

**Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**

**DINAMIKA PENEGAKAN HUKUM  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**2017**

## Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

### Lingkup Hak Cipta

#### Pasal 2 ayat (1)

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Ketentuan Pidana

#### Pasal 72

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## **DINAMIKA PENEGAKAN HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia  
oleh ....., September 2017

Editor : Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

Desain Sampul :

Ilustrasi sampul :

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tanpa ijin  
penulis dari penerbit

vi + hlm.; cm x cm

ISBN :

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Allah SWT, karena berkat limpahan maghfirah dan mardlatilah yang senantiasa dipancarkan-Nya, maka buku ini dapat diselesaikan. Buku yang berjudul Hukum “Dinamika Penegakan Hukum Pemerintahan Daerah” ini merupakan kumpulan tulisan penulis yang sebelumnya telah di muat dalam beberapa surat kabar seperti Lampung Post dan Radar Lampung, juga Buletin terbitan Pemerintah Propinsi Lampung. Tulisan-tulisan tersebut utamanya memotret dan menganalisis situasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Lampung yang penuh dinamika dalam kurun waktu 2004-2008.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang mendukung terbitnya buku ini. Terutama kepada Ayahanda H. Hasdar dan ibunda Hj. Siti Chodidjah (alm) yang telah bersusah payah mendidik dan membesarkan penulis dengan segudang cita-citanya yang mulia. Juga kepada isteriku Dra. Hj. Cik Vendasari, M.Pd. dan anak-anakku (Primayani Yustyasari dan Satari Wira Gunawan, Rizky Vedyanto [alm], dan Elwanda Yudistira) yang senantiasa berdoa atas keberhasilan penulis. Ucapan terima kasih pula, penulis sampaikan kepada saudara Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. yang telah bersedia menjadi editor dari buku ini.

Penulis sadar bahwa tak ada gading yang tak retak, sehingga penulis membuka diri terhadap saran dan kritik yang bersifat membangun untuk penyempurnaan tulisan ini di masa yang akan datang. Akhirnya kepada sidang pembaca yang budiman penulis persembahkan buku ini, semoga bermanfaat. Atas segala kekurangannya dihaturkan maaf yang sedalam-dalamnya.

Bandar Lampung, September 2017

Penulis,

**Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ii
<b>PROLOG: OTONOMI DAERAH DAN EKSISTENSI RELASIONAL UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH</b> .....	1
<b>BAB 1 DINAMIKA KEDUDUKAN GUBERNUR LAMPUNG YANG STRATEGIS</b> .....	..
Bagian 1. Kedudukan Gubernur Lampung Tidak Cacat Yuridis.....	..
Bagian 2. Tanggapan Atas Surat Agusman Candra Jaya Tentang Legalitas Gubernur Lampung A.N. Sjachroedin Z.P. ....	..
Bagian 3. Pendapat Hukum Mahkamah Agung Tentang Status Hukum Gubernur Lampung (1) .....	..
Bagian 4. Pendapat Hukum MA Tentang Status Hukum Gubernur Lampung (2) .....	..
<b>BAB 2 DIALEKTIKA RELASI GUBERNUR DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH LAMPUNG</b> .....	..
Bagian 1. Sikap MA Terhadap Konflik Lampung (Analisis Hukum Terhadap Surat Mahkamah Agung Nomor: KMA/043/II/2006 Tanggal 08 Pebruari 2006) .....	..
Bagian 2. Presiden Tak Bisa Berhentikan Gubernur Lampung .....	..
Bagian 3. Penyelesaian Konflik Lampung .....	..
Bagian 4. DPRD Lampung Gagal Manfaatkan Momentum Ramadhan.....	..
<b>BAB 3 IRONI PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH LAMPUNG</b> .....	..
Bagian 1. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Konteks APBD Provinsi Lampung .....	..
Bagian 2. Keabsahan APBD Provinsi Lampung 2006 .....	..
Bagian 3. Keabsahan APBD Ketiga Provinsi Lampung 2006 ....	..
Bagian 4. Jalan Panjang Penyelesaian Konflik Lampung .....	..

<b>BAB 4 IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BAGI CALON KEPALA DAERAH: BUAH UPAYA PENCARI KEADILAN DARI LAMPUNG .....</b>	<b>..</b>
Bagian 1. Revisi UU No. 32/2004 Berakibat Tidak Adil dan Diskriminatif .....	..
Bagian 2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Calon Kepala Daerah <i>Incumbent</i> .....	..
Bagian 3. Pemerintahan Despotis.....	..
<b>EPILOG: SINERGI PEMERINTAHAN DAERAH YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKATNYA .....</b>	<b>..</b>
<b>REFERENSI .....</b>	<b>..</b>

# PROLOG

## OTONOMI DAERAH DAN EKSISTENSI RELASIONAL UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*auto*” berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan. Berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one’s own laws*.<sup>1</sup> Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 5 Tahun 1974: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.<sup>3</sup>

*Black’s Law Dictionary* mengartikan kata *autonomy* sebagai: (1) *the right of self-government*; dan (2) *a self-governing state*.<sup>4</sup> Dalam *Webster’s Third New International Dictionary* dijelaskan bahwa *autonomy* berasal dari kata *autonomia* dalam bahasa Yunani dengan dua pengertian. Pertama, *the quality or state being independent, free and self directing*. Kedua, *the degree of self determination or political control possessed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending*

---

<sup>1</sup> Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 805.

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 805.

<sup>4</sup> Bryan A. Garner (ed), *Black’s Law Dictionary*, Seventh Edition 1 & 2, West Group, ST. Paul, Minn, 1999, hlm. 130.

*from local to full independence.*<sup>5</sup> Dalam *Oxford – Advanced Learner,s Dictionary*, kata *autonomy* mempunyai dua pengertian pula. Pertama, *the freedom for a country, a region or an organization to govern itself independently: a campaign in Wales for greater autonomy.* Kedua, *the ability to act and make decision without being controlled by anyone else: giving individuals greater autonomy in their own lives.*<sup>6</sup>

Menurut C.W. Van Der Pot<sup>7</sup> memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen housounding*). Selain itu, otonomi juga diartikan sebagai suatu hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi yang demikian disebut sebagai otonomi yang mendasar dan *indigenous*.<sup>8</sup> Ni'matul Huda<sup>9</sup> mengatakan bahwa otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat, sedangkan Syariff Saleh<sup>10</sup> mengartikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat. Adapun menurut Wayong<sup>11</sup> bahwa otonomi daerah itu merupakan suatu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.

Sedikit berbeda dengan beberapa pendapat sebelumnya, Amrah Muslimin mengartikan otonomi sebagai pemerintahan sendiri. Pengertian tersebut didapat dari kata “*auto*” yang berarti sendiri dan kata “*nomes*” yang artinya pemerintahan. Kata pemerintahan dalam konteks ini adalah dalam arti luas. Oleh sebab itu, otonomi mencakup empat jenis aktivitas. Pertama, membentuk perundangan sendiri

---

<sup>5</sup> Philip Babcock Gove, Webster,s Third New International Dictionary, Merriam-Webster, Incorporated, USA, 1993.

<sup>6</sup> Sally Wehmeier (ed), Oxford Advanced Learner,s Dictionary of Current English, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, USA, 2000, P. 70.

<sup>7</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, 2006, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 161.

<sup>8</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth, 2012), hlm. 31.

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, 2009, (Bandung: Nusa Media), hlm. 84.

<sup>10</sup> Saleh Syarif, *Otonomi dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Endang, 1953), hlm. 31.

<sup>11</sup> Wayong J, *Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Djembatan, 1975), hlm. 5.

(*zelfwetgeving*). Kedua, melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*). Ketiga, melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*). Keempat, melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*).<sup>12</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja menyatakan istilah otonomi diartikan sebagai “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Meskipun demikian, dalam perkembangannya di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*bestuur*).<sup>13</sup>

Makna otonomi daerah adalah: pertama, hak mengurus rumah tangganya sendiri, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan pada daerah; kedua, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan otonominya di luar batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan; ketiga, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; keempat, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.<sup>14</sup>

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik, yang selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.<sup>15</sup> Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam kaitan dengan politik atau

---

<sup>12</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 6.

<sup>13</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 15.

<sup>14</sup> Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, Program Magister Hukum Universitas Lampung, 2011.

<sup>15</sup> Culla, Adi Suryadi, “*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*”, dalam Indriyanto, *Makalah: Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001, hlm 3.

pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian dalam otonomi daerah, daerah memiliki *self own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).<sup>16</sup>

Perumusan otonomi itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelaksanaan wewenang baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memerlukan dukungan pendanaan. Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, mempunyai makna untuk membelanjai diri sendiri. Hal ini berarti daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri, diantaranya adalah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah. Kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan diri sendiri secara mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bersangkutan.<sup>17</sup> Kewenangan otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tersebut dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah **penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan** dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya terdapat konstelasi relasional antara kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam mengusahakan daerah yang mandiri dan berdaya saing.

Adapun tugas dari kepala daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 65 UU No. 23 Tahun 2014 adalah:

---

<sup>16</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, (Malang: Setara Press, 2012).

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011), hlm 204.

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan oleh undang-undang, kepala daerah memiliki wewenang yaitu:

- a. mengajukan rancangan Perda
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun Berdasarkan susunan dan kedudukan yang telah diatur di dalam Pasal 95 UU No. 23 Tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi adalah DPRD yang bertugas atau berkedudukan di daerah provinsi yang terdiri atas anggota pasrtai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, adapun anggota dari DPRD Provinsi adalah pejabat daerah provinsi. Pasal 101 menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;

- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
- d. memilih gubernur;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian tentang konsep otonomi daerah serta tugas dan wewenang kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, jelas terlihat bahwa otonomi daerah yang digariskan secara normatif adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, terdapat kerangka relasional yang sangat erat antara kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, di mana idealnya kedua unsur tersebut saling dukung dan bersinergi untuk kemajuan daerahnya.

Sebagian besar substansi tulisan dalam buku ini akan menggambarkan konteks relasional hubungan kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah tersebut di Provinsi Lampung pada masa awal Gubernur Sjahroedin ZP menjabat, yang didalamnya terjadi sentimen kelembagaan dan manuver politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung juga oleh beberapa tokoh nasional terkait jabatan Gubernur Lampung.

## **BAB 1**

# **DINAMIKA KEDUDUKAN GUBERNUR LAMPUNG YANG STRATEGIS**

## **BAGIAN I**

### **KEDUDUKAN GUBERNUR LAMPUNG TIDAK CACAT YURIDIS**

Pendapat hukum Mahkamah Agung (MA) Nomor KMA/223/VI/2006 tanggal 13 Juni 2006 ternyata dijadikan akses oleh pihak Depdagri untuk membatalkan dan mencabut Kepres Nomor 71/M Tahun 2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjachroedin Z.P. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Padahal pada butir 1 ditegaskan bahwa peninjauan terhadap Kepres a quo sebagaimana telah dijelaskan pula dalam pendapat hukum MA Nomor KMA/223/VI/2006 tanggal 8 Februari 2006, harus dengan alasan-alasan yang tidak bertentangan dengan hukum serta untuk menjamin jalannya pemerintahan sebagaimana mestinya, dan mempertimbangkan putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004. Pertimbangan yang paling krusial pendapat hukum MA yang terakhir ini adalah pada butir 2 angka 2 yang berbunyi: “apakah terdapat cacat-cacat yuridis, baik segi formal maupun segi substansial pada Kepres tersebut ?

Alasan tidak bertentangan dengan hukum yang pertama adalah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 29 ayat (2) menyatakan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena enam sebab. Pertama, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru. Kedua, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Ketiga, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keempat, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Kelima, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keenam, melanggar larangan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Mekanisme pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah selain karena sebab pertama dan kedua dilakukan melalui keputusan MA. Pertama, diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan MA atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat (sebab ketiga), melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat), tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), dan/atau melanggar larangan (sebab keenam). Kedua, pendapat DPRD diputuskan melalui rapat paripurna yang dihadiri sekurang-

kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Ketiga, MA wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima dan putusannya bersifat final. Keempat, jika MA memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), DPRD melaksanakan rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Kelima, Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut. Dalam konteks Gubernur dan/atau Wakil Gubernur Lampung, persetujuan itu tidak mungkin terjadi mengingat data terakhir (Senin, 17/7/2006) menunjukkan bahwa DPRD Lampung yang ikut membahas RAPBD 2006 sebanyak 33 dari 64 anggota atau telah mencapai separuh lebih satu dari keseluruhan anggota.

Alasan tidak bertentangan dengan hukum yang kedua sekaligus sebagai dasar pertimbangan adalah Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004. Berdasarkan salah satu pertimbangan yang diambil MA dalam menetapkan putusan tersebut adalah: “sekalipun Surat Keputusan a quo cacat hukum dan karenanya harus dinyatakan tidak sah, namun sebagaimana telah dipertimbangkan di atas bahwa yang menentukan siapa yang akan diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah keputusan DPRD yang diusulkan kepada Presiden oleh Menteri Dalam Negeri”. Artinya, meskipun terdapat cacat yuridis ternyata tidak akan mengakibatkan dapat dibatalkannya Kepres tersebut.

Apalagi isi putusan MA tersebut hanya menyatakan tidak sah dua ketentuan. Pertama, Kepmendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 tentang Pembatalan Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2003 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2003-2008. Kedua, Surat Mendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003 perihal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung Periode 2003-2008. Selain itu, putusan MA ini pula menolak gugatan Penggugat selain dan selebihnya.

Meskipun terdapat putusan sela dari PTUN Jakarta yang meminta Mendagri untuk menunda proses lanjutan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung oleh DPRD, tetapi pemilihan tersebut tetap dapat dilakukan dengan beberapa alasan. Pertama, Putusan Sela tersebut menimbulkan (mencipta) hubungan hukum baru antara Mendagri dan PTUN Jakarta akibat gugatan Penggugat (Drs. Alzier Dianis Thabrani, S.E., MBA) terhadap Tergugat (Mendagri). Kedua, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung yang berada di bawah kewenangan (kendali) DPRD Provinsi Lampung. Ketiga, putusan sela merupakan putusan sementara yang jauh dari memiliki kekuatan hukum tetap.

Selain itu, terdapat dua alasan cukup kuat tidak dilaksanakannya Putusan Sela oleh Mendagri. Pertama, Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi: “hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”. Kedua, putusan sela merupakan bagian dari putusan kasasi MA, dengan demikian putusan MA yang terakhir yang dijadikan pedoman dalam sengketa hukum ini. Arti yang pertama adalah bahwa semua putusan PTUN yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap tidak dapat dilaksanakan. Arti yang kedua adalah bahwa dengan terbitnya putusan kasasi MA, maka putusan pengadilan di bawahnya merupakan cerita lama.

Berdasarkan Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa permohonan penundaan dapat dilakukan dengan dua alasan. Pertama, dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan TUN yang digugat itu tetap dilaksanakan. Kedua, tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakan keputusan tersebut. Berdasarkan alasan kedua inilah maka pemilihan Gubernur Lampung harus dilakukan mengingat Provinsi Lampung telah 14 bulan tidak punya Gubernur definitif. Akibatnya, banyak sekali program pembangunan yang terhambat sebab pelaksana tugas gubernur tidak dapat mengambil kebijakan yang strategis tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan pemerintah pusat. Artinya, jika alasan yang pertama yang dipakai maka Putusan Sela tersebut yang dapat diduga sebagai cacat yuridis.

Berdasarkan logika di atas, maka tidak semestinya Presiden dapat meninjau Kepres Nomor 71/M/2004 dengan alasan. Pertama, demi keadilan maka keputusan tersebut dapat merugikan Gubernur dan Wakil Gubernur yang menjabat saat ini baik secara moral maupun materiil baik pribadi maupun secara kelembagaan sebab bertentangan dengan asas hukum dalam asas-asas pemerintahan yang layak yang berbunyi: meniadakan akibat keputusan yang batal. Kedua, demi kepastian hukum selayaknya Kepres Nomor 71/M/2004 harus dipertahankan sampai masa akhir keberlakuannya sebab dapat menimbulkan konvensi ketatanegaraan yang buruk akibat ketidakpastian dalam jabatan yang tidak bermasalah. Ketiga, demi keadilan dan kepastian hukum bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung saat ini merupakan korban akibat sengketa hukum yang berada di luar kendalinya. Keempat, jika Kepres Nomor 71/M/2004 dibatalkan maka akan menjadi model yang dikembangkan oleh daerah lain untuk menurunkan kepala daerahnya sehingga merusak tatanan kehidupan bernegara, tidak adil, tidak pasti, dan melecehkan undang-undang.

## BAGIAN II

### TANGGAPAN ATAS SURAT AGUSMAN CANDRA JAYA TENTANG LEGALITAS GUBERNUR LAMPUNG A.N. SJACHROEDIN Z.P.

Menanggapi Surat Agusman Candra Jaya, S.H., M.H. yang ditujukan kepada Presisen RI, maka dengan ini disampaikan sebagai berikut:

1. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung pada tanggal 30 Desember 2002 yang dimenangkan oleh pasangan Alzier Dianis Thabrani dan Ansyori Yunus melanggar tata tertib pemilihan itu sendiri karena setelah Sidang Paripurna Pemilihan dibuka, pimpinan tidak membacakan surat Mendagri Nomor 121.27/2978/SJ tanggal 29 Desember 2002;
2. Penetapan Pengadilan TUN Jakarta Nomor 010/Pen.M/2004/PTUN-Jkt tanggal 24 Februari 2004 yang memerintahkan Tergugat (Mendagri) untuk menunda Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2003-2008 tidak dapat dilaksanakan dengan alasan bahwa berdasarkan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan: “Hanya putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”, sedang Penetapan tersebut merupakan putusan sela (sementara) yang tidak memiliki kekuatan hukum tetap;
3. Keputusan DPRD Lampung Nomor 1 Tahun 2003 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2003-2008 telah dibatalkan dengan Kepmendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 dan telah dinyatakan tidak berlaku (dicabut) dengan Keputusan DPRD Lampung Nomor 47 Tahun 2004 tanggal 28 Mei 2004. Menyatakan “batal” (*van rechtswege nietig, null and void*) berarti bahwa mengandung makna bahwa ketentuan tersebut tidak pernah ada, sehingga segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada, dan semua keadaan harus dipulihkan pada ketentuan semula (lihat Bagir Manan, Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, Mahkamah Agung, Jakarta, 2005, hlm. 109);

4. Putusan Mahkamah Agung Nomor 437 K/TUN/2004 tanggal 17 Juni 2005 telah menyatakan tidak sah Kepmendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 dan Surat Mendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003. Menyatakan “tidak sah” berarti bahwa ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak dinyatakan tidak sah, sehingga segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum suatu ketentuan dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan (Bagir Manan, 2005: 109);
5. Berdasarkan pengertian “batal” pada angka 2 di atas, maka secara jelas dan tegas bahwa Keputusan DPRD Nomor 1 Tahun 2003 dianggap tidak pernah ada dan segala akibat hukumnya harus dianggap tidak pernah ada pula, serta semua keadaan harus dipulihkan seperti semula;
6. Berdasarkan pengertian “tidak sah” pada angka 3 di atas, maka Kepmendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 dan Surat Mendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003 tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak tanggal 17 Juni 2005, sehingga segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelumnya tetap berlaku dan wajib dilaksanakan;

Berdasarkan alasan-alasan di atas, maka Kepres Nomor 71/M/2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009 tidak dapat dicabut atau dibatalkan maupun dinyatakan tidak sah oleh Presiden RI. Karena jika demikian, berarti Presiden bertindak melanggar hukum sebab melakukan perbuatan melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*) dan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*).

### **BAGIAN III**

#### **PENDAPAT HUKUM MA TENTANG STATUS HUKUM GUBERNUR LAMPUNG**

Pendapat hukum Mahkamah Agung (MA) Nomor: KMA/223/VI/2006 tentang Status Hukum Keputusan Presiden Nomor 71/M Tahun 2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjachroedin Z.P. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009 menjadi topik baru pembicaraan seputar kisruh hubungan antara DPRD dan Gubernur Lampung terutama setelah kedatangan Tim Terpadu dari pusat. Pendapat hukum tertanggal 13 Juni 2006 ini dikeluarkan MA sehubungan dengan permohonan Mendagri melalui Surat Nomor X.121.18/86/SJ tertanggal 29 Mei 2006.

Isi pendapat hukum ini sebetulnya tidak ada yang istimewa karena sebagian besar telah disampaikan pada pendapat-pendapat hukum sebelumnya yang pernah dikeluarkan MA. Pertama, karena Kepres diterbitkan oleh Presiden maka atas dasar kewenangannya dan alasan-alasan yang tidak bertentangan dengan hukum serta untuk menjamin kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan sebagaimana mestinya, Presiden dapat membatalkan dan mencabut Kepres *a quo* dengan mempertimbangkan Putusan MA Nomor 437/K/TUN/2004. Dengan demikian, tidak ada celah bagi Presiden untuk membatalkan atau mencabut atau menyatakan tidak sah Kepres *a quo*, sebab Putusan MA dimaksud terhindar dari sifat *Ultra Petita* karena hanya menyatakan tidak sah Kepmendagri Nomor 161.27-598 tertanggal 1 Desember 2003 dan Kepmendagri Nomor 121.27/2989/SJ tertanggal 1 Desember 2003.

Kedua, dalam mengambil langkah untuk mencabut Kepres *a quo*, Presiden harus mempertimbangkan dua hal. Pertimbangan pertama, harus terdapat cukup alasan untuk memberhentikan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32/2004. Pertimbangan kedua, harus terdapat cacat yuridis baik dari segi formal prosedural maupun segi substansial Kepres *a quo*, sehingga perlu dibatalkan dan dicabut. Berdasarkan pertimbangan pertama jelas Kepres *a quo* tidak dapat dicabut atau dibatalkan maupun dinyatakan tidak sah, karena Gubernur Lampung tidak terbukti telah melanggar sumpah/janji dan atau tidak melaksanakan

kewajibannya sebagaimana diatur Pasal 29 ayat (4) huruf d Undang-Undang Nomor 32/2004. Begitu pula berdasarkan pertimbangan kedua sangat jelas Kepres *a quo* tidak dapat dibatalkan atau dicabut maupun dinyatakan tidak sah karena tidak terdapat cacat-cacat yuridis baik dari segi formal prosedural maupun segi substantif.

Ketiga, bahwa penggunaan dasar kepentingan umum untuk meninjau keberadaan Kepres *a quo* hendaknya berlandaskan fakta-fakta sebagai berikut: (a) fungsi pelayanan menjadi terlantar dan terhambat;

- (b) terjadi ketidaktenteraman atau kegelisahan yang meluas dalam masyarakat;
- (c) kepentingan dan kebutuhan masyarakat tidak terlayani dengan baik sehingga sangat merugikan masyarakat, misalnya akibat tidak ada anggaran menurut tahun anggaran berjalan, sehingga terpaksa menggunakan anggaran tahun lalu;
- (d) roda pemerintahan dan pembangunan terganggu, karena tidak ada harmoni di antara sesama pejabat pemerintahan, dan kurangnya dukungan publik atau kekuatan politik yang ada;
- (e) hubungan internal pemerintahan daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya yang menimbulkan hal-hal seperti tidak berjalannya fungsi pengawasan, akuntabilitas dan transparansi dan lain-lain;
- (f) menurunnya kepercayaan publik yang meluas terhadap pejabat yang bersangkutan, akibat cara-cara menjalankan pemerintahan yang tidak akomodatif, rendahnya komunikasi politik di antara sesama penyelenggara pemerintahan.

Pendapat hukum ketiga dari MA ini merupakan perluasan dari Penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32/2004. Penjelasan yang dimaksudkan agar Peraturan Daerah (Perda) tidak bertentangan dengan **kepentingan umum** tersebut selengkapnya: “Yang dimaksud dengan ‘bertentangan dengan kepentingan umum’ dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif”.

Secara teoritik tidak ada yang menakutkan bagi Kepala Daerah yang sah terhadap pendapat hukum ketiga dari MA ini, sebab beberapa fakta yang dijadikan indikator untuk menilai layak tidaknya Kepres *a quo* dibatalkan atau dicabut maupun dinyatakan tidak sah oleh Presiden harus melalui pembuktian yang mendalam.

Pembuktian tersebut harus dilakukan melalui suatu penelitian yang komprehensif untuk mencari jawaban mengenai dua hal. Pertama, dalam kepemimpinan Kepala Daerah bersangkutan betulkah fakta-fakta tersebut sesungguhnya terjadi ? Kedua, jika benar maka betulkah terjadinya fakta-fakta tersebut diakibatkan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan Kepala Daerah yang bersangkutan atau terjadi karena faktor eksternalitas ? Pembuktian ini harus dilakukan baik bersifat legalitas (*rechtmatigheidsdaad-toetsing*) maupun bersifat oportunitas (*doelmatigheidsdaad-toetsing*). Jika tidak terbukti, maka Presiden tidak dapat mencabut atau membatalkan maupun menyatakan tidak sah Kepres *a quo*. Penelitian ini tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat dan harus melibatkan lembaga penelitian independen.

Hal yang pasti membuat banyak pihak kecewa dengan pendapat hukum MA Nomor KMA/223/VI/2006 ini adalah karena **sesungguhnya tidak berlaku lagi**. Ketidakberlakuannya didasarkan pada asas hukum “*lex posterior derogat legi priori*”, yakni: ketentuan hukum yang baru mengesampingkan (meniadakan) ketentuan hukum yang lahir lebih dahulu. Orang yang paling berjasa membuat pendapat hukum tersebut tidak berlaku lagi adalah Mendagri sendiri. Karena pada tanggal 15 Juli 2006 lalu, Mendagri telah meminta pendapat hukum kembali (baru) kepada MA melalui surat Nomor 180/1744/SJ. Dengan alasan itu, maka MA mengeluarkan Pendapat Hukum Nomor KMA/258/VII/2006 tentang Perkembangan Sosial Politik di Provinsi Lampung tertanggal 20 Juli 2006.

Pendapat hukum MA yang berlaku sekarang adalah yang memuat empat hal. Pertama, bahwa isi amar putusan kasasi MA Nomor 437/K/TUN/2004 tanggal 17 Juni 2005 pada dasarnya memutuskan bahwa Kepmendagri Nomor 161.27-598 tanggal 1 Desember 2003 dan Kepmendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003 dinyatakan batal (baca: tidak sah), sedangkan permohonan/tuntutan Penggugat (Alzier Thabrani) untuk diterbitkan Surat Keputusan pengusulan pengesahan Gubernur Provinsi Lampung dan Wakil Gubernur Lampung terpilih periode 2003 – 2008 **tidak dikabulkan atau ditolak**, sehingga dengan pembatalan kedua Kepmendagri *a quo* tidak berarti bahwa Alzier Thabrani diusulkan dan diangkat sebagai Gubernur.

Kedua, bahwa oleh karena DPRD Lampung telah memilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung yang baru berdasarkan Keputusan DPRD Lampung

Nomor 47 Tahun 2004, maka DPRD berarti telah menganulir/membatalkan keputusannya yang terdahulu, dan dengan adanya pemilihan yang baru tersebut telah menimbulkan fakta hukum atau keadaan hukum baru, sebagaimana telah dipertimbangkan pula dalam putusan kasasi MA, yang tidak dapat ditarik kembali oleh DPRD.

Ketiga, bahwa Undang-Undang Nomor 32/2004 tidak mengenal penggunaan istilah “**tidak mengakui**”, tetapi yang ada menurut Undang-Undang tersebut adalah bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti, yang antara lain disebabkan karena diberhentikan berdasarkan alasan Undang-Undang. Dalam hal tersebut harus ditempuh prosedur sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang tersebut di atas.

Keempat, bahwa dengan demikian, seharusnya DPRD mengusulkan pemberhentian dengan tata cara, syarat-syarat atau prosedur tersebut dan meminta putusan MA atas pendapat DPRD (vide Pasal 29 ayat 4 butir a, b, c). Apabila MA melalui putusannya telah menyatakan bahwa usulan tersebut telah terpenuhi dan terbukti, maka barulah diteruskan usulan tersebut kepada Presiden melalui Mendagri untuk diproses selanjutnya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

Dengan demikian, berdasarkan pendapat hukum MA yang kini berlaku maka kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung saat ini adalah sah berdasarkan hukum yang berlaku. Oleh sebab itu, tidak benar bahwa MA telah memberi peluang kepada Presiden untuk membatalkan Kepres *a quo* dan memposisikan seorang karteker Gubernur untuk melaksanakan Pilkada sebagaimana dikemukakan Indra J. Piliang dan Syarif Hidayat (Kompas, 12/7/06). Yang benar adalah kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung secara hukum adalah sah dan kuat.

Meskipun demikian, sebagai batu sandungan untuk berjalannya roda pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Lampung adalah SK DPRD Lampung Nomor 15/2005 yang memuat dua tuntutan. Pertama, pencabutan SK DPRD Lampung Nomor 47/2004 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Periode 2004-2009. Kedua, tidak lagi mengakui eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur dan tidak dapat bekerjasama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Karena berdasarkan pendapat hukum MA yang terbaru menyatakan DPRD tidak dapat menarik lagi SK DPRD Nomor 47/2004 dan Undang-

Undang tidak mengenal istilah “tidak mengakui”, maka demi kepastian hukum di negeri ini dan demi berjalannya roda pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Lampung, Mendagri harus membatalkan atau mencabut atau menyatakan tidak sah SK 15/2005 tersebut. Keputusan Pemerintah seperti inilah yang telah lama ditunggu-tunggu kedua belak pihak yang berseteru.

## **BAGIAN IV**

### **PENDAPAT HUKUM MA TENTANG STATUS HUKUM GUBERNUR LAMPUNG**

Pendapat hukum Mahkamah Agung (MA) Nomor: KMA/223/VI/2006 tentang Status Hukum Keputusan Presiden Nomor 71/M Tahun 2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjachroedin Z.P. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009 menjadi topik baru pembicaraan seputar kisruh hubungan antara DPRD dan Gubernur Lampung terutama setelah kedatangan Tim Terpadu dari pusat. Pendapat hukum tertanggal 13 Juni 2006 ini dikeluarkan MA sehubungan dengan permohonan Mendagri melalui Surat Nomor X.121.18/86/SJ tertanggal 29 Mei 2006.

Isi pendapat hukum ini sebetulnya tidak ada yang istimewa karena sebagian besar telah disampaikan pada pendapat-pendapat hukum sebelumnya yang pernah dikeluarkan MA. Pertama, karena Kepres diterbitkan oleh Presiden maka atas dasar kewenangannya dan alasan-alasan yang tidak bertentangan dengan hukum serta untuk menjamin kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan sebagaimana mestinya, Presiden dapat membatalkan dan mencabut Kepres *a quo* dengan mempertimbangkan Putusan MA Nomor 437/K/TUN/2004. Dengan demikian, tidak ada celah bagi Presiden untuk membatalkan atau mencabut atau menyatakan tidak sah Kepres *a quo*, sebab Putusan MA dimaksud terhindar dari sifat *Ultra Petita* karena hanya menyatakan tidak sah Kepmendagri Nomor 161.27-598 tertanggal 1 Desember 2003 dan Kepmendagri Nomor 121.27/2989/SJ tertanggal 1 Desember 2003.

Kedua, dalam mengambil langkah untuk mencabut Kepres *a quo*, Presiden harus mempertimbangkan dua hal. Pertimbangan pertama, harus terdapat cukup alasan untuk memberhentikan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32/2004. Pertimbangan kedua, harus terdapat cacat yuridis baik dari segi formal prosedural maupun segi substansial Kepres *a quo*, sehingga perlu dibatalkan dan dicabut. Berdasarkan pertimbangan pertama jelas Kepres *a quo* tidak dapat dicabut atau dibatalkan maupun dinyatakan tidak sah, karena Gubernur Lampung tidak terbukti telah melanggar sumpah/janji dan atau tidak melaksanakan

kewajibannya sebagaimana diatur Pasal 29 ayat (4) huruf d Undang-Undang Nomor 32/2004. Begitu pula berdasarkan pertimbangan kedua sangat jelas Kepres *a quo* tidak dapat dibatalkan atau dicabut maupun dinyatakan tidak sah karena tidak terdapat cacat-cacat yuridis baik dari segi formal prosedural maupun segi substantif.

Meskipun Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada tanggal 25 Pebruari 2004 telah menerbitkan Penetapan Nomor 010/Pen.M/2004PTUN-Jkt yang intinya memerintahkan Mendagri untuk menunda pelaksanaan Kepmendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 dan Kepmendagri Nomor 121.27/2989/SJ tertanggal 1 Desember 2003 sebagai tindak lanjut dari gugatan Penggugat (Drs. Alzier Dianis Thabrani, S.E., MBA.), tetapi proses pemilihan Gubernur Lampung saat itu tidak cacat yuridis. Alasannya, karena proses pemilihan Gubernur Lampung dan penetapan Majelis Hakim PTUN Jakarta merupakan dua peristiwa hukum yang berbeda (terpisah satu dengan yang lain). Pertama, penetapan PTUN merupakan sengketa hukum antara Penggugat (Alzier Dianis Thabrani) dan Tergugat (Mendagri). Kedua, proses pemilihan Gubernur Lampung saat itu merupakan berjalannya suatu peristiwa hukum lain yang berada di bawah kendali (kewenangan) DPRD Provinsi Lampung. Oleh sebab itu, penerbitan Kepres *a quo* tidak sama sekali mengandung cacat yuridis baik formal prosedural maupun substantif. Berkaitan dengan itu, Mendagri sebagai Tergugat telah pula menjawab gugatan Penggugat dengan berlandaskan pada Pasal 112 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22/1999 juncto PP Nomor 20 Tahun 2001 yang intinya menyatakan bahwa apa yang dilakukan Mendagri adalah dalam kerangka melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan-kebijakan daerah.

Ketiga, bahwa penggunaan dasar kepentingan umum untuk meninjau keberadaan Kepres *a quo* hendaknya berlandaskan fakta-fakta sebagai berikut: (a) fungsi pelayanan menjadi terlantar dan terhambat; (b) terjadi ketidaktenteraman atau kegelisahan yang meluas dalam masyarakat; (c) kepentingan dan kebutuhan masyarakat tidak terlayani dengan baik sehingga sangat merugikan masyarakat, misalnya akibat tidak ada anggaran menurut tahun anggaran berjalan, sehingga terpaksa menggunakan anggaran tahun lalu;

- (d) roda pemerintahan dan pembangunan terganggu, karena tidak ada harmoni di antara sesama pejabat pemerintahan, dan kurangnya dukungan publik atau kekuatan politik yang ada;
- (e) hubungan internal pemerintahan daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya yang menimbulkan hal-hal seperti tidak berjalannya fungsi pengawasan, akuntabilitas dan transparansi dan lain-lain;
- (f) menurunnya kepercayaan publik yang meluas terhadap pejabat yang bersangkutan, akibat cara-cara menjalankan pemerintahan yang tidak akomodatif, rendahnya komunikasi politik di antara sesama penyelenggara pemerintahan.

Pendapat hukum ketiga dari MA ini merupakan perluasan dari Penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32/2004. Penjelasan yang dimaksudkan agar Peraturan Daerah (Perda) tidak bertentangan dengan **kepentingan umum** tersebut selengkapnya: “Yang dimaksud dengan ‘bertentangan dengan kepentingan umum’ dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif”.

Secara teoritik tidak ada yang menakutkan bagi Kepala Daerah yang sah terhadap pendapat hukum ketiga dari MA ini, sebab beberapa fakta yang dijadikan indikator untuk menilai layak tidaknya Kepres *a quo* dibatalkan atau dicabut maupun dinyatakan tidak sah oleh Presiden harus melalui pembuktian yang mendalam. Pembuktian tersebut harus dilakukan melalui suatu penelitian yang komprehensif untuk mencari jawaban mengenai dua hal. Pertama, dalam kepemimpinan Kepala Daerah bersangkutan betulkah fakta-fakta tersebut sesungguhnya terjadi ? Kedua, jika benar maka betulkah terjadinya fakta-fakta tersebut diakibatkan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan Kepala Daerah yang bersangkutan atau terjadi karena faktor eksternalitas ? Pembuktian ini harus dilakukan baik bersifat legalitas (*rechtmatigheidsdaad-toetsing*) maupun bersifat oportunitas (*doelmatigheidsdaad-toetsing*). Jika tidak terbukti, maka Presiden tidak dapat mencabut atau membatalkan maupun menyatakan tidak sah Kepres *a quo*. Penelitian ini tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat dan harus melibatkan lembaga penelitian independen.

Berdasarkan pengalaman empirik secara umum kepentingan umum tidak terganggu dengan adanya konflik antara Gubernur dan DPRD Provinsi Lampung. Indikatornya adalah pelayanan publik tidak terlantar atau terhambat dan tidak terjadi ketidaktenteraman atau kegelisahan yang meluas dalam masyarakat. Yang terjadi adalah akibat faktor eksternalitas yang disebabkan sebagian anggota DPRD Lampung bersikeras mempertahankan SK DPRD Lampung Nomor 15/2005 yang menyebabkan sebagian kecil kebutuhan masyarakat agak terganggu seperti pembangunan infrastruktur di pedesaan. Semua itu akibat dari kesetiaan sebagian anggota DPRD pada SK 15 itu sehingga mereka lalai akan tugas-tugas yang semestinya dijalankan dengan baik. Mengenai kepercayaan publik tidak ada indikasi menurun terhadap pemerintah daerah yang ada. Pendek kata penyebab semua itu adalah karena faktor SK 15 yang dijadikan sandaran sebagian besar anggota DPRD untuk tidak menjalankan fungsinya dengan semestinya.

Meskipun dalam pendapat hukum MA ini terdapat celah untuk meninjau kembali Kepres *a quo*, namun karena pendapat hukum ini merupakan satu kesatuan (kumulatif) maka harus dipahami dan dilaksanakan secara utuh menyeluruh. Artinya, pendapat kedua dan ketiga tidak terlepas (bukan alternatif) dari pendapat yang pertama, sehingga untuk meninjau kembali Kepres *a quo* harus berpedoman pada putusan kasasi MA Nomor 437/K/TUN/2004 serta Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32/2004.

Dengan demikian, peninjauan kembali Kepres *a quo* harus berpedoman pada putusan kasasi sesuai dengan pendapat pertama. Adapun pendapat kedua dan ketiga hanya berkedudukan sebagai dasar pertimbangan jika Presiden berkehendak untuk meninjau kembali Kepres *a quo*. Namun demikian, bagaimanapun pertimbangan yang dibuat untuk meninjau kembali Kepres *a quo*, karena berdasarkan putusan kasasi MA Nomor 437/K/TUN/2004 tidak menganulir Kepres *a quo* karena bersifat *ultra petita*, maka Presiden tidak berwenang untuk membatalkan Kepres *a quo*. Jika Presiden memaksakan kehendak untuk membatalkannya, maka Presiden akan terjebak pada tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) karena perbuatan itu berada di luar kewenangannya (*detournement de pouvoir*).

Berdasarkan logika hukum di atas, penyelesaian konflik antara DPRD dan Gubernur Lampung hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum yang berpedoman

pada putusan kasasi MA dan Undang-Undang Nomor 32/2004. Penyelesaian secara politik bagaimanapun juga akan menimbulkan masalah yang lebih besar dan berakibat terjadinya konflik horizontal yang begitu mengerikan. Satu-satunya solusi adalah ketegasan Pemerintah untuk melakukan tindakan guna memberdayakan DPRD Provinsi Lampung. Karena seperti kesepakatan kedua belah pihak yang berseberangan di kalangan DPRD Lampung itu sendiri: “apapun keputusan pusat akan diikuti”. Oleh karena yang menjadi batu sandung dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Lampung adalah SK DPRD Nomor 15/2005, maka untuk membuang sandungan tersebut, Mendagri harus mencabut SK 15 itu.

## **BAB 2**

# **DIALEKTIKA RELASI GUBERNUR DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH LAMPUNG**

## BAGIAN I

**SIKAP MAHKAMAH AGUNG (MA)  
TERHADAP KONFLIK LAMPUNG  
(ANALISIS HUKUM TERHADAP  
SURAT MAHKAMAH AGUNG NOMOR: KMA/043/II/2006  
TANGGAL 08 FEBRUARI 2006)**

Banyak orang menafsirkan bahwa terjadi perubahan sikap dari Mahkamah Agung (MA) terhadap konflik antara Gubernur dan DPRD Lampung. Bambang Eka Wijaya misalnya dalam kolom “Buras” pada harian Lampung Post, Jumat (17/2) menyatakan bahwa: (a) Presiden bisa mencabut Keputusan Presiden (Kepres) yang menetapkan Gubernur Lampung; dan (b) Surat MA isinya konform dengan SK (Surat Keputusan) 15. Kepres *a quo* yang dimaksud adalah Kepres Nomor 71/M Tahun 2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjahroedin Z.P., S.H. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung. SK 15 yang dimaksud adalah SK DPRD Lampung Nomor 15/2005 yang berisi: (a) pencabutan SK DPRD Lampung Nomor 47/2004 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009; dan (b) tidak lagi mengakui eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur dan tidak dapat lagi bekerjasama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Akibat terbitnya Surat MA itu seolah-olah dalam hitungan hari Presiden akan mencabut Kepres Nomor 71/M/2004 dan akan segera menetapkan seorang Karteker Gubernur yang tugasnya akan menyelenggarakan Pemilihan Gubernur secara langsung (baca: Pilkada). Sehingga dalam hitungan hari pula Propinsi Lampung akan memiliki Gubernur dan Wakil Gubernur baru. Meski demikian, tak seorang pun dapat menduga siapa kira-kira Gubernur dan Wakil Gubernur baru itu. Dengan demikian timbul dua pertanyaan, yakni: (1) Apa sebetulnya isi dari Surat MA yang menghebohkan itu ?; dan (2) Apa betul begitu mudahnya Presiden akan membatalkan Kepres Nomor 71/M/2004 itu ?

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji secara akademis Surat MA Nomor: KMA/043/II/2006 dengan menggunakan analisis hukum (legal analysis). Secara garis besar isi Surat MA tersebut ada tiga, yakni: (1) menyatakan tidak sah dua Keputusan Menteri Dalam Negeri Mendagri yang berkaitan dengan Pemilihan

Gubernur Lampung 2003-2008; (2) menyatakan tidak termasuk Kepres Nomor 71/M/2004 dalam Putusan Kasasi MA Nomor 437 K/TUN/2004 yang memutus perkara antara Mendagri melawan Alzier Dianis Thabrani dan Ansyori Yunus; dan (3) menyatakan Kepres *a quo* tidak menjadi batal karena Putusan MA itu, kecuali ditempuh salah satu dari dua upaya hukum.

### **Menyatakan Tidak Sah**

Surat MA ini sebetulnya merupakan jawaban atas Surat DPRD Lampung Nomor 100/037/II.1/2006 tanggal 23 Januari 2006 tentang Mohon Penjelasan Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004. Dijelaskan bahwa berdasarkan Putusan MA tertanggal 17 Juni 2004 dalam perkara antara Mendagri melawan Alzier Dianis Thabrani dan Ansyori Yunus, telah "***menyatakan tidak sah***" dua Kepmendagri. Pertama, Kepmendagri Nomor 161.27-598 tanggal 1 Desember 2003 tentang Pembatalan Keputusan DPRD Propinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2003 tanggal 4 Januari 2003 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2003-2008. Kedua, Kepmendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003 Prihal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Lampung Periode 2003-2008.

Frasa "***menyatakan tidak sah***" tidak sama dengan "***menyatakan batal***" seperti yang selama ini ditafsirkan secara awam oleh sebagian masyarakat Lampung. Selama ini orang menafsirkan bahwa dua Kepmendagri tersebut telah dinyatakan batal oleh MA berdasarkan kewenangan menguji (*toetsing*) yang dimilikinya. Padahal dalam Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004 frasa yang dicantumkan adalah "***menyatakan tidak sah***". Hal ini dilakukan oleh MA berdasarkan dua hal. Pertama, secara teoritik "***menyatakan tidak sah***" hanya dapat dilakukan MA berdasarkan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih rendah dari undang-undang. Kedua, Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5/2004 yang menyebutkan: "Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah .... tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat".

Menurut Bagir Manan (2005: 109), "sesuai dengan hak menguji yang tidak berlaku surut (*retroactive*), maka '***menyatakan tidak sah***' mengandung arti, ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak dinyatakan tidak

sah. Oleh sebab itu, segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum suatu ketentuan dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.

Secara teknis menurut Bagir Manan (2005: 109), pengertian “*menyatakan tidak sah*” berbeda dengan “*menyatakan batal*”. Menyatakan batal (*van rechtswege nietig, null and void*), mengandung arti ketentuan tersebut dianggap tidak pernah ada. Oleh sebab itu, segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada, sehingga semua keadaan harus dipulihkan pada keadaan semula.

Dalam Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004, frasa yang dipakai sebagai produk hukum menguji dua Kepmendagri tersebut adalah “*menyatakan tidak sah*”. Oleh sebab itu, Kepmendagri tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak terbitnya Putusan MA itu. Dengan demikian, segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum Kepmendagri tersebut dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.

### ***Ultra Petita***

Dijelaskan bahwa Kepres Nomor 71/M/2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjahroedin Z.P., S.H. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009, tidak tercantum dalam Putusan MA. Sebab dalam gugatan memang tidak dimintakan pembatalannya atau pencabutannya oleh pihak Penggugat, yakni Alzier Dianis Thabrani dan Ansyori Yunus. Alasannya, karena pada waktu pengajuan gugatan, Kepres *a quo* belum terbit dan juga untuk menghindari putusan yang bersifat “*ultra petita*” (putusan melebihi dari yang diminta).

Oleh karena pembatalan Kepres *a quo* tidak termasuk dalam gugatan, maka MA harus bertindak “*ne ultra petita*” (tidak boleh mengabulkan melebihi yang dituntut. Artinya, “*judex*” (hakim) telah bertindak cermat dalam membuat “*judicatum*” (keputusan). Sebab jika Kepres *a quo* termasuk yang dibatalkan, maka MA telah melakukan tindakan “*ultra vires*” (di luar kekuasaan).

Jika MA mengikutsertakan Kepres *a quo* dalam putusannya, maka akan melanggar tiga asas yang secara langsung berkaitan dengan akibat-akibat putusannya pada kehidupan masyarakat Lampung. Pertama, asas “kecermatan” (*zorgvuldigheid*)

yang menghendaki “*judex*” berusaha secermat mungkin agar akibat kerugian yang ditimbulkan putusan tersebut dapat ditekan sekecil-kecilnya. Kedua, asas “keseimbangan” yang menghendaki adanya keseimbangan antara sanksi yang dijatuhkan dengan alasan yang menyebabkan sanksi tersebut perlu dijatuhkan. Ketiga, asas larangan “*willekeur*” (larangan dilakukannya tindakan sewenang-wenang) yang menghendaki putusan yang diambil merupakan hasil menimbang-nimbang semua kepentingan yang terkait dengan putusan tersebut yang menurut akal sehat dapat dibenarkan.

### **Upaya Hukum Pembatalan Kepres**

Surat MA ini menjelaskan dari segi HAN tidak dengan sendirinya Kepres *a quo* menjadi batal, kecuali ditempuh salah satu dari dua upaya hukum. Pertama, gugatan pembatalan Kepres *a quo* diajukan ke Pengadilan sampai ada keputusan hakim yang berkekuatan hukum tetap. Kedua, oleh karena Kepres *a quo* diterbitkan oleh Presiden, maka atas dasar kewenangannya, dan dengan alasan-alasan yang tidak bertentangan dengan hukum serta untuk menjamin kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan sebagaimana mestinya, Presiden dapat membatalkan dan mencabut Kepres *a quo* dengan mempertimbangkan Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004.

Upaya hukum yang pertama berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tidak dapat dilakukan lagi karena sudah menjadi “*daluwarsa*” (lampau waktu). Pasal 55 menyebutkan: “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Kepres Nomor 71/M/2004 sejak diterbitkan hingga saat ini jelas telah melebihi masa 90 hari sebagaimana yang ditentukan undang-undang. Oleh sebab itu, berdasarkan hukum yang berlaku tidak mungkin lagi melakukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkan Kepres *a quo*.

Jika upaya hukum yang pertama tidak mungkin lagi dapat dilakukan, maka upaya hukum yang kedua juga menjadi tidak mungkin dengan berbagai alasan. Pertama, pembatalan atau pencabutan tersebut dengan alasan tidak bertentangan

dengan hukum dan untuk menjamin kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan sebagaimana mestinya. Artinya, pembatalan atau pencabutan tersebut harus berdasarkan pertimbangan legalitas (*rechtmatigheid*) dan pertimbangan Opportunitas/kemaslahatan (*doelmatigheid*).

Pertimbangan legalitas berkaitan dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 29 ayat (1) mengatur pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena: (a) meninggal dunia; (b) permintaan sendiri; atau (c) diberhentikan. Berdasarkan Pasal 29 ayat (2), Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena berbagai hal. Pertama, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru. Kedua, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Ketiga, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah. Keempat, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah. Kelima, tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah. Keenam, melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah.

Pemberhentian secara tetap maupun pemberhentian sementara terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tersebut harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Oleh sebab itu, sangat sulit bagi Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tanpa yang bersangkutan secara nyata-nyata melakukan perbuatan melanggar hukum yang diancam hukuman pidana penjara sekurang-kurangnya lima tahun berdasarkan putusan pengadilan. Untuk menguji (*rechtmatigheidstoetsing*) apakah Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah melakukan perbuatan melanggar hukum harus dilihat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pertimbangan opportunitas harus dilihat apakah Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dalam tindakannya bertentangan dengan kepentingan umum. Untuk menguji (*doelmatigheidstoetsing*) apakah tindakan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dapat dilihat dari: (a) kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; (b) terganggunya pelayanan umum; (c) terganggunya ketentraman/ketertiban umum; dan (d) kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Terakhir bahwa Presiden dapat membatalkan atau mencabut Kepres *a quo* adalah dengan mempertimbangkan Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004. Sekali lagi hal ini tidak dapat dilakukan karena Putusan MA tersebut tidak bersifat “*Ultra Petita*”, karena Kepres *a quo* tidak termasuk yang dimintakan pembatalan. Jika Presiden tetap memaksakan kehendaknya untuk membatalkan atau mencabut Kepres *a quo*, berarti telah melakukan perbuatan melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*) dan melakukan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*). Selain itu, telah terjadi pelanggaran terhadap asas “meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal” sebagai salah satu asas dalam “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Artinya, Kepres *a quo* boleh dicabut sepanjang tidak menimbulkan akibat hukum maupun akibat sosial, jika tidak maka Kepres *a quo* tidak dapat dicabut atau dibatalkan.

## **Simpulan**

Dari analisis di atas dapat disimpulkan berkaitan dengan tiga hal. Pertama, berdasarkan frasa “*menyatakan tidak sah*”, dua Kepmendagri tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak terbitnya Putusan MA itu. Sehingga segala akibat hukum, dan hak, serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum Kepmendagri tersebut dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan. Artinya, Kepres Nomor 71/M/2004 tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.

Kedua, oleh karena pembatalan Kepres *a quo* tidak termasuk dalam gugatan, maka MA harus bertindak “*ne ultra petita*” (tidak boleh mengabdikan melebihi yang dituntut. Artinya, “*judex*” (hakim) telah bertindak cermat dalam membuat “*judicatum*” (keputusan). Sebab jika Kepres *a quo* termasuk yang dibatalkan, maka MA telah melakukan tindakan “*ultra vires*” (di luar kekuasaan).

Ketiga, upaya hukum menggugat Kepres *a quo* ke pengadilan berdasarkan ketentuan undang-undang telah “*daluwarsa*”, sedangkan upaya hukum menggugat Kepres *a quo* kepada Presiden berdasarkan prosedur keberatan dalam HAN tidak dapat dilakukan karena bertentangan dengan asas *rechtmatigheid* dan asas *doelmatigheid*. Jika Presiden tetap memaksakan kehendaknya untuk membatalkan atau mencabut Kepres *a quo*, berarti telah melakukan perbuatan melampaui

kewenangannya (*detournement de pouvoir*) dan melakukan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*).

## BAGIAN II

### PRESIDEN TAK BISA BERHENTIKAN GUBERNUR LAMPUNG

Konflik antara DPRD dan Gubernur Lampung yang telah berlangsung selama satu tahun tampaknya masih akan berlanjut. Pasalnya DPRD Provinsi Lampung semakin proaktif untuk melakukan serangan dengan membabi-butu. Pertama, telah terbit Surat Terbuka DPRD Provinsi Lampung Nomor 160/260/II.01/2006 tertanggal 27 Maret yang ditandatangani Ketua, 2 dari 3 Wakil Ketua, dan sebagian Ketua Fraksi. Surat aneh yang diiklankan pada harian Rakyat Merdeka (Rabu, 5/4/06) itu terkesan mengesampingkan etika pemerintahan dan merendahkan Lembaga Kepresidenan. Karena surat yang sayogyanya dibalut dengan sampul tertutup dan ditujukan kepada Presiden RI itu, diperlakukan sama dengan “iklan lelang” atau dipersamakan dengan “undangan rapat umum pemegang saham” suatu perusahaan publik.

Sudah sangat lazim dan memang begitu aturannya, jika Pemerintah akan melelang suatu “barang sitaan”, maka diiklankan melalui surat kabar. Maksudnya agar diketahui khalayak yang tidak dapat disebutkan satu per satu, baik nama, alamat, maupun kedudukan peminatnya. Begitu pula, jika suatu perusahaan publik ingin mengadakan rapat umum pemegang saham, undangan dapat disampaikan melalui surat kabar. Karena yang diundang begitu banyak, sehingga susah jika disurati satu per satu. Tetapi, akan sangat tidak bermartabat dan terkesan melecehkan, jika suatu instansi pemerintahan yang lebih rendah menyampaikan surat kepada atasannya melalui sebuah iklan yang disebut dengan surat terbuka. Karena yang dituju selain satu institusi yang sangat diketahui alamat dan kedudukannya, juga lembaga yang sangat harus dihormati.

Kedua, terdapat rumor bahwa telah disampaikan pula kepada Pemerintah Pusat suatu “*Legal opinion*” (LO) yang berintikan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung dapat diberhentikan oleh Presiden. Ketiga, berkat jasa besar para petinggi Golkar di pusat sehingga Presiden membentuk Tim Evaluasi yang berujung pada pencopotan Gubernur/Wakil Gubernur Lampung saat ini. Pertanyaannya adalah: apa betul demikian? Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 32/2004 tentang

Pemerintahan Daerah menyebutkan kepala daerah/wakil kepala daerah berhenti karena: (a) meninggal dunia; (b) permintaan sendiri; atau (c) diberhentikan. Jika yang bersangkutan meninggal dunia atau mengundurkan diri tidak memerlukan pengkajian secara hukum (*rechtmatigheidsdaat-toetsing*), tetapi jika diberhentikan maka harus dikaji dengan cermat.

Pasal 29 ayat (2) menyatakan terdapat enam sebab kepala daerah/wakil kepala daerah diberhentikan. Pertama, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru. Kedua, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Ketiga, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keempat, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Kelima, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keenam, melanggar larangan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pemberhentian berdasarkan sebab pertama dan kedua dilakukan dengan cara yang sederhana. Pemberhentian tersebut diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam rapat paripurna. Berdasarkan keputusan paripurna tersebut, pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. Pemberhentian berdasarkan sebab ketiga sampai keenam, meski diatur tetapi pengaturannya rancu. Kerancuan tersebut karena pada Pasal 29 ayat (4) hanya mengatur pemberhentian karena sebab keempat dan kelima, sedangkan pada huruf a pada pasal dan ayat yang sama diatur cara pemberhentian karena sebab ketiga sampai keenam.

Meski terdapat kerancuan pengaturan pemberhentian karena sebab ketiga sampai keenam, tetapi mekanisme pemberhentian kepala daerah tersebut tetap harus dilakukan berdasarkan Pasal 29 ayat (4) itu. Pertama, pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung (MA) atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat (sebab ketiga), melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat), tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), dan/atau melanggar larangan (sebab keenam). Kedua, Pendapat DPRD diputuskan melalui rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Ketiga, MA wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima dan putusannya bersifat final.

Keempat, apabila MA memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau Tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), DPRD melaksanakan rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. Kelima, Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (4) huruf a, meskipun MA dapat menerima usulan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atas pendapat DPRD karena tidak lagi memenuhi syarat (sebab ketiga), melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat), tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), dan/atau melanggar larangan (sebab keenam), tetapi berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf d maka MA hanya dapat memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti (atau tidak) melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima) saja. Karena ketentuan huruf a dan huruf d pada pasal yang sama terbukti tidak harmonis (sinkron), maka berdasarkan asas "*lex posterior derogat legi priori*" (aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan yang terdahulu). Dalam konteks ini, aturan yang lebih baru adalah ketentuan Pasal 29 ayat (4) huruf d, sedangkan yang terdahulu adalah ketentuan Pasal 29 ayat (4) huruf a.

Dengan demikian, tidak benar bahwa MA dapat memutus perkara pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atas usul DPRD karena yang bersangkutan tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana bunyi "LO" yang dikirimkan pada Pemerintah Pusat. Karena jelas berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf d, bahwa MA hanya dapat memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti (atau tidak) melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban. Jika

memang betul ada “LO” seperti itu, berarti pendapat hukum tersebut adalah “kacangan”.

Dari logika hukum tersebut, maka Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung hanya dapat diberhentikan oleh Presiden berdasarkan Putusan MA yang menyatakan bahwa yang bersangkutan terbukti telah melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau tidak melaksanakan kewajibannya (sebab kelima). Putusan MA tersebut diambil atas usul DPRD Lampung berdasarkan rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota yang hadir. Artinya, tidak mungkin Presiden akan melakukan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) atau melakukan tindakan melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*) maupun berbuat di luar kekuasaannya (*ultra vires*) untuk memberhentikan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung dengan cara-cara yang melanggar hukum (*onrechmatigheids*).

### **BAGIAN III**

#### **PENYELESAIAN KONFLIK LAMPUNG**

Konflik yang terjadi antara Gubernur dan DPRD Provinsi Lampung pada mulanya merupakan konflik lokal. Konflik ini semestinya tidak perlu berlarut-larut hingga lebih setahun, jika saja Mendagri M. Ma'ruf dapat dengan arif menyelesaikannya. Kini konflik ini menjadi persoalan nasional berkat jasa besar para petinggi partai Golkar seperti Agung Laksono, Priyo Budi Santoso, dan para politisi partai lain semisal Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN) dan sebagainya.

Pada akhirnya para politisi yang berperan menasionalkan konflik ini, melalui Komisi II DPR mendesak pemerintah terutama Mendagri untuk segera menyelesaikannya. Setelah beberapa kali hearing dengan Komisi II, maka atas perintah Presiden akhirnya Mendagri membentuk Tim Terpadu yang dikenal dengan Tim 11 (karena beranggotakan 11 orang) yang telah turun ke Lampung mencari data sebagai bahan masukan kepada Presiden untuk mengambil keputusan menyelesaikan konflik ini. Tim ini dipimpin oleh Soedarsono Hardjo Seokarto yang menjabat Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik (Dirjen Kesbangpol) Depdagri dan beranggotakan 10 orang terdiri dari unsur Depdagri, Departemen Hukum dan HAM, Kantor Menko Polhukam, Kejaksaan Agung, serta akademisi dari UI dan UGM.

Meski banyak yang menaruh harap dengan Tim 11 ini, tapi tidak sedikit juga yang pesimis. Harapan besar ditumpukan pada mereka untuk dapat memberi masukan kepada Presiden guna memberi keputusan yang bijak agar pemerintahan provinsi Lampung dapat berjalan dengan baik. Sementara yang pesimis memberi penilaian yang negatif. Pertama, sudah sering ada tim yang ke Lampung mencari data guna penyelesaian konflik ini, tetapi hingga kini ternyata tidak ada hasilnya. Kedua, secara metodologi pengambilan data sebenarnya tim ini tidak perlu ke Lampung, sebab yang dijadikan responden cukup tiga orang saja dan semuanya ada di Jakarta, yakni Tursandi Alwi (Pelaksana Tugas Gubernur saat itu), mantan Dirjen Otonomi Daerah, dan Harri Sabarno (mantan Mendagri). Ketiga, mereka menilai dalam mencari data Tim ini cenderung mencari legitimasi untuk meninjau ulang

Kepres Nomor 71/M/2004 tentang Pengangkatan Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. dan Drs. Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Alasan yang ketiga ini dibuktikan baik dari segi pertanyaan yang diajukan maupun dari responden yang bertemu mereka.

### **Putusan Kasasi MA**

Agar tidak menimbulkan dampak negatif di kemudian hari, maka satu-satunya jalan penyelesaian konflik ini adalah harus berdasarkan hukum yang berlaku. Karena penyelesaian secara politik dikhawatirkan banyak pihak akan mengakibatkan biaya sosial yang tinggi baik yang ditanggung oleh masyarakat Lampung sendiri maupun oleh bangsa Indonesia umumnya. Penunjukan Karteker Gubernur sekaligus melakukan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang dipercepat sesuai anjuran Komisi II DPR bukanlah solusi yang arif karena justru dikhawatirkan akan semakin memperkeruh suasana.

Hingga kini berkali-kali Mendagri meminta pendapat hukum pada Mahkamah Agung (MA), dan ternyata tidak satu pendapat pun yang melegitimasi untuk menempatkan karteker yang akan mengusung Pilkada dipercepat itu. Meski demikian, banyak pihak menaruh curiga bahwa rekomendasi Tim 11 yang akan mengarah ke situ karena memang dicurigai ada semacam penggiringan sesuai kemaun Komisi II DPR.

Jika ditilik dari beberapa pendapat MA baik yang dikirimkan kepada Mendagri maupun DPRD Provinsi Lampung, ternyata ada satu benang merah yang tidak terputus. Intinya, bahwa kewenangan pencabutan Kepres 71/M/2004 karena kedudukan dan wewenangnya dilakukan oleh Presiden dengan alasan-alasan yang tidak bertentangan dengan hukum serta memperhatikan Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004 tertanggal 17 Juni 2004 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004 tersebut secara substantif menyatakan tidak sah dua ketentuan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah saat itu. Pertama, Keputusan Mendagri Nomor 161.27-598 Tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 tentang Pembatalan Keputusan DPRD Provinsi Lampung tanggal 4 Januari 2003 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi

Lampung Periode 2003-2008. Kedua, Surat Mendagri Nomor 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003 perihal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung Periode 2003-2008. Terbitnya putusan MA ini dijadikan landasan bagi terbitnya Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 15 Tahun 2004 yang lebih dikenal dengan SK 15, yang berisi empat hal. Pertama, mencabut Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 47 Tahun 2004 tanggal 28 Mei 2004 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Kedua, menyatakan tidak lagi mengakui eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur dan tidak dapat lagi berkerjasama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketiga, memohon kepada Presiden melalui Mendagri untuk mencabut Kepres Nomor 71/M Tahun 2004. Keempat, mengusulkan kepada Presiden melalui Mendagri untuk mengangkat Pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung sesuai dengan hasil pemilihan tanggal 30 Desember 2002 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 01 Tahun 2003 tanggal 4 Januari 2003.

Terbitnya SK 15 tersebut akibat pemahaman yang salah dari sebagian anggota DPRD Provinsi Lampung mengenai makna kata “menyatakan tidak sah” dalam Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004. Mereka menyamaartikan antara “menyatakan tidak sah” dan “menyatakan batal”, padahal makna keduanya jauh berbeda. Menyatakan tidak sah mengandung arti bahwa ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak dinyatakan tidak sah. Dengan demikian, segala akibat hukum dan hak serta kewajiban hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum suatu ketentuan tersebut dinyatakan tidak sah, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan. Menyatakan batal mengandung arti bahwa ketentuan tersebut dianggap tidak pernah ada, sehingga segala akibat hukum yang timbul harus dianggap tidak pernah ada pula, dan akibatnya semua keadaan harus dipulihkan pada keadaan semula.

Sekali lagi dalam Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004 adalah menggunakan frasa “menyatakan tidak sah”, sehingga Kepmendagri dan Surat Mendagri tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku sejak terbitnya Putusan MA itu. Dengan demikian, segala segala akibat hukum dan hak serta kewajiban

hukum yang sudah dibuat atau terjadi sebelum terbitnya Putusan MA itu, tetap berlaku dan wajib dilaksanakan.

Berdasarkan Putusan MA tersebut, sangat jelas bahwa kedudukan Kepres Nomor 71/M Tahun 2004 tidak dapat diganggu gugat disebabkan beberapa hal. Pertama, terbitnya Kepres tersebut telah menimbulkan fakta hukum baru yang berbeda dan lebih tinggi kedudukan serta berakhirnya fakta hukum lama yang berdasarkan Kepmendagri dan Surat Mendagri sebelumnya. Kedua, Kepres tersebut tidak dimintakan pembatalannya oleh Penggugat dalam sengketa hukum tata usaha negara antara Penggugat dan Tergugat. Ketiga, pada waktu pengajuan gugatan Kepres tersebut belum terbit sehingga akan berakibat "*ultra petita*" (putusan melebihi dari yang diminta) jika MA mengikutsertakan dalam putusannya.

#### **Ketentuan Undang-Undang Nomor 32/2004**

Berdasarkan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32/2004 terdapat enam sebab kepala daerah/wakil kepala daerah diberhentikan. Pertama, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru. Kedua, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Ketiga, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keempat, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Kelima, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Keenam, melanggar larangan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pemberhentian berdasarkan sebab pertama dan kedua dilakukan dengan cara yang sederhana, yakni diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam rapat paripurna. Berdasarkan keputusan paripurna tersebut, pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. Pemberhentian berdasarkan sebab ketiga sampai keenam, meski diatur tetapi pengaturannya rancu. Pasal 29 ayat (4) hanya mengatur pemberhentian karena sebab keempat dan kelima, sedangkan pada huruf a pada pasal dan ayat yang sama diatur cara pemberhentian karena sebab ketiga sampai keenam.

Meski terdapat kerancuan pengaturan pemberhentian karena sebab ketiga sampai keenam, tetapi mekanisme pemberhentian kepala daerah tersebut tetap harus

dilakukan berdasarkan Pasal 29 ayat (4) itu. Pertama, pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan MA atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat (sebab ketiga), melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat), tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), dan/atau melanggar larangan (sebab keenam). Kedua, Pendapat DPRD diputuskan melalui rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Ketiga, MA wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima dan putusannya bersifat final. Keempat, apabila MA memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), DPRD melakukan rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. Kelima, Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf a, meskipun MA dapat menerima usulan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atas pendapat DPRD karena tidak lagi memenuhi syarat (sebab ketiga), melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat), tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima), dan/atau melanggar larangan (sebab keenam), tetapi berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf d maka MA hanya dapat memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti (atau tidak) melanggar sumpah/janji jabatan (sebab keempat) dan/atau tidak melaksanakan kewajiban (sebab kelima) saja. Karena ketentuan huruf a dan huruf d pada pasal yang sama terbukti tidak harmonis (sinkron), maka berdasarkan asas "*lex posterior derogat legi priori*" (aturan hukum yang lebih baru yaitu Pasal 29 ayat 4 huruf d mengesampingkan atau meniadakan yang terdahulu, yakni Pasal 29 ayat 4 huruf a).

Dalam konteks konflik Lampung, Gubernur tidak dalam kedudukan sebagai melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak pula dalam kedudukan sebagai tidak melaksanakan kewajibannya. Sebaliknya dengan terbitnya SK 15, maka sebagian DPRD Provinsi Lampung yang berkedudukan sebagai tidak menjalankan tugas dan fungsinya. Hal ini dapat dibuktikannya dengan tidak terbitnya Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD Provinsi Lampung tahun 2006 akibat ditolak Mendagri karena pembahasannya tidak memenuhi kuorum, yakni hanya dibahas oleh 22 dari 64 anggota DPRD. Dengan demikian, tidak berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf d ini, maka tidak sedikitpun alasan untuk meninjau ulang Kepres Nomor 71/M/2004 itu.

### **Kemungkinan Lain**

Karena baik berdasarkan Putusan MA Nomor 437 K/TUN/2004 maupun berdasarkan Pasal 29 ayat (4) huruf d tidak terdapat kemungkinan untuk membatalkan Kepres Nomor 71/M/2004, maka disinyalir Tim 11 akan menempuh kemungkinan lain. Sudah beredar kabar bahwa rekomendasi yang akan dibuat adalah sesuai keinginan Komisi II DPR dengan dua alasan. Pertama, Gubernur Provinsi Lampung telah banyak mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi tanpa persetujuan DPRD. Kedua, gaya kepemimpinan yang diperankan Gubernur Lampung saat ini tidak lazim karena memelihara konflik dengan DPRD.

Jika alasan itu yang akan dipakai untuk menurunkan Gubernur Lampung saat ini, jelas sangat tidak adil. Pertanyaannya adalah: jika yang konflik antara Gubernur dan DPRD, mengapa tindakan Gubernur saja yang dievaluasi? Bukankah dengan menerbitkan SK 15 berarti DPRD Provinsi Lampung sudah sangat keablasan. Pertama, dalam struktur peraturan perundang-undangan RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan bahwa SK DPRD bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Kedua, sangat naif bila SK DPRD diperlakukan lebih tinggi dibandingkan dengan Kepres, karena penerbitannya berakibat tidak mengakui Kepres Nomor 71/M/2004. Ketiga, SK 15 hanya dapat disejajarkan dengan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang berfungsi untuk menjalankan pemerintahan jika peraturan perundang-undangan tidak ada atau tidak jelas, sebaliknya SK 15 ini malah diperuntukkan guna tidak menjalankan

pemerintahan dengan tidak mengakui Gubernur dan tidak dapat bekerja sama. Keempat, dengan terbitnya SK 15 menjadikan sebagian anggota DPRD tidak menjalankan tugas dan fungsinya.

Berkaitan dengan banyaknya Pergub, jelas kesalahan tidak dapat secara mutlak ditimpakan kepada Gubernur dengan beberapa alasan. Pertama, berarti bahwa DPRD tidak menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana mestinya dengan membiarkan terbitnya berbagai Pergub dimaksud. Kedua, tidak semua ketentuan yang diatur dengan Pergub harus diatur melalui Perda, karena ada delegasi dari peraturan yang lebih tinggi (*delegated legislation*). Ketiga, fungsi pengawasan yang diperankan oleh Mendagri patut juga dipertanyakan karena Mendagri dapat membatalkan Pergub yang tidak semestinya. Sedangkan pemeliharaan konflik jelas tidak mutlak dilakukan oleh Gubernur, karena DPRD tidak mengakui dan tidak bisa bekerjasama sehingga awal kesalahan ini berasal dari DPRD.

Dengan demikian, solusi untuk meredakan konflik antara Gubernur dan DPRD Provinsi Lampung, tidak ada cara lain kecuali Mendagri membatalkan SK 15 itu secara tegas. Karena pembatalan tidak secara tegas seperti yang telah dilakukan melalui Surat Mendagri Nomor 121.27/2761/SJ tanggal 27 Oktober 2005 tidak dapat diterima oleh DPRD Provinsi Lampung. Meskipun dalam surat tersebut dinyatakan Gubernur dan DPRD Provinsi Lampung agar tetap melaksanakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kewenangan masing-masing serta menjalin hubungan kerjasama yang harmonis, ternyata tidak disikapi dengan bijak oleh DPRD karena tidak ada kata “cabut” terhadap SK 15 itu. Dalam konteks SK 15 itu pula, sudah sering kita dengar baik secara lisan maupun melalui media masa dari anggota DPRD yang setia dengan SK 15, akan mematuhi keputusan tegas dari Pemerintah berkaitan dengan itu. Mereka akan taat jika memang ternyata Pemerintah dapat bertindak tegas mencabutnya, dan jika Mendagri melakukan itu maka konflik antara Gubernur dan DPRD Provinsi Lampung akan tamat pula riwayatnya. Dan sekali lagi, Gubernur Lampung saat ini merupakan korban akibat sengketa hukum antara Penggugat (Drs. Alzier Dianis Thabrani, S.E., MBA) dan Tergugat (Mendagri, M. Ma'ruf), dan sebagai korban maka yang bersangkutan wajib dilindungi. Perlu pula diketahui bahwa meski ada konflik, namun roda pemerintahan dan pelayanan publik tetap berjalan dengan baik.

## **BAGIAN IV**

### **DPRD LAMPUNG GAGAL MANFAATKAN MOMENTUM RAMADHAN**

Satu riwayat menyatakan bahwa ketika Nabi Muhammad SAW hendak melakukan khotbah menjelang bulan ramadhan (riwayat lain menyatakan pada 1 Syawal), tiba-tiba para sahabat menyaksikan pemandangan yang tidak lazim. Mereka menyaksikan Nabi tiba-tiba menadahkan tangan dan berucap amin tiga kali persis di kaki mimbar. Ketika selesai khotbah, Nabi menjelaskan kepada para sahabat bahwa ketika beliau naik mimbar tiba-tiba datang Malaikat Jibril untuk meminta diamini doanya. Jibril berdoa: “Ya Allah, jangan Engkau terima pahala puasanya seorang anak yang durhaka terhadap orang tuanya, jangan Engkau terima pahala puasanya suami isteri yang berseteru, dan jangan Engkau terima pula pahala puasanya orang-orang yang bermusuhan dengan tetangganya”.

Kata “tetangga” secara pribadi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001: 1187) dapat dibedakan dalam dua arti. Pertama, orang yang rumahnya berdekatan atau sebelah menyebelah yang disebut jiran. Kedua, orang yang tempat tinggalnya berdekatan (baca: dalam radius tertentu). Secara kolektif kata “tetangga” berarti bahwa orang yang komunitasnya berdekatan. Dengan demikian, tidak jarang orang berkata bahwa: “dia itu tetangga kampung saya” atau “si A tetangga kantor saya”, dan sebagainya. Secara kelembagaan, Gubernur Lampung misalnya bertetangga dekat dengan DPRD baik secara formal (substentif) maupun materiil (fisik/nyata).

Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Pasal 1 angka (3) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Ketentuan inilah yang menyatakan bahwa secara formal DPRD Lampung bertetangga dengan dekat Gubernur dan perangkat daerah lainnya. Secara materiil bangunan Kantor DPRD Lampung memang nyata bertetangga dengan bangunan Kantor Gubernur dan juga sebagian perangkat daerah yang lain.

Sebagai sebuah tetangga dekat sangat disayangkan bahwa DPRD Lampung menjalin hubungan yang tidak harmonis (baca: bermusuhan) dengan Gubernur termasuk pada saat bulan ramadhan yang baru lalu. Berkaitan dengan doa Jibril yang diamini Nabi Muhammad SAW di atas, bahwa orang-orang yang berseteru dengan tetangganya tidak diterima Allah SWT pahala puasanya menjadi mungkin terhadap sebagian anggota DPRD Lampung yang muslim. Karena Islam *rakhmatan lil alamin*, maka ketentuan ini tidak hanya berlaku bagi orang-orang awam saja, melainkan juga berlaku bagi mereka yang kerap kali bertindak sebagai pendakwah (maaf: sebagian anggota DPRD Lampung yang berasal dari Partai Islam adalah pendakwah). Bahkan jika seorang pendakwah (dan juga melakukan perseteruan dengan tetangganya), maka yang bersangkutan akan terkena laknat Allah SWT (QS, 61: 4). Dalam Ash Shaff ayat (4) Allah SWT berfirman yang artinya: “Maha besar kebencian di sisi Allah barang siapa yang berkata tidak sesuai dengan perbuatannya”.

Dengan demikian, ada dua hal yang tidak disadari oleh sebagian anggota DPRD Lampung (terutama yang muslim) berkaitan dengan bulan suci ramadhan yang baru berlalu. Pertama, mereka sesungguhnya adalah bertetangga secara formal maupun materil dengan Gubernur. Kedua, sesama tetangga bahwa mereka telah melakukan perseteruan dahsyat dengan sang Gubernur. Disinilah letaknya bahwa mereka secara kelembagaan telah gagal memanfaatkan momentum ramadhan sebagai media *ishlah* dengan Gubernur. Harusnya mereka menjadi *ushwatun khasanah* bagi masyarakat Lampung secara keseluruhan, bahwa mereka memang peduli terhadap pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya. Bukan sebaliknya, mereka telah dengan pongahnya mengeksploitasi perseteruan dengan Gubernur sehingga mengakibatkan rakyat menjadi lebih sengsara dan pembangunan daerah menjadi makin terbengkalai.

Pokok sengketa yang menjadikan perseteruan hebat ini adalah keluarnya Putusan MA Nomor 437K/TUN/2004 tanggal 17 Juni 2005. Putusan ini ditafsirkan oleh para pendukung yang kontra dengan Sjahroedin ZP – Syamsurya Riyacudu sebagai kemenangannya. Akibatnya perang iklan terjadi sehingga tidak terhitung sudah berapa miliar rupiah yang telah dibelanjakan untuk iklan demi mempromosikan keunggulan posisi masing-masing. Tidak disadari bahwa secara ekonomis belanja iklan yang terlalu besar ini hanya menguntungkan media massa di

satu pihak dan merugikan rakyat di pihak yang lain. Coba saja jika uang yang dibelanjakan untuk iklan itu dipergunakan memperbaiki jalan berlubang, pasti hasilnya secara terukur tampak bermanfaat.

Semula dengan reaksi yang cukup keras ini menjadikan Mendagri hendak melakukan PK (Peninjauan Kembali) terhadap putusan ini. Akan tetapi, setelah dipelajari berdasarkan Hukum Administrasi Negara (HAN) ternyata putusan tersebut tidak mengalahkan siapa-siapa dan juga tidak memenangkan siapa-siapa, maka Mendagri tidak jadi melakukan PK melainkan hanya minta pendapat MA perihal putusan itu. Dasarnya adalah Pasal 27 UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: “Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta”. Keluarnya Pendapat dari MA ini juga memicu reaksi yang berlebihan dari pihak kontra Gubernur, sehingga perang iklan kembali terjadi. Masing-masing memobilisasi dukungan kembali melalui media dan tak pelak lagi bahwa media banjir rizki lewat iklan yang mereka tayangkan.

Reaksi yang berlebihan di daerah terhadap putusan MA ini adalah dengan diterbitkannya Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 dan selanjutnya DPRD Lampung mengirimkan surat ke Mendagri No. 160/491/II.01/2005 perihal mohon pengesahan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Alzier Dianis Thabrani – Ansyori Yunus. Terbitnya Keputusan DPRD Lampung No. 15/2005 tersebut berarti bahwa DPRD Lampung mencabut kembali Keputusan DPRD Lampung terdahulu (baca: periode sekarang) yang mengesahkan terpilihnya dan sekaligus tidak mengakui lagi eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur saat ini. Reaksi ini yang pasti adalah sangat berlebihan, karena sesungguhnya mereka tidak tahu isi sebenarnya dari Putusan MA yang *notabene* tidak memenangkan siapapun juga.

Implikasi dari terbitnya Keputusan DPRD Lampung No. 15/2005 adalah membuat lembaga ini menjadi sangat “*superior*” (baca: sombong). Pertama, meniadakan eksistensi DPRD Lampung terdahulu dengan mencabut produk hukum yang dikeluarkannya. Kedua, meniadakan eksistensi Gubernur dengan tidak mengakui lagi keberadaannya. Meskipun dari segi yuridis boleh saja mereka mencabut Keputusan DPRD periode sebelumnya, namun dari segi etika pemerintahan hal itu berarti melecehkan lembaga sebelumnya. Khusus mengenai

peniadaan eksistensi Gubernur tentu saja tidak boleh mereka lakukan baik dari segi yuridis maupun dari segi etika filosofis pemerintahan.

Berdasarkan UU No. 32/2004 maupun UU No. 22/1999 bahwa pemerintahan daerah adalah terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Keberadaan lembaga dalam UU ini tidak bisa dipisah-pisah melainkan dalam satu kesatuan, artinya jika salah satu meniadakan yang lain maka yang lainnya pun ikut mati. Dalam konteks ini Gubernur dan DPRD ibarat selembur mata uang, pada satu sisi terdapat Gubernur dan pada sisi yang lain terdapat DPRD. Artinya, jika salah satu sisi dari selembur mata uang tersebut tidak ada wujudnya melainkan hanya satu sisinya saja, maka lembaran tersebut tidak dapat disebut sebagai uang dan jika dipaksakan juga pasti tidak laku. Begitu pula dalam pemerintahan daerah tidak boleh ada satu lembaga yang kosong melainkan harus terisi keduanya, karena jika tidak maka institusi tersebut tidak dapat disebut sebagai pemerintahan daerah dan jika dipaksakan juga pasti tidak dapat menjalankan roda pemerintahan. Karena Pasal 19 ayat (2) UU No. 32/2004 menyatakan: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”. Pada hakikatnya kedua lembaga itu kedudukannya sejajar, dalam artian yang satu tidak bisa meniadakan yang lain karena keberadaan yang satu tidak mengakibatkan keberadaan yang lain.

Dari segi penegakan hukum (baca: HAN) peristiwa yang terjadi di Propinsi Lampung ini adalah sangat buruk dan sangat memalukan. Alasannya, karena penegakan hukum berdasarkan HAN ada dua, yakni oleh pengadilan dan oleh pemerintahan. Karena MA telah memutuskan bahwa keberadaan Gubernur Lampung saat ini tetap pada posisinya, maka DPRD sebagai bagian dari pemerintahan harus mengamankan putusan ini. Penerbitan Keputusan No. 15/2005 merupakan preseden buruk bagi penegakan hukum lanjutan maka Keputusan ini harus dianulir sendiri oleh yang menerbitkannya. Pencabutan Keputusan ini tidak membuat lembaga ini menjadi terhina melainkan sebaliknya, bahwa lembaga ini telah mengajarkan preseden baik bagi penegakan hukum lanjutan berupa pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas yang mereka terapkan dalam pencabutan Keputusan No. 15/2005 adalah terutama asas kepastian hukum (*principle of legal security*), asas bertindak cermat (*principle*

*of carefulness*), asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*), asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*), dan asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*).

Asas yang disebut terakhir ini penting terutama untuk pembelajaran bagi DPRD Lampung sendiri, karena dengan membatalkan Keputusan DPRD Lampung periode lalu itu mereka menganggap (meski orang lain tidak) eksistensi Gubernur Lampung telah berakhir. Padahal secara yuridis Keputusan No. 15/2005 ini tidak dilandasi dan tidak mempunyai kekuatan hukum apa pun. Oleh sebab itu, pencabutan keputusan yang mereka buat harus dilakukan oleh mereka sendiri, karena tindakan menyerahkan penyelesaian konflik ke pemerintah pusat merupakan hal yang kurang bertanggung jawab. Apalagi dalam kerangka penyelesaian konflik ini pimpinan DPRD mengkait-kaitkan ketidakharmonisan hubungan dengan Gubernur karena dalam penerbitan Peraturan Gubernur (Pergub) tidak pernah dikonsultasikan dengan mereka. Padahal sudah sangat jelas baik dalam UU maupun berdasarkan teori hukum bahwa penerbitan Pergub merupakan perintah langsung dan/atau dalam rangka menjalan Peraturan Daerah (Perda) yang disebut “*delegated legislations*”.

Terbitnya Surat Mendagri No. 121.27/2761/Sj tanggal 27 Oktober 2005 bukannya disikapi dengan arif melainkan dibalas dengan Surat Pimpinan DPRD No. 160/723/II.01/2005 tanggal 28 Oktober 2005 yang menyatakan: “menjalin hubungan dengan kerjasama yang harmonis antara Gubernur Lampung dan DPRD Propinsi Lampung tidak mungkin dapat dilakukan. Penerbitan surat balasan ini merupakan tindakan melawan hukum serius yang dilakukan oleh DPRD Lampung atau istilah yang dikemukakan Armen Yasir (Pakar Hukum Tata Negara Unila) sebagai tindakan pembangkangan. Mereka tidak tahu jika Surat Mendagri yang terakhir ini dalam lapangan HAN disebut dengan Peraturan Kebijakan (*beleidsregels, pseudowetgeving, policy rules*) baik dari segi kewenangan maupun materi muatannya. Peraturan kebijakan ini diterbitkan oleh Mendagri berdasarkan kewenangan yang timbul dari *Freis Ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Oleh karena itu, peraturan kebijakan hanya didapati dalam lapangan administrasi negara dan ketentuannya hanya terdapat dalam ranah HAN.

Tidak ada jalan keluar lain kecuali para anggota DPRD Lampung dengan arif dan bijaksana mencabut kembali Keputusan No. 15/2005. Di samping itu, dalam rangka membenahi lembaganya maka mereka harus melakukan beberapa hal. Pertama, setiap tindakan harus dibahas dengan seksama oleh semua anggota DPRD Lampung, karena jika hanya diputuskan oleh segelintir orang di tingkat pimpinan dewan maka hal ini berarti pimpinan dewan telah melakukan tindakan melampaui kewenangan (*willekeur*) atau bertindak sewenang-wenang (*detournement depouvoir*). Kedua, menyadari kekeliruannya bahwa konflik ini berakibat menyengsarakan rakyat banyak dan menghambat pembangunan daerah. Ketiga, selalu mengedepankan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan dan bukan sebaliknya. Keempat, mengedepankan penegakan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kelima, mentaati peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Upaya memelihara konflik dengan Gubernur Lampung saat ini mengindikasikan DPRD Lampung tutup mata dan telinga atas kesengsaraan rakyat. Dalam konteks perkembangan pemikiran manusia maka sikap seperti ini mencerminkan bahwa: “mereka tidak tahu bahwa sesungguhnya mereka tidak tahu”. Oleh sebab itu, banyak-banyaklah menyerap aspirasi rakyat dan jangan hanya mengedepankan aspirasi pribadi dan golongan saja. Mencairkan anggaran (misal untuk RSUAM) hanya dengan persetujuan DPRD dalam kerangka darurat merupakan hal yang tidak benar, karena situasi “darurat” merupakan ciptaan sendiri. Pengertian darurat yang sebenarnya adalah suatu situasi krisis yang diakibatkan bencana alam dan keadaan luar biasa lainnya. Pada tingkat nasional yang berhak menyatakan darurat adalah Presiden, sedangkan pada tingkat daerah adalah Gubernur.

Persetujuan pencairan anggaran RSUAM dengan alasan darurat bukan dalam kerangka APBD merupakan tindakan yang melawan hukum. Pencairan dana dalam keadaan darurat dapat dibenarkan jika APBD telah disetujui tetapi dananya tidak mencukupi karena terdapat suatu situasi yang menjadi darurat akibat bencana alam atau keadaan yang luar biasa lainnya. Oleh sebab itu, jika memang beritikad baik untuk membangun daerah Lampung dan sekaligus menyejahterakan masyarakatnya tidak ada jalan lain kecuali membahas dan sekaligus juga menyetujui APBD

Perubahan 2005 yang waktunya telah habis. Jika tidak, berarti DPRD Lampung telah melanggar Pasal 183 ayat (3) UU No. 32/2004: “pengambilan keputusan mengenai Raperda APBD Perubahan dilakukan DPRD paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran berakhir”.

Sekarang momentum ramadhan telah berlalu dengan sia-sia saja, bulan suci penuh berkah dan maghfirah ini telah berlalu begitu saja. Akan tetapi, jika hendak berbenah diri dan dengan niat baik ingin menjalankan fungsinya sesuai dengan koridor hukum, maka masih ada bulan Syawal di mana orang-orang muslim saling bermaaf-maafan satu dengan lainnya. Hendaknya DPRD Lampung jangan lagi menyia-nyiakan bulan baik ini, karena orang-orang bijak menyatakan: “*Innal mubbazzirru ikhwannussayatin*” (Sesungguhnya [orang yang melakukan] perbuatan sia-sia adalah kawan dari setan). Tidak ada salahnya banyak bertanya pada orang-orang yang kompeten pada bidangnya, khusus dalam bidang hukum tanyalah orang yang mengerti tentang HAN dan jangan bertanya pada pakar hukum karma, hukum rimba, dan sebagainya, karena itu pasti menyesatkan. Kata Nabi Muhammad SAW: “Untuk urusan dunia serahkan dengan ahlinya, karena jika tidak maka tunggulah kehancurannya”. *Minal aidin walfaidzin*, mohon maaf lahir batin.

## **BAB 3**

# **IRONI PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH LAMPUNG**

## BAGIAN I

### **PENGAWASAN PUSAT TERHADAP DAERAH DALAM KONTEKS APBD PROVINSI LAMPUNG**

Kisruh pemerintahan daerah di provinsi Lampung telah merambah ke semua lini. Kisruh ini secara sistematis dan pasti telah meluluhlantakkan logika kepada apa yang disebut dengan “*trust building*”, sehingga menghadapkan kita semua kepada “*munafik building*”. Pada awalnya, kisruh ini merupakan sengketa hukum antara Alzier Dianis Thabrani dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang merembet pada sengketa antara DPRD dengan Gubernur Provinsi Lampung. Implikasinya adalah terjadi silang sengketa di semua lembaga pemerintahan akibat pro-kontra yang terjadi. Semua lembaga menjadi terbelah dua antara pro dan kontra, yang meliputi DPRD Lampung, Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, Departemen Dalam Negeri (Depdagri), dan masyarakat umumnya. Perpecahan ini ditandai dengan munculnya pendapat yang berbeda menyikapi kisruh ini, yang paling seru adalah justru di Depdagri sendiri, sehingga antara pejabat yang satu dengan lainnya berbeda sikap dan pendapatnya melalui media masa.

Tulisan ini hanya mengkaji kisruh tersebut dari sudut pandang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah (Pemda). Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat satu bab yang mengatur mengenai pengawasan, yakni Bab XII tentang Pembinaan dan Pengawasan. Kajian ini dilakukan secara akademis dari sudut pandang hukum administrasi negara (HAN).

Dalam konteks pembinaan berdasarkan Pasal 217 ayat (1) UU No. 32/2004, maka pemerintah pusat dapat melakukan beberapa hal terhadap pemerintah provinsi. Pertama, koordinasi antara pemerintahan provinsi dengan pemerintah pusat. Kedua, pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi. Ketiga, pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi. Keempat, pendidikan dan pelatihan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi. Kelima, perencanaan, penelitian, pengembangan,

pemantauan, dan evaluasi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi.

Dalam konteks pengawasan berdasarkan Pasal 218 ayat (1) UU No. 32/2004, maka pemerintah pusat dapat melakukan dua hal terhadap pemerintahan Provinsi Lampung. Pertama, melakukan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di Provinsi Lampung. Kedua, melakukan pengawasan terhadap Perda Provinsi Lampung dan Peraturan Gubernur Provinsi Lampung tentang Penjabaran Perda bersangkutan. Lebih lanjut pembahasan ini mengkhususkan kajiannya mengenai pengawasan dalam konteks yang kedua, baik secara preventif maupun represif.

### **Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintahan Provinsi Lampung berkaitan dengan Rancangan Perda (Raperda) tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur (Rapergub) tentang Penjabaran APBD secara teoritik disebut Pengawasan Apriori (*Apriori control*). Artinya, pengawasan tersebut dilakukan sebelum Raperda dan Rapergub tersebut ditetapkan oleh Gubernur, dan dalam sistem Negara Kesatuan hal itu memang menjadi kewenangan pemerintah pusat bagi provinsi dan menjadi kewenangan pemerintah provinsi bagi Kabupaten/kota.. Tujuan utama dari Pengawasan Apriori adalah untuk mencegah timbulnya kekeliruan berkaitan dengan penetapan Raperda menjadi Perda dan Rapergub menjadi Pergub. Penerbitan suatu Perda tentang APBD dan Pergub Penjabaran APBD memang harus mensyaratkan persetujuan pemerintah atasan.

Bentuk dari pengawasan apriori yang dilakukan Mendagri terhadap Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD adalah dengan melakukan evaluasi. Menurut Penjelasan Pasal 185 ayat (1) UU No. 32/2004, terdapat lima tujuan dilakukan evaluasi. Pertama, tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional. Kedua, tercapainya keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur. Ketiga, terwujudnya APBD yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Keempat, terwujudnya Perda APBD yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kelima, terwujudnya Perda APBD yang tidak bertentangan dengan Perda lainnya.

Bekaitan dengan pengawasan apriori tersebut, dasar kewenangan dan sekaligus mekanismenya adalah Pasal 185 ayat (1) s/d ayat (4) UU No. 32/2004. Pertama, Raperda APBD 2006 Propinsi setelah disetujui bersama oleh Gubernur dan DPRD dan Rapergub tentang Penjabaran APBD paling lambat tiga hari harus disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Kedua, hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD disampaikan kembali oleh Mendagri kepada Gubernur paling lambat 15 hari sejak diterimanya Rancangan tersebut. Ketiga, jika Mendagri menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur menetapkan Rancangan tersebut menjadi Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD. Keempat, jika Mendagri menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi, maka Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut.

Berdasarkan pemberitaan media masa, Raperda APBD 2006 Propinsi Lampung Rapergub Penjabaran APBD disampaikan oleh Wakil Ketua DPRD Lampung Nurhasanah dan Sekretaris Propinsi (Sekprop) Lampung Rachmat Abdullah hari Kamis (26/1) kepada Mendagri. Artinya, kedudukan hukum Raperda APBD Propinsi Lampung baru sebatas “persetujuan bersama” antara DPRD dan Gubernur, bukan “penetapan bersama” lebih-lebih “pengesahan” seperti yang diberitakan berbagai media masa. Berdasarkan Pasal 185 ayat (2), Mendagri akan menyerahkan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD tersebut kepada Gubernur paling lama 15 hari sejak diterimanya rancangan itu. Artinya, jika hari Kamis (26/1) Mendagri sudah menerima Raperda dan Rapergub yang diantar langsung itu, maka paling lama hari Jumat (10/2) Rancangan tersebut sudah diterima kembali oleh Gubernur.

Jika Mendagri menyatakan hasil evaluasi terhadap Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD itu tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur dapat segera menetapkannya menjadi Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD pada hari dan tanggal yang sama, yakni Jumat tanggal 10 Pebruari 2006. Tetapi jika Mendagri

menyatakan hasil evaluasi tersebut bertentangan, maka Gubernur bersama DPRD dapat menyempurnakannya selama tujuh hari. Artinya, Raperda dan Rapergub baru dapat ditetapkan menjadi Perda dan Pergub oleh Gubernur paling lambat hari Jumat tanggal 17 Pebruari 2006.

Mengenai pengertian bertentangan dengan kepentingan umum yang berkaitan dengan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD menurut Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32/2004 dapat diwujudkan dalam empat hal. Pertama, terdapat program atau kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat provinsi Lampung. Kedua, terdapat program atau kebijakan yang berakibat terganggunya pelayanan umum. Ketiga, terdapat program atau kebijakan berakibat terganggunya ketentraman/ketertiban umum. Keempat, terdapat program atau kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Agar terdapat keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakn nasional dalam konteks APBD, maka khususnya menyangkut perencanaan pembangunan daerah harus merupakan satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertama, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP nasional. Kedua, rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) daerah untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional. Ketiga, rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah (Pemda) maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah (pusat).

### **Pengawasan Represif**

Pengawasan represif secara teoritik disebut dengan pengawasan aposteriori (*aposteriori control*). Artinya, pengawasan ini baru dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintahan atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintahan. Pengawasan jenis ini menitikberatkan pada tujuan yang bersifat

korektif (mengoreksi) untuk memulihkan (*recovery*) suatu tindakan yang keliru. Pengawasan aposteriori biasa dilakukan oleh badan peradilan atau dalam konteks HAN oleh badan/jabatan (baca: pemerintahan) yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pengawasan ini lebih mengedepankan penilaian dari segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya (*rechtmatigheid*) saja dari perbuatan pemerintahan (segi legalitas). Berbeda dengan pengawasan apriori (preventif) yang lebih mengedepankan penilaian dari segi-segi atau pertimbangan kemaslahatan (*doelmatigheid*) dari perbuatan pemerintahan (segi opportunitas) karena dilakukan sebelum suatu keputusan/ketetapan diberlakukan.

Berkaitan dengan pengawasan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD, maka dasar pemberlakuan pengawasan represif adalah Pasal 185 ayat (5) UU No. 32/2004. Jika hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, sehingga Gubernur menetapkannya menjadi Perda dan Pergub, maka Mendagri dapat membatalkannya sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Pertanyaannya adalah: apakah benar Mendagri dapat membatalkan Perda APBD Propinsi?

Jika melihat ketentuan Pasal 145 ayat (2) dan (3) UU No. 32/2004, maka dapat dijelaskan mengenai dua ketentuan. Pertama, Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah (baca: pusat). Kedua, keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Perpres) paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda bersangkutan. Dari dua ketentuan tersebut, tidak satu pun yang menyebut Mendagri dalam konteks pembatalan Perda, yang ada adalah kata "Pemerintah". Berdasarkan Pasal 1 angka (1) UU No. 32/2004, Pemerintah adalah Presiden yang memegang kekuasaan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud UUD 1945. Artinya, jika hanya merujuk kepada pengertian pasal ini, maka Mendagri sama sekali tidak diberi kewenangan untuk membatalkan Perda.

Mendagri baru diberi kewenangan untuk membatalkan Perda terdapat pada Pasal 185 ayat (5) UU No. 32/2004 sebagaimana telah ditulis di atas. Pertanyaan selanjutnya adalah: bagaimana cara Mendagri membatalkan Perda APBD ? Hal ini tidak diatur, karena secara teoritik kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda adalah bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan sama sekali bukan bersifat

administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Artinya, kewenangan Mendagri itu merupakan kewenangan “semu” sehingga tidak bisa dilaksanakan. Hal ini bertolak dari sifat hukum tata negara (HTN) itu sendiri yang melihat negara dalam keadaan “diam”, berbeda dengan HAN yang melihat negara dalam keadaan “bergerak”.

Selain itu, tidak dapat dilaksanakannya kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda adalah karena bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari: (a) UUD 1945; (b) UU/Perpu; (c) PP; (d) Perpres; dan (e) Perda. Selain peraturan perundang-undangan, dalam undang-undang ini dikenal dengan sebutan peraturan lainnya, yang keberlakuannya tergantung pada peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan ini, jelas bahwa Perda hanya bisa dibatalkan dengan Perpres. Artinya, Perda tidak mungkin dibatalkan dengan peraturan lainnya seperti Peraturan Menteri (Permen), dan sebagainya, karena Perda merupakan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan alasan yuridis di atas, dalam konteks pengawasan represif terhadap Perda oleh pemerintah pusat, maka Mendagri tidak berwenang untuk mengeluarkan produk hukum mengenai pembatalan Perda. Kewenangan Mendagri berkaitan dengan pembatalan Perda ini, hanya sebatas mengevaluasi dan mengusulkan kepada Presiden untuk menerbitkan Perpres pembatalan. Istilah evaluasi yang dilakukan Mendagri terhadap Perda yang sudah ditetapkan Gubernur adalah klarifikasi, sejalan dengan makna yang tergantung pada Butir 9 angka (2) Penjelasan UU No. 32/2004.

Dengan demikian, tidak benar jika ada pendapat yang menyatakan bahwa Mendagri berwenang membatalkan Perda. Mendagri baru berwenang melakukan itu jika UU No. 32/2004 sebagai “*original legislation*” mendelegasikannya berdasarkan PP (*delegated legislation*) perihal kewenangan itu. Jika tidak, kewenangan tersebut tetap ada pada tangan Presiden. Oleh sebab itu, kisruh di provinsi ini masih akan berlangsung lama, kecuali jika semua pihak menyadari kekeliruannya karena akan berakibat kesengsaraan bagi sekitar tujuh juta masyarakat di bumi ruwa jurai ini.

## BAGIAN II

### KEABSAHAN APBD PROVINSI LAMPUNG 2006

Untuk kedua kalinya rapat paripurna DPRD Provinsi Lampung yang diselenggarakan pada hari Rabu tanggal 9 Agustus 2006 menyetujui APBD Provinsi Lampung senilai Rp 1,518 triliun. Jika pada rapat paripurna pertama Januari 2006 lalu hanya dihadiri oleh 22 dari 64 anggota DPRD Lampung, sehingga Mendagri menolak pengesahannya melalui surat No. 903/203A/SJ tanggal 7 Februari 2006. Kini rapat paripurna yang kedua ini dihadiri 36 dari 64 anggota DPRD Provinsi Lampung, termasuk satu di antaranya berasal dari fraksi partai Golkar, yaitu Hj. Lismaini Syafri.

Berkaitan dengan persetujuan tersebut di berbagai media timbul dua pertanyaan. Pertama, apakah berhak seorang wakil ketua DPRD mengundang sekaligus memimpin rapat paripurna? Kedua, apakah rapat paripurna yang dihadiri oleh 36 dari 64 anggota tersebut dapat dianggap quorum? Berkaitan dengan dua pertanyaan ini pula, maka Depdagri mengevaluasi keabsahan APBD tersebut secara seksama.

Dari segi hukum administrasi negara (HAN) penilaian tersebut bersifat teknis administratif dalam lingkungan pemerintahan. Dan tindakan tersebut secara teori HAN memang memenuhi syarat untuk dinilai karena merupakan tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*). Artinya, persetujuan DPRD Provinsi Lampung terhadap APBD tersebut dalam kerangka pemerintahan daerah menjalankan tugasnya sebagai rangkaian pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) yang dalam istilah hukum Prancis dikenal dengan "*dans le fonctionnement du service public*".

Begitu pula dari segi negara kesatuan, penilaian yang dilakukan oleh Depdagri dikelompokkan sebagai suatu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintahan sendiri (*built-in-control*). Penilaian ini dilakukan berdasarkan legalitas (*rechtmatigheidstoetsing*), meskipun juga tidak menampilkan penilaian berdasarkan kemaslahatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan hukum yang dilakukan DPRD Provinsi Lampung berkaitan dengan persetujuan APBD itu.

Penilaian dari segi legalitas merupakan hal yang utama, karena jika secara hukum tindakan tersebut telah dianggap baik, maka sudah barang tentu dari segi kemanfaatan akan berakibat baik pula. Hal itu tidak terbantahkan sejak suatu negara dinyatakan menganut prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) lebih-lebih saat ini secara global kita telah menapaki pascanegara kesejahteraan (*public participation state*). Artinya, semua ketentuan yang berlaku dan dijadikan sebagai hukum positif merupakan produk hukum yang dihasilkan berkat partisipasi dari masyarakat negara yang bersangkutan.

Dalam negara hukum baik yang menganut prinsip negara kesejahteraan maupun prinsip pascanegara kesejahteraan, maka penyelenggaraan negara selalu didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan dapat diuji baik secara legalitas maupun secara oportunitas (kemaslahatan). Begitu pula berkaitan dengan persetujuan DPRD terhadap APBD Provinsi Lampung 2006 selalu dapat dilakukan kontrol seperti itu. Adapun lembaga yang berwenang melakukan kontrol baik secara teori HAN maupun sesuai dengan ketentuan yang berlaku adalah Depdagri sebagai pemegang kewenangan delegasi dari Presiden menyangkut pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan di daerah. Apalagi Gubernur, selain berkedudukan sebagai kepala daerah yang bersangkutan, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah (pusat) di daerah yang *notabene* merupakan bawahan langsung dari Mendagri.

Secara legalitas penilaian terhadap APBD Provinsi Lampung seperti yang pernah diungkap oleh Soedarsono Hardjosoekarto, Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Depdagri di berbagai media, adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD dan Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 67 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Lampung. Secara teori hierarki peraturan perundang-undangan, sebetulnya PP 25/2004 merupakan alat uji untuk mengevaluasi Keputusan DPRD 67/2004 (Tatip), dan Tatip DPRD Provinsi Lampung merupakan alat uji untuk mengevaluasi APBD baik secara prosedural yuridis maupun secara substantif. Tatip bukanlah suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tetapi keberadaannya

mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni selain PP 25/2004 juga Pasal 102 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku.

Itulah sebabnya menilai keabsahan APBD Provinsi Lampung 2006 secara teori hukum memang tidak saja berdasarkan Tatip melainkan juga PP 25/2004. Artinya, ketentuan yang diatur baik dalam Tatip maupun dalam PP 25/2004 diberlakukan sama dalam kaitan dengan penilaian ini. Pembentukan APBD dapat dikatakan sah apabila telah sesuai dengan salah satu atau kedua ketentuan tersebut, yakni Tatip dan PP 25/2004. Andaikata terdapat kaidah yang berbeda antara Tatip dan PP 25/2004, tetapi keduanya tidak dapat dikatakan saling bertentangan melainkan saling mengisi kecuali jika memang nyata-nyata sangat bertentangan (*contra legal*), karena bukan pada tempat dan saatnya untuk mengevaluasi yang satu berdasarkan yang lain. Jika ingin mengevaluasi Tatip DPRD Provinsi Lampung berdasarkan PP 25/2004, maka waktunya adalah ketika Tatip baru disahkan pada tahun 2004 lalu dan prosedurnya secara HAN kepada Mendagri dan secara prosedur *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Dan ketika persoalan itu akan diangkat saat ini, maka waktunya secara teori hukum sudah kadaluwarsa (lampau waktu). Persoalan sekarang adalah bukan untuk mengevaluasi Tatip dan mengevaluasi APBD Provinsi Lampung 2006 baik secara legalitas maupun oportunitas.

Dengan demikian, berkaitan kewenangan wakil ketua DPRD Provinsi Lampung untuk mengundang dan memimpin rapat paripurna dapat dibenarkan baik berdasarkan Tatip maupun berdasarkan PP 25/2004. Pasal 65 ayat (6) Tatip DPRD Lampung menyatakan bahwa DPRD mengadakan rapat atas undangan ketua atau wakil ketua berdasarkan jadwal rapat yang telah ditetapkan oleh panitia musyawarah. Kaidah yang ada dalam Tatip tersebut sama persis dengan isi Pasal 56 ayat (6) PP 25/2004. Artinya, terjawab sudah pertanyaan mengenai kewenangan wakil ketua DPRD Lampung untuk mengundang anggotanya menghadiri rapat paripurna.

Berkaitan dengan kewenangan wakil ketua DPRD Lampung dalam memimpin rapat paripurna diatur dalam Pasal 76 Tatip. Pasal tersebut menyatakan bahwa apabila ketua DPRD berhalangan untuk memimpin rapat, rapat dipimpin oleh

salah seorang wakil ketua. Selanjutnya, jika ketua dan wakil ketua berhalangan, maka pimpinan rapat dipilih dari dan oleh peserta yang hadir. Ketentuan tersebut menentukan salah seorang wakil ketua, sehingga tidak menunjuk pada wakil ketua yang mana. Ketentuan ini juga sama persis dengan isi Pasal 67 PP 25/2004.

Mengenai quorum rapat yang sering jadi pergunjingan banyak pihak adalah diatur dalam Tatip maupun PP 25/2004. Pasal 67 ayat (1) huruf b Tatip dan Pasal 58 ayat (1) huruf b PP 25/2004 yang menyatakan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD untuk memilih dan memberhentikan pimpinan DPRD, dan untuk menetapkan peraturan daerah dan APBD. Pasal 67 ayat (3) Tatip dan Pasal 58 ayat (3) PP 25/2004 yang menyatakan bahwa putusan terkait di atas ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 1/2 ditambah satu dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Artinya, jika merujuk pada pasal-pasal tersebut meski terdapat persoalan pada quorum tetapi tidak pada pengambilan putusan.

Untuk melihat quorum tidaknya rapat paripurna DPRD Lampung pada 9 Agustus lalu itu adalah merujuk pada Pasal 74 ayat (1) dan (2) Tatip serta Pasal 65 ayat (1) dan (2) PP 25/2004. Pertama, apabila pada waktu yang ditentukan untuk pembukaan rapat, jumlah anggota DPRD belum mencapai quorum, pimpinan rapat membuka dan sekaligus menunda rapat paling lama dua kali masing-masing satu jam. Kedua, apabila quorum tersebut belum terpenuhi, pimpinan rapat dapat melanjutkan rapat dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 1/2 dari jumlah anggota DPRD. Berdasarkan ketentuan yang kedua jelas bahwa rapat paripurna DPRD Lampung tersebut dinyatakan quorum, karena telah dihadiri oleh 36 dari 64 anggota DPRD secara keseluruhan.

Berdasarkan ketentuan Tatip DPRD Provinsi Lampung maupun PP 25/2004 terjawab sudah mengenai dua hal. Pertama, jelas bahwa wakil ketua DPRD Lampung, Nurhasanah, S.H., berwenang mengundang sekaligus memimpin rapat paripurna yang menyetujui APBD Provinsi Lampung 2006 pada tanggal 9 Agustus 2006 lalu. Kedua, jelas bahwa rapat paripurna yang dihadiri oleh 36 dari 64 anggota DPRD Provinsi Lampung tersebut adalah quorum dan putusan yang diambil adalah sah.

Dari segi kemaslahatan jelas bahwa APBD tersebut sangat bermanfaat sesuai dengan fungsinya. Pertama, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi alokasi, APBD

dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik (*public goods and services*) di Provinsi Lampung. Kedua, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi distribusi, melalui APBD dapat dibuat kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan dan mengurangi kesenjangan antarwilayah, kelas sosial, maupun sektoral di Provinsi Lampung. Ketiga, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi stabilisasi, APBD dapat digunakan untuk menyeimbangkan tingkat harga bahan pokok yang terjadi, serta dapat menciptakan lapangan kerja baru atau memperluas kesempatan kerja yang sudah ada untuk menyerap tenaga kerja yang lebih banyak di Provinsi Lampung. Bayangkan jika tidak ada APBD, maka ketiga fungsi fiskal tersebut tidak dapat dilaksanakan.

### **BAGIAN III**

#### **KEABSAHAN APBD KETIGA PROVINSI LAMPUNG 2006**

Untuk ketiga kalinya rapat paripurna DPRD Provinsi Lampung yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 4 September 2006 menyetujui RAPBD Provinsi Lampung senilai Rp 1,518 triliun. Jika pada rapat paripurna persetujuan RAPBD pertama Januari 2006 lalu hanya dihadiri oleh 22 dari 64 anggota DPRD Lampung, sehingga Mendagri menolak pengesahannya melalui surat No. 903/203A/SJ tanggal 7 Februari 2006. Begitu pula, rapat paripurna persetujuan RAPBD kedua tanggal 9 Agustus lalu, RAPBD Lampung dikembalikan Mendagri dengan surat No. X.903/153/SJ tanggal 24 Agustus karena dari empat tingkat paripurna, dua di antaranya hanya dihadiri 31 anggota. Kini rapat paripurna RAPBD ketiga ini, dari empat tingkat paripurna, tingkat pertama dihadiri oleh 35 anggota, sedangkan tingkat kedua sampai keempat dihadiri 36 dari 64 anggota DPRD Provinsi Lampung.

Berkaitan dengan persetujuan ketiga RAPBD tersebut di berbagai media timbul pertanyaan: apakah rapat paripurna yang dihadiri oleh 36 (paripurna tingkat pertama 35 anggota dan selebihnya 36) dari 64 anggota tersebut dapat dianggap quorum ? Berkenaan dengan pertanyaan ini pula, maka Depdagri mengevaluasi keabsahan APBD tersebut secara seksama. Karena surat Mendagri yang mengembalikan RAPBD tersebut tidak dapat dievaluasi karena proses pembahasannya tidak sesuai dengan Pasal 58, Pasal 65, dan Pasal 97 PP 25/2004 Jo. Pasal 67, Pasal 74, dan Pasal 106 Keputusan DPRD Lampung No. 67/2004.

Dari segi hukum administrasi negara (HAN) penilaian tersebut bersifat teknis administratif dalam lingkungan pemerintahan. Dan tindakan tersebut secara teori HAN memang memenuhi syarat untuk dinilai karena merupakan tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*). Artinya, persetujuan DPRD Provinsi Lampung terhadap APBD tersebut dalam kerangka pemerintahan daerah menjalankan tugasnya sebagai rangkaian pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) yang dalam istilah hukum Prancis dikenal dengan "*dans le fonctionnement du service public*".

Begitu pula dari segi negara kesatuan, penilaian yang dilakukan oleh Depdagri dikelompokkan sebagai suatu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintahan sendiri (*built-in-control*). Penilaian ini dilakukan berdasarkan legalitas (*rechtmatigheidstoetsing*), meskipun juga tidak menampilkan penilaian berdasarkan kemaslahatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan hukum yang dilakukan DPRD Provinsi Lampung berkaitan dengan persetujuan APBD itu.

Penilaian dari segi legalitas merupakan hal yang utama, karena jika secara hukum tindakan tersebut telah dianggap baik, maka sudah barang tentu dari segi kemanfaatan akan berakibat baik pula. Hal itu tidak terbantahkan sejak suatu negara dinyatakan menganut prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) lebih-lebih saat ini secara global kita telah menapaki pascanegara kesejahteraan (*public participation state*). Artinya, semua ketentuan yang berlaku dan dijadikan sebagai hukum positif merupakan produk hukum yang dihasilkan berkat partisipasi dari masyarakat negara yang bersangkutan.

Dalam negara hukum baik yang menganut prinsip negara kesejahteraan maupun prinsip pascanegara kesejahteraan, maka penyelenggaraan negara selalu didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan dapat diuji baik secara legalitas maupun secara oportunitas (kemaslahatan). Begitu pula berkaitan dengan persetujuan DPRD terhadap APBD Provinsi Lampung 2006 selalu dapat dilakukan kontrol seperti itu. Adapun lembaga yang berwenang melakukan kontrol baik secara teori HAN maupun sesuai dengan ketentuan yang berlaku adalah Depdagri sebagai pemegang kewenangan delegasi dari Presiden menyangkut pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan di daerah. Apalagi Gubernur, selain berkedudukan sebagai kepala daerah yang bersangkutan, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah (pusat) di daerah yang *notabene* merupakan bawahan langsung dari Mendagri.

Secara legalitas penilaian terhadap APBD Provinsi Lampung seperti yang pernah diungkap oleh Soedarsono Hardjosoekarto, Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Depdagri di berbagai media, adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD dan Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 67 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Lampung. Secara teori

hierarkhi peraturan perundang-undangan, sebetulnya PP 25/2004 merupakan alat uji untuk mengevaluasi Keputusan DPRD 67/2004 (Tatip), dan Tatip DPRD Provinsi Lampung merupakan alat uji untuk mengevaluasi APBD baik secara prosedural yuridis maupun secara substantif. Tatip bukanlah suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, tetapi keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni selain PP 25/2004 juga Pasal 102 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku.

Itulah sebabnya menilai keabsahan APBD Provinsi Lampung 2006 secara teori hukum memang tidak saja berdasarkan Tatip melainkan juga PP 25/2004. Artinya, ketentuan yang diatur baik dalam Tatip maupun dalam PP 25/2004 diberlakukan sama dalam kaitan dengan penilaian ini. Pembentukan APBD dapat dikatakan sah apabila telah sesuai dengan salah satu atau kedua ketentuan tersebut, yakni Tatip dan PP 25/2004. Andaikata terdapat kaidah yang berbeda antara Tatip dan PP 25/2004, tetapi keduanya tidak dapat dikatakan saling bertentangan melainkan saling mengisi kecuali jika memang nyata-nyata sangat bertentangan (*contra legal*), karena bukan pada tempat dan saatnya untuk mengevaluasi yang satu berdasarkan yang lain. Jika ingin mengevaluasi Tatip DPRD Provinsi Lampung berdasarkan PP 25/2004, maka waktunya adalah ketika Tatip baru disahkan pada tahun 2004 lalu dan prosedurnya secara HAN kepada Mendagri dan secara prosedur *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Dan ketika persoalan itu akan diangkat saat ini, maka waktunya secara teori hukum sudah kadaluwarsa (lampau waktu). Persoalan sekarang adalah bukan untuk mengevaluasi Tatip dan mengevaluasi APBD Provinsi Lampung 2006 baik secara legalitas maupun oportunitas.

Berkaitan dengan quorum rapat yang sering jadi pergunjungan banyak pihak adalah diatur dalam Tatip maupun PP 25/2004. Pasal 67 ayat (1) huruf b Tatip dan Pasal 58 ayat (1) huruf b PP 25/2004 yang menyatakan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD untuk memilih dan memberhentikan pimpinan DPRD, dan untuk menetapkan peraturan daerah dan APBD. Pasal 67 ayat (3) Tatip dan Pasal 58

ayat (3) PP 25/2004 yang menyatakan bahwa putusan terkait di atas ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 1/2 ditambah satu dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Artinya, jika merujuk pada pasal-pasal tersebut meski terdapat persoalan pada quorum tetapi tidak pada pengambilan putusan.

Untuk melihat quorum tidaknya rapat paripurna DPRD Lampung pada 9 Agustus lalu itu adalah merujuk pada Pasal 74 ayat (1) dan (2) Tatip serta Pasal 65 ayat (1) dan (2) PP 25/2004. Pertama, apabila pada waktu yang ditentukan untuk pembukaan rapat, jumlah anggota DPRD belum mencapai quorum, pimpinan rapat membuka dan sekaligus menunda rapat paling lama dua kali masing-masing satu jam. Kedua, apabila quorum tersebut belum terpenuhi, pimpinan rapat dapat melanjutkan rapat dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 1/2 dari jumlah anggota DPRD. Berdasarkan ketentuan yang kedua jelas bahwa rapat paripurna DPRD Lampung tersebut dinyatakan quorum, karena telah dihadiri oleh 36 dari 64 anggota DPRD secara keseluruhan.

Berdasarkan ketentuan Tatip DPRD Provinsi Lampung maupun PP 25/2004, maka jelas bahwa rapat paripurna tingkat pertama yang dihadiri 35 anggota dan rapat paripurna tingkat kedua, ketiga, dan keempat yang dihadiri oleh 36 dari 64 anggota DPRD Provinsi Lampung tersebut adalah quorum dan putusan yang diambil adalah sah.

Dari segi kemaslahatan jelas bahwa APBD tersebut sangat bermanfaat sesuai dengan fungsinya. Pertama, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi alokasi, APBD dapat digunakan untuk mengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik (*public goods and services*) di Provinsi Lampung. Kedua, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi distribusi, melalui APBD dapat dibuat kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan dan mengurangi kesenjangan antarwilayah, kelas sosial, maupun sektoral di Provinsi Lampung. Ketiga, sebagai instrumen fiskal yang berfungsi stabilisasi, APBD dapat digunakan untuk menyeimbangkan tingkat harga bahan pokok yang terjadi, serta dapat menciptakan lapangan kerja baru atau memperluas kesempatan kerja yang sudah ada untuk menyerap tenaga kerja yang lebih banyak di Provinsi Lampung. Bayangkan jika tidak ada APBD, maka ketiga fungsi fiskal tersebut tidak dapat dilaksanakan.

## **BAGIAN IV**

### **JALAN PANJANG PENYELESAIAN KONFLIK LAMPUNG**

Kisruh pemerintahan provinsi Lampung telah mencapai babak yang semakin seru. Ibarat air bah, kisruh ini telah menerjang apa saja yang berada di perjalanannya menuju laut. Berbagai isu dan tema sentral konflik bermunculan satu per satu, mulai dari Gubernur cacat hukum, Pilkada Ulang, APBD tidak sah, karteker Gubernur, dan entah apalagi tema konflik yang akan diusung oleh masing-masing kubu. Meskipun demikian, sebagian besar masyarakat Lampung cuek saja dengan kejadian ini. Mungkin mereka sudah terbiasa, sudah muak, atau mungkin saja tidak peduli dengan kekisruhan yang menonjolkan kepentingan masing-masing ini. Perhatian masyarakat Lampung mengenai konflik ini tampaknya terkalahkan dengan isu kenaikan harga BBM, kenaikan harga beras, kemungkinan bencana banjir, dan sebentar lagi kenaikan tarif dasar listrik (TDL).

Semakin lama umur kekisruhan ini tampaknya semakin tidak akan berakhir. Masing-masing kubu-kubu terus saja mencari dukungan ke sana ke mari untuk memperkuat posisinya. Tetapi yang mengherankan, orang-orang yang diminta tolong untuk mendukung masing-masing pihak ini bukannya memudahkan jalan untuk mencairnya konflik, melainkan sebaliknya, menjadikan konflik semakin mengental. Itu karena, orang-orang yang seolah-olah akan menolong untuk menyelesaikan konflik ini ternyata sarat dengan berbagai kepentingan. Tentu saja untuk kepentingan dirinya dan juga kelompoknya.

Tak terasa di tengah-tengah konflik ini, sebagian kecil (baca: 22 dari 64) anggota DPRD Lampung telah menyelesaikan pembahasan RAPBD 2006. Meskipun tidak quorum karena “disengaja”, RAPBD ini telah menjadi Raperda yang telah disetujui bersama dengan Gubernur dan, kini telah diantar langsung ke Jakarta untuk minta dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Pengantarnya jelas, yang mewakili DPRD adalah Wakil Ketuaanya sendiri Nurhasanah, sedangkan yang mewakili eksekutif adalah Sekretaris Provinsi (Sekprov) Lampung Rachmat Abdullah. Tentu saja perjalanan RAPBD dari berbentuk dokumen usulan hingga menjadi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diiringi yel-yel dari para penolaknya dengan sebutan macam-macam, mulai dari cacat hukum, tidak prosedural, hingga ke

tidak sah. Ibarat pepatah, “anjing menggonggong kapila tetap berlalu”, sangat berlaku bagi mereka yang ikut membahas hingga menyetujui bersama Raperda RAPBD itu.

Setatus Raperda saat ini pun masih dalam kedudukan “disetujui bersama” antara Gubernur dan DPRD, belum sampai “penetapan” apalagi “pengesahan” seperti yang diberitakan berbagai media. Namun demikian, jalan ke arah penetapan terbuka lebar jika Mendagri dalam hasil evaluasinya mengindikasikan bahwa Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur (Rapergub) Penjabaran APBD itu tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mendahului persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD perihal APBD tersebut, dua kubu yang saling berseteru itu, kerap kali juga ke Jakarta dengan dalih konsultasi ke Mendagri. Dalam acara konsultasi itu, ternyata dua-duanya meminta dukungan kepada para pejabat yang dapat mereka temui, karena yang pasti Mendagri banyak sekali urusannya, sehingga susah sekali untuk menemui mereka. Menarik untuk disimak bahwa dalam konsultasi tersebut ternyata kedua kubu masing-masing meminta dukungan kepada para pejabat Depdagri untuk memperkuat posisi masing-masing. Materi dukungan yang dimintakan terakhir, konon kabarnya yang satu kubu minta untuk didukung memuluskan jalannya Raperda RAPBD menjadi Perda, dan kubu yang lainnya minta didukung untuk membatalkan Perda APBD. Padahal menurut pemberitaan media, sebagian besar pejabat yang berhasil mereka temui bukan orang yang dapat memberikan keputusan perihal dukungan yang mereka minta.

Menarik pula disimak bahwa kedatangan Ketua DPR-RI Agung Laksono untuk kali keduanya ke Lampung saat krisis politik ini sudah berlangsung. Kali pertama pada bulan puasa yang lalu dalam rangka meninjau kesiapan pelabuhan Bakauheni mengantisipasi pemudik lebaran, dan yang terakhir dalam rangka melantik Pengurus Pimpinan Kolektif Kosgoro Provinsi Lampung. Meski kedatangannya tidak berkaitan langsung dengan konflik yang ada di Lampung, namun sebagai petinggi DPP Golkar tentu saja ia berpihak pada kubu yang kontra gubernur. Hanya saja tema yang dibawa Agung sewaktu datang pertama dan kedua sama saja, yakni Pilkada ulang dan menunjuk Karteker Gubernur Lampung untuk mempersiapkannya. Soal nama tentu saja masih yang dulu-dulu juga, karena

sebelumnya pernah disebut media. Meski agak tidak “enak” dengan Gubernur saat ini, tetapi dengan alasan jabatan adalah amanah, pasti jabatan karteker itu akan diterimanya. Seperti kelepasan ngomong di salah satu media (26/1), Agung berkata: “kini dasar hukum Sjahroedin ZP sebagai Gubernur Lampung tinggal keputusan presiden (Kepres). Penyelesaian krisis di Lampung solusinya adalah Pilkada dipercepat dan menunjuk pejabat pengganti (karteker), katanya.

Terlepas dari itu semua, saat ini Raperda RAPBD yang telah disetujui bersama antara Gubernur dan DPRD serta Rapergub tentang Penjabaran APBD kini telah di tangan Mendagri (baca: Depdagri) untuk dievaluasi. Berdasarkan Pasal 185 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, hasil evaluasi akan disampaikan Mendagri paling lambat 15 hari sejak diterimanya rancangan tersebut. Jika kita berpatokan pada tanggal 26 Januari 2006 sebagai tanggal diterima Mendagri, maka paling lambat tanggal 10 Pebruari 2006 rancangan tersebut sudah diterima kembali oleh Gubernur. Apabila Mendagri menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur dapat menetapkannya menjadi Perda dan Pergub sesaat setelah diterimanya kembali. Artinya, paling lambat pada tanggal 10 Pebruari itu pula penetapan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD dapat dilakukan.

Mendagri melakukan evaluasi terhadap Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD berdasarkan dua hal pokok dan satu hal tambahan. Dua hal pokok tersebut mencakup apakah rancangan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan satu hal tambahan mencakup mengenai keterintegrasian rancangan tersebut dengan pembangunan nasional. Dikatakan dua hal pokok, karena yang menjadi pokok evaluasi oleh Mendagri adalah mengenai kedua macam persoalan itu. Dengan demikian, tidak ada lagi persoalan apakah pembahasan Perda RAPBD tersebut prosedural atau tidak dalam evaluasi oleh Mendagri. Karena logikanya, jika Raperda APBD tersebut telah sampai di tangan Mendagri, maka persoalan mengenai pembahasan sudah selesai (baca: final).

Evaluasi yang dilakukan Mendagri terhadap Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD dalam perspektih hukum administrasi negara (HAN) disebut

“*apriori control*” dalam rangka pengawasan preventif. *Apriori control* dilakukan dalam bentuk pengawasan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintahan maupun peraturan yang menjadi wewenangnya. Tujuan utama pengawasan jenis ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan. Sebagai contoh, pengeluaran suatu Perda yang keberlakuannya harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah atasan, yakni Mendagri untuk provinsi dan provinsi untuk kabupaten/kota.

Sebagai indikator (baca; alat uji) untuk menentukan apakah Raperda APBD dan Rapergub Penjabaran APBD tersebut bertentangan kepentingan umum atau tidak, harus dicermati Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32/2004. Pertama, apakah dengan penetapan rancangan tersebut berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat. Kedua, apakah dengan penetapan rancangan tersebut berakibat terganggunya pelayanan umum. Ketiga, apakah dengan penetapan rancangan tersebut berakibat terganggunya ketenteraman/ketertiban umum. Keempat, apakah dengan penetapan rancangan tersebut berakibat terjadinya kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Sebagai indikator untuk menentukan apakah rancangan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, adalah semua peraturan baik perundang-undangan maupun peraturan lain yang dijadikan dasar hukum penyusunan Raperda RAPBD Rapergub Penjabaran APBD. Pertama, peraturan perundang-undangan yang memuat dasar kewenangan pembuatan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD. Kedua, peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD. Selain peraturan perundang-undangan, rancangan tersebut harus diuji berdasarkan peraturan kebijakan (*beleidsregels/pseudowetgeving/policy rules*), karena peraturan semacam ini dalam konteks keuangan negara merupakan “*delegated legislation*” atau “*sub-delegated legislation*” dari peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan Penjelasan Pasal 185 ayat (1) UU No. 32/2004, maka tujuan evaluasi rancangan tersebut oleh Mendagri ada lima. Pertama, untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional. Kedua, untuk tercapainya keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur. Ketiga, untuk meneliti sejauhmana APBD Provinsi tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Keempat, untuk meneliti sejauhmana Perda APBD Provinsi tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kelima, untuk meneliti sejauhmana Perda APBD Provinsi tidak bertentangan dengan Perda yang lainnya.

Berdasarkan Pasal 185 ayat (4) UU No. 32/2004, jika Mendagri menyatakan hasil evaluasi rancangan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur dan DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari setelah diterimanya hasil evaluasi tersebut. Hasil penyempurnaan ini bersifat final, sehingga tidak perlu dikembalikan lagi ke Mendagri untuk dievaluasi lagi. Dengan demikian, berdasarkan logika di atas maka paling lambat tanggal 17 Pebruari 2006, Gubernur dapat menetapkan Raperda RAPBD dan Rapergub Penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD.

Berdasarkan Pasal 145 ayat (1) UU No. 32/2004, paling lama tujuh hari setelah ditetapkan, Perda harus disampaikan kembali ke Pemerintah (baca: Mendagri). Maksud penyampaian ini adalah sesuai dengan Pasal 185 ayat (5) UU No. 32/2004, Mendagri ingin melihat apakah hasil evaluasi yang telah dilakukannya ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD. Jika tidak maka Mendagri akan membatalkan Perda dan Pergub dimaksud dan sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Mengenai kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda ternyata menimbulkan penafsiran yang berbeda (*debatable*) di antara para pejabat Depdagri sendiri. Hal ini terjadi karena sebagian besar mereka hanya membaca ketentuan yang terdapat dalam Pasal 185 ayat (5) UU No. 32/2004 itu saja. Padahal mengenai pembatalan ini seharusnya merujuk ke pasal yang lain, seperti Pasal 145 ayat (2) dan (3) UU No. 32/2004. Hal inilah yang menjadikan beberapa pejabat Depdagri yang diwawancara media menjadi beda pendapat perihal kewenangan Mendagri dalam membatalkan Perda.

Berdasarkan Pasal 145 ayat (2) UU No. 32/2004, Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Pemerintah sesuai dengan Pasal 1 angka (1) adalah Presiden RI yang memegang pemerintahan negara sebagaimana dimaksud UUD 1945. Pasal 145 ayat (3) menyatakan bahwa keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa sesungguhnya yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden, dan bukan Mendagri. Itu artinya karena kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda dalam undang-undang ini merupakan kewenangan semu. Kewenangan tersebut hanya bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) karena itu kewenangan tersebut tidak bisa dijalankan. Untuk menjalankannya diperlukan kewenangan yang bersifat administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) dan dalam undang-undang ini kewenangan tersebut dibebankan pada pundak Presiden. Itulah sebabnya, sejak berlakunya UU No. 32/2004 belum ada Perda APBD yang dibatalkan, karena Mendagri tampaknya agak gamang untuk berbuat itu. Jangankan Perda APBD, Perda Pajak dan Retribusi Daerah pun belum ada yang dibatalkan berdasarkan UU No. 32/2004 ini.

Andaikata Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD ternyata dibatalkan oleh Presiden, maka Gubernur dapat mengajukan keberatan. Dalam persepektif HAN keberatan dapat diajukan kepada Presiden sebagai penerbit Perpres pembatalan itu. Tetapi sudah biasa terjadi di Indonesia jarang sekali pejabat yang mengeluarkan keputusan/ketetapan mengenai sesuatu, akan dengan ikhlas (*legowo*) membatalkan atau mencabutnya kembali. Alasannya, yang dapat dipertanggungjawabkan adalah bahwa terdapat suatu asas dalam HAN yang menyatakan “meniadakan akibat suatu keputusan yang batal”, meskipun keputusan tersebut juga mencabut keputusan yang lain. Itu juga yang perlu dipertimbangkan jika Presiden membatalkan Perda APBD, karena akan sangat bisa berakibat menyengsarakan sekitar tujuh juta rakyat Lampung yang seharusnya mendapatkan kenikmatan dengan berjalannya pembangunan di daerah ini. Alasan lain, tidak dicabutnya keputusan/ketetapan yang telah dikeluarkan oleh para pejabat di Indonesia, karena mereka takut “kehilangan muka”.

Berdasarkan Pasal 145 ayat (5) UU No. 32/2004, jika Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda yang dikeluarkan Presiden dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka Gubernur dapat mengajukan keberatan (*uji materiil/judicial review*) kepada Mahkamah Agung. Dan ini pasti akan memakan waktu yang lama, sehingga tahun anggaran 2006 sudah berjalan separuhnya.

Yang perlu diperhatikan adalah bahwa pembatalan Perda APBD dan Pergub Penjabaran APBD dilakukan dalam rangka *aposteriori control* (pengawasan represif)

yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah. Pengawasan jenis ini menitikberatkan tujuannya yang bersifat korektif dan memulihkan (*recovery*) suatu tindakan yang keliru. Logikanya pembatalan ini tidak akan terjadi, karena telah terlebih dahulu dilakukan pengawasan preventif (*control apriori*) ketika Perda dan Pergub masih berstatus rancangan.

Dengan demikian, dapat diduga bahwa penyelesaian konflik Lampung masih akan menempuh perjalanan panjang dan melelahkan. Rakyat tak begitu peduli dengan konflik ini, bagi mereka yang penting cukup makan, cukup sandang, dan dapat beristirahat dengan tenang. Hanyalah waktu yang dapat menjawab itu semua, dan waktulah yang akan memperlihatkan kepada kita bagaimana akhir dari konflik ini. Percaya atau tidak nanti akan terbukti siapa yang sesungguhnya pejuang atau pecundang.

## **BAB 4**

# **IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BAGI CALON KEPALA DAERAH: BUAH UPAYA PENCARI KEADILAN DARI LAMPUNG**

## BAGIAN I

### REVISI UU NO. 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH BERAKIBAT TIDAK ADIL DAN DISKRIMINATIF

Pada tanggal 1 April 2008 yang lalu, DPR telah menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara konstitusional RUU ini akan disahkan Presiden pada tanggal 1 Mei 2008 mendatang, karena jika tidak, maka dengan sendirinya RUU ini akan sah menjadi undang-undang dan Presiden wajib mengundangkannya dalam Lembaran Negara RI. RUU ini mengandung kontroversi, terutama yang berkaitan dengan pencalonan kembali kepala daerah atau wakil kepala daerah yang sedang menjabat (*incumbent*) berakibat tidak adil dan diskriminatif. Ketidakadilan tersebut dapat dilihat berdasarkan Pasal 58 huruf q, *incumbent* harus mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya. Meskipun ketentuan pasal ini seperti tidak berpengaruh apapun terhadap *incumbent* yang ingin mencalonkan diri atau dicalonkan pada jabatan yang sama periode berikutnya. Namun jika diteliti secara seksama, pasal ini memunculkan berbagai akibat hukum bagi *incumbent* yang ingin mencalonkan diri pada “jabatan yang sama atau jabatan yang berbeda pada daerah sendiri”, dan/atau pada “jabatan yang berbeda pada daerah sendiri maupun di daerah yang lain”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, *incumbent* yang harus mundur dari jabatannya terbagi atas lima golongan. Pertama, kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau di daerah lain. Kedua, wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau di daerah lain. Ketiga, wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi wakil kepala daerah di daerah sendiri atau di daerah lain. Keempat, bupati atau walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur dan wakil gubernur. Kelima, wakil bupati atau wakil walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur atau wakil gubernur.

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa bupati atau walikota dan wakil bupati atau wakil walikota dimungkinkan mencalonkan diri sebagai gubernur atau wakil gubernur, namun terdapat kekosongan penjelasan mengenai kepada siapa dan kapan surat pengunduran dirinya harus diserahkan. Secara sederhana, yang dijelaskan adalah pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur yang ingin mencalonkan diri sebagai gubernur dan wakil gubernur, serta pengunduran diri bupati/wakil bupati dan walikota/walikota yang selanjutnya ingin mencalonkan diri sebagai calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Pertama, pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Mendagri atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Provinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur. Kedua, pengunduran diri bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Mendagri, sedangkan keputusan Mendagri tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU kabupaten/kota selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota.

Persoalan penting lainnya, yang belum diatur dalam RUU dan mungkin akan diatur dalam peraturan pemerintah (PP), adalah berkaitan dengan jangka waktu pengunduran diri *incumbent*, yakni mengenai kapan harus dilakukan serah terima jabatan kepada pejabat pengganti jika *incumbent* mengundurkan diri. Mengingat pengganti *incumbent*, baru dilantik dalam waktu yang relatif lama setelah calon kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut ditetapkan. Ini berarti, kepala daerah atau wakil kepala daerah *incumbent* masih aktif menjabat sampai dilantiknya kepala daerah atau wakil kepala daerah pengganti (baru).

Revisi kedua UU No. 32/2004 ini, mengandung berbagai ketentuan yang berakibat tidak adil dan diskriminatif bagi calon *incumbent* dibandingkan dengan calon yang bukan *incumbent*. Ini dibuktikan antara lain dari ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf f menyatakan bahwa: “surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri

dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Meskipun tidak fokus ketentuan ini ditujukan kepada calon yang berasal dari mana, tetapi sebagai contoh, seorang direktur perusahaan swasta atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) atau jabatan lain di luar jabatan negeri, cukup hanya membuat surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri jika terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah, sedangkan *incumbent* sudah harus mundur ketika dinyatakan sebagai calon. Ketentuan ini bertentangan dengan asas *uniformity* yang mengharuskan perlakuan yang sama kepada setiap orang.

Begitu pula, Pasal 59 ayat (5) huruf g menyatakan bahwa: “surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil (PNS), anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan anggota Kepolisian RI”. Pengertian jabatan negeri berdasarkan penjelasan pasal ini, adalah jabatan struktural dan fungsional bagi PNS. Oleh sebab itu, pemberlakuan pasal ini berimplikasi tidak adil karena semua jabatan yang ada pada PNS harus dilepas jika yang bersangkutan ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Ketimpangan ini timbul, jika dibandingkan dengan seorang anggota DPR, DPD, maupun DPRD yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah, karena mereka hanya diwajibkan untuk memberitahukan kepada pimpinannya perihal pencalonan tersebut. Sesuai dengan Pasal 59 ayat (5) huruf i: ”surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa RUU ini menganut sistem *supremacy legislative* atau *legislative super body* seperti halnya UUD 1945 pascaperubahan.

Selanjutnya, Pasal 59 ayat (5) huruf h menyatakan bahwa: “surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya. Berkaitan dengan ini, terdapat dua pembedaan perlakuan dibandingkan dengan *incumbent*. Pertama, seorang yang menjabat pimpinan DPRD cukup hanya membuat surat pernyataan tidak aktif jika dinyatakan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah di daerah sendiri. Kedua, tidak perlu membuat surat pernyataan tidak aktif jika menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah di luar daerah sendiri. Artinya, meski tidak terpilih

menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah, yang bersangkutan tidak perlu khawatir akan kehilangan jabatan yang disandanginya. Ketentuan ini menegaskan, bahwa undang-undang revisi ini menganut *supremacy legislative* alias *legislative super body* dan ketentuan ini bertentangan dengan asas *universality*, karena mengklasifikasikan antarcalon kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Dengan berkaca pada rencana pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Kabupaten Lampung Utara pada tanggal 3 September 2008 mendatang, akan sangat jelas terlihat bahwa ketentuan ini bertentangan dengan asas *uniformity* maupun asas *universality*. Disebabkan bupatinya sudah dua periode menjabat, maka para kandidat yang ingin bersaing memperebutkan jabatan bupati, meski belum tentu benar, tetapi rumor yang beredar adalah terdiri dari seorang wakil bupati saat ini (*incumbent*), seorang yang sedang menjabat sekretaris daerah kabupaten (Sekdakab), seorang yang sedang menjabat kepala dinas, dan seorang lagi yang sedang menjabat ketua DPRD. Berdasarkan ketentuan dalam revisi undang-undang No. 32/2004, sudah pasti bahwa wakil bupati harus mundur dari jabatannya dan mengosongkan ruang kerjanya, karena memang berasal dari pengusaha, Sekdakab mundur dari jabatannya, karena jabatan tersebut merupakan jabatan negeri sesuai ketentuan undang-undang, tetapi tetap sebagai PNS, kepala dinas mundur dari jabatannya karena alasan yang sama dan juga tetap sebagai PNS, sedangkan yang membuat tidak adil adalah ketua DPRD, karena berdasarkan ketentuan undang-undang, cuma membuat surat pernyataan non aktif dari jabatannya, dan jika tidak terpilih menjadi kepala daerah, maka ia akan kembali menduduki kursi yang ia tinggalkan untuk sementara waktu.

Berbagai perbedaan perlakuan terhadap para calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah tersebut, terutama antara *incumbent* dan calon lainnya, membuktikan bahwa ketentuan dalam RUU perubahan kedua UU No. 32/2004 ini bersifat tidak adil dan diskriminatif. Dengan demikian, ketentuan tersebut bertentangan dengan beberapa asas yang tergabung dalam asas-asas pemerintahan yang layak (*principle of good administration/algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Pertama, bertentangan dengan asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*) karena memberlakukan tidak adil dan tidak wajar antara calon *incumbent* dan bukan *incumbent*. Kedua, bertentangan dengan asas permainan yang layak (*principle of fair play/het beginselen van fair*

*play*) karena sudah curang dalam memberlakukan calon *incumbent*. Ketiga, bertentangan asas persamaan (*principle of equality/gelijkheidbeginsel*) karena diskriminatif terhadap calon *incumbent*.

Berkaitan dengan Pilgub Lampung yang direncanakan pada tanggal 3 September 2008, Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. sebagai calon *incumbent* sudah pasti banyak dirugikan dengan disahkannya RUU ini pada 1 Mei mendatang oleh Presiden. Kerugian tersebut akan bertambah besar manakala yang bersangkutan diharuskan mundur dari jabatannya ketika mencalonkan diri sebagai gubernur periode mendatang. Alasannya, hanya karena perintah undang-undang (*wettelijk*) semata, maka jabatan yang bersangkutan yang seharusnya lima tahun berdasarkan ketentuan yang berlaku, akan berkurang menjadi empat tahun. Jika hal ini menjadi kenyataan, maka pepatah lama “sudah jatuh, tertimpa tangga pula”, akan mendera yang bersangkutan dan *incumbent* yang lain. Menjadi “jatuh” (sakit) karena diperlakukan tidak adil, “tertimpa tangga” (menyakitkan) karena jabatannya dikurangi setahun.

Berdasarkan beberapa fakta kerugian bagi *incumbent* tersebut, maka perlu dicarikan jalan keluar untuk mengatasinya. Sesuai dengan asas keadilan, asas permainan yang layak, dan asas persamaan, maka Presiden harus melaksanakan asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*) untuk memperkecil kerugian para calon *incumbent* ini. Implementasinya, adalah dengan membuat peraturan pemerintah (PP) yang mengatur suatu masa peralihan pemberlakuan antara ketentuan yang lama dengan ketentuan yang baru. Sebaiknya, *incumbent* yang menjalani Pilkada dipercepat sesuai dengan perintah undang-undang, sangat wajar jika diberlakukan PP yang lama, yakni hanya menjalani cuti selama kampanye atau cuti paling lama tiga bulan sejak ditetapkan menjadi calon sampai pemilihan selesai.

Pemotongan masa jabatan menjadi empat tahun dengan alasan apapun, sangat bertentangan dengan tatanan penyelenggaraan negara yang konstitusional. Apalagi jumlah *incumbent* yang dilakukan pemotongan tersebut tidak banyak, hanya satu dari 33 gubernur yang ada dan beberapa bupati/walikota, sehingga tidak adil, tidak *fair*, dan diskriminatif. Meskipun, dimungkinkan bagi para *incumbent* yang dirugikan ini untuk melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi guna mempertahankan

hak konstitusionalnya, tetapi ada baiknya Presiden melaksanakan asas bertindak cermat (*principle of carefulness*) untuk menanggapi kasus ini. Sayogyanya, Presiden secara preventif mengantisipasi situasi ini dengan menerbitkan PP yang tidak merugikan pihak-pihak terutama *incumbent* yang ingin mencalonkan kembali pada jabatan semula.

## BAGIAN II

### IMPLIKASI PUTUSAN MK TERHADAP CALON KEPALA DAERAH *INCUMBENT*

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 17/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 yang dibacakan dalam sidang MK tanggal 4 Agustus lalu, membuat geger jagat perpolitikan nasional. Faktanya, putusan tersebut membatalkan Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 yang mewajibkan kepala daerah yang sedang menjabat (*incumbent*) untuk mengundurkan diri, jika mencalonkan kembali untuk jabatan yang sama baik di dalam maupun di luar daerahnya.

Putusan MK tersebut adalah mengabulkan sebagian permohonan Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. (Gubernur Lampung Terganti), yang menyatakan dua hal. Pertama, Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2008 No. 59, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4844) bertentangan dengan UUD 1945. Kedua, Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2008 No. 59, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4844) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan MK tersebut diambil berdasarkan dua konklusi (simpulan pendapat). Simpulan pertama, bahwa syarat pengunduran diri bagi calon *incumbent* sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah [vide Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara [vide Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Timbulnya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) tersebut, karena Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang masa jabatan selama 5 (lima) tahun

terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Dikatakan sekaligus menimbulkan perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara sebagaimana diatur Pasal 59 ayat (5) UU 32/2004, karena memang menimbulkan perlakuan yang berbeda. Pertama, surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari PNS, anggota TNI, dan anggota Polri. Ketiga, surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya. Keempat, surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) dan perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Simpulan ini penting, karena merupakan jalan masuk dalam mengambil putusan yang tegas dan tepat oleh hakim konstitusi, tanggal 4 Agustus lalu.

Simpulan kedua, bahwa selain itu, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar-sesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) sehingga permohonan Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan. Hal itu berarti hakim konstitusi bersepakat dengan apa yang didalilkan oleh ahli Pemohon, yakni Dr. Taufiqurrahman Syahuri, S.H., M.H. (dosen Bagian Hukum Tata Negara Universitas Bengkulu) dan Dr. Yuswanto, S.H., M.H. (dosen Bagian Hukum Administrasi Negara Universitas Lampung).

Taufiqurrahman Syahuri berpendapat bahwa pada pokoknya menyatakan apa yang terdapat pada Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 dan Pasal 58 huruf q UU 12/2008

adalah tidak sesuai dengan kelaziman. Aturan peralihan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan merugikan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2009. Tanpa ada kesalahan dari kepala daerah yang bersangkutan, masa jabatannya harus dikurangi dari lima tahun yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Aturan peralihan seharusnya tidak merugikan mereka yang terkena aturan tersebut. Terlebih lagi, pengunduran diri yang harus dilakukan oleh kepala daerah yang akan mencalonkan kembali tidak dapat dicabut (vide Pasal 58 huruf q UU 12/2008).

Yuswanto berpendapat bahwa Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 dan Pasal 58 huruf q UU 12/2008 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum (*principle of legal certainty*) dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana disebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf h UU 10/2004 bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Pemilihan Gubernur Lampung yang diselenggarakan berdasarkan UU 32/2004 tetapi proses pelaksanaannya didasarkan UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan tidak sama kepada calon *incumbent*. Calon *incumbent* tidak perlu mengundurkan diri ketika mencalonkan dan cukup hanya cuti di luar tanggungan negara. Materi Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 seharusnya lebih tepat berada pada obyek yang diatur dan bukan pada ketentuan peralihan. Ketentuan bahwa calon *incumbent* harus mengundurkan diri hanya berlaku untuk jabatan kepala daerah dan tidak terdapat ketentuan yang sama untuk Presiden dan Wakil Presiden, sehingga menurut ahli telah timbul perlakuan yang tidak sama.

### **Bukan Karena Berlaku Surut**

Putusan MK Nomor 17/PUU-VI/2008 tersebut telah menimbulkan kontroversi di kalangan pakar hukum (terutama praktisi) mengenai waktu mulai berlakunya. Tidak sedikit mereka yang berpendapat bahwa hukum tidak berlaku surut, padahal yang sesungguhnya tidak berlaku surut itu, bukan hukum melainkan undang-undang. Meski demikian, dalam keadaan tertentu dan dengan alasan yang sangat *emergency*, undang-undang pun dapat saja dibuat berlaku surut. Bahkan sejumlah undang-undang yang berlaku di Indonesia, memuat pasal-pasal tertentu yang normanya berlaku surut. Misal, UU 32/2004 memiliki satu pasal yang

normanya berlaku surut, yakni yang mengatur mengenai pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat.

Peraturan kebijakan (*beleidsregels, pseudowetgeving, policy rules*) baik yang bersifat menetapkan (*beschikking*) maupun yang bersifat mengatur (*regeling*) merupakan ketentuan yang selalu berlaku surut. Sebagai contoh, surat keputusan (SK) pengangkatan PNS senantiasa berlaku surut. Seumpama SK tersebut diterbitkan pada bulan Oktober tahun bersangkutan, maka PNS yang dimaksud diangkat terhitung mulai bulan April tahun yang sama, atau jika SK tersebut diterbitkan pada bulan April tahun yang bersangkutan, maka PNS yang dimaksud diangkat terhitung bulan Oktober tahun sebelumnya. Begitu pula, sistem pembayaran gaji dan kenaikan pangkatnya selalu saja berlaku surut.

Dalam bidang keuangan negara banyak sekali contohnya bahwa ketentuan tersebut berlaku surut. Pertama, jika terdapat ganjaran dari pekerjaan yang tidak dapat dibayarkan pada tahun berjalan karena ketiadaan anggaran, maka ganjaran tersebut dapat dibayarkan pada tahun berikutnya. Kedua, pada pekerjaan yang bersifat *multi-years*, dapat saja diatur baik berkaitan dengan kontinuitas pekerjaan maupun pembayarannya setiap tahun secara berkesinambungan. Dan itu artinya, ketentuan tersebut berlaku surut.

Putusan pengadilan agama yang berkaitan dengan *isbath* nikah adalah berlaku surut. Seseorang yang sudah menikah puluhan tahun lalu, tapi tidak memiliki surat nikah dengan alasan tertentu dapat diberikan surat nikah baru atas putusan pengadilan, dan ini pun berlaku surut. Artinya, yang tidak berlaku surut hanyalah undang-undang, sedangkan hukum bukanlah undang-undang, karena apa yang benar menurut undang-undang belum tentu benar pula menurut hukum, dan begitu sebaliknya. Penerapan hukum secara berlaku surut diperlukan sebagai cara memulihkan dan menegakkan keadilan atas berbagai tindakan yang sangat merugikan atau melukai secara mendalam rasa keadilan dan kemanusiaan.

Berkaitan dengan putusan MK atas pengujian terhadap undang-undang, dikenal dua bentuk keberlakuannya. Pertama, berlaku tidak langsung, jika saat putusan tersebut diucapkan tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai obyek yang diputuskan itu. Misal, putusan MK mengenai diperbolehkannya calon perseorangan (*independent*) untuk ikut pemilihan kepala daerah (Pilkada). Ketika putusan itu

diucapkan, tidak ada satu ketentuan pun yang mengatur mengenai calon *independent* tersebut, maka keberlakuan putusan tersebut tidak langsung, karena harus menunggu aturan yang baru berkaitan dengan itu. Kedua, berlaku langsung, jika saat keputusan tersebut diucapkan terdapat ketentuan yang mengatur mengenai obyek yang diputuskan. Contohnya, putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 ini, karena ketika calon *incumbent* dinyatakan tidak perlu mundur, maka ketentuan lama yang mewajibkan *incumbent* cuti di luar tanggungan negara dapat serta merta berlaku kembali.

### **Seharusnya Sikap Pemerintah**

Karena putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 langsung berlaku, maka pemerintah harus segera melaksanakannya. Putusan tersebut harus ditindaklanjuti dengan membuat Peraturan Pemerintah (PP) atau setidaknya Peraturan Presiden (Perpres) untuk menindaklanjutinya. Surat Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 188.2/2302/SJ tanggal 7 Agustus yang menindaklanjuti putusan MK tersebut adalah salah. Mendagri melakukan tindakan *detournement de pouvoir* (melampaui kewenangannya) jika menindaklanjuti putusan MK dengan mengeluarkan surat seperti itu. Padahal untuk menindaklanjuti putusan MK tersebut, seharusnya dilakukan pemerintah dengan menerbitkan PP atau sekurang-kurangnya Perpres. Tindakan ceroboh yang sama pernah dilakukan Mendagri ketika menindaklanjuti keberlakuan UU 12/2008 beberapa waktu lalu dengan mengeluarkan surat No. 188.2/1189/SJ tanggal 7 Mei 2008, padahal karena menindaklanjuti undang-undang, maka pemerintah setidaknya harus menerbitkan PP atau Perpres pula.

Surat Mendagri sebagai tindak lanjut putusan MK ini bersifat sangat tidak adil dan tidak berkepastian hukum. Karena, dari 85 kepala daerah yang sudah mundur, 68 di antaranya tetap harus mundur karena sudah mendaftar sebagai calon kepala daerah sebelum 4 Agustus, sedangkan 17 sisanya tidak terkena ketentuan itu. Ini terjadi karena ketidaktahuan Mendagri mengenai hukum administrasi negara (HAN), padahal dari segi HAN, mereka yang tetap mundur tersebut jika memang apa yang dilakukannya sudah final (selesai). Tindakan Mendagri seperti itu adalah *willekeur*, karena telah sewenang-wenang memberlakukan *incumbent* secara tidak adil dan tidak berkepastian hukum.

Untuk melihat apakah tindakan hukum yang dilakukan para *incumbent* tersebut bersifat final, maka dapat dilihat berdasarkan dua hal. Pertama, jika pada tanggal 4 Agustus tersebut masa jabatan *incumbent* bersangkutan memang sudah berakhir, sehingga tidak memiliki implikasi hukum apa pun baginya atas putusan MK itu. Kedua, jika pada tanggal 4 Agustus tersebut proses penyelenggaraan Pilkada yang diikuti oleh *incumbent* bersangkutan telah berakhir dan telah ditetapkan kepala daerah terpilih, sehingga tidak punya implikasi hukum apapun baginya atas putusan MK tersebut. Sebab itu, demi keadilan dan kepastian hukum, maka 85 orang tersebut harus dipulihkan kedudukan dan martabatnya sebagai kepala daerah kembali untuk memenuhi masa jabatannya selama lima tahun.

Ateng Syafrudin (1991) dalam pidato pengukuhan guru besarnya, berpendapat bahwa berdasarkan asas kepastian hukum, seseorang yang dirugikan dapat dipulihkan haknya dengan empat cara. Pertama, asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat. Kedua, penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan. Ketiga, penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberi keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru. Keempat, penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

Selain alasan itu, terdapat dua alasan untuk memperkuat tindakan pemerintah untuk mengaktifkan kembali 68 kepala daerah yang telah mundur sebelum 4 Agustus lalu. Pertama, landasan hukum untuk mereka mundur menjadi tidak ada manakala MK membacakan putusannya pada tanggal 4 Agustus lalu, sehingga Kepres pengangkatan kepala daerah pengganti (Gubernur, Bupati/Walikota) menjadi gugur kekuatan hukumnya mengikatnya akibat landasannya yang hilang. Kedua, lazimnya dalam suatu keputusan (Kepres, dll) terdapat klausula peninjauan kembali oleh yang membuatnya manakala di kemudian hari terjadi hal-hal yang berimplikasi hukum dapat menyebabkan keputusan tersebut kehilangan daya mengikatnya secara hukum,

sehingga keputusan tersebut harus ditinjau kembali, dan mereka yang dirugikan oleh keputusan tersebut, harus dipulihkan haknya.

Pemerintah harus memikirkan, setidaknya-tidaknya Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. selaku pemohon yang dikabulkan oleh MK, tentu harus dipulihkan kedudukan dan martabatnya sebagai kepala daerah. Ibarat seorang yang telah dijatuhi hukum mati, tapi karena mengajukan grasi dan dikabulkan, maka hukuman matinya menjadi tidak ada. Begitu pula dalam hal permohonan *judicial review* Pasal 58 huruf q UU 12/2008 ini, akan sangat naif makakala pemohon dikabulkan tapi kedudukannya tidak dipulihkan, sehingga orang lain yang diuntungkan. Sekali lagi, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 baik norma maupun akibat hukumnya tetap berlaku hingga tanggal 4 Agustus 2008, sesudahnya tidak berlaku lagi, sehingga mereka yang masih dirugikan setelah tanggal itu, harus dipulihkan kembali. Artinya, jika Kepres telah terlanjur diterbitkan yang berakibat menjadikan mereka selaku kepala daerah terganti, maka Kepres bersangkutan harus dicabut dengan memberlakukan Kepres atas pengangkatan mereka semula. Pemerintah harus bertindak cermat (*carefullness*) dalam menanggapi pengharapan yang wajar (*meeting raised expectation*) dari mereka yang terzalimi, untuk menegakkan keadilan dan kepastian hukum di republik ini.

### BAGIAN III

#### PEMERINTAHAN DESPOTIS

Montesquieu dalam bukunya “*The Spirit of the Laws*”, membagi tiga jenis pemerintahan, yaitu: republik, monarki, dan despotis (sewenang-wenang). Republik diartikan sebagai pemerintahan yang tubuhnya, atau sebagian rakyatnya, memiliki kekuasaan tertinggi. Monarki diartikan sebagai pemerintahan yang diperintah oleh satu orang berdasarkan hukum-hukum yang pasti dan tetap. Sedang Despotis, diartikan sebagai pemerintahan yang diperintah oleh satu orang (organ) yang menentukan serta mengatur segala sesuatu berdasarkan kemauannya dan perubahan pikirannya sendiri.

Meski terdapat tiga jenis pemerintahan, namun sesuai judul, tulisan ini hanya mengupas pemerintahan despotis berkaitan dengan penerapan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hokum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dengan Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008 tanggal 4 Agustus 2008. Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 ini, sebelumnya telah menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) bagi kepala daerah (*incumbent*) yang ingin maju kembali dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada), dan sekaligus perlakuan tidak sama (*unequal treatment*) terhadap sesama pejabat negara, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 mengatur bahwa: “mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya”. Penjelasan ketentuan ini terdiri dari tiga bagian. Pertama, pengunduran diri dari jabatannya berlaku bagi: (a) kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain; (b) wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain; (c) wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi wakil kepala daerah di daerah sendiri atau daerah lain; (d) bupati atau walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur atau wakil gubernur; dan (e) wakil bupati atau wakil

walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur atau wakil gubernur.

Kedua, pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Provinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon gubernur dan wakil gubernur. Ketiga, pengunduran diri bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Mendagri, sedangkan keputusan Mendagri tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU kabupaten/kota selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota.

Pertanyaan pertama adalah: siapa yang bertindak sebagai despotis berkaitan dengan penetapan UU No. 12/2008 ini ? Jawabannya, tentu saja sang pembuat undang-undang, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Karena, Pasal 20 Perubahan Pertama UUD 1945 menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ternyata undang-undang ini, khususnya Pasal 58 huruf q, bersifat tidak adil, curang, dan diskriminatif. Tidak adil, karena calon selain *incumbent* (dunia usaha, dll), hanya menyatakan kesanggupan mundur dari jabatannya jika terpilih dalam Pilkada. Pasal 59 ayat (5) huruf f, mengatur bahwa: "surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Ketentuan ini bertentangan dengan asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*) yang merupakan bagian dari asas-asas pemerintahan yang layak (*principle of good administration/algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Dikatakan curang, karena memberlakukan *incumbent* tidak "fair" baik terhadap pimpinan DPRD maupun anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan DPRD, yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Pasal 59 ayat (5) huruf h mengatur bahwa: "surat pernyataan tidak aktif dari

jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya”. Artinya, jika yang bersangkutan mencalonkan diri di daerahnya sendiri, cukup hanya membuat surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya, sedang jika mencalonkan di daerah lain, tidak perlu membuat surat pernyataan non aktif. Nikmatnya pula, jika yang bersangkutan tidak terpilih, maka jabatan sebagai pimpinan DPRD akan ia raih kembali.

Begitu juga anggota DPRD, DPD, dan DPRD, sama sekali tidak dibebani untuk mundur dari jabatannya jika akan mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah. Pasal 59 ayat (5) huruf i, mengatur bahwa: ”surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Artinya, mereka yang menyandang jabatan anggota DPR, DPD, maupun DPRD, tidak perlu mundur dari jabatannya jika mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah, melainkan hanya membuat surat pemberitahuan saja kepada pimpinan mereka masing-masing. Berdasarkan ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf i dan juga huruf h ini, merupakan perlakuan curang yang luar biasa terhadap *incumbent*. Ketentuan ini bertentangan dengan asas permainan yang layak (*principle of fair play/het beginselen van fair play*) dalam asas-asas pemerintahan yang layak.

Di jagat hukum Indonesia ini, kita hanya mengenal *incumbent* kepala daerah/wakil kepala daerah yang harus mundur jika mencalonkan diri dalam Pilkada. Sebab itu, kita tidak pernah mendengar adanya *incumbent* Presiden/Wakil Presiden yang harus mundur jika mencalonkan diri dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Pasal 6 huruf n UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mengatur: “belum pernah menjabat Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”. Tidak ada satu ayat pun dalam UU No. 23/2003 yang mengatur keharusan *incumbent* mundur dalam Pilpres. Dengan demikian, *incumbent* yang mencalonkan kembali menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah diperlakukan tidak sama dengan *incumbent* yang mencalonkan kembali menjadi Presiden atau Wakil Presiden. Sehingga, ketentuan Pasal 58 huruf q yang mewajibkan *incumbent* mundur jika mencalonkan diri menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah berkaitan dengan perbedaan

perlakuan (diskriminatif) ini tidak sesuai dengan asas persamaan (*principle of equality/gelijkheid beginsel*).

Di Indonesia ini, terdapat satu dari 33 gubernur dan sekitar 30 bupati/walikota yang sangat dirugikan berkaitan dengan berlakunya Pasal 58 huruf q tersebut. Pasal 233 ayat (2) UU No. 32/2004, mengatur: “kepala daerah, yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang pada bulan Desember 2008”. Artinya, jika para kepala daerah tersebut mengikuti Pilkada untuk jabatan yang kedua, maka masa jabatannya terpotong menjadi empat dari seharusnya lima tahun, karena kewajiban untuk mundur sebagai calon *incumbent*. Perampasan jabatan karena undang-undang ini, merupakan puncak kezaliman terhadap mereka, karena mereka tidak mempunyai kepastian hukum atas jabatan yang mereka sandang. Ketentuan ini bertentangan dengan asas kepastian hukum (*principle of legal security*) dalam asas-asas pemerintahan yang layak.

Akan semakin tidak pasti bagi mereka ini, karena terdapat frase dalam Penjelasan Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008, yang berbunyi “surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali”. Artinya, jika *incumbent* sudah membuat surat pernyataan mundur dan surat tersebut tidak dapat ditarik kembali, maka celakalah mereka yang karena sebab tertentu, sehingga tidak ditetapkan sebagai calon kepala daerah definitif. Sebab itu, seharusnya ketentuan mundur ini berlaku, jika yang bersangkutan sudah ditetapkan sebagai calon, meski itu tetap tidak adil, curang, diskriminatif, dan tidak berkepastian hukum.

Berdasarkan perlakuan seperti itu, maka Drs. Sjachroedin Z.P. selaku *incumbent* telah menguji (*judicial review*) Pasal 58 huruf q tersebut terhadap UUD 1945 kepada yang terhormat Mahkamah Konstitusi. Setidak-tidaknya ada dua pasal UUD 1945 yang dilanggar oleh Pasal 58 huruf q tersebut. Pertama, Pasal 28D ayat (1), “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Kedua, Pasal 28I ayat (2), “setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Pengujian ini penting sebagai pembelajaran kita bersama,

untuk menghindari sikap despotis dari sang pembuat undang-undang yang membuat carut-marut hukum di republik tercinta ini, yang hasilnya telah disebutkan di atas.

Anehnya pula, Mendagri menjadi ikut-ikutan bersikap despotis dalam menindaklanjuti Pasal 58 huruf q ini. Ini terbukti, dari format surat pernyataan pengunduran diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai lampiran surat Mendagri No. 188.2/1189/SJ perihal Tindak Lanjut Undang-Undang No. 12/2008 tanggal 7 Mei 2008, yang ditujukan kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan Ketua DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Terdapat frase yang berbunyi: “menyatakan mengundurkan diri dari jabatan sebagai Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Walikota/Wakil Walikota, sejak saya mendaftarkan diri/didaftarkan sebagai pasangan calon”, dan seterusnya. Hal ini bertentangan dengan penjelasan Pasal 58 huruf q, khususnya dalam frase: “sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Provinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai gubernur atau wakil gubernur”. Artinya, pada saat ditetapkan sebagai calon itulah, yang bersangkutan harus mundur karena Kepres pemberhentiannya telah disampaikan.

Untuk kasus gubernur Lampung, Drs. Sjachroedin ZP, S.H., karena ia mendaftarkan diri ke KPU Provinsi pada tanggal 28 Mei 2008 sesuai dengan surat permohonan mundurnya ke Mendagri, maka Mendagri menyatakan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai gubernur sejak tanggal itu. Hal ini dibuktikan dengan surat persetujuan Mendagri No. 121.18/1343/SJ, pada point 2b tertulis: “sejak didaftarkan sebagai pasangan calon Gubernur Lampung tanggal 28 Mei 2008 tidak lagi berkedudukan sebagai Gubernur Lampung”. Surat Mendagri, apapun bentuknya, tidak mungkin dapat mengesampingkan Kepres. Karena yang bersangkutan menjadi Gubernur ditetapkan dengan Kepres, maka pemberhentiannya pun harus dengan Kepres pula.

Dan seperti tidak beretika, Mendagri melalui monogram No. 121.18/1342/SJ tanggal 23 Mei 2008, memerintahkan kepada Wakil Gubernur Lampung, Drs. Syamsurya Ryacudu, untuk melaksanakan tugas sehari-hari gubernur Lampung sejak tanggal 28 Mei 2008. Dalam konteks ini, apa salahnya Mendagri memanggil Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung ke Jakarta untuk menjelaskan hal itu, atau

setidak-tidaknya mengutus wakil ke Lampung untuk tujuan yang sama. Jangan hanya melayangkan secarik kertas sebagai monogram untuk urusan kenegaraan yang begitu penting, karena menyangkut kedudukan seseorang sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah, bukan persoalan sepele. Akibatnya, karena salah menafsirkan kata “konsolidasi” dalam pidato Mendagri pada pelantikannya, Gubernur Lampung Pengganti Drs. Syamsurya Ryacudu, telah tiga kali memutasi sejumlah pejabat eselon II dan III, sehingga mengakibatkan sejumlah pejabat tersebut menjadi “non job”.

Kasus tidak hanya terjadi kepada Drs. Sjachroedin Z.P., S.H. selaku Gubernur Lampung Terganti, tetapi melibatkan 84 kepala daerah lainnya dan mereka pun dapat menggugat surat Mendagri tersebut, kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Surat Mendagri seperti itu, apapun bentuknya (*beschikking, decree*), berkedudukan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregels, pseudowetgeving, policy rules*), sehingga siapa pun yang dirugikan atas terbitnya peraturan kebijakan tersebut, dapat mengujinya melalui PTUN. Karena berkaitan dengan ketentuan seperti itu, Mendagri berkedudukan sebagai administrasi negara.

Anehnya lagi, setelah putusan MK dibacakan pada tanggal 4 Agustus lalu, Mendagri pada tanggal 7 Agustus menerbitkan Surat Nomor 188.2/2302/SJ yang isinya, antara lain, kepala daerah yang mendaftarkan diri atau didaftarkan sebagai calon kepala daerah sejak tanggal 4 Agustus 2008 tidak perlu mengundurkan diri. Sedangkan, kepala daerah yang telah mendaftar sebelum tanggal 4 Agustus, tetap diberlakukan ketentuan Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008. Artinya, dari 85 incumbent yang telah mengajukan surat pengunduran diri kepada Mendagri, 68 di antaranya tetap harus mundur karena sudah mendaftar sebagai calon kepala daerah sebelum tanggal 4 Agustus, sedangkan 17 *incumbent* tidak terkena ketentuan itu. Ini benar-benar despotis, karena pemerintah sendiri ternyata tidak mengerti tata urutan perundang-undangan. Sebagai contoh, Pasal 58 huruf q UU No. 12/2008 hanya ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Mendagri, dan terulang lagi dengan Putusan MK juga ditindaklanjuti dengan surat serupa. Seharusnya kedua hal itu ditindaklanjuti setidak-tidaknya dengan Peraturan-Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres) dengan tidak merugikan *incumbent*.

Akhirnya, ada pelajaran berharga yang diungkapkan Montesquieu, yaitu: “sebagaimana keutamaan perlu ada dalam republik, dan kehormatan diperlukan dalam monarki, ketakutan perlu ada dalam pemerintahan sewenang-wenang (despotis)”. Dalam pemerintahan despotis, lanjut Montesquieu, “tidak ada tempat bagi keutamaan, dan kehormatan dianggap sangat berbahaya”. Sebab itu, dalam praktik penyelenggaraan negara yang berakibat tidak adil, curang, diskriminatif, dan tidak berkepastian hukum, maka pengadilan merupakan tempat berlindung. Tetapi faktanya, ibarat kata pepatah ”mengharapkan pungguk di bulan”, putusan MK ini pun masih ditindaklanjuti secara despotis.

# EPILOG

## SINERGI PEMERINTAHAN DAERAH YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKATNYA

Menurut Cheema dan Rondinelli, pengalaman di berbagai negara telah memperlihatkan hasil yang nyata dan kebaikan yang diperoleh dengan dianutnya kebijakan desentralisasi antara lain dapat dirinci sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan perbuatan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi lagi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah.

Namun, selain tujuan yang dirancang untuk kebaikan tersebut, desentralisasi juga mengandung kelemahan-kelemahan sebagaimana dinyatakan Joseph Riwu Kaho yaitu:<sup>19</sup>

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi.
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsilisme.
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.

---

<sup>18</sup> Cheema, Shabbir dan Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1984. Dalam Syaekani HR, et al, 2002, hlm 32-35.

<sup>19</sup> Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 1997 hlm 14.

- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Menurut Sarundajang, tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidaknya tidaknya akan meliputi empat aspek sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikut sertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Adapun menurut Josef Riwu Kaho, ada empat faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah dan sekaligus merupakan faktor yang menentukan prospek otonomi daerah untuk masa yang akan datang, yaitu antara lain:<sup>21</sup>

- a. *Faktor pertama* yaitu faktor manusia sebagai subyek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktifitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

---

<sup>20</sup> *Op. cit.*, Sarundajang, Arus Balik....., hlm 36.

<sup>21</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1988) hlm. 54

- b. *Faktor kedua* adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. *Faktor ketiga* adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya.
- d. *Faktor keempat* adalah faktor organisasi dan manajemen. Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien dan efektif.

Dari berbagai konsep tujuan, kebaikan dan kelemahan desentralisasi dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah yang telah diuraikan tersebut jelas terlihat kebutuhan akan sinergi antara pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam mewujudkan pembangunan daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah akan berimplikasi pada pembangunan daerah. Melalui pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
- b. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
- c. Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.
- d. Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/pendayagunaan potensi daerah.
- e. Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- f. Mengembangkan iklim yang kondusif bagi penembangan investasi dan usaha daerah.
- g. Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah.

---

<sup>22</sup> Bewa Ragawino, Makalah, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, 2003, hlm 6.

Untuk mewujudkan reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi-strategi tersebut, dibutuhkan sinergi yang luar biasa antara pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, sehingga visi otonomi daerah untuk terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan dapat dicapai dengan baik dan bermuara pada kebahagiaan masyarakat di daerah.

## REFERENSI

### Buku:

- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011.
- Bewa Ragawino, Makalah, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, 2003.
- Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition 1 & 2, West Group, ST. Paul, Minn, 1999.
- Cheema, Shabbir dan Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1984.
- Culla, Adi Suryadi, "Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik", dalam Indriyanto, Makalah: *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001.
- Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 1997.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press, 2012.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- Philip Babcock Gove, *Webster's Third New International Dictionary*, Merriam-Webster, Incorporated, USA, 1993.
- R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1979.
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth, 2012.
- Saleh Syarif, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Jakarta: Endang, 1953.
- Sally Wehmeier (ed), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, USA, 2000.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

Wayong J, *Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Djambatan, 1975.

Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, Program Magister Hukum Universitas Lampung, 2011.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.