Pembahasan

2.1. Semi Presidensiil Perancis vs Presidensiil Indonesia

Perancis merupakan negara yang mengalami perubahan tatanan politik sekaligus pemerintahan, berasal dari negara monarki, pada tahun 1792 berubah menjadi negara republik (republik pertama). Pemimpin negara pada saat itu juga berubah-ubah, dari seorang direktur, kaisar (kembali ke model monarki), dan pada akhirnya seorang Presiden (pertama) di tahun 1848 yaitu Louis-Napoléon Bonaparte. Konstitusi 1958 atau *Fifth Republic* memberikan kewenangan yang lebih kuat pada eksekutif apabila dibandingkan dengan parlemen, sehingga Perancis mulai berkarakter '*twin-headed executive*' atau '*executive dyarchy*'.⁵ Presiden sebagai kepala negara yang dipilih oleh *electoral college* yang terdiri dari parlemen dan perwakilan pemerintah daerah, sementara kepala pemerintahannya adalah Perdana Menteri yang sebelumnya ditunjuk Presiden.

Perubahan konstitusi tahun 1962 semakin memperkuat karakter sistem Presidensiil sebab Presiden dipilih melalui pemilu. Wright, sebagaimana dikutip oleh Robert Elgie menyatakan bahwa Presiden tidak diberikan kekuasaan baru, namun diberikan kekuasaan baru yang penting yaitu *popular legitimacy*.⁶ Pasca pemilu, Perdana Menteri yang diangkat Presiden akan memilih para anggota kabinetnya, dalam hal ini Presiden bisa saja mengangkat Perdana Menteri yang merupakan 'lawan politiknya' sehingga posisi Presiden dan Perdana Menteri dalam keadaan berhadapan atau *cohabitation* (kohabitasi).

Situasi kohabitasi Perancis menempatkan posisi Perdana Menteri sebagai pusat kekuasaan pemerintahan, Presiden dan Perdana Menteri akan membagi tanggungjawab masing-masing dengan sangat jelas. Urusan dalam negeri adalah kekuasaan Perdana Menteri, sementara urusan luar negeri, pertahanan kebijakan Eropa berada di bawah kendali Presiden, walaupun dalam beberapa kesempatan kewenangan tersebut dapat digunakan dengan maksimal atau sebaliknya. Robert Elgie menyatakan bahwa bukti-bukti menunjukkan jika kedudukan dan peran Presiden semakin melemah, dan hal tersebut menjadi kesempatan bagi Perdana Menteri untuk menjadi semakin berperan dalam pemerintahan.⁷

5 Robert Elgie, *Comparative European Politics, Semi-Presidentialism in Europe*, (New York: Oxford University Press, 2004), hlm. 68.

6 *Id.*, hlm 67.

7 *Id.*, hlm. 73-74.

Kondisi Perancis yang melaksanakan pilpres langsung, namun sekaligus memberikan peran yang besar pada Perdana Menteriya setidaknya menempatkan Perancis sama dengan Amerika Serikat dan Jerman. Perancis dipersamakan dengan Amerika Serikat yang berkarakter republik Presidensiil jika tidak memiliki Perdana Menteri namun melaksanakan pemilu Presiden secara langsung, sementara Perdana Menteri Perancis yang memiliki peran yang sangat menonjol dalam pemerintahan akan menempatkan Perancis berkarakter seperti Jerman.⁸

Pemilihan Perancis sebagai negara yang layak dijadikan sebagai perbandingan dalam bahasan ini adalah bahwa dengan pelaksanaan pemilu Presiden secara langsung di tahun 1962, maka Presiden memiliki legitimasi lebih besar dibanding sebelumnya dan sekaligus mengukuhkan statusnya sebagai negara yang sebelumnya berkarakter parlementer menjadi semi-Presidensiil sistem.⁹ Hal tersebut juga dialami oleh Indonesia, cita-cita yang ingin dicapai dalam perubahan UUD 1945 menginginkan Presiden menjadi lebih kuat, namun nyatanya justru menempatkan Indonesia (tetap) dalam karakter semi presidensiil sebagaimana kondisi sebelum perubahan UUD 1945.¹⁰

Kohabitasi di Perancis sebenarnya (bisa dinyatakan) juga telah dialami Indonesia sejak dilaksanakannya pemilu Presiden dengan menerapkan mekanisme PT. Persyaratan prosentase dukungan untuk menjadi calon Presiden dalam kondisi multipartai, menjadikan terbelahnya dukungan baik sebelum dan sesudah pelaksanaan pemilu adalah sebuah keniscayaan, hal tersebut mulai nampak saat PT 20% diberlakukan dalam pilpres 2009. Berikut tabel penerapan besaran PT dalam pilpres yang membuat parpol saling memilih dan bergabung dengan parpol yang lain untuk memenuhi persyaratan PT:

-
- 8 A.W. Heringa dan Ph. Kiiver, *Constitutions Compared – An Introduction to Comparative Constitutional Law*, (Portland: Intersentia Antwerp – Oxford, 2009), hlm. 135.
- 9 *Id.* Hal tersebut seturut dengan pendapat Ananda B. Kusuma bahwa sistem pemerintahan Indonesia yang dirancang oleh *Framers of the Constitutions* berbeda dengan Amerika Serikat dengan Presidensiilnya dan Inggris dengan parlementernya. Sistem pemerintahan Perancis yang diawali dengan republik kelima Perancis dinyatakan sesuai dengan karakter sistem pemerintahan Indonesia. Lihat R.M. Ananda Kusuma, “Sistem Pemerintahan Indonesia,” *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 2004, hlm. 150. Lihat juga R.M. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” versus Sistem Presidensiil “Orde Reformasi”*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 29-31. Adnan Buyung N. pernah mengusulkan untuk mewujudkan sistem Presidensiil yang efektif, efisien dan akuntabel maka akan lebih baik mempraktekkan sistem semi Presidensiil. Belajar dari Negara Perancis yang justru mengalami masa kelam pada saat mempraktekkan sistem parlementer, sehingga berbenah dengan menerapkan sistem semi Presidensiil di tahun 1958 dengan *Fifth Republic*-nya. Lihat Adnan Buyung N, “Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi,” *Jurnal Hukum Nomor 28 Vol 12 Januari 2005*, hlm. 6-7.
- 10 Begitu juga setelah perubahan UUD 1945 yang ingin melaksanakan purifikasi sistem presidensiil tetap mendapatkan kritikan, sebagaimana dikemukakan oleh Hanta Yuda AR. Dimana UUD NRI 1945 melahirkan ketidakseimbangan baru karena dominasi kekuasaan bergeser dari Presiden ke parlemen. Lihat Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*. (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 4. Saldi Isra juga menyatakan bahwa pemerintahan Presidensial Indonesia lebih mengedepankan ‘wajah parlementer’. Lihat Saldi Isra, *Presidensial Berwajah Parlementer*, Media Indonesia, Selasa 10 Desember 2013.

Tabel 1. Prosentase Presidential Threshold dan Kolaborasi Partai Politik

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
2004 UU 23 tahun 2003	15% kursi di DPR atau 20% suara sah nasional Hanya menerapkan PT sebesar 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan peralihan UU 23/2003 sehingga diikuti oleh 5 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p>Wiranto Salahuddin Wahid</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Golongan Karya Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan Partai Patriot Pancasila Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia <p>Megawati Soekarnoputri Hasyim Muzadi</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Partai Damai Sejahtera <p>Amien Rais Siswono Yudo Husodo</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Amanat Nasional Partai Keadilan Sejahtera Partai Bintang Reformasi Partai Nasional Banteng Kemerdekaan Partai Nasional Indonesia Marhaenisme Partai Penegak Demokrasi Indonesia Partai Sarikat Indonesia Partai Buruh Sosial Demokrat <p>Susilo Bambang Yudhoyono Muhammad Jusuf Kalla</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrat Partai Bulan Bintang Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia <p>Hamzah Haz Agum Gumelar</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Persatuan Pembangunan 	<p>Megawati Soekarnoputri Hasyim Muzadi</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Partai Golongan Karya Partai Persatuan Pembangunan Partai Bintang Reformasi Partai Damai Sejahtera <p>Susilo Bambang Yudhoyono Muhammad Jusuf Kalla</p> <ul style="list-style-type: none"> Partai Demokrat Partai Kebangkitan Bangsa Partai Keadilan Sejahtera Partai Amanat Nasional Partai Bulan Bintang Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 	<p>Kabinet Indonesia Bersatu I</p> <p>Partai Golkar Partai Demokrat PKB PBB PPP PAN PKS PKPI</p> <p>vs</p> <p>PDIP</p>
2009 UU 42 tahun 2008	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Konsisten menerapkan PT sebesar 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan Pasal 9 UU	<p>Megawati-Prabowo</p> <ul style="list-style-type: none"> PDIP Partai Gerindra Partai Kedaulatan Pakar Pangan PNI Marhaenisme Partai Buruh PSI Partai Merdeka 		<p>Kabinet Indonesia Bersatu II</p> <p>Partai Demokrat PKS PAN PPP PKB Partai Golkar</p> <p>vs</p> <p>PDIP</p>

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
	42/2008 sehingga diikuti oleh 3 pasang calon Presiden	<p style="text-align: center;">SBY-Boediono</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrat • PKS • PAN • PPP • PKB • PBB • PDS • PKPB • PBR • PPRN • PKPI • PDP • PPPI • Partai RepublikaN • PNBK • PMB PPI • Partai Pelopor • PKDI • PIS • PPIB • PPNUI • PPDI <p style="text-align: center;">JK-Wiranto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Golkar • Partai Hanura • PDK 	-	
2014 UU 42 tahun 2008	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Konsisten menerapkan PT sebesar 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional karena merujuk pada ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 sehingga diikuti oleh 2 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p style="text-align: center;">Prabowo Subianto Hatta Rajasa (Koalisi Merah Putih)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Golongan Karya • Partai Gerakan Indonesia Raya • Partai Amanat Nasional • Partai Keadilan Sejahtera • Partai Persatuan Pembangunan • Partai Bulan Bintang • Partai Demokrat <p style="text-align: center;">Joko Widodo Muhammad Jusuf Kalla (Koalisi Indonesia Hebat)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan • Partai Kebangkitan Bangsa • Partai NasDem • Partai Hati Nurani Rakyat • Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 	-	<p style="text-align: center;">Koalisi Indonesia Hebat</p> <p style="text-align: center;">PDIP PKB Partai NasDem Partai Hanura PKPI Golkar (1 November 2015) PAN (2 September 2015 s/d Agustus 2018) PPP (7 Oktober 2014)</p> <p style="text-align: center;">vs</p> <p style="text-align: center;">Partai Gerindra PKS PBB</p>

Tahun/ Dasar Hukum	Prosentase & Pelaksanaan Presidential Threshold	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Pertama)	Partai Politik/ Calon Presiden (Putaran Kedua)	Pemerintahan vs Oposisi
2019 UU 7 tahun 2017	20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional Penerapan PT didasarkan atas hasil pemilu legislatif tahun 2014, sebagaimana merujuk pada ketentuan Pasal 222 UU 17/2017 sehingga diikuti oleh 2 pasang calon Presiden/ wakil Presiden	<p>Joko Widodo Ma'ruf Amin (Koalisi Indonesia Kerja)</p> <ul style="list-style-type: none"> • PDIP • Partai Golkar • PKB • Partai NasDem • PPP • Partai Hanura • PKPI • PBB • PSI • Partai Perindo <p>Prabowo Subianto Sandiaga Uno (Koalisi Indonesia Adil Makmur)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai Gerindra • Partai Demokrat • PAN • PKS • Partai Berkarya • Partai Idaman • Partai Aceh 	-	?

Tabel 1 menunjukkan bahwa pasca pilpres, posisi parpol akan berada pada persimpangan, bergabung dengan Presiden terpilih dalam koalisi pemerintahan, atau berpendirian sebagai oposisi pemerintahan. Peran oposisi dalam hal ini sebenarnya diletakkan dalam koridor mekanisme *checks and balances* sebagaimana konsekuensi negara demokrasi modern, yang seharusnya meninggalkan oligarki dan elitisme partai. Kajian demokrasi terbelah atas 2 sudut pandang, Firman Noor yang mendasarkan pada pendapat Schumpeter dan Przeworski menyatakan bahwa fokus pertama demokrasi hanya berpusat seputar pelaksanaan pemilu sebagai upaya pergantian pemerintahan (pandangan minimalis). Sementara pandangan kedua sebagaimana dikemukakan oleh Robert Dahl bahwa selain pemilu kondisi peran serta masyarakat termasuk memberikan koreksi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam demokrasi (pandangan maksimalis).¹¹

Memberikan peran kepada masyarakat, baik pada saat sebelum dan juga setelah pemilu merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam politik. Bahwa partisipasi masyarakat dalam politik dapat dilakukan baik secara individu ataupun 'terbangun' dalam sebuah institusi formal dan/atau non formal, dimana secara formal dapat diwakili oleh parpol.

11 Firman Noor, "Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 42 (1) Juli 2016, hlm. 2-3. Pandangan maksimal juga mengkaitkan dengan *liberal democracy*; *hybrid democracy*; *poliarchy*; *deliberative democracy*; *deepening democracy*, dan *communicative democracy* (sebagaimana dikaji oleh Held, 1960; Mayo, 1991; Diamond & Morlino, 2004; Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2002; Roberts, 1999).

Ramlan Surbakti dalam salah satu rambu-rambu partisipasi politik menyatakan bahwa kegiatan memberikan pengaruh pada pemerintah selaku pembentuk kebijakan, termasuk di antaranya apakah mendukung ataupun menentang pilihan politik pemerintahan.¹² Kegiatan mengkritisi dan menentang kebijakan tersebut logikanya dilakukan parpol oposisi.

Parpol berfungsi lebih daripada seorang warga negara bukannya tanpa sebab, merujuk Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (UU 2/2008) menyatakan bahwa parpol adalah sebuah organisasi yang bertujuan untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik dari anggota parpol, masyarakat, bangsa dan negara. Lebih lanjut Pasal 10 ayat (2) huruf a UU 2/2008 memperkuat peran parpol dalam upaya meningkatkan partisipasi politik anggota parpol beserta masyarakat. Artinya selain kedudukannya secara sah diakui dalam konteks menjalankan sebuah pemerintahan, parpol juga dianggap lebih berdayaguna dan terstruktur dalam memberikan masukan dan/atau mengkritisi kebijakan politik pemerintah, jika dibandingkan dengan masyarakat.

Pengaturan parpol dalam UU 2/2008 tersebut juga sejalan dengan pendapat Ramlan Surbakti yang menyatakan bahwa dalam formula pembentukannya parpol memiliki beberapa fungsi, antara lain sebagai pemandu kepentingan, pengendali konflik dan kontrol politik. Negara demokratis tentu saja membiarkan sebuah perbedaan, sehingga parpol harus mampu menampung dan menyelaraskan kepentingan-kepentingan yang saling bertolak belakang tersebut.¹³ Kepentingan tersebut akan diperjuangkan dalam kontes pemilu, yang apabila belum mampu mendapatkan respon dari rakyat maka adalah sebuah keniscayaan bila parpol tersebut tetap berperan sebagai pihak yang akan memperjuangkan kebijakan yang telah disepakati dari awal.

Fungsi pengendalian konflik muncul sebagai konsekuensi negara demokratis, selain mengijinkan perbedaan dalam masyarakatnya juga memberikan kesempatan pada setiap warga negaranya atau sekelompok masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka melalui parpol. Parpol harus mampu mendialogkan kepentingan yang berbeda tersebut dalam sebuah forum perwakilan sehingga muncul keputusan politik sebagai penyelesaian konflik tersebut.¹⁴ Peran inilah harusnya dimanfaatkan parpol oposisi, sehingga pada akhirnya bukan hanya kritik tanpa solusi yang konstruktif.

Fungsi kontrol politik lebih mengedepankan kritik yang obyektif kepada pemerintah, sehingga diperlukan tolak ukur yang harus disepakati bersama dan mampu diimplementasikan dalam keijakan sekaligus peraturan perundang-undangan. Artinya kesepakatan tersebut juga harus berlaku pada parpol pengkritik pada saat berposisi sebagai pemerintah nantinya.¹⁵ Fungsi ini dalam sistem presidensiil hendaknya dibedakan dengan mekanisme kontrol dalam sistem parlementer yang memungkinkan adanya upaya menjatuhkan pemerintahan (parpol yang berkuasa). Hal ini tidak mampu membuat Presiden menjadi percaya diri pada saat membentuk kabinetnya, ada ketakutan bila tidak menempatkan parpol oposisi dalam

12 Ramlan Surbati. *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: PT. Grasindo, 2010), hlm. 181.

13 *Id.*, hlm. 151-152.

14 *Id.*, hlm. 153-154.

15 *Id.*, hlm. 154.

lingkungan kabinet maka kebijakan pemerintahan tidak akan mendapat persetujuan di lembaga perwakilan.

Oposisi yang diperankan secara konsisten oleh PDIP pada masa pemerintahan Presiden SBY (2004 s/d 2014) setidaknya patut diapresiasi, bila dibandingkan dengan perubahan posisi beberapa parpol yang pada awalnya berada di luar pemerintahan Presiden JKW (2014), dan 'kursi menteri' adalah sebagai kompromi parpol masuk kabinet (lihat tabel 1).¹⁶ Pengelolaan konflik internal koalisi dilakukan Presiden SBY dengan membentuk Sekretariat gabungan koalisi (Setgab),¹⁷ harapannya menyamakan pendapat dan pandangan dengan sesama parpol pendukungnya sehingga suara mayoritas dalam pemerintahan tetap terjaga.

Merujuk pada analisis Adriaan Bedner yang dikutip oleh Herlambang P. Wiratraman, terdapat 3 elemen dalam mengidentifikasi sebuah negara hukum, yang dalam hal ini menurut penulis mampu mendukung oposisi dalam konteks partisipasi rakyat yang telah terlembaga dalam parpol, yaitu: *pertama*, elemen prosedural menyatakan bahwa tindakan negara setidaknya harus tunduk pada hukum dan memenuhi legalitas formal (hukum harus jelas dan diberlakukan sama bagi setiap individu). *Kedua*, elemen substansial menempatkan hukum dan interpretasinya harus berpegang pada prinsip fundamental dan keadilan (perhatian pada hak asasi perorangan dan/atau kelompok). *Ketiga*, elemen pengawasan dapat dilakukan baik oleh lembaga peradilan atau lembaga yang memiliki tanggungjawab dalam menjaga dan melindungi elemen negara hukum.¹⁸

Elemen prosedural menyatakan bahwasannya parpol merupakan sebuah organisasi yang secara sah diperbolehkan mengajukan calon Presiden dan setelahnya bebas memilih menjadi oposisi atau tidak. Elemen pertama berkesinambungan dengan elemen pengawasan yang menyatakan bahwa parpol juga berhak dan mampu menjadi lembaga pengawas atau *watchdog* bagi kebijakan yang dibuat oleh parpol koalisi pemerintahan, pendulum pengawasan diserahkan pada parpol untuk digunakan atau tidak. Elemen substansial setidaknya memberikan ruang pada parpol untuk memberikan 'tenaganya' terlebih untuk kebaikan bangsa dan negara. Bahwasanya menjadi oposisi yang berintegritas juga tidak akan mengurangi hakikat (dan/atau harga diri) parpol sebagai pelaku politik, meskipun dalam pemilu belum mampu menarik perhatian masyarakat untuk memilih parpol tersebut.

Peran parpol sebagai oposisi juga dikuatkan dalam pendapat Giovanni Sartori yang mendefinisikan parpol sebagai:

Organisasi yang mempunyai kegiatan berkesinambungan, terbuka dan permanen di tingkat pusat dan lokal. Para pemimpinnya berkehendak kuat untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan, membuat keputusan politik baik secara mandiri atau berkoalisi (garis bawah oleh penulis), melakukan kegiatan untuk mencari dukungan dari para pemilih

16 Herlambang Perdana W. dalam analisisnya menyatakan bahwa parpol memiliki daya tawar yang sangat besar atas pemerintahan Presiden Joko Widodo, parpol yang sebelumnya bukan merupakan parpol pengusung Presiden terpilih pada saat pilpres, dipertengahan pemerintahan mampu 'merangsek' masuk dalam jajaran kabinet (jatah menteri). Lihat Herlambang P. Wiratraman, "Partisipasi Publik, Pemilu, dan Politik Regulasi", *Jurnal Hukum Kenegaraan. Volume 1 Nomor 2 Desember 2018*, hlm. 39.

17 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia – Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: PT Mizan Publika, 2014), hlm. 209-210

18 Herlambang Perdana W., *supranote* 16, hlm. 39-40.

melalui pemilu atau cara lain untuk memperoleh dukungan umum.¹⁹

Kata 'mandiri' bisa dikategorikan sebagai oposisi, sebagaimana lawan dari 'koalisi', sehingga adalah sebuah keniscayaan bila ada parpol yang memilih untuk menjadikan dirinya sebagai alat *checks and balances* parpol koalisi pemerintahan di dalam kabinet. Firman Noor menyatakan ada 3 fungsi oposisi dalam kehidupan demokrasi, yaitu: *pertama*, akan memberi keseimbangan pada kekuasaan sehingga membentengi pemerintah terpilih menjadi otoriter; *kedua*, menyuarakan kebijakan alternatif sehingga rakyat mendapatkan kebijakan-kebijakan yang bisa jadi lebih baik dari program pemerintah; dan *ketiga*, menimbulkan nuansa persaingan yang sehat antar para elit politik dan pemerintah, keduanya akan berlomba-lomba memberikan kebijakan dan kinerja yang terbaik dari masing-masing koalisi.²⁰

Demikian pentingnya fungsi oposisi dalam mekanisme *checks and balances* tidak nampak pada masa pemerintahan orde baru. Parpol yang 'dikondisikan' hanya ada 3 dan dalam pelaksanaannya selalu dimenangkan oleh Partai Golkar menjadikan demokrasi menjadi tidak berkembang. Hal tersebut setidaknya terbawa dalam iklim demokrasi pasca reformasi, oposisi dianggap tidak sesuai dengan karakter bangsa, tidak dikenal dalam sistem presidensiil atau bahkan bukan merupakan garis kebijakan partai.²¹

Solusi yang diberikan Firman Noor untuk menghilangkan label buruk pada oposisi adalah: *pertama*, menghilangkan stigma buruk sebagai oposisi sebagaimana diterapkan pada masa Orde Lama (dianggap kontra-revolusi dan merupakan budaya asing) dan Orde Baru (dianggap anti Pancasila dan pembangunan). Anggapan bahwa oposisi akan menimbulkan suasana pemerintahan yang tidak stabil, pembangunan menjadi terhambat dan kesejahteraan menjadi tidak tercapai juga tidak terbukti. Budaya oposisi yang dibangun sistem parlementer justru melahirkan negara-negara yang stabil dalam pemerintahannya, baru setelahnya diikuti oleh pemerintahan dengan sistem semi presidensiil (13 banding 1).²²

Solusi *kedua* lebih difokuskan pada kondisi internal parpol yaitu: pemantapan ideologi; pelaksanaan kaderisasi; dan kemandirian partai. Pemantapan ideologi terjadi di beberapa negara seperti Perancis (Partai Sosialis dan Persatuan Gerakan Masyarakat),²³ Amerika Serikat (Partai Demokrat dan Partai Republik), atau Inggris (Partai Buruh dan Partai Konservatif). Negara-negara tersebut sebenarnya memiliki parpol lebih dari dua, namun dalam perjalanan politiknya partai-partai kecil yang tidak memperoleh suara yang signifikan dalam pemilu akan membentuk koalisi (kaukus) dengan sesama parpol yang memiliki kedekatan (kesamaan ideologi).

Penggabungan parpol juga telah dilakukan oleh Indonesia pada masa-masa awal Orde Baru, dari sistem multipartai di Orde Lama (Pemilu 1955 diikuti: 118 peserta, yang terdiri dari 36 parpol, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan), maka pemilu ketiga 1977 hanya diikuti oleh 3 parpol berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang

19 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 404-405.

20 Firman Noor, *supranote* 11, hlm. 5-6.

21 *Id.*, hlm. 9-10.

22 *Id.*, hlm. 10-12.

23 *Id.*, hlm. 13.

Partai Politik dan Golongan Karya (UU 3/1975).²⁴ Perbedaannya adalah peleburan parpol yang memiliki kesamaan ideologi tidak dilakukan secara alamiah melalui mekanisme hasil pemilu, namun mendasarkan pada 'paksaan' legislasi parpol. Tujuan penyederhanaan parpol yang dilakukan oleh UU 3/1975 pada hakekatnya mengurangi hak berserikat dan berkumpul, sebaliknya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dimasa reformasi kembali menumbuhkan parpol-parpol baru, dari hanya 3 menjadi 48, sehingga demokrasi dan kedaulatan rakyat lebih dimungkinkan tercapai.

Membangun sistem kaderisasi secara sistematis dan berjenjang sehingga menciptakan kader yang militan, berdedikasi penuh, yang memahami tujuan parpolnya dibentuk. Pada saat parpol tidak mampu bertahan dalam pemilu maka kader parpol tidak perlu bersikap apatis dan pragmatis dengan segera mendekati diri dengan parpol pemenang pemilu.²⁵ Parpol diharapkan secara konsisten melaksanakan kaderisasi secara berjenjang ini, sehingga tidak ada lagi kader-kader *new comer* yang hanya berperan sebagai *vote-getter*²⁶ yang mencoba berada peruntungan dengan para kader yang telah merintis karir di parpol dari bawah.

Kemandirian parpol diusahakan terjadi dengan alokasi pendanaan dari pemerintah kepada parpol dengan tetap berpegang pada prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban.²⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor

24 Merujuk pada Penjelasan UU 3/1975, bahwasannya pembagian 2 parpol dan 1 Golongan Karya tersebut mewadahi beberapa partai yang mempunyai afiliasi yang sama, yaitu: *pertama*, Partai Persatuan Pembangunan merupakan gabungan dari Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah; *kedua*, Partai Demokrasi Indonesia adalah gabungan dari Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia dan Partai Murba; *ketiga*, Golongan Karya yang merupakan gabungan Organisasi-Organisasi Golongan Karya. Merujuk pendapat Julian M. Boileau, sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris, bahwa pada awalnya Golongan Karya adalah sekretariat bersama dari organisasi-organisasi yang didukung militer (TNI Angkatan Darat), sebagai upaya menyaingi organisasi-organisasi yang dibentuk oleh PKI di masa pemerintahan Sukarno. Lihat Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 24. Lihat juga Julian M. Boileau, *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, (Jakarta: CSIS, 1983).

25 Firman Noor, *supranote II*, hlm. 13-14.

26 Fenomena seniman (artis) yang tertarik pada politik sebenarnya telah ada sejak masa Orde Lama, walaupun pada saat itu hanya berperan pada masa kampanye (Lekra untuk PKI). Pada masa Orde Baru, selain berkampanye, para artis sudah mulai duduk di lembaga perwakilan melalui Utusan Golongan dari kelompok seniman (Rhoma Irama dan Sophaan Sophiana). Masa reformasi, dalam pemilu legislatif 2009 yang mulai menggunakan sistem proporsional terbuka, para artis semakin berpeluang menjadi caleg karena dirasa sudah dikenal oleh masyarakat terlebih dulu dibandingkan kader partai lainnya. Fenomena artis maju menjadi caleg sekaligus calon kepala daerah juga semakin bertambah dari pemilu satu ke pemilu berikutnya, pada tahun 2014 jumlah artis yang bisa duduk di DPR ada sejumlah 16 orang, sementara tahun 2019 ada kecenderungan menurun menjadi 11 orang. Lihat "Hanya 16 Persen Caleg Artis yang Lolos Pemilu 2014", *Tirto.id*, 26 Juli 2018, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe> dan Lihat "Pindah Panggung, Banyak Artis Lolos ke Senayan", JPNN.com, 18 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.jpnn.com/news/pindah-panggung-banyak-artis-lolos-ke-senayan?page=1>. Jumlah artis yang berhasil duduk di DPR sebenarnya jauh dari jumlah caleg yang berkontestasi, beberapa analisa yang menyatakan bahwa menjadi DPR tidak hanya membutuhkan popularitas adalah: *pertama*, keberadaan caleg petahana yang sudah punya 'nama' di dapil yang sama dengan para artis itu sehingga mereka sudah lebih mengetahui seluk-beluk maupun karakter masyarakat di dapilnya. Faktor *kedua*, faktor *blusukan* atau terjun langsung ke masyarakat, para caleg artis masih mengandalkan popularitas semata tanpa melakukan 'turba' kepada warga di dapilnya. Faktor *ketiga*, sistem pileg dan pilpres yang digelar serentak membuat masyarakat semakin sulit mengenal lebih jauh para caleg-calegnya karena lebih berfokus pada Pilpres. Lihat "Rontok Caleg Artis: Popularitas Tak Cukup Rayu Warga", CNN Indonesia, 24 Mei 2019, Diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190521172410-32-397019/rontok-caleg-artis-popularitas-tak-cukup-rayu-warga>.

27 *Id.*, hlm. 14.

2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah mengatur sumber keuangan yaitu berasal dari iuran anggota, sumbangan perorangan/organisasi/badan dan bantuan dari APBN/APBD. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik menyatakan bahwa dana APBN yang semula hanya Rp. 108/suara telah dinaikkan menjadi Rp. 1.000/suara.

Ide bahwa negara harus kembali menambah alokasi dana tambahan pada parpol dari APBN dengan jumlah yang lebih besar disebabkan karena adanya indikasi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kader-kader parpol itu sendiri.²⁸ Penelitian (terhadap parpol menengah; PKS, PAN, dan PPP) menyatakan bahwa sumbangan perseorangan bukan anggota dan sumbangan badan usaha sama sekali tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak nampak pendapatannya, namun tertera jumlah pembelanjannya). Pengeluaran parpol tersebut di atas juga dirasa besar pasak daripada tiang (defisit), sebab belanja parpol per/tahun mencapai Rp. 51,2 miliar, sementara total pendapatan hanya Rp. 1,2 miliar, artinya ada selisih sebesar Rp. 50 miliar. Selisih tersebut dimungkinkan diperoleh dari: beberapa individu bukan anggota partai politik; dari kalangan pengusaha melalui komponen badan usaha; dan anggota partai politik sendiri, yang pada akhirnya berpotensi menjadikan kader parpol melakukan tindak pidana korupsi; parpol cenderung melayani kepentingan penyumbang bukan lagi anggota atau masyarakat; memperkuat praktik oligarki oleh elit partai; dan parpol menjadi semakin tidak mandiri.²⁹

Memposisikan parpol menjadi oposisi yang kompeten dan konsisten dengan koalisi parpolnya harusnya dimulai dengan lebih memperhatikan pembenahan atas internal parpol itu sendiri. Stigma buruk yang diberikan pada oposisi, sebenarnya telah dihapus oleh kemampuan PDIP menjadi parpol oposisi selama 10 tahun 'melawan' pemerintahan Presiden SBY. Artinya ketakutan akan diberi label sebagai penghambat pembangunan dan membuat pemerintahan menjadi tidak stabil adalah jauh api dari panggung. Keinginan kuat untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensiil telah menempatkan Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945 sebagai mekanisme pemakzulan yang tidak hanya mendasarkan pada mosi tidak

28 Beberapa contoh tindak pidana korupsi telah dilakukan oleh kader parpol (ketua parpol) yaitu: Anas Urbaningrum/Partai Demokrat, Lutfi Hasan Ishaq/PKS, Suryadharna Ali dan Romahurmuziy/PPP, Setya Novanto/Partai Golkar. Lihat "OTT Romahurmuziy Menambah Daftar Ketua Parpol Ditangkap KPK", *Tempo.co*, 16 Maret 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, https://nasional.tempo.co/read/1185805/ott-romahurmuziy-menambah-daftar-ketua-parpol-ditangkap-kpk?page_num=2. Almas/ICW meneliti (2015-2017) bahwa mayoritas parpol yang kadernya terkena tindak pidana korupsi adalah kader dari empat partai besar yang menduduki kursi DPR dan DPRD yaitu PDIP, Partai Golkar, PAN dan Partai Demokrat. Khusus Golkar dan PDIP, kedua parpol tersebut memiliki kader paling banyak di pemerintahan (saat pemerintahan Presiden Joko Widodo). Lihat "ICW Sebut 4 Parpol Ini Korupsi Politik Kelas Kakap", *Republika.co.id*, 28 Oktober 2017, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini-korupsi-politik-kelas-kapak>. Berikut daftar jumlah kader parpol yang telah diproses KPK sejak tahun 2002 sampai dengan Maret 2019 yaitu: Partai Golkar/24 orang; PDIP/18 orang; Partai Demokrat/9 orang; PAN/6 orang; PPP/5 orang; PKS,PKB, dan HANURA/2 orang; Partai Nasdem, PBB dan PBR/1 orang. Lihat "Inilah Partai yang Kadernya Paling Banyak Diproses oleh KPK," *Jogja IDN Times.com*, 28 Maret 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://jogja.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/kpk-ott-lagi-total-anggota-dpr-yang-ditangkap-72-orang-regional-jogja/full>.

29 Veri Junaidi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan Dan Praktek*, Cetakan I, (Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 102-107.

percaya sebagaimana berlaku dalam sistem parlementer. Artinya tidak perlu ada kekhawatiran akan ada upaya menurunkan atau mengganti pemerintahan yang telah terpilih.

Data menunjukkan bahwa efek parpol menjadi oposisi pada suatu pemerintahan bisa jadi tidak sama antara parpol satu dengan yang lain. PDIP yang konsisten menjadi parpol oposisi di tahun 2004 (21.026.629/109 kursi), justru hasil pemilu legislatif-nya (pileg) di tahun 2009 menurun (14.600.091/109 kursi). Hal tersebut tidak berlaku bagi Partai Gerindra dan PKS yang memperoleh tambahan suara dalam pileg 2019 saat konsisten menjadi oposisi pada saat pemerintahan Presiden JKW. Partai Golkar, PAN dan PPP yang sebelumnya berada 1 koalisi dengan Partai Gerindra dan PKS justru perolehan suaranya menurun atau stagnan dalam pileg 2019, sebab di tahun 2015 memutuskan untuk bergabung dengan pemerintahan.³⁰

Peran oposisi antara PDIP dengan Partai Gerindra bisa dinyatakan lebih memberikan nilai plus pada PDIP sebab seringkali memposisikan dirinya sebagai ‘penyerang’ pemerintah dengan beberapa hak angket dan hampir meluncurkan *impeachment* pada Presiden SBY terkait kebijakan perdagangan BBM di tahun 2008.³¹ Namun Partai Gerindra relatif mampu memainkan perannya sebagai satu-satunya partai oposisi di DPR yang konsisten menolak revisi UU KPK di tahun 2016.³² Artinya nilai tambah bukan hanya mendasarkan pada seberapa banyak oposisi menentang kebijakan pemerintah, namun harus dilihat alasannya.

Terlembaganya oposisi pasca reformasi setidaknya patut dipertahankan, namun model PT sebesar 20% yang secara tidak langsung akan membuat kondisi politik terbelah juga banyak dikritik karena dianggap tidak mampu menghasilkan calon yang lebih variatif juga memiliki kecenderungan terjadinya polarisasi di masyarakat karena model *head to head*.³³ Akibat tingginya ambang batas pencalonan maka parpol kecil adalah pihak yang paling dirugikan, bukan rahasia lagi bila PDIP dan partai Golkar termasuk parpol yang mendukung tingginya angka PT.

Mahkamah Konstitusi (MK) telah 3 kali memutuskan *judicial review* tentang Presidential, Putusan MK terakhir Nomor 53/PUU-XV/2017 menyatakan negara penganut sistem presidensiil harus mampu menyederhanakan sistem kepartaiannya. Koalisi dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 perlu dimaknai akan membawa parpol yang memiliki *platform*, visi atau ideologi yang sama akan saling berkoalisi dalam mencalonkan calon Presiden dan wakilnya. Akhirnya akan terjadi koalisi secara permanen yang menjadikan penyederhanaan parpol tercapai secara alamiah. MK berharap dengan tetap dipakainya PT dalam Pasal 222 Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maka calon Presiden dan wakilnya akan memiliki dukungan dari parpol atau gabungan parpol, sehingga

30 “Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu Legislatif Tahun 2004-2014, BPS, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-2004-2014.html>. Lihat juga “INFOGRAFIK: Perolehan Suara Partai Politik dalam Pemilu 2019 Versi KPU”, *Kompas.com*, 22 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/16141831/infografik-perolehan-suara-partai-politik-dalam-pemilu-2019-versi-kpu>.

31 “Urgensi Hak Angket BBM”, *Tempo.co*, 27 Juni 2008, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/126854/urgensi-hak-angket-bbm>.

32 “Gerindra Berjuang Sendirian Tolak Revisi UU KPK”, *Kompas.com*, 10 Februari 2016, diakses pada 7 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/10/18160651/Gerindra.Berjuang.Sendirian.Tolak.Revisi.UU.KPK>.

33 “Presidential Threshold, Perludem: Hapus Agar Tidak Terpolarisasi”, *Perludem.org*, 3 Mei 2019, diakses pada 7 Agustus 2019, <http://perludem.org/2019/05/03/Presidential-threshold-perludem-hapus-agar-tidak-terpolarisasi/>.

mendorong terciptanya penyederhanaan parpol.

Adanya ketidakcocokan antara sistem Presidensiil dengan sistem multipartai sudah banyak disampaikan, salah satu argumen yang sesuai dengan kondisi Indonesia adalah pendapat Scott Mainwaring yang menyatakan bahwa kombinasi presidensiil dan multipartai tidak memudahkan bangunan koalisi antar partai, sehingga merusak stabilitas demokrasi.³⁴ David Altman memperkuat pendapat Scott Mainwaring di atas, bahwa koalisi dalam sistem presidensiil tidak memiliki daya tahan yang kuat dibandingkan sistem parlementer. Koalisi tidak perlu dilembagakan dan kerjasama politik tidak akan memberikan efek yang positif pada pemerintahan.³⁵

Koalisi yang dibentuk dalam pemerintahan SBY menampakkan kondisi ketidak konsistenan koalisi yang telah dibangun pada awal pencalonan sampai pada saat terbentuknya pemerintahan dan berpotensi menjadikan perpecahan di tubuh pemerintah sendiri. Partai Golkar yang mendukung Megawati dalam proses pencalonan Presiden (2004), namun akhirnya menjalin koalisi dalam pemerintahan dengan Presiden SBY. Bergesernya posisi Partai Golkar dari oposisi menjadi *the rulling party* yang menimbulkan kohabitasi dalam kepemimpinan eksekutif, dimana Presiden dari Partai Demokrat dan wapres dari Partai Golkar.³⁶ Kohabitasi juga nampak saat dibentuknya Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R) oleh Presiden (2006) tanpa sepengetahuan Jusuf Kalla.³⁷ PAN dan PKS (bagian koalisi) juga pernah terlibat dalam usulan hak interpelasi kasus Iran.³⁸ Pengesahan RAPBN tahun 2013, fraksi PKS (bagian koalisi) bersama-sama dengan PDIP, Partai Hanura dan Partai Gerindra menolak pengesahannya, yang di dalamnya terdapat opsi kenaikan harga BBM.³⁹

Koalisi dalam pemerintahan JKW, nampaknya relatif lebih tenang dibandingkan koalisi sebelumnya. Gaya komunikasi Presiden JKW yang cenderung lebih aktif dengan DPR menghasilkan hubungan yang tidak terlalu 'bergolak' jika dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, hal tersebut menurut Djayadi Hanan bermanfaat untuk mengatasi *political dead-lock* sehingga pertemuan rutin baik formal dan/atau informal perlu dijalankan.⁴⁰ Presiden SBY mengatasi perpecahan dengan parpol pendukungnya di DPR dengan membentuk Setgab sehingga komunikasi politik dan penyamaan persepsi dapat terjalin kembali. Walaupun pada akhirnya metode Presiden JKW yang lebih memilih langsung berkomunikasi dengan DPR dianggap lebih efektif dan bermanfaat bagi pemerintahannya, dibandingkan dengan pembentukan Setgab. Komunikasi yang terjalin walaupun dalam

34 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. Comparative Political Studies", *Vol. 26 Nomor 2 1993*, hlm. 1998.

35 David Altman, "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democraies: The Case of Uruguay 1989-1999", *Journal Party Politic, Vol. 6 Nomor 3 2000*, hlm. 261.

36 Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2009), hlm. 128.

37 Josef M. Monteiro, "Multipartai Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden", *Jurnal Konstitusi, Vol. II Nomor 1 Juni 2009*, hlm. 60.

38 Sigit Pamungkas, *supranote 36*, hlm. 129.

39 "PKS dan PDI-P Tolak Kenaikan Harga BBM", *BBC*, 17 Juni 2013, diakses pada 8 Agustus 2019, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/06/130617_preview_rapatparipurna_bbm.shtml.

40 "Setelah KMP Kuasai Parlemen", *Kompas.com*, 11 Oktober 2014, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/11/19081071/Setelah.KMP.Kuasai.Parlemen.?page=all>.

kondisi kohabitasi selayaknya juga dilakukan dalam pemerintahan Perancis. Walaupun kohabitasi memiliki karakter konflik, namun hal tersebut juga ditandai dengan kompromi, sehingga ada insentif bagi kedua belah pihak untuk saling bekerjasama.⁴¹

Pada akhirnya kita harus memilih apakah tetap mempertahankan PT dalam mekanisme pengajuan Presiden dan wakilnya. Pandangan praktis membela PT dikemukakan oleh Jamal Wiwoho saat pemilu 2014, dimana parpol cenderung tetap mempertahankan PT dengan 2 pertimbangan: *pertama*, keinginan dominasi parpol besar untuk tetap eksis dalam kancah politik nasional. *Kedua*, berdasarkan pertimbangan praktis yakni mencegah adanya capres/cawapres dari partai “gurem” dan terjadinya banyak koalisi partai-partai kecil, sehingga ada kekhawatiran adanya “minoritas Presiden” dan akan selalu diganggu oleh kekuatan eksternal dari DPR.⁴²

Sebaliknya Syamsuddin Haris berpendapat negara presidensiil memberlakukan ambang batas minimum bagi keterpilihan Presiden, sehingga PT bukan untuk membatasi pencalonan Presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang Presiden (nampak dalam Pasal 6 ayat [3] UUD NRI 1945). Secara teoritis, basis legitimasi seorang Presiden dalam skema sistem presidensiil tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pileg. Persyaratan ambang batas pencalonan Presiden yang didasarkan perolehan kursi parpol di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensiil, apalagi konstitusi menjamin bahwa DPR dan Presiden tidak bisa saling menjatuhkan.⁴³ Walaupun menurut Giovanni Sartori tidak dapat dipungkiri dukungan parlemen tetap dibutuhkan dalam sistem Presidensiil.⁴⁴

Beberapa catatan untuk menciptakan pemerintahan Presiden yang kuat dengan tetap mendapat dukungan dari parlemen dalam konteks mekanisme oposisi adalah: *catatan pertama*, membedakan pemilu serentak di level nasional (Presiden/Wapres, DPD, DPR) dan pemilu serentak di daerah (Kepala Daerah/DPRD). August Mellaz menyatakan secara teoritik bila pemilihan nasional atas Presiden/Wapres dan DPR dilakukan serentak maka parpol berpeluang mendapat perolehan suara yang signifikan (*coattails*).⁴⁵ Pengalaman pemilu serentak 2019 menunjukkan bila *coat-tail effect* atau Efek Ekor Jas (CTE) yang diinginkan masih belum diperoleh secara signifikan. Pengalaman Brasil dan Chile yang merupakan negara presidensiil bersistem multipartai sebagaimana diteliti oleh Andre Borges dan Mathiu Turgeon yang dikutip oleh Djayadi Hanan, bahwa CTE dikenal dengan *diffused coattail effect* atau CTE yang terdistribusi secara tidak proporsional (DCTE). Dalam pemilu serentak

41 Robert Elgie, *Devised Government in Comparative Perspective*, First Published, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 124-125.

42 “Presidential threshold: ya atau tidak?” Ekbis.Sindonews.com, 27 September 2013, diakses pada 5 April 2014, <http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/Presidential-threshold-ya-atau-tidak>. Hal tersebut nampak saat Yusril Ihza Mahendra dan Rhoma Irama mengajukan gugatan *judicial review* ke MK karena hanya didukung oleh parpol-parpol kecil, masing-masing dengan Putusan MK Nomor 108/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017.

43 “Salah Kaprah Presidential Threshold”, *Syamsuddinharis.wordpress.com*, 30 Oktober 2014, diakses pada 2 April 2014, <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-Presidential-threshold/>.

44 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York: University Press, 1997), hlm. 173.

45 “Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Kesenentakan Pemilu Nasional”, Augustmellaz:multiplyjournal.com, diakses pada 9 Agustus 2019, <http://Augustmellaz:multiplyjournal.com/item/4>.

di Brasil dan Chile, partai yang dianggap partai formatur koalisi (pembentuk koalisi, yakni Presiden) memperoleh dampak DCTE paling besar.⁴⁶ Adapun partai-partai anggota koalisi lainnya memperoleh dampak DCTE tergantung pada kuat lemahnya asosiasi mereka dengan sang formatur koalisi di mata publik pemilih. Berikut akan diterangkan dalam bentuk tabel perbandingan perolehan suara dalam pileg 2014 dan 2019:

Tabel 2. Perbandingan Perolehan Suara Partai Politik
Dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 dan Tahun 2019

Nomor urut	Kandidat	Partai politik	% suara	Jumlah kursi DPR	% suara	Jumlah kursi DPR
01	Calon Presiden: Joko Widodo Calon Wakil Presiden: Ma'ruf Amin	PDIP	19,5	109	19,33	128
		Partai Golkar	16,2	91	12,31	85
		PKB	8,4	47	9,69	58
		Partai Nasdem	6,3	36	9,05	59
		PPP	7,0	39	4,52	19
		Partai Hanura	2,9	16	1,54	0
		PKPI	0	0	0,22	0
		PBB	0	0	0,79	0
		PSI	0	0	1,89	0
		Perindo	0	0	2,67	0
		Jumlah		62,71	338	61,98
Nomor urut	Kandidat	Partai politik	2014		2019	
			% suara	Jumlah kursi DPR	% suara	Jumlah kursi DPR
02	Calon Presiden: Prabowo Subianto Calon Wakil Presiden: Sandiaga Uno	Partai Gerindra	11,81	73	12,57	78
		Partai Demokrat	10,9	61	7,77	54
		PAN	8,7	48	6,84	44
		PKS	7,1	40	8,21	50
		Partai Berkarya	0	0	2,09	0
		Partai Idaman	0	0	0	0
		Partai Aceh	0	0	0	0
		Jumlah		39,7	222	37,48

Catatan: diambil dari berbagai sumber

46 Djayadi Hanan, *Efek Ekor Jas*, Harian Kompas, Kamis 8 Februari 2018.

Hasil pemilu 2019 tidak terlalu menunjukkan perolehan CTE yang terlalu signifikan, namun DCTE juga dialami oleh parpol-parpol pendukung calon Presiden dan wakilnya. Koalisi capres 01 yang menunjukkan penambahan suara hanya PDIP, PKB, dan Partai Nasdem. PDIP dimungkinkan karena figur dan rasa puas atas kinerja Presiden JKW-nya; PKB mendapatkan tambahan berkat figur Ma'ruf Amin yang pada saat-saat terakhir dipilih untuk mengakomodir mayoritas pemilih yang berbasis agama Islam; Partai Nasdem mendapat tambahan suara dikarenakan slogan parpolnya yang anti mahar dalam pencalonan, setidaknya mampu menarik minat pemilih disaat banyak kader parpol berafiliasi dengan tindak pidana korupsi. Penurunan suara yang signifikan dialami oleh Partai Golkar dan PPP, indikasinya adalah kader-kadernya yang tertangkap KPK karena tindak pidana korupsi, bahkan hal tersebut dialami oleh masing-masing ketua parpolnya (Setya Novanto dan Muhammad Romahurmuziy). Partai Hanura dimungkinkan tidak mendapatkan perhatian karena Oesman Sapta Odang sebagai ketua partai terlalu sibuk dengan kepentingan pribadinya saja untuk menjadi calon anggota DPD.

Hasil suara Koalisi capres 02 juga tidak terlalu meningkat, dibandingkan Partai Gerindra, PKS menambah jumlah suaranya lebih banyak. Sikap konsisten PKS sebagai partai oposisi dan militansi-nya pada Partai Gerindra membuat semakin banyak yang bersimpati pada partai ini. Partai Demokrat menunjukkan penurunan yang signifikan disebabkan adanya perpecahan di internal parpol yang mendesak Presiden SBY mundur sebagai ketua umum sebab dianggap gagal memimpin Partai Demokrat sejak ia menggantikan Anas Urbaningrum lewat Kongres Luar Biasa Demokrat pada akhir Maret 2013. Selain itu figur calon Presiden dari Partai Demokrat yang selama 2 kali pilpres ada di tahun 2004 dan 2009, pada tahun 2019 sudah tidak ada lagi. Artinya CTE benar-benar memiliki efek yang signifikan atas penambahan suara dalam pemilu, sebagaimana dialami PDIP dengan figur JKW-nya. PAN walaupun mengalami penurunan perolehan suara namun masih tetap lolos ke DPR, setidaknya disebabkan ketidak-konsistenan sikapnya. Pada saat pencalonan Presiden di tahun 2014 PAN mendukung Prabowo Subianto, namun di tahun 2015 bergabung dengan Presiden JKW, namun disaat parpol mulai menjajaki berkoalisi untuk pilpres 2019, di tahun 2018 PAN sekali lagi memisahkan diri dari pemerintahan dan kembali mendukung pencalonan Prabowo Subianto. Ketidak-konsistenan dalam koalisi yang berimbas pada penurunan perolehan suara, setidaknya juga dapat dipersamakan dengan hasil perolehan Partai Golkar dan PPP yang suaranya juga mengalami penurunan.

Harapan untuk menciptakan CTE tidak hanya di level nasional namun juga di daerah juga diakomodir dengan pemisahan pemilu di dua level yang berbeda tersebut. Sistem proporsional terbuka yang memungkinkan parpol menampilkan seluruh gambar peserta baik di kertas suara DPR, DPRD Provinsi dan Kota/Kabupaten tentu saja tidak mudah bagi pemilih untuk mengakomodirnya dalam bingkai CTE. Perlu mendapat perhatian bahwa kekuatan hasil pemilu dengan model ini adalah memperkecil peluang terciptanya pemerintah yang terbelah, mendorong pemerintah yang efektif, mendorong parpol bekerja lebih giat, dan fragmentasi politik masyarakat menjadi rendah.⁴⁷

47 Ramlan Surbakti dkk, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Daerah*, (Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 55.

Catatan kedua, tetap menggunakan PT⁴⁸ sebagai syarat pengajuan calon Presiden dan wakilnya, namun prosentasenya diturunkan. Pada saat PT mulai diterapkan di tahun 2009, polarisasi di antara parpol untuk saling bekerjasama dalam proses pencalonan Presiden dan wapresnya sudah mulai nampak konsisten. Data menunjukkan bahwasanya parpol yang mampu memperoleh minimal PT 20% hanya Partai Golkar di tahun 2004 (21,58%) dan Partai Demokrat di tahun 2009 (20,85%). Partai Golkar memanfaatkan perolehan suaranya di tahun 2004 untuk maju mengusung kadernya sendiri yaitu Jusuf Kalla sebagai capres di tahun 2009 bersama Wiranto dari partai Hanura ('alumni' Partai Golkar). Hal yang tidak bisa dilakukan oleh Partai Demokrat di tahun 2014, dengan perolehan suara yang sangat besar di tahun 2009 disebabkan pada periode kedua elektabilitas Partai Demokrat semakin menurun dikarenakan kasus korupsi yang banyak dialami kadernya. Upaya konvensi juga telah dilakukan untuk menjaring calon Presiden juga tidak mampu menaikkan elektabilitas parpol, sehingga hanya berakhir sebagai partai pendukung dalam pencalonan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa.

Tabel 1 menunjukkan penurunan pencalonan Presiden dan wakilnya dari tahun ke tahun, baru di tahun 2014 mulai terpolarisasi dalam 2 koalisi yang relatif sama calon Presiden dan parpol pengusungnya. Hal tersebut sebenarnya bisa dijadikan sebagai bukti bahwa PT yang diberlakukan di awal proses pencalonan mampu menyederhanakan parpol. Permasalahannya adalah prosentase PT yang terlalu tinggi menyebabkan parpol susah menghasilkan capres yang lebih bervariasi atau memberikan alternatif lain dari 2 'petahana' capres. Bahkan Partai Golkar dan Partai Demokrat yang memperoleh peringkat 2 dan 4 dalam pileg 2014 tidak mampu mencalonkan kadernya. Poros ketiga setidaknya pernah diwacanakan dengan menggabungkan parpol-parpol Islam yang belum menentukan arah tujuannya yaitu PKB, PAN, PKS, dan PBB, sementara PPP telah menyatakan bergabung dengan pencalonan Joko Widodo. Kemungkinan munculnya poros Islam tersebut juga dianalisis oleh Ray Rangkuty, bahwasannya tokoh alternatif yang dapat dipilih yaitu Ketua Umum PKB Muhaimin Iskandar dan Ketua Umum PAN Zulkifli Hasan.⁴⁹

Pengalaman koalisi yang relatif konsisten dalam pilpres 2014 dan 2019 dan juga kurang munculnya calon-calon alternatif sebaiknya diperbaiki dengan: *langkah pertama*, menurunkan angka PT menjadi berkisar pada angka 6% atau 7%, sebab hasil pileg mayoritas menempatkan angka tersebut dalam posisi yang sering muncul,⁵⁰ bila hal tersebut diterapkan di pilpres 2024 maka tokoh alternatif akan banyak bermunculan kurang lebih 8 kandidat. Hal tersebut memungkinkan parpol mengajukan masing-masing kadernya sehingga mekanisme rekrutmen⁵¹ sebagai salah satu fungsi parpol dapat tercapai.

48 Hal ini sangat bertentangan dengan pendapat Saldi Isra yang menyatakan bahwa mempertahankan *Presidential threshold* sama saja dengan memelihara cacat konstitusional dalam proses pilpres yang merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Partai yang dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu sudah punya hak untuk mengajukan pasangan capres-cawapres. Cambridge University Press Lihat Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. (Jakarta: Themis Publishing, 2017), hlm. 20-21.

49 "Poros Baru Capres 2019", *Republika.co.id*, 7 Maret 2018, diakses pada 8 Agustus 2019, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/03/07/p56hx7440-poros-baru-capres-2019>.

50 BPS dan Akbar Bhayu Tamtomo, *supranote* 30.

51 Ramlan Surbakti, *supranote* 12, hlm. 150.

Langkah kedua, ketika parpol sudah diberikan kesempatan lebih mudah untuk mengajukan kadernya sendiri sebagai capres atau cawapres, maka mekanisme rekrutmen dan kaderisasi internal parpol harus diperbaiki dan menghindari politik oligarki yang selama ini dipraktikkan justru oleh parpol-parpol besar. Mekanisme konvensi oleh Partai Golkar (2003) dan Partai Demokrat (2014) setidaknya memberikan contoh bahwa masih ada mekanisme yang kompetitif dalam pencalonan, bagi kader parpol ataupun non kader. Hanya saja budaya konvensi ini belum mampu menghasilkan ‘petarung’ yang tangguh untuk diajukan sebagai calon Presiden, bisa jadi karena parpolnya tidak konsisten melaksanakan hasil konvensi (Wiranto/Konvensi Golkar) atau mekanisme konvensi yang ujung-ujungnya tetap tidak transparan, selalu bergantung pada elit parpol dan akhirnya belum mampu melakukan *lobbying* dengan parpol lain untuk mendukung kader hasil konvensi (Dahlan Iskan/Konvensi Demokrat).⁵²

Langkah ketiga, membangun mekanisme koalisi yang lebih konsisten (*fix term*)⁵³ dan memiliki visi/misi dan program yang sama. Pengalaman pemerintahan SBY dan JKW pada akhirnya menempatkan Presiden harus selalu mengakomodir ‘keinginan’ parpol-parpol baik pendukung atau bukan pendukungnya sehingga pemerintahan berjalan lancar dengan mekanisme *reshuffle* kabinet. Tahap koalisi yang bisa dibagi dalam beberapa tahap nyatanya bersifat sangat rapuh dan pada akhirnya menyulitkan Presiden sendiri, alternatifnya adalah koalisi dibangun dengan beberapa kondisi:

Koalisi mendasarkan pada *policy-based coalitions* (mendasarkan pada preferensi tujuan kebijakan yang akan direalisasikan) bukan hanya sekedar *policy blind coalitions* (tanpa mendasarkan pada pertimbangan kebijakan). Kebijakan merupakan penjabaran ideologi yang dianut sehingga bila koalisi mendasarkan pada preferensi kebijakan yang akan diwujudkan, maka partai yang berkoalisi tersebut memiliki orientasi ideologi yang identik.⁵⁴

Koalisi dijabarkan dalam bentuk kontrak tertulis dengan bentuk AD/ART oleh seluruh jajaran koalisi dengan memuat: *pertama*, platform politik sebagai penyesuaian ideologi yang bervariasi sebagai kesepakatan dalam bertindak; *kedua*, menyusun tatanan baru kepemimpinan dengan menyesuaikan pada susunan koalisi; *ketiga*, pola pembagian kekuasaan bersama yang sudah atau akan dilakukan; *keempat*, strategi perjuangan koalisi.⁵⁵

Memilih pemimpin yang kuat dan menjalankan kesepakatan kontrak politik koalisi secara disiplin.⁵⁶

Sebaiknya diatur dengan sebuah undang-undang: *pertama*, aturan tentang pembagian pemerintahan antar parpol di antara pemenang pemilu; *kedua*, partai pemenang pemilu

52 Dri Utari CR., *Esensi Konvensi Partai Demokrat*, Harian Jawa Pos, Sabtu 26 April 2014.

53 Arbi Sanit menyatakan bahwa idealnya koalisi bersifat permanen dan strategis yang tidak hanya bersifat *ad hoc* dan pragmatis yang mendasarkan pada *gentlemen agreement* antar elit parpol saja untuk beraliansi. Lihat Arbi Sanit, “Urgensi Koalisi Strategik”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 31 tahun 2009*, hlm. 19-20.

54 “Policy Blind Coalitions-Ethnicity And Political Coalitions In Kenya Under Multipartyism” Researchgate.net, diakses pada 9 Agustus 2019, https://www.researchgate.net/publication/267844024_Policy_Blind_Coalitions_-Ethnicity_and_political_coalitions_in_Kenya_under_multipartyism.

55 Arbi Sanit, *supranote* 53, hlm. 20.

56 Jose Foweraker, *Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Regime of Latin America. British Annual of Political Science*, (Cambridge University Press, 28 (4) (Oct.), 1998), hlm 656-674.

yang mendapatkan minimal *winning coalition* (50% + 1) diberikan kewenangan menyusun pemerintahan; *ketiga*, mengatur tentang periode berlakunya koalisi.⁵⁷

2.2. Kewenangan Prerogatif Presiden Republik Indonesia Atas Pasal 17 UUD NRI 1945

Berbagai kajian menunjukkan bahwa pemilihan menteri dalam kabinet merupakan hak prerogatif Presiden, hal mana secara historis hak tersebut berasal dari negara Inggris yang merupakan negara monarki dan menggunakan sistem parlementer. Proses pemilihan menteri dalam sistem parlementer otomatis berbeda dengan sistem presidensiil. Dalam lingkup parlementer kewenangan pengangkatan menteri diberikan pada Perdana Menteri yang nantinya mereka akan bertanggungjawab pada parlemen, sementara sistem presidensiil memberikan kewenangan penuh pada Presidennya sekaligus berhak menuntut pertanggungjawaban mereka.

Mengkaji tentang konsep dan karakter hak prerogatif Presiden Indonesia dapat dirujuk dari pandangan *the framers of the constitution*, mayoritas menempatkan republik⁵⁸ sebagai pilihan bentuk pemerintahan Indonesia, namun tidak secara eksplisit memilih sistem pemerintahan. Hal tersebut menyebabkan banyak kajian yang menyatakan Indonesia menjalankan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan Presidensiil, atau sistem pemerintahan campuran.⁵⁹

Bahwa tidak ada pilihan yang secara eksplisit memilih sistem pemerintahan Indonesia bukan berarti tidak nampak konsep bernegara yang diinginkan pada masa kemerdekaan. Merujuk dari risalah persidangan BPUPK, walaupun tidak memilih sistem parlementer

57 Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia – Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Cetakan I, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2016), hlm. 361-362.

58 Bagir Manan menyebut republik sebagai bentuk pemerintahan, sedangkan bentuk negara lebih kepada pilihan antara negara kesatuan, negara serikat, dan negara konfederasi. Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (selanjutnya disebut Bagir Manan I), (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 18. RM. A.B. Kusuma, BPUPK* menulisnya sebagai “Bentuk Negara Dan Kepala Negara”. Lihat juga RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 181-183. BPUPK* menurut RM. A.B. Kusuma, penyebutan BPUPK (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) dengan tambahan Indonesia kurang tepat sebab *Dokuritu Zyunbi Tyoosakai* dibentuk oleh *Rigukan* (Angkatan Darat Jepang) yang wewenangnya hanya meliputi Jawa dan Madura. Lihat RM. A.B. Kusuma, hlm. 1.

59 Kelompok yang setuju menempatkan negara Indonesia sebagai penganut sistem presidensiil antara lain adalah Ismail Suni, Miriam Budiardjo, dan Bagir Manan, sementara kelompok yang menganut sistem campuran antara lain Usep Ranawijaya, Sri Soemantri, Sofyan Effendi, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 54-59. Sri Soemantri mengklasifikasikan UUD 1945 menganut sistem pemerintahan campuran berdasarkan: *pertama*, Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; *kedua*, Presiden adalah mandataris atau kuasa dari MPR; *ketiga*, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi; *keempat*, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR; dan *kelima*, Presiden *untergeordnet* kepada MPR. Lihat Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 52-53. Berlawanan dengan pendapat Sri Soemantri yang menjadikan badan legislatif sebagai pengawas bagi Presiden (eksekutif), maka Bagir Manan berpendapat bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR bukan merupakan tanggungjawab kepada lembaga legislatif sebagaimana dilakukan dalam sistem pemerintahan parlementer. Mekanisme pertanggungjawaban Presiden pada MPR tersebut merupakan upaya konstitusionalitas *checks and balances*. Lihat Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (selanjutnya disebut Bagir Manan II), (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 78.

(Inggris) atau sistem Presidensiil (Amerika),⁶⁰ namun menurut R.M. A.B. Kusuma ada keinginan untuk membentuk pemimpin negara yang bersifat “*Single Executive* yang kuat” bukan “*Plural Executive*” atau “*Council*”. Itulah sebabnya meskipun MPR membuat Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR sebab harus menjalankan GBHN, namun semua tanggungjawab dan kekuasaan tetap berpusat pada Presiden (*concentration of responsibility upon the President*).⁶¹ Oleh sebab itu konsep hak prerogatif Presiden di Indonesia pada awalnya pembentukannya lebih ‘serupa’ dengan kondisi ketatanegaraan republik Presidensiil Amerika daripada kondisi monarki parlementer di Inggris.

Richard M. Pious yang menyatakan jika *prerogative rights* yang dimiliki Presiden Amerika Serikat mencakup 3 kekuasaan yaitu: (1) *express powers, which are explicitly mentioned such as the veto and appointment powers*; (2) *implied powers, which Presidents say they need in order to accomplish what is expressly permitted and* (3) *inherent powers*⁶² (*that is, all executive functions*) *which the President claims because of separation of powers*.⁶³ Louis Fisher dalam kajiannya menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensiil, mayoritas merujuk pada model Amerika Serikat yang berdasar pada Konstitusinya, sehingga menghilangkan istilah sekaligus karakter *royal prerogative*. Konsep (istilah) yang dipakai bermacam-macam yaitu: “*enumerated and implied powers*”; “*inherent powers*”, dan “*prerogative powers*”.⁶⁴

Dalam beberapa kajian, konsep kekuasaan Presiden Amerika tersebut seringkali disamakan (terutama antara konsep *enumerated and implied powers* dan *inherent powers*), sehingga mengaburkan makna yang sebenarnya. Perbedaan mendasar antara dua konsep

60 Lihat R.M. A.B. Kusuma, *supranote* 58, hlm. 38-39.

61 R.M. A.B. Kusuma saat memberi komentar atas Kunci Pokok III Sistem Pemerintahan dalam Penjelasan UUD 1945 yaitu Presiden harus tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR, ia ialah “mandataris” MPR, ia wajib menjalankan putusan MPR setidaknya merujuk pada pendapat beberapa penyusun Konstitusi Amerika, antara lain: *pertama*, Alexander Hamilton menyatakan jika kekuasaan diserahkan pada suatu Dewan maka rakyat tidak bisa meminta pertanggungjawaban siapa yang bersalah; *kedua*, James Iredell, menyatakan jika seorang Presiden harus bertanggungjawab secara pribadi atas pelanggaran terhadap kepercayaan yang sudah diberikan oleh rakyat; *ketiga*, William Davie, bahwa konvensi telah membuktikan jika eksekutif akan lebih mampu bertanggungjawab bila itu hanya dibebankan pada seorang eksekutif. Sebagai upaya penyeimbang maka dibuat aturan tentang “*impeachment*” (garis bawah oleh penulis). Lihat *id.*, hlm. 36.

62 *Inherent powers* menurut Theodore Roosevelt adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu yang tidak secara langsung dilarang, sepanjang hal tersebut untuk melayani kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Sebaliknya William Howard Taft menyatakan bahwa *inherent power* terbatas dan seharusnya merupakan perintah dari Konstitusi atau undang-undang. Lihat David M. O’Brien, *Constitutional Law and Politics*, Volume One: Struggles for Power and Governmental Accountability, (New York: W. W. Norton & Company, 2008), hlm. 235.

63 Richard M. Pious, *American Politics and Government*, (USA: Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc, 1986), hlm. 351-352.

64 Secara khusus Bab 3 berjudul *The Powers of the President* membahas tentang kekuasaan Presiden Amerika yang mendasarkan pasal-pasal dalam Konstitusi Amerika, namun dalam penerapannya sangat tergantung kepada banyak hal, baik dari lembaga legislatif atau yudisiil, kebijakan politik dalam dan luar negeri, pada partai pendukung atau oposisi, dan terutama adalah Presiden dan para penasehatnya. Tindakan Presiden memang merujuk pada Konstitusi, namun juga dipengaruhi dengan hakekat dan karakter kekuasaan itu sendiri, bagaimana kekuasaan yang bersifat prerogatif harus dibedakan dengan kekuasaan yang memang melekat pada diri Presiden sebagai pemegang kekuasaan negara dan sekaligus pemerintahan. Lihat Louis Fisher, *The Law of The Executive Branch – Presidential Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher I), (New York: Oxford University Press, 2014), hlm. 58-76.

tersebut adalah *enumerated and implied powers*⁶⁵ merupakan kekuasaan Presiden yang tersurat dalam teks atau pasal-pasal di Konstitusi, sebaliknya, *inherent powers*⁶⁶ tidak memerlukan dasar-dasar kekuasaan Presiden yang tersirat dalam pasal-pasal di Konstitusi. Lebih lanjut konsep *prerogative powers* lebih banyak dipersamakan dengan konsep *inherent powers*, hal tersebut tentu saja tidak dapat dibenarkan. Penerapan *inherent powers* memberikan keleluasaan pada Presiden untuk bertindak tanpa ‘campur tangan’ dari cabang kekuasaan yang lain, sebaliknya *prerogative powers*⁶⁷ memperbolehkan inisiatif seorang Presiden, namun setelahnya cabang legislatif diberikan kekuasaan untuk menilai perbuatan Presiden tersebut. Berikut akan diterangkan dalam bentuk tabel perbedaan pendapat Richard M. Pious dan Louis Fisher (Tabel 3).

Walaupun berbeda dalam menempatkan hak prerogatif, namun semua kekuasaan yang dimiliki Presiden tersebut didasarkan pada Konstitusi Amerika Serikat. Meskipun Richard M. Pious menempatkan hak prerogatif sebagai kekuasaan yang ‘makro’ dan sebaliknya Louis Fisher menemukannya sebagai salah satu kekuasaan yang ‘mikro’, namun keduanya tetap harus mendasarkan pada pasal-pasal yang ada secara tersurat dalam Konstitusinya. Artinya sifat hak prerogatif tersebut melekat (*inherent*) pada Presiden sebagai kepala negara, namun tetap harus dinyatakan dalam pasal-pasal Konstitusi secara tersurat (*express power* atau *enumerated power*), sehingga walaupun Presiden memiliki kekuasaan yang banyak, tetap menempatkan Konstitusi sebagai *supreme law of the land*.

Secara tersurat kewenangan Presiden membentuk susunan kabinet menurut Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan kewenangan yang tidak memerlukan campur tangan pihak lain. Teks konstitusi tersebut dalam konteks sistem Presidensial yang menjalankan multipartai merupakan hal yang tidak mudah untuk dikompromikan oleh Presiden yang pada saat awal pencalonannya (saja) sudah harus melakukan *lobbying* dengan parpol lain apabila tidak memenuhi PT 20%. Kabinet yang

65 *Implied power, are those that can be reasonably drawn from the express power (clearly stated in the text of the Constitution). Its an express duty of the President to see that the laws are faithfully executed, any executive officer who prevents a law from being carried out can be removed by the President.* Lihat Louis Fisher, *Presidential Power in National Security: A Guide to The President-Elect* (selanjutnya disebut Louis Fisher II), (*The White House Transition Project*, 2007), hlm. 2. Lihat juga Louis Fisher, *The Unitary Executive and Inherent Executive Power* (selanjutnya disebut Louis Fisher III), *Journal of Constitutional Law*, Vol. 12:2 Feb 2010, hlm. 586.

66 *Inherent power, aren't drawn from express powers. Its an authority possessed without it being derived from another. Its describes the essential character of something: belonging by nature or habit. Those words are so nebulous that they invite political abuse, offer convenient justifications for illegal and unconstitutional actions, and endanger individual liberties.* Lihat Louis Fisher II, hlm. 2-3. *Inherent can imply superior, exclusive, and enduring. The verb "inhere" is used to describe a fixed element, including the belief that "all virtue inhered in the farmer" or the "excellence inhering in the democratic faith". "Inherence" may imply a power that has "permanent existence as an attribute". "Inherence" is associated with a quality that settled or established, as "belonging by nature or settled habit".* Lihat juga Louis Fisher III, hlm. 589 (sebagaimana merujuk Webster's Third New International Dictionary 1163, 1965).

67 Definisi Prerogative seringkali merujuk pada pemikiran John Locke (1690) yang menyatakan bahwa *prerogative as the power of the executive "to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it"*. Louis Fisher dalam kajiannya membedakan *prerogative powers* dan *inherent powers* dari segi keterlibatan legislatif. *Prerogative accepts that the executive may take the initiative, but only with the understanding that the legislative branch act later: approving or modifying the executive's decision or even punishing and removing the executive for illegal and unconstitutional conduct. In exercising the prerogative, the President recognizes that he is not acting under the law. On the contrary under inherent power, the President claims authority to act independently without any interference from the other branches.* Lihat Louis Fisher I, hlm. 73.

Tabel 3. Perbandingan Hak Prerogatif oleh Richard M. Pious dan Louis Fisher

Richard M. Pious	Louis Fisher
Prerogatif rights mencakup: 1. Express power 2. Implied power 3. Inherent power	Menyatakan beberapa kekuasaan Presiden, antara lain: 1. Enumerated power 2. Implied power 3. Inherent power 4. Prerogative power
Bahwa prerogative rights itu hanya dimiliki Presiden Amerika sebagai eksekutif. Merujuk pada perbedaan pendapat Theodore Roosevelt dan William Howard Taft, maka hendaknya hak yang melekat (inherent power) pada Presiden dalam menjalankan fungsi eksekutif itu memiliki dasar hukum di Konstitusi. Sebagaimana pengertian express power yang mensyaratkan bahwa kekuasaan Presiden harus tersurat dalam Konstitusi, dalam pelaksanaannya juga memiliki konsekuensi-konsekuensi yang dapat disebut implied power untuk menyelesaikan hal-hal yang dicantumkan dalam Konstitusi.	Kesimpulan yang dapat ditarik atas pendapat Louis Fisher ini adalah bahwa Prerogative power akan menjadi obyek penilaian dari Legislatif. Kekuasaan Presiden Amerika didasarkan pada pasal-pasal Konstitusi (enumerated power), dan selanjutnya berdasarkan pasal tersebut dijadikan sebagai dasar pemberlakuan kekuasaan Presiden lainnya (implied power) yang tidak tercantum dalam Konstitusi. Pendapat Louis Fisher setidaknya menyatakan bahwa prerogative power memiliki cakupan yang lebih sempit dibanding pendapat Richard M. Pious.

dibentuk oleh Presiden SBY dan Presiden JKW merupakan kabinet koalisi kompromis yang menurut Hanta Yuda AR. disebut sebagai kabinet pelangi sebab berisi dari beberapa koalisi parpol sehingga jauh dari karakter *zaken cabinet* (kabinet professional).⁶⁸

Konstitusi Amerika Serikat (Pasal I, ayat 2, angka 2) juga memberikan kewenangan Presiden untuk mengangkat menternya, namun kewenangan tersebut disertai dengan hak konfirmasi⁶⁹ oleh Senat. Menteri (*Secretary*) termasuk *officers of the United State*, meskipun tidak secara eksplisit dicantumkan dalam Konstitusi namun kenyataannya soal pengangkatan menteri selalu memerlukan persetujuan Senat (*Senatorial Approval*). Praktik *co-administration* antara Presiden dan Senat bukannya tanpa konflik, tindakan Presiden A. Jhonson yang mengangkat dan memecat Menteri Pertahanan Edwin Stanton juga sempat menggulirkan *impeachment* terhadap Presiden.⁷⁰

Memberlakukan konfirmasi atas pengangkatan menteri di Indonesia, bila mengacu pada Amerika maka peran Senat digantikan oleh DPD yang bukan merupakan representasi politik. Hal tersebut justru tidak sesuai dengan esensi Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945, yang sejatinya merupakan salah satu manifestasi Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Bagir

68 Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 53-54.

69 Hak konfirmasi tersebut merupakan fungsi yang bersifat *co-administratif*, yaitu dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat tertentu, pada hakekatnya Presiden dan Parlemen menjalankan fungsi *co-administratif* atau pemerintahan bersama. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 81.

70 "UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif", Hukumonline.com, 16 Agustus 2000, diakses pada 9 Agustus 2019, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif>.

Manan menilai bahwa hak konfirmasi ini memiliki efek positif yang lebih banyak daripada efek negatifnya. Efek positifnya adalah: *pertama*, dapat dicegah *spoil system* dalam memilih seorang menteri sebab badan perwakilan akan membantu sekaligus melakukan *check and balances*, sehingga menteri yang terpilih adalah seseorang yang memiliki kompetensi antara lain dalam hal ideologi, kecakapan, dan integritas. *Kedua*, menteri mendapat konfirmasi lolos dari Senat adalah seseorang yang dianggap mampu melayani masyarakat. *Ketiga*, konfirmasi Senat merupakan pertanggungjawaban pengisian jabatan kepada rakyat yang diwakili di daerah. Efek negatifnya dimungkinkan terjadi politik dagang sapi (*koenhendel*) antara Presiden dan badan perwakilan, maupun antara partai-partai di badan perwakilan, serta memerlukan waktu yang tidak efektif sebab bisa saja konfirmasi badan perwakilan diambil dalam waktu yang lama.⁷¹

Konfirmasi dari badan perwakilan masih memungkinkan untuk terjadinya transaksi jabatan sebenarnya juga dapat terjadi ketika Presiden sendiri yang akan memilih menternya. Prinsip yang harus diperhatikan Presiden dalam mengangkat pembantunya adalah meritokrasi,⁷² asas kemanfaatan hendaknya menjadi indikator utama dalam memilih menteri. Seseorang yang mempunyai kompetensi atau keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh kementerian tertentu tersebut hendaknya yang layak dipilih oleh Presiden. Pasal 22 UU 39/2008 hanya memberikan persyaratan umum seseorang untuk menjadi menteri, tetapi tidak memberikan tata cara atau mekanisme untuk mendapatkan menteri yang tidak hanya berkompeten di bidangnya, namun juga memiliki integritas. Masing-masing Presiden melakukan cara-cara masing-masing dalam memilih para menteri, faktanya jabatan menteri adalah alat transaksional antara Presiden dengan parpol yang mendukungnya dalam pencalonan atau pada parpol yang sebelumnya berada di koalisi oposisi (contohnya Partai Golkar, PAN dan PPP).

Faktor penentu keberhasilan sebuah organisasi meliputi tiga unsur yang saling berkaitan, yaitu sekelompok orang, kerjasama, dan tujuan, sementara Sugi Rahayu menyatakan bahwa unsur kerjasama orang-orang dalam organisasi mempunyai peran yang sangat penting dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut.⁷³ Mengutip pendapat Gregory Nunn '*the right man on the right place, at the right time, can steal millions*',⁷⁴ maka unsur manusia adalah faktor terpenting dalam keberhasilan pencapaian sebuah tujuan organisasi. Apabila organisasi di atas dianalogikan sebagai negara dan sekelompok orang dianalogikan sebagai para menteri, maka sudah menjadi tugas Presiden untuk dapat menempatkan 'orang-orang terbaik-nya' dalam menjalankan pemerintahan, sehingga tujuan yang ditetapkan negara dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 dapat tercapai.

71 Bagir Manan I, *supranote* 58, hlm. 46-47.

72 Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 107.

73 Sugi Rahayu, "Mutasi Sebagai Upaya Penempatan Pegawai Secara The Right Man On The Right Place", *Jurnal Efisiensi – Kajian Ilmu Administrasi*, Vol. III, No. 2, Agustus 2003, hlm. 102.

74 Tobias Wagner menyatakan bahwa "Penempatan yang tepat akan menghasilkan pelaksanaan pekerjaan yang baik ini adalah kunci keberhasilan dan jalan utama kearah efisiensi", sementara prinsip *The Right Man On The Right Place and The Right Man Behind The Right Job*, menurut pendapat Moenir "Penempatan yang tepat sesuai dengan keahliannya jelas akan menguntungkan perusahaan sebab pekerjaan tersebut dapat ditangani dengan tepat, cepat, hemat dan selamat (efisien)". Lihat *Id.*, hlm. 105.

3. Kesimpulan

PT telah terbukti merupakan salah satu cara menyederhanakan parpol sekaligus membagi parpol dalam sebuah koalisi, namun koalisi tersebut masih bersifat cair atau rapuh. Kecenderungan inkonsistensi dukungan dalam pemilu sebaiknya mulai ditata demi terwujudnya negara presidensiil multipartai yang mampu menjalankan pemerintahan dalam koridor negara demokrasi dan stabil. Caranya adalah dengan melaksanakan pemilu serentak, namun terpisah di level nasional (Presiden/Wapres, DPD, DPR) dan pemilu serentak di daerah (Kepala Daerah/DPRD). Menurunkan prosentase PT menjadi 6-7%, dengan rasio merujuk hasil rata-rata perolehan suara parpol dalam pileg sejak tahun 2004-2019. Lebih lanjut menata ulang sistem kaderisasi sehingga parpol memiliki kader-kader yang kompeten sekaligus berintegritas, serta melembagakan koalisi dalam susunan yang lebih permanen dan strategis bagi kedua belah pihak.

Sistem presidensiil Amerika Serikat pada batas tertentu sesuai dengan sistem di Indonesia dalam hal pengangkatan menteri, namun negara Indonesia merasa tidak perlu menggunakan hak konfirmasi badan perwakilan sebagaimana dilakukan oleh Senate untuk pengangkatan menteri. Nomenklatur *enumerated power*; *implied power*; *inherent power*; atau *prerogative power* sebagai kewenangan presiden merupakan hak yang melekat (*inherent*) pada Presiden sebagai kepala negara, namun tetap harus dinyatakan dalam pasal-pasal Konstitusi secara tersurat (*express power* atau *enumerated power*), sehingga walaupun Presiden memiliki kekuasaan yang besar, tetap menempatkan Konstitusi sebagai *supreme law of the land*. Satu hal yang pasti, pemilihan menteri harus mendasarkan pada meritokrasi, bukan semata transaksional politik (*political appointment*).

Referensi

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Elgie, Robert. *Comparative European Politics, Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Elgie, Robert. *Divided Government in Comparative Perspective*, First Published. New York: Oxford University Press, 2001.
- Foweraker, Jose. *Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Regime of Latin America*. *British Annual of Political Science*, Cambridge University Press, 28 (4) (Oct. 1998).
- Fisher, Louis. *Presidential Power in National Security: A Guide to The President-Elect*, The White House Transition Project, 2007.
- _____. *The Law of The Executive Branch – Presidential Power*, New York: Oxford University Press, 2014.
- Heringa, A.W. dan Ph. Kiiver. *Constitutions Compared – An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Portland: Intersentia Antwerp – Oxford, 2009.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia – Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Cetakan I. Bandung: PT Mizan Publika, 2014.
- Haris, Syamsuddin. *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, cetakan pertama. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.

- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, cetakan pertama. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- _____. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- Junaidi dkk., Veri. *Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan Dan Praktek*, cetakan I. Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Kusuma, R.M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- _____. *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Mainwaring, Scoot. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*". Vol. 26 Nomor 2 1993, hlm. 1998.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- M. O'Brien, David. *Constitutional Law and Politics, Volume One: Struggles for Power and Governmental Accountability*, New York: W. W. Norton & Company, 2008.
- M. Pious, Richard. *American Politics and Government, USA: Zapf Book Light by York Graphic Service, Inc*, 1986.
- M. Boileau, Julian. *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*, Jakarta: CSIS, 1983.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Lab. Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2009.
- Riwanto, Agus. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia – Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Cetakan I. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2016.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, cetakan ketujuh. Jakarta: PT Grasindo, 2010.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press, 1997.
- Surbakti dkk., Ramlan. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Daerah*. Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, 2011.
- Soematri, Sri. *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Tarsito, Bandung, 1976.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- Yuda AR., Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Jurnal:

- Altman, David. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999". *Journal Party Politic*, Vol. 6 Nomor 3 2000.
- Buyung N., Adnan. "Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyekksi". *Jurnal Hukum Nomor 28 Vol 12 Januari 2005*.
- Fisher, Louis. "The Unitary Executive and Inherent Executive Power". *Journal of Constitutional Law*, Vol. 12:2 Feb 2010.
- Kusuma, R.M. A.B. "Sistem Pemerintahan Indonesia". *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 2004.
- Monteiro, Josef M. "Multiparty Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden." *Jurnal Konstitusi*, Vol. II Nomor 1 Juni 2009.
- Noor, Firman. "Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia." *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 42 (1) Juli 2016.
- Perdana W., Herlambang. "Partisipasi Publik, Pemilu, dan Politik Regulasi". *Jurnal Hukum Kenegaraan. Volume I Nomor 2 Desember 2018*.
- Rahayu, Sugi. "Mutasi Sebagai Upaya Penempatan Pegawai Secara The Right Man On The Right Place". *Jurnal Efisiensi – Kajian Ilmu Administrasi*, Vol. III, No. 2, Agustus 2003.
- Sanit, Arbi. "Urgensi Koalisi Strategik". *Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 31 tahun 2009*.

Media Massa Cetak:

- Isra, Saldi, *Presidensial Berwajah Parlemen*, Media Indonesia, Selasa 10 Desember 2013.
- Utari CR., Dri. *Esensi Konvensi Partai Demokrat*, Harian Jawa Pos, Sabtu 26 April 2014.

Media Online:

- "ICW Sebut 4 Parpol Ini Korupsi Politik Kelas Kakap". [Republika.co.id](https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini), 28 Oktober 2017. Diakses pada 7 Agustus 2019.
<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/28/oyirpq384-icw-sebut-4-parpol-ini>

korupsi-politik-kelas-kakap

- "Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu Legislatif Tahun 2004-2014". BPS, 4 Maret 2009. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-2004-2014.html>
- "Inilah Partai yang Kadernya Paling Banyak Diproses oleh KPK". Jogja IDN Times.com, 28 Maret 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://jogja.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/kpk-ott-lagi-total-anggota-dpr-yang-ditangkap-72-orang-regional-jogja/full>
- "Hanya 16 Persen Caleg Artis yang Lolos Pemilu 2014". Tirto.id, 26 Juli 2018. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe>
- "Salah Kaprah Presidential Threshold". Syamsuddinharis.wordpress.com, 30 Oktober 2012. Diakses pada 2 April 2014. <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-Presidential-threshold/>
- "Gerindra Berjuang Sendirian Tolak Revisi UU KPK". Kompas.com, 10 Februari 2016. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/10/18160651/Gerindra.Berjuang.Sendirian.Tolak.Revisi.UU.KPK>
- "UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif". Hukumonline.com, 6 Agustus 2000. Diakses pada 9 Agustus 2019. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif>
- "Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Keserentakan Pemilu Nasional". Augustmellaz:multiplyjournal.com. Diakses pada 9 Agustus 2019. <http://Augustmellaz:multiplyjournal.com/item/4>
- "Poros Baru Capres 2019". Republika.co.id, 7 Maret 2018. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/03/07/p56hx7440-poros-baru-capres-2019>
- "Pindah Panggung, Banyak Artis Lolos ke Senayan". JPNN.com, 18 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.jpnn.com/news/pindah-panggung-banyak-artis-lolos-ke-senayan?page=1>
- "Presidential Threshold, Perludem: Hapus Agar Tidak Terpolarisasi". Perludem.org, 3 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <http://perludem.org/2019/05/03/Presidential-threshold-perludem-hapus-agar-tidak-terpolarisasi/>
- "PKS dan PDI-P Tolak Kenaikan Harga BBM". BBC, 13 Juni 2013. Diakses pada 8 Agustus 2019. http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/06/130617_preview_rapatparipurna_bbm.shtml
- "Rontok Caleg Artis: Popularitas Tak Cukup Rayu Warga". CNN Indonesia.com, 24 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190521172410-32-397019/rontok-caleg-artis-popularitas-tak-cukup-rayu-warga>
- "Sepuluh Tahun, Dua Perubahan". Kompas.com, 19 Juni 2013. Diakses pada 23 Juli 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2013/06/19/08483863/Sepuluh.Tahun.Dua>
- "INFOGRAFIK: Perolehan Suara Partai Politik dalam Pemilu 2019 Versi KPU". Kompas.com, 22 Mei 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/16141831/infografik-perolehan-suara-partai-politik-dalam-pemilu-2019-versi-kpu>
- "Urgensi Hak Angket BBM". Tempo.co, 27 Juni 2008. Diakses pada 7 Agustus 2019. <https://nasional.tempo.co/read/126854/urgensi-hak-angket-bbm>
- "Setelah KMP Kuasai Parlemen". Kompas.com, 11 Oktober 2014. Diakses pada 8 Agustus 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/11/19081071/Setelah.KMP.Kuasai.Parlemen.?page=all>
- "OTT Romahurmuziy Menambah Daftar Ketum Parpol Ditangkap KPK". Tempo.co, 16 Maret 2019. Diakses pada 7 Agustus 2019. https://nasional.tempo.co/read/1185805/ott-romahurmuziy-menambah-daftar-ketum-parpol-ditangkap-kpk?page_num=2
- "Presidential threshold: ya atau tidak?". Ekbis.Sindonews.com, 27 September 2013. Diakses pada 5 April 2014. <http://ekbis.sindonews.com/read/2013/09/27/18/787996/Presidential-threshold-ya-atau-tidak>
- "Policy Blind Coalitions-Ethnicity And Political Coalitions In Kenya Under Multipartyism". Researchgate.net. Diakses pada 9 Agustus 2019. https://www.researchgate.net/publication/267844024_Policy_Blind_Coalitions_-Ethnicity_and_political_coalitions_in_Kenya_under_multipartyism

Biografi singkat

Dri Utari Christina Rachmawati, S.H., LL.M., lahir pada tanggal 27 Mei 1979 di Surabaya adalah salah satu Dosen di Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga. S1 diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2001), sementara S2 diperoleh dari Pune University (2010), yang merupakan program kerjasama antara Universitas Airlangga dan Mahkamah Konstitusi. Sejak tahun 2005 bergabung dengan almamaternya untuk mengabdikan diri sebagai salah satu Staf Pengajar. Pada saat ini sedang dalam proses Studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Penulis dapat dihubungi di nomor 081703345640 dan email: dri.utari@fh.unair.ac.id



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA