

# Agar DPRD tidak Anarki? Gunakan Kecerdasan!

**Analisis Kritis terhadap Keputusan DPRD Lampung  
No. 15 Tahun 2005**

**Editor:**  
**Jauhari M. Zailani**  
**Nanang Trenggono**

**Pusat Kajian Informasi dan Strategi Pembangunan**

## LEMBAR PENGESAHAN

Judul : "Anarki di dalam Gedung Dewan" dalam buku Agar DPRD tidak Anarki? Gunakan Kecerdasan: Analisis Kritis terhadap Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005.

Penulis : Dr. Nanang Trenggono, MSi

Instansi : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung

Jenis Publikasi : Buku Jenis Lain (bagian dari buku)

Nomor ISBN : 979-25-1090-7

Penerbit : Pusat Studi Informasi dan Strategi Pembangunan

Tahun Terbit : 2005

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Syarif Makhya, MSi  
NIP. 195908031986031003

Bandar Lampung, 13 Juli 2020  
Penulis,

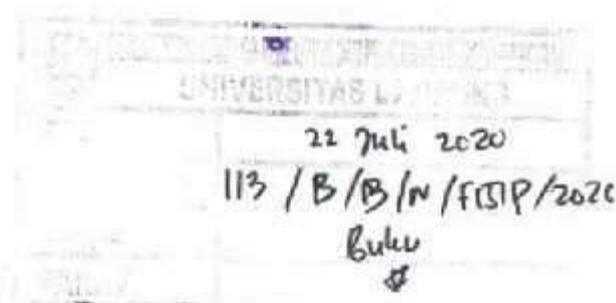


Dr. Nanang Trenggono, MSi  
NIP. 196212041989021001

Menyetujui,  
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)  
Universitas Lampung



Dr. Ir. Lusneilia Afriani, D.E.A  
NIP. 19650510 199303 2 008



Agar DPRD tidak Anarkis? Gunakan Kecerdasan?  
Analisis Kritis terhadap Keputusan DPRD Lampung  
No. 15 Tahun 2005

---

Editor:

Jauhari M Zailani  
Nanang Trenggono

Penulis:

Jauhari M. Zailani  
Armen Yasir  
Philipus M. Hadjon  
Joko Mursitho  
Deddy Mawardi  
A. Ben Bella

Pengantar: Bambang Eka Wijaya

Cetakan Pertama, September 2005

ISBN: 979-25-1090-7

Penerbit:

Pusat Studi Informasi dan Strategi Pembangunan

# Agar DPRD tidak Anarki? Gunakan Kecerdasan!

**Analisis Kritis terhadap Keputusan DPRD Lampung  
No. 15 Tahun 2005**

**Editor: Jauhari M. Zailani  
Nanang Trenggono**

**Para Penulis:**

1. Jauhari M. Zailani
2. Armen Yasir
3. Philipus M. Hadjon
4. Nanang Trenggono
5. Joko Mursitho
6. Deddy Mawardy
7. A. Ben Bella

**Pengantar: Bambang Eka Wijaya**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	4
<b>PENGANTAR : MENKRITISI SEBUAH KENISCAYAAN!</b> Oleh; Bambang Eka Wijaya .....	5
<b>1. BABAK BARU, HUBUNGAN GUBERNUR DAN DPRD     LAMPUNG (Pasca Keputusan MA)</b> Oleh: Jauhari M. Zailani .....	7
<b>2. ANALISIS TERHADAP KEPUTUSAN DPRD LAMPUNG     No. 15 TAHUN 2005</b> Oleh: Armen Yasir .....	10
<b>3. KEPUTUSAN DPRD LAMPUNG No. 15/2005 dan     Pendapat Prof Dr. Philipus M. Hadjon, SH. ....</b>	56
<b>4. ANARKI DI DALAM GEDUNG DEWAN</b> Oleh : Nanang Trenggono .....	60
<b>5. DPRD LAMPUNG: Gunakan EQ dan IQ</b> Oleh: Joko Mursitho, .....	63
<b>6. PROBLEM DEMOKRASI ATAU EKSISTENSI?</b> Oleh: Dedy Mawardi, S.H. ....	68
<b>7. MENCAIRKAN HUBUNGAN DPRD-GUBERNUR</b> Oleh: A.Ben Bella .....	71

## PENGANTAR

Selalu saja ada hikmah.!

Buku kecil ini mewakili semangat menemukan hikmah dan manfaat dari Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung. Ketika tensi politik di Lampung meninggi. Setidaknya di Media Massa, kita dapat menangkap kesan bahwa jagat politik di Lampung tengah gonjang-ganjing. Setiap hari kita membaca pernyataan politik, bahkan iklan politik silih berganti. Media Massa menjadi arena yang menarik untuk disimak, tatkala elit politik di Lampung berebut kekuasaan. Betapa tidak; Alzier dan Ansyori "merasa" haknya menduduki kursi gubernur dirampas Mendagri. Sedangkan Syachroedin dan Syamsurya, merasa syah sebagai Gubernur dan wakil Gubernur. Dan sudah pasti mereka tak ingin hasil perjuangannya, di ambil begitu saja.

Meskipun sengketa hukum dan politik, adalah antara Alzier versus Mendagri, tetapi pihak Syachroedin tak mau tinggal diam, terutama ketika eksistensinya sebagai Gubernur Lampung diusik, bahkan tidak diakui oleh DPRD.

Melalui buku ini Armen Yasir dan Philipus M. Hadjon, menjelaskan kewenangan dan kesewenang-wenangan DPRD Lampung. Sedangkan Nanang Trenggono, dan Joko Mursitho mencoba menjelaskan realita politik yang bias di DPRD Lampung. Terakhir, Ben Bella menawarkan solusinya, Bambang Eka Wijaya mempertanyakan missing link diantara dua peristiwa. Pemilihan Gubernur akhir tahun 2002 dan kasus Kep. DPRD No. 15 Tahun 2005. Kedua peristiwa tersebut menjadi sorotan para penulisnya.

Semoga buku ini bermanfaat bagi perkembangan Ilmu, bagi Daerah dan Masyarakat Lampung. Amin.

Bandar Lampung, September 2005

Jauhari M. Zailani

## PENGANTAR

### MENKKRITISI SEBUAH KENISCAYAAN!

Oleh: Bambang Eka Wijaya

Ini buku kedua yang menyoroti perilaku aktor politik di DPRD Provinsi Lampung. Buku pertama berjudul "*Pola Money Politics: Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung*" dengan editor Nanang Trenggono dan Syarif Makhya. (Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung 2003)

Buku kedua ini, dieditori Jauhari M. Zailani dan Nanang Trenggono, masih bisa disebut sebagai buntut gaya kontroversial — para aktor di panggung sama dengan lakon dan sebagian pemain berbeda — yang telah dibahas panjang, lebar dan mendalam secara multidimensi di buku pertama.

Para penulis di buku pertama meniscayakan adanya permainan politik uang dalam Pemilihan Gubernur Lampung Tahun 2002 yang menjadi fokus tulisan mereka. Bahkan penyimpangan di DPRD Lampung tersebut bersifat *the law by design*: Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, diciptakan oleh para politisi untuk kepentingan politik — terutama kekuatan-kekuatan besar di parlemen — dengan sendirinya hukum telah menjadi subordinat dari politik! Itulah biang kanker masalahnya, hingga yang terjadi di daerah hanya sebaran akar kanker, mempercepat pembusukan politik nasional!

Pada buku kedua ini, para penulis umumnya juga meniscayakan DPRD Provinsi Lampung keliru dan salah dalam keputusannya No. 15 Tahun 2005 yang tak mengakui eksistensi pasangan Gubernur Lampung Sjachroedin ZP — Wakil Gubernur Syamsurya Ryacudu.

Keniscayaan ini senada dengan tekanan anis mobilisasi penolakan terhadap Keputusan DPRD itu, suatu mobilisasi dahsyat yang tercermin lewat perang iklan di media massa — bukan saja pers lokal, tapi juga pers Ibu Kota! Kekeliruan dan kesalahan DPRD, yang dengan tegas dan jelas disebut para penolak dalam arus besar itu, karena Keputusan DPRD hanya mengacu pada amar (perintah) putusan Mahkamah Agung (MA). Menurut para penolak, keputusan itu seharusnya dilakukan dengan mendalami Pertimbangan Hukum MA yang tertulis pada putusan tersebut, karena yang harus dijalankan dan ditaati adalah pertimbangannya itu, bukan amar putusannya!

\*\*\*

Keniscayaan seperti itu, bahwa yang benar untuk dijalankan adalah pertimbangan hukumnya bukan amar putusannya, agaknya memang bukan

hal aneh dalam realitas hukum Indonesia. Misalnya dalam vonis terhadap koruptor: dalam pertimbangan hukumnya disebut belum pernah dihukum, bersikap baik selama persidangan, sehingga layak mendapat keringanan, maka amar putusan 10 tahun penjara dalam vonisnya pun tak dijalaninya karena usai vonis terpidana lolos untuk memulai hidup baru di luar negeri. Artinya, putusan pengadilan itu oleh pejabat yang berkewajiban menaatinya, para sipir penjara, yang dijalankan adalah pertimbangan hukumnya, bukan amarnya!

Malangnya, untuk membenarkan tindakan mereka, para sipir tak punya kekuasaan dan kekuatan untuk memobilisasi para pejabat, tokoh-tokoh masyarakat, pemasang iklan sampai pakar kelas wahid! Seandainya mereka punya kekuasaan dan kekuatan yang sama, dengan pilihan cara yang sama, akan dapat diciptakan menjadi keniscayaan pula bahwa tindakan merekalah yang paling benar!

\*\*\*

Kenapa keniscayaan menjadi sedemikian pentingnya? Jawabnya sederhana sekali, karena kebenaran itu sendiri kini berada pada posisi tergantung dari sisi mana memandangnya: *preposition qua non!*

Posisi itu masih amat menguntungkan bagi bangsa kita! Artinya, kita semua masih hidup dengan akal sehat sesuai tempat berdiri atau tempat duduk kita masing-masing. Jika tidak dalam posisi sedemikian, seorang hakim, apalagi para hakim agung yang terhormat, ketika dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan a-b-c dan seterusnya, kemudian dalam amar putusannya menyebut z-y-x dan seterusnya, sehingga amar putusan dan pertimbangan hukumnya bukan saja tidak *nyambung* tapi malah bertentangan sama sekali, para hakim yang terhormat itu bisa digolongkan telah mengalami *split personality* — berkepribadian ganda. Konsekuensinya, jika produk kepribadian ganda itu yang dipaksakan berlaku, rakyat yang umumnya masih *single personality* menjadi berjarak dengan hukum, karena hukum menjadi dunia tersendiri bagi mereka yang berkepribadian ganda!

Semoga posisi bangsa kita belum sejauh itu! Terutama, karena dengan prinsip *preposition qui non* itu, hukum kita — khususnya dalam kasus persengketaan — mendahulukan asas perdamaian! Semangat ini, yang mungkin khas Indonesia, merupakan hal yang layak dipelihara sebagai akar budaya nusantara yang luhur, karena selain terbukti berhasil menjaga harmoni masyarakat yang bhinneka dan multikultural, juga mampu menjaga kewarasan masyarakat di bawah tekanan hidup seberat apa pun! Orang tetap waras ketika ia bisa selalu melihat kebenaran dari tempat berdiri atau tempat duduknya! Maka itu, jangan mutlakkan kebenaran dari tempat berdiri dan duduk masing-masing sebagai kebenaran tunggal — sehingga yang lain

semua salah! Karena, setiap kebenaran itu sebuah keniscayaan!

\*\*\*

Sebagai hasil studi dan urun rembuk di tengah konflik, tulisan-tulisan yang terhimpun dan terdokumentasi dalam buku ini luar biasa nilainya. Terutama hasil studi Armen Yasir dengan galian kepustakaan yang mengambil porsi terbesar isi buku ini! Jujur saja, ini kali pertama saya temukan galian pustaka yang serinut dan sedalam itu dengan sebuah *limited preposition!*

Semua itu menjadikan sebagai sebuah *pressure* terhadap DPRD, meski sebenarnya tidak semata dimaksudkan untuk itu, buku ini merupakan *pressure* yang bukan kepalang serius terhadap DPRD Lampung dengan SK No. 15 Tahun 2005. Lebih-lebih, untuk keniscayaan SK itu sebagai anarki di ruang Dewan terhormat.

Kembali merunut kaitan buku pertama ke buku kedua ini, masalah anarkisme di ruang Dewan ini terdapat missing link. Ini terjadi karena buku pertama terbit Februari 2003, prosesnya baru sampai pada SK DPRD Lampung pimpinan Abbas Hadisunyoto menetapkan pasangan pemenang Pilgub pertama. Sejak itu, hingga masa penerbitan buku kedua ini, sebenarnya berkecamuk segala bentuk anarkisme di dalam dan di luar ruang Dewan!

Menjadi kekurangan buku ini, tidak dilengkapi dengan uraian suatu penelitian khusus dengan pendekatan anarkisme atas semua proses dalam kecamuk tersebut! Jelas kurang adil memvonis tanpa peduli sebab-akibatnya! Apalagi kalau secara realistis juga ada keniscayaan, yang terjadi terakhir hanya sebuah cabang dari sebuah pohon anarkisme yang tumbuh dan besar lebih dulu! Tanpa menyimak *missing link* itu, kita jadi seperti mendapat sajian sepotong kue busuk yang tanpa tahu proses pembusukannya!

\*\*\*

Mohon maaf dari penulis pengantar ini atas kekurangannya berupa subjektivitas selaku jurnalis, yang terobsesi oleh tradisi *cover both-side!* \*\*\*

Bandar Lampung, September 2005

Bambang Eka Wijaya  
Pemimpin Umum Lampung Post

## BABAK BARU, HUBUNGAN GUBERNUR DAN DPRD LAMPUNG (Pasca Keputusan MA)<sup>1</sup>

Oleh: Jauhari M. Zailani<sup>2</sup>

Menjelang pemilihan gubernur Lampung, pertengahan 2002, kami menyampaikan kajian ke Depdagri. Terhadap pejabat yang menemui, kami menyampaikan analisis sosial dan politik daerah Lampung, selama pemilihan wali kota dan bupati. Juga, prediksi sosial politik menjelang, selama, dan pasca pemilihan gubernur.

Pertama, pemilihan bupati dan wali kota sarat politik uang (*money politics*) dan elite politik sering memobilisasi massa untuk menekan DPRD. Proses yang tak sehat itu membuat pemilihan kepala daerah berpotensi memunculkan pemimpin yang bermental korup, kaya harta, dan miskin moral.

Kedua, kami menyodorkan kasus pemilihan bupati yang bermasalah. Selama pemilihan, tarik-menarik dukungan dan mobilisasi massa telah menyebabkan masyarakat terbelah dan tidak nyaman. Mereduksi nilai-nilai demokrasi dengan tekanan massa, dan manipulasi administrasi, besaran uang menjadi faktor determinan. Rakyat memahami demokrasi sama dengan demonstrasi, demonstrasi memunculkan broker massa, mobilisasi berarti uang. Siapa yang kuat dan kaya, pasti menang. Dan massa rakyat kian berkotak-kotak.

Ketiga, berdasarkan kajian itu, kami mengatakan pemilihan bupati dan wali kota, menjadi ajang latihan bagi elite politik untuk mempelajari aturan dan kemudian menyiasati agar lolos dari jerat hukum. Dan pemilihan gubernur Lampung pada akhir 2002 menjadi pertarungan dan pertarungan politik bagi elite politik. Sejak awal tahun telah digulirkan isu putra daerah dan suksesi, artinya potensial konflik horizontal.

Keempat, dalam pemilihan gubernur Lampung, kami menyarankan pemerintah, dalam hal ini Mendagri, proaktif dan efektif menggunakan pengawasan sejak pra pemilihan. Jika tidak, Mendagri akan dianggap sepi, seperti DPRD Tanggamus yang mengabaikan Pemerintah Provinsi, Mendagri, bahkan fatwa Mahkamah Agung.

Kini, tiga tahun berlalu, prediksi dan kajian kami terbukti benar. DPRD Lampung periode 1999–2004 melakukan pemilihan gubernur

<sup>1</sup> Judul Asli Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung, dimuat di Lampung Post bulan Juli 2005

<sup>2</sup> Dosen FISIP-UBL

Lampung pada 30 Desember 2002, menetapkan pasangan Alzier D. Thabranie-Ansynri Yunus sebagai pemenang.

Pada 25 Januari 2003, menurut jadwal yang ditetapkan, mestinya Alzier dilantik menjadi gubernur Lampung periode 2003—2008. Bukannya dilantik, ia malah dicokol secara paksa oleh polisi. Meskipun meraung dan meronta, pendukungnya hanya bisa terpaksa menyaksikan Alzier terbang ke Jakarta.

Meskipun setumpuk kasus kriminal diadukan ke polisi, ia dihukum percobaan sembilan bulan. Memang sosok Alzier dan jalan hidupnya sarat kontroversi, ia juga yang menyebabkan jagat politik Lampung semarak dan pemilihan gubernur Lampung menjadi menarik. Hingga kini setidaknya terbit tiga buku seputar dia dan pemilihan itu.

### **Pemilihan Bermasalah**

Makin menarik jika mengikuti pemilihan lebih mendalam. Ada konspirasi dan manipulasi di partai politik, birokrasi, dan institusi hukum. Inti persoalan ada pada sikap dan perilaku birokrasi kita, yang abai pada fakta dan data. Persoalan kian rumit karena pada prakteknya perilaku birokrasi dan elite kita yang menjadi sumber masalah, soal data. Jangankan rakyat, sesama birokrasi pun saling tidak percaya.

Bagian tulisan ini menggambarkan pemilihan itu secara hukum memang bermasalah dan penuh rekayasa politik.

Pertama, selama proses pemilihan berlangsung, anggota DPRD dengan terang-terangan praktek patgulipat, setiap tahapan menjadi objek transaksi. Aturan main (tata tertib) yang mereka buat, peraturan pemerintah (PP No. 151 Tahun 2000) dengan mudah dilanggar. Misalnya, Abbas Hadisunyoto, ketua DPRD yang juga ketua Panitia Pemilihan (Panlih), seenaknya mengubah jadwal penetapan kandidat. Motifnya, semua orang tahu, menunggu Alzier yang sedang rebutan "perahu" fraksi. Alzier dan Abbas bersengkongkol melawan DPP PDIP yang memilih Oemarsono. Alzier akhirnya mengalahkan Oemarsono bukan saja di Fraksi PDIP, juga pada pemilihan.

Kedua, bagaimana Alzier bisa lolos dari pencalonan Fraksi PDIP? Sesungguhnya konflik antara Alzier, sebagai ketua DPC Lampung Selatan dan Megawati sebagai ketua umum DPP PDIP, dalam pencalonan gubernur Lampung dianggap lumrah dan wajar saja. Itu urusan internal partai. Menjadi urusan Dewan karena DPD mengirim surat kepada pimpinan DPRD.

DPD PDIP Lampung mengatakan penggantian pimpinan Fraksi PDIP di DPRD Lampung pada 15 Desember 2002 ilegal karena tanpa melalui rapat pleno dan menggunakan stempel palsu. Fraksi ilegal dan melanggar

tata tertib DPRD itulah yang mengajukan Alzier sebagai calon gubernur dari PDIP.

Ketiga, pemilihan gubernur yang dramatis dan tampak demokratis tersebut kemudian terbukti cedera. Sebagai pimpinan sidang dan ketua Dewan, dipastikan tahu persis tata tertib sidang paripurna. Namun dengan sengaja melanggarnya; tidak membacakan surat-surat yang masuk.

Menjadi menarik, mengapa ketua DPRD tak membacakan itu dan apa pula isi suratnya? Hingga kini masyarakat bertanya-tanya, apa isi surat kapolda Lampung kepada Mendagri karena surat itulah yang menjadi dasar Mendagri membuat surat kawat kepada ketua DPRD yang tidak dibacakan tersebut. Terungkap, Mendagri meminta klarifikasi persyaratan pencalonan Alzier Dianis Thabranie. Orang hanya bisa menghubungkan sepak terjang Alzier dengan dicabutnya SKKB Alzier oleh kapolda Lampung.

Keempat, tahap inilah yang kemudian menjadi awal dan pusat sengketa. Mendagri berpendapat tahap penetapan calon belum selesai, masih perlu diklarifikasi. Sebab itu, proses berhenti di situ, belum boleh beranjak ke tahap berikutnya. Mendagri menganggap pemilihan gubernur seharusnya tidak dilakukan 30 Desember 2002 itu. Pemilihan diteruskan, tetapi Alzier gugur. Atau menunda pemilihan, setelah DPRD meneliti ulang persyaratan Alzier.

Di lain pihak, DPRD menganggap penelitian persyaratan calon dan penetapannya sudah sesuai dengan prosedur, semua syarat sudah selesai dan sah. Ketika DPRD memaksakan kehendak melanjutkan pemilihan kemudian mengesahkannya, Mendagri menggunakan wewenangnya; membatalkan pemilihan.

Sebetulnya, pemerintah memberi kesempatan kepada DPRD untuk mengklarifikasi. Namun, karena DPRD bersikukuh pada keputusannya, pemerintah secara sepihak meminta pertanggungjawaban Polri atas surat kelakuan baik yang dikeluarkan.

Apakah Mendagri berwenang membatalkan? Mendagri berwenang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri, termasuk otonomi. Mahkamah Agung dengan tegas mengatakan tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Untuk menjamin prinsip NKRI, dalam kasus ini Mendagri melakukan pengawasan represif. Anehnya, PTUN dan PT-TUN menganggap Mendagri tidak berwenang. Lebih lucu lagi, MA mengamini.

### **Politik Pasca-MA**

Hingga kini, dalam sengketa itu Alzier menang mutlak atas Mendagri di PTUN dan PT-TUN. Keputusan MA mengabulkan dua permintaannya, tetapi MA menolak permintaan Alzier dilantik menjadi

gubernur. Sebab, tidak mungkin menyingkirkan gubernur yang sekarang, Syachroedin. Dia merupakan gubernur yang dipilih secara sah. Apalagi sudah setahun ini Pemprov Lampung berjalan efektif. Keputusan MA yang setengah hati menimbulkan masalah baru. Kini Alzier menggunakan Partai Golkar untuk memperjuangkan hak politiknya; menjadi gubernur Lampung.

Inilah babak baru dinamika politik Lampung. Sebagai ketua DPD Golkar, Alzier memiliki sejumlah sumber daya politik di sejumlah posisi strategis. Di Pusat, ada Jusuf Kala, sebagai Wapres dan Ketua umum DPP Golkar, Agung Laksono, ketua DPR RI, juga ketua DPP Golkar. Belum lagi sejumlah komisi di DPR diketuai oleh kader Golkar.

Ketua DPRD Lampung, Indra Karyadi, adalah kader Golkar. Dengan 16 orang anggota yang dimilikinya, Golkar dapat berbuat banyak di DPRD Lampung. Dengan pernyataan sikap DPRD, yang intinya tidak mengakui dan tidak dapat lagi bekerja sama dengan Gubernur Syachroedin, menjadi modal perjuangan politik Alzier di Jakarta.

Ketika Presiden SBY ke Lampung, menjadi momentum yang sangat berharga. Malam, ketika SBY dan sejumlah menteri menginap di Hotel Sheraton, sejumlah massa berkumpul di depan Gedung DPRD. Siangnya, tanggal 14 Juli 2005, massa masih berkumpul di sejumlah titik, ketika itulah DPRD Lampung sidang Paripurna dan mengeluarkan Kep. DPRD No. 15/2005.

Esoknya, tanggal 15 saya menyimak halaman utama Lampost; sudah pasti Alzier dan pendukungnya tersenyum puas. Sebaliknya Syachroedin dan timnya pasti *nyesek* dadanya. Betapa tidak, Lampost menurunkan *headlines* berita foto; Presiden SBY berkunjung ke Pom bensin, bersama Widodo AS, Purnomo Yusgiantoro, dan Syachroedin. Terlihat juga foto sebelahnya, SBY sedang berdialog dengan seorang penumpang angkot.

Yang menjadi perhatian, adalah berita di bawah dua foto presiden itu, dengan judul: DPRD tak Akui Syachroedin. Seolah Lampost tak cukup dengan berita utama foto dan headline berita, Buras menurunkan tulisan: "Bola Panas" meletus. Keputusan secara aklamasi fraksi DPRD yang tak mengakui Gubernur Syachroedin, merupakan krisis politik. Seraya mendorong "Pemerintah SBY memenuhi sumpahnya untuk memegang teguh konstitusi dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya."

DPRD (dan juga media) menjadi instrumen politik yang efektif untuk menekan pemerintah pusat, dengan memberi kesan; Pemerintah Daerah Lampung tak memiliki gubernur, maka perlu diangkat pejabat gubernur, sebelum Alzier dilantik menjadi gubernur Lampung.

Maka, hubungan DPRD-Gubernur memasuki babak baru. Drama

politik tanggal 16 Agustus di Gedung DPRD pun menjadi menarik. Acara kenegaraan mendengarkan pidato presiden berlangsung dihadiri Gubernur dan pasangannya, meski ia hanya diundang oleh salah seorang pimpinan Dewan. Rakyat menyaksikan pimpinan mereka duduk berjejer kaku, tanpa tegur sapa. Bukan hanya itu, di tempat *takjiah* orang meninggal, pun mereka tak bersilaturahmi. Sebagai rakyat kita prihatin. Bukan ABT yang tak dibahas, tetapi bagaimana kelanjutan hubungan DPRD-Gubernur.

Bandar Lampung, September 2005

# ANALISIS TERHADAP KEPUTUSAN DPRD LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2005

Oleh: Armen Yasir<sup>1</sup>

## I. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Polemik hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung tanggal 30 Desember 2002 mencuat dan memanas kembali setelah keluarnya Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004. Pro dan kontra tak terhindarkan. Berbagai tokoh bersilang pendapat dan argumen. Tokoh-tokoh partai politik, akademisi, LSM terlibat pro dan kontra, pasca putusan MA. Menurut penulis, ada pendapat yang sesuai arti dan makna yang terkandung di dalam putusan MA, namun lebih banyak dari sudut pandangannya sendiri. Berbagai komentar, tulisan, iklan, dan berbagai diskusi di media massa Nasional dan daerah menarik untuk dibahas.

Pemerintah RI, melalui Menteri Dalam Negeri, berulang kali menyatakan masih akan mempelajari Putusan Mahkamah Agung, dan kemudian meminta fatwa MA. (Kompas, Radar Lampung tanggal 21 Juli 2005). Sedangkan Ketua Mahkamah Agung menyatakan "Tidak mungkin lagi Alzier menjadi Gubernur" (Radar Lampung tertanggal 16 Juli 2005).

Timbulnya berbagai Penafsiran dan tanggapan terhadap putusan MA, diikuti pula aksi dukung mendukung, dan perang iklan di surat kabar, mendorong 20 orang anggota DPRD (kebanyakan dari Fraksi Golkar), mendesak pada DPRD Lampung agar segera mengambil sikap.

Putusan Mahkamah Agung sebenarnya tidak berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dengan lembaga DPRD. Namun oleh DPRD Lampung Putusan Mahkamah Agung tersebut dikaitkan langsung dengan eksistensi Alzier Dianis Thabrani, yang memenangkan pemilihan Gubernur pada akhir 2002. Calon terpilih gubernur Periode 2003-2008 ditetapkan oleh DPRD ditetapkan dengan Keputusan DPRD No. 1 Tahun 2003. Kemudian diusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk diangkat menjadi Gubernur Lampung, tetapi keputusan DPRD tersebut dianulir dan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

DPRD Lampung dengan melakukan pemilihan ulang Gubernur dan Wakil Gubernur. Pasca Pemilihan Ulang Gubernur dan Wakil Gubernur

---

<sup>1</sup> Dosen Hukum Tata Negara Universitas Lampung

Lampung, DPRD Lampung mencabut Keputusannya No. 1 Tahun 2003 dengan Keputusan DPRD No. 47 Tahun 2004.

Desakan 20 orang anggota DPRD Lampung untuk menyikapi Putusan Mahkamah Agung RI. akhirnya ditanggapi oleh Pimpinan DPRD dan diagendakan oleh Panitia Musyawarah untuk diparipumakan guna memberikan tanggapan terhadap Putusan Mahkamah Agung. Mulanya Paripurna DPRD hanya akan menanggapi dan membuat pernyataan pendapat terhadap Putusan MA tersebut, namun putusan akhir DPRD jauh dari tanggapan, melainkan suatu putusan hukum.

Terhadap Keputusan DPRD Lampung tersebut, terdapat berbagai Komentar; ada yang mengatakan Keputusan tersebut sudah tepat dan mendukung (Agung Laksono, Muladi). Ada juga yang berpendapat bahwa dengan keputusan DPRD tersebut Lampung tidak memiliki Gubernur dan Wakil Gubernur. Oleh karena itu perlu diangkat *caretaker*, dalam rangka mempersiapkan pelantikan Alzier Dianis Thabranie menjadi Gubernur dan Ansyori Yunus sebagai Wakil Gubernur Lampung. Ada juga wacana solutif; Pemilihan Langsung adalah solusi adil untuk mengakhiri sengketa ini.

Terhadap berbagai Komentar tersebut timbul pertanyaan; apakah Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005, dapat diartikan Gubernur dan Wakil Gubernur telah diberhentikan oleh DPRD? Apakah Syachroedin ZP dan Syamsurya Ryacuddu otomatis tidak lagi menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur? Kalau benar demikian, bukankah Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung menurut UU. No. 22 Tahun 1999 dan UU. No. 32 Tahun 2004 diangkat dan dilantik oleh Presiden?

Berdasarkan peraturan tersebut, Gubernur dan Wakil Gubernur memegang jabatan terhitung sejak pelantikan, berakhir apabila telah dilantik Gubernur dan Wakil Gubernur yang baru. Dengan demikian keputusan DPRD Lampung yang tidak mengakui eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur, serta tidak dapat lagi bekerja sama melampaui kewenangan yang ada.

Pendapat yang lain yang cukup menarik adalah, akibat telah dikeluarkannya Keputusan DPRD Lampung tersebut telah menimbulkan konflik antar lembaga negara. Menurut pendapat ini, konflik ini harus diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi (Refli Harun; Lampung Post 25 Juli 2005).

Terhadap pendapat ini timbul pertanyaan, apakah persyaratan untuk dikatakan telah terjadi konflik antar lembaga negara sudah dipenuhi sehingga harus diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi dan apakah sudah masuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya?

Dari berbagai persoalan yang di kemukakan di atas, menurut hemat

penulis, dengan keluarnya Keputusan DPRD Lampung tersebut, bukan meredakan polemik, tetapi justru menimbulkan persoalan-persoalan baru. Persoalan hukum maupun politik di Lampung. Sebab lembaga perwakilan rakyat ini justru mengambil bagian dari sengketa antara Alzier Dianis Tabrani dengan Menteri Dalam Negeri RI.

Sikap DPRD tersebut dapat dikategorikan melawan pemerintah pusat. Karena Gubernur selain berkedudukan sebagai Kepala Daerah, berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah (UU. No. 32 Tahun 2004). Lebih jauh lagi Keputusan DPRD tersebut berlawanan dengan Putusan MA, sebab Putusan MA tidak menyatakan bahwa perlu pergantian Gubernur.

Sikap berlawanan yang dilakukan oleh DPRD melampaui kewenangan yang ada padanya. Bisa juga dikatakan berbuat sewenang-wenang. Karena keputusan tersebut didasarkan atas kehendak anggota DPRD dan dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan antar lembaga Pemerintahan Daerah dan atau antar lembaga Negara.

## 2. Permasalahan dan Ruang Lingkup

Berdasarkan latar belakang masalah, maka permasalahan dan ruang lingkup pembahasan akan dibahas di dalam tulisan ini adalah: Dasar Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005. Berwenangkah DPRD memberhentikan Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur). Dan apakah mengakibatkan konflik antar Lembaga Negara?

Dalam buku ini, Pembahasan akan difokuskan pada Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005, tentang sikap DPRD terhadap Putusan MA RI Reg. No. 437K/TUN/2004. Pembahasan dalam ruang kajian *perspektif* Ketatanegaraan dan Administrasi Negara.

## 3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.

Pembahasan ini bertujuan; Untuk mengkaji dasar keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005. Untuk mengkaji berwenangkah DPRD memberhentikan Kepala Daerah, atau tidak mengakui eksistensi gubernur dan wakil gubernur Lampung. Dan bagaimana implikasi keputusan tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Lampung. Dan untuk mengkaji apakah telah terjadi konflik antar lembaga negara. Dan akhirnya penulis menawarkan solusi penyelesaiannya.

Di samping itu, pembahasan ini diharapkan bermanfaat untuk; kepentingan ilmiah, karena mengkaji dengan metode yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap dasar keputusan DPRD tersebut, kewenangan DPRD, dan bilakah konflik kelembagaan dapat dikatakan telah

terjadi. Di samping itu dapat diketahui kelemahan dan persoalan Keputusan tersebut, serta akibat-akibatnya, serta gagasan ke depan dalam rangka demokratisasi daerah.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Peraturan Perundang-undangan

Istilah Peraturan Perundang-undangan yang lazim digunakan dalam dunia hukum berasal dari kata dasar **atur** dan **undang-undang**, kemudian ditambah awal **per/pe** dan akhiran **an**, sehingga kata dasar **atur** merupakan kata kerja dan kata dasar **undang-undang** yang merupakan kata benda dan bila digabungkan menjadi satu merupakan kata benda. Dalam Kamus Bahasa Besar Indonesia (1990, hal 56 dan 990), **Peraturan** adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur, sedangkan **Perundang-undangan** diterjemahkan sebagai yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang. Kata **undang-undang** diartikan ketentuan-ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif dan sebagainya) disahkan oleh parlemen (Dewan perwakilan rakyat/DPR, badan legislatif dan sebagainya) ditandatangani oleh kepala negara (presiden, kepala pemerintahan, raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat atau aturan-aturan yang dibuat oleh orang atau badan yang berkuasa.

Menurut **Burkhardt Krem** (dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, hal 3) istilah Perundang-undangan (*legislatiou, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

(1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, inapun di tingkat daerah, (2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sedangkan menurut kamus hukum *Fockema Andreae Wetgeving*, istilah peraturan Perundang-undangan diartikan sebagai: (a) Perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan, (b) merupakan keseluruhan peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Berdasarkan pengertian kamus hukum di atas **A. Hamid S Attamimi** (Desertasi, 1991) memberikan batasan pengertian peraturan Perundang-undangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai dengan sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.

**Jimly Asshiddiqie** (2000, hal 15) mengatakan bahwa dalam arti khusus peraturan Perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran

pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing. Di samping itu, juga termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan ialah segala perangkat peraturan yang tingkatannya di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

**Bagir Manan** (2003, hal. 216) memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat yang berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisikan aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan bersifat umum. Peraturan yang dibuat pejabat yang berwenang misalnya peraturan pemerintah, peraturan menteri. Peraturan yang dibuat oleh lingkungan jabatan misalnya ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Berdasarkan pengertian di atas dapatlah diidentifikasi ciri dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu :

- 1) Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk dan format tertentu.
- 2) Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku baik berdasarkan atribusi maupun delegasi dan atau lingkungan jabatan.
- 3) Peraturan perundang-undangan berisi aturan pola perilaku, jadi peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*) tidak bersifat sekali jalan (*einmalig*).
- 4) Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum, tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu.

## 2. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law* yang intinya, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.

Dalam teori murni tentang hukum, Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum tidak lain dari sistem hukum positif yang dibuat oleh penguasa. Atau, hukum tidak lain dari *command of the sovereign*. Hukum positif dapat terdiri dari peraturan perundang-undangan sebagai kaidah umum (*general norm*) dan kaidah-kaidah, yang terjadi karena putusan hakim sebagai kaidah khusus

(*individual norm*).

Berdasarkan teori ini, maka *stufenbau des rech* atau *Hierarchy of law* adalah tata urutan peraturan perundang-undangan yang merupakan kaidah umum, karena itu putusan hakim tidak dapat ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Hans Nawiasky (dalam Armen Yasir, 1998, hal. 11-12) mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar:

- 1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamental Norm*);
- 2) Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*);
- 3) Undang-undang Formal (*Formall Gesetz*);
- 4) Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome satzungen*).

Norma fundamental negara/norma dasar merupakan norma tertinggi dalam negara yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi telah ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma ini merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar, termasuk norma pengubahannya.

Aturan dasar atau aturan pokok merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Aturan-aturannya masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar. Isi penting bagi aturan dasar selain, garis-garis besar atau pokok kebijakan negara, juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan lain, atau menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, seperti undang-undang.

Kelompok norma hukum yang berada di bawah aturan dasar/pokok negara adalah undang-undang. Norma hukum dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih kongkrit dan terinci serta sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Norma hukum ini selalu dibentuk oleh badan pembentuk undang-undang (lembaga legislatif dan atau presiden di Indonesia).

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom yang terletak di bawah Undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan terkadang aturan dasar. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Delegasi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-

undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak (contoh peraturan pemerintah). Kewenangan bersifat sementara sepanjang kewenangan ini dapat diselenggarakan atau sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD atau UU kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas kewenangan (misalnya kewenangan membentuk undang-undang, peraturan daerah).

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi. Pancasila yang dimaksud sebagai mana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, Ini berarti pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar yang derajatnya tertinggi dalam negara.

Pasal-Pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Putusan MPR serta dalam Hukum Dasar tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan) merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara yang merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang dan peraturan pelaksana lain yang lebih rendah. Sedangkan Peraturan Pelaksana dan Peraturan otonom dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, peraturan dan atau keputusan Menteri, peraturan daerah, peraturan desa dan sebagainya.

Berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Pasal 2 tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Khusus mengenai peraturan Daerah di dalam Pasal 3 ayat (7) Tap MPR No. III Tahun 2000 disebutkan ada tiga jenis peraturan daerah, yaitu Peraturan daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Desa.

Selain tata urutan peraturan perundang-undangan di atas, masih terdapat peraturan perundangan lain sebagaimana ditentukan Pasal 4 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/2000, yaitu Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan,

Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah. Peraturan yang terdapat di dalam Pasal 4 ayat (2) ini tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 2.

Persoalan yang timbul adalah badan/lembaga yang dinyatakan di dalam Pasal 4 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/2000 di lihat dari kedudukannya, ada yang sederajat dengan lembaga presiden dan Menteri. Kalau bertentangan dengan peraturan daerah atau desa yang manakah dimenangkan. Bila dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) tentunya peraturan daerah atau desa dimenangkan tapi bila dilihat dari lembaga yang membuatnya kedudukannya lebih tinggi dari pemerintah daerah atau desa. Apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang dimaksud Pasal 4 ayat (2) kedudukannya lebih tinggi?. Bila lebih tinggi, maka ketentuan Pasal 4 ayat (1) Tap MPR No. III yang menyatakan "sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi".

Pandangan demikian di dasarkan pada prinsip delegasi kewenangan, sehingga jenis peraturan perundang-undangan selain yang ditentukan pasal 2 Ketetapan MPR No. III Tahun 200 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Prinsip yang dianut oleh Pasal 4 ayat (1) Tap MPR itu menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan di atas merupakan suatu hirarkhi karena dari peraturan yang lebih tinggi ada proses *pengkongkritan*, dari yang abstrak menjadi hal yang kongkrit, peraturan yang lebih rendah tingkat kedudukannya tidak boleh bertentangan isinya dengan peraturan yang lebih tinggi.

Konsekuensi dari fungsi pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan (2003, hal 211), yaitu:

1. peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
2. isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang atau melampaui wewenang.

Dengan demikian prinsip penjenjangan suatu norma sesuai dengan prinsip pembentukan norma. Peraturan perundang-undangan bawahan senantiasa harus sejalan dan searah dengan norma peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Pembentukan norma suatu undang-undang misalnya, harus sejalan dan searah dengan norma dasar atau norma fundamental negara.

Kesesuaian norma hukum yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi juga nampak dalam sejumlah asas yang dikenal dalam ilmu hukum. Asas-asas tersebut biasanya dipergunakan dalam menyelesaikan konflik norma hukum.

P.W. Brouwer. et.al. (dalam Yohanes Ustunari, desertasi, 1998; 173) menyebutkan asas-asas penyelesaian konflik hukum yang dikenal dalam ilmu hukum antara lain:

1. asas *Lex Superior (Lex Superior derogat legi Inferiori)*: Undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah.
2. asas *Lex Specialis (Lex specialis derogat legi generali)*: Undang-undang khusus mengalahkan yang umum.
3. Asas *Lex Posterior (Lex Posterior derogat legi priori)*: Undang-undang yang kemudian mengalahkan yang terdahulu.

Berdasarkan pendapat di atas, sebagai konsekuensi prinsip-prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan, maka perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mengubah atau mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Begitu juga Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Materi yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi sebaliknya materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia yang merupakan *formell Gesetz* (Undang-undang) dan *verordnung & autonome satzungen* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom) yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPR bersama-sama presiden (yaitu UU) dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk lembaga pemerintahan lainnya yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang.

Dalam Pasal 7 ayat (1, 2 dan 4 dan 5) UU. No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan jenis, hirarkhi dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan

1. jenis dan hirarkhi Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - 1) UUD RI Tahun 2945
  - 2) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
  - 3) Peraturan Pemerintah
  - 4) Peraturan Presiden
  - 5) Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Meliputi :
  - 6) Peraturan Daerah Provinsi
  - 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
  - 8) Peraturan Desa.
2. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkhi sebagaimana dimaksud ayat (1).

Sedangkan di dalam UU. No. 32 terdapat juga Peraturan Kepala Daerah (Pasal 146) untuk melaksanakan peraturan daerah dan atau atas kuasa undang-undang. Dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (sudah tidak berlaku) dan PP. No. 20 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah, dan PP No. 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pembuatan Peraturan Tata Tertib DPRD, terdapat produk hukum lain, yaitu Keputusan DPRD. Keputusan Pimpinan DPRD yang sebenarnya masuk dalam lapangan hukum administrasi negara untuk melaksanakan tugas dan fungsi DPRD itu sendiri, namun sering juga disebut peraturan.

Peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia yang merupakan *formell Gesetz* (Undang-undang) dan *verordnung & autonome satzungen* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom) yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPR bersama-sama presiden (yaitu UU) dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk lembaga pemerintahan lainnya yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang.

Dengan demikian, jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia adalah :

A. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat

1. Undang-undang
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung termasuk Peraturan atau Keputusan Mahkamah Konstitusi
  - 1) Peraturan atau Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan
  - 2) Peraturan atau Keputusan Menteri
  - 3) Peraturan atau keputusan Bank Indonesia
  - 4) Peraturan atau Keputusan Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah.

B. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah

1. Peraturan Daerah Provinsi,
2. Peraturan Kepala Daerah Provinsi
3. Keputusan Kepala Daerah Provinsi
4. Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD (sepanjang memenuhi unsur-unsur peraturan perundang-undangan)
  - 1) Peraturan Daerah Kota/Kabupaten
  - 2) Peraturan Kepala daerah
  - 3) Keputusan Kepala Daerah Kota/Kabupaten
  - 4) Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD (Sepanjang memenuhi unsur-unsur peraturan perundang-undangan)
  - 5) Peraturan Desa
  - 6) Keputusan Kepala Desa

## 2. Asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penjelasannya, serta di dalam Ketentuan Pasal 137 dan Pasal 138 UUI. No. 32 Tahun 2004 terdapat ketentuan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan (Perda) harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. **Kejelasan tujuan;** maksudnya bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;** maksudnya setiap

jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan yang tidak dibuat oleh pejabat pembentuk yang berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

3. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;** maksudnya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan Perundang-undangan.
  - 1) **Dapat dilaksanakan;** maksudnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik filosofis, yuridis maupun sosiologis.
  - 2) **Kedayagunaan dan kehasilgunaan;** maksudnya bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
  - 3) **Kejelasan rumusan;** maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - 4) **Keterbukaan;** maksudnya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan sebagai sarana yang maksimal untuk mencapai kesejahteraan dapat lebih terwujud.

Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

Selain asas-asas di atas, terdapat asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain; dalam hukum pidana misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas praduga tak bersalah, asas pembinaan nara pidana. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian antara lain terdapat asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak dan asas itikad baik.

- 1) Asas-asas atau prinsip hukum (*general principles of law*) yang juga harus diperhatikan dan diperlukan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan adalah :
- 2) *Asas lex superior derogat legi inferiori*, yaitu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, misalnya UU tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945;
- 3) *Asas lex specialis derogat legi generali*, yaitu Peraturan Perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya daripada Peraturan Perundang-undangan yang umum. Prinsip ini berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang setingkat. Misal, antara UU tentang perbankan dan UU tentang perseroan terbatas, maka ketentuan UU perbankan didahulukan berlakunya terhadap bank yang berbadan hukum Perseroan Terbatas dari pada UU Perseroan Terbatas.
- 4) *Asas lex posterior derogat legi priori*, Peraturan Perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
- 5) *Asas lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu Peraturan Perundang-undangan tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan (*billijkheid*).
- 6) *Asas lex perfecta*, yaitu Peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal
- 7) *Asas Non retroactive*, yaitu Peraturan Perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statues are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam Pasal 3 *algemeene bepalingen van wetgeving* (AB) ditentukan bahwa UU hanya mengikat untuk masa mendatang.

### 3. Delegasi Wewenang Membentuk Peraturan Perundang-undangan

Delegasi wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan kongkrit pemikiran negara hukum, khususnya asas legalitas yang mensyaratkan setiap kewenangan yang dimiliki badan/pejabat tata usaha negara harus ditentukan dalam suatu undang-undang. Hal ini berarti delegasi wewenang membuat keputusan harus didasarkan pada suatu

undang-undang formal, tanpa pengaturan wewenang itu dalam suatu undang-undang, maka delegasi tersebut tidak sah.

Pendelegasian wewenang harus didasarkan pada kaidah hukum yang berlaku. J.J. Brugink ( dalam Yohanes Usfunan, 1998; 164) mengemukakan bahwa kaidah kewenangan adalah kaidah yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana kaidah perilaku ditetapkan, dan bagaimana suatu kaidah perilaku harus diterapkan. Jika dalam suatu kejadian terdapat ketidakjelasan.

Kaidah kewenangan dibagi atas, kaidah kewenangan publik dan kaidah kewenangan perdata. Kaidah kewenangan publik dapat dibagi atas; kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan kehakiman, kewenangan pemerintahan serta kewenangan menurut hukum perdata.

P.Van Dijk. Et. Al. (dalam Van Apeldoorns, 1985; 97) mengemukakan bahwa "dalam Undang-Undang Dasar Belanda delegasi wewenang pembuatan undang-undang dikenal tiga macam delegasi yaitu; pertama; pendelegasian wewenang yang dilakukan melalui undang-undang kepada raja. Kedua; delegasi wewenang dengan undang-undang kepada badan/ lembaga yang ditunjuk dan ketiga; delegasi melalui perjanjian dengan badan yang mewakili rakyat.

Berdasarkan pendapat di atas, bila dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar 1945, maka UUD 1945 mendelegasikan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan kepada presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: ayat (1) "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (2) "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Pasal 22 ayat (1) menyatakan" Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang".

Delegasi kepada badan/ lembaga dapat dilihat dari ketentuan Pasal 20 ayat (1 dan 2) UUD 1945, yaitu :ayat (1) "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ayat (2) "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Di sini dapat dilihat bahwa DPR adalah lembaga yang ditunjuk untuk membentuk undang-undang dan tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Sedangkan delegasi harus berdasarkan perjanjian yang disyaratkan UUD dapat dilihat di dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1 dan 2) yang menyatakan bahwa: ayat (1) "Presiden dalam membuat perjanjian

internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang berkaitan dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR" ayat (2) "Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang".

Selain delegasi kewenangan kepada Presiden dan DPR, UUD 1945 juga memberikan delegasi kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Berdasarkan pandangan di atas, maka, di dalam UUD 1945 secara jelas mengatur tentang pendelegasian pengaturan ke dalam peraturan perundang-undangan dan juga menentukan badan yang berwenang membentuknya.

Di samping pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD, dan sesuai teori tata jenjang norma dikenal juga pendelegasian kewenangan dari undang-undang kepada peraturan pemerintah, keputusan presiden maupun peraturan menteri dan peraturan lainnya. Pendelegasian kepada peraturan ini biasanya perincian yang bersifat teknis administratif.

Dengan adanya delegasi kewenangan di atas, maka setiap administrasi negara pada dasarnya memiliki kewenangan mengatur di samping menyelenggarakan pemerintahan. Tetapi, karena administrasi negara sebagai suatu susunan organisasi baik secara horizontal atau vertikal ada pembatasan-pembatasan wewenang untuk mengatur.

Di lingkungan Pemerintah Pusat, wewenang mengatur terendah ada pada menteri. Jabatan di bawah menteri tidak lagi berwenang membuat keputusan yang bersifat mengatur dalam arti sebagai peraturan perundang-undangan, karena jabatan ini tidak lagi memegang wewenang kebijakan umum, melainkan hanya sebagai pelaksana. Walaupun badan ini membuat peraturan, semata-mata sebagai aturan kebijakan yang bertujuan melancarkan pelaksanaan tugas dalam lingkungannya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### 4. Kaidah-Kaidah Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Joeniarto (1980; 15) mengatakan secara substansial isi dari suatu hukum positif harus mencerminkan nilai filosofis, yuridis dan sosiologis. Hukum positif harus mencerminkan nilai filosofis mengandung arti peraturan perundang-undangan isinya harus mencerminkan keadilan dan kepastian

mengeluarkan peraturan.

- 4) Landasan politis, merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebinasaan - kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara. Dengan demikian landasan politik, dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pejabat/Lembaga yang berwenang dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Sedangkan lingkungan berlakunya hukum, sesuai dengan teori hukum ada empat hal, yaitu :

- 1) Lingkungan kuasa tempat; berlakunya aturan hukum dibatasi oleh ruang atau tempat. Apakah sesuatu aturan hukum itu berlaku untuk suatu wilayah negara atau hanya berlaku untuk suatu bagian dari wilayah negara. Daerah kekuasaan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dapat meliputi wilayah negara, tetapi untuk suatu keadaan tertentu suatu materi tertentu hanya diberlakukan untuk suatu wilayah tertentu pula. Suatu peraturan daerah hanya berlaku untuk suatu daerah tertentu saja.
- 2) Lingkungan kuasa persoalan; Persoalan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan lingkup materi yang diatur. Apakah persoalannya adalah persoalan publik, privat, perdata atau pidana, tata negara dsb. Materi tersebut menunjukkan lingkungan masalah atau persoalan yang diatur.
- 3) Lingkungan Kuasa Orang; Suatu peraturan mungkin hanya diberlakukan bagi sekelompok atau golongan orang atau penduduk tertentu, kondisi ini memperlihatkan adanya pembatasan mengenai orang. Undang-undang Tenaga Kerja, PNS, Pajak asing dan sebagainya menunjukkan bagi kelompok orang yang diidentifikasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut.
- 4) Lingkungan kuasa waktu; menunjukkan kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau untuk masa tidak tertentu, mulai berlakunya suatu peraturan ditentukan oleh waktu.

## 2. Pemerintahan Daerah

Menurut C.F. Strong (2004; 109) Negara Kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak

Nilai yuridis artinya suatu peraturan perundang-undangan isinya harus sesuai dengan aturan yang lebih tinggi. Hukum positif harus memuat aspek sosiologis artinya peraturan yang dikeluarkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dasar utama pembuatan keputusan adalah kebutuhan, berdasarkan kebutuhan disusun rencana, program dan lain sebagainya. Setelah itu baru dasar-dasar lain seperti dasar kewenangan, suatu keputusan tanpa wewenang adalah batal demi hukum dan dasar-dasar membentuk keputusan atau peraturan yang baik dan benar.

Di dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa; pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan kaidah-kaidah pembentukannya, yaitu :

- 1) Landasan Filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan ke dalam suatu rencana atau draf peraturan perundang-undangan. Dalam menentukan landasan filosofis ini yang harus diperhatikan adalah bahwa setiap masyarakat atau bangsa tentu memiliki pandangan hidup yang berisi nilai-nilai moral atau etika. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk hanya didasarkan ide/cita-cita pembentuk peraturan perundang-undangan saja tanpa memperhatikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat tidak akan ditaati atau dipatuhi. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk haruslah mencerminkan filsafat hidup atau sekurang kurangnya tidak bertentangan dengan nilai moral atau etika yang ada di tengah-tengah masyarakat.
- 2) Landasan sosiologis, suatu peraturan perundang-undangan agar ditaati oleh masyarakat, harus dibuat dan dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan atau dengan kata lain hukum yang dibuat oleh negara harus sesuai dengan hukum kebiasaan, kebutuhan masyarakat dan juga harus memperhatikan perubahan-perubahan yang terjadi di tengah masyarakat seperti nilai-nilai, kecenderungan, harapan sehingga dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada masa depan.
- 3) Landasan Yuridis, yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan peraturan termasuk di dalamnya kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan, apakah kewenangan seorang pejabat atau badan/lembaga. Dasar ini sangat penting sebab bila tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan seorang pejabat atau badan/lembaga tidak berwenang

otonomi. Dari pandangan ini, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi karena tidak mengakui adanya badan legislatif selain legislatif pusat yang mempunyai supremasi pembentukan undang-undang untuk mengatur seluruh negara. Ini berarti juga penyelenggara kekuasaan negara hanya satu (Pemerintah Pusat) dan membawahi segala kekuasaan yang ada dalam wilayah negara, bersifat totalitas serta tidak ada kesamaan derajat kekuasaan.

Dari pandangan di atas dapat dikatakan bahwa prinsip yang terkandung dalam Negara Kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Di samping itu di dalam Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sehingga urusan-urusan negara dalam Negara Kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat. Ini berarti Pemerintah Pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara, meskipun wilayah negara itu dibagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara itu sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan asli. Sri Soemantri (1981;52) menyatakan adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakikat Negara Kesatuan.

Dalam Negara Kesatuan biasanya dalam Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusinya terdapat suatu ketentuan yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat untuk menentukan atau membentuk daerah-daerah dan menyerahkan wewenang tertentu pada daerah, tetapi baik mengenai batas-batas daerah maupun mengenai kekuasaan dapat dihapuskan, diubah di tambah atau dikurangi karena dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya ada satu pemerintahan yang mempunyai kekuasaan yang langsung bersumber pada Undang-Undang Dasar atau konstitusi, yaitu pemerintahan persatuan, sedangkan kalau ada pemerintahan daerah mempunyai kekuasaan, maka semua kekuasaan itu di dapat dari Pemerintah Pusat atas dasar Undang-undang biasa.

Struktur Negara Kesatuan yang melaksanakan desentralisasi dapat dipandang sebagai tatanan politik dan sebagai tatanan administratif. Sebagai tatanan politik, karena struktur yang demikian merupakan wadah pengembangan demokrasi pemerintahan di daerah yang intinya ialah penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Tresna (Dalam M. Solly Lubis, 1983; 87) menyebut desentralisasi sebagai perwujudan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara, dengan mana diberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta

memikul tanggung jawab, dengan memakai saluran-saluran tertentu. Sebagai tatanan administratif, karena struktur yang demikian adalah sarana potensial bagi kekuasaan sentral untuk dimanfaatkan dalam rangka penyelenggaraan tata laksana pemerintahan Negara Kesatuan di daerah.

Suatu negara dengan wilayah yang luas tidak akan dapat mengelola pemerintahannya secara efektif dan efisien hanya dari pusat. Untuk itu dirasakan adanya kebutuhan untuk membentuk pemerintahan tingkat lokal (*sub-national government*) melalui kebijakan desentralisasi. Keberadaan Pemerintah Daerah sebagai salah satu perwujudan dari kebijakan desentralisasi merupakan upaya dan benteng utama untuk mengurangi terjadinya sentralisasi.

Penyelenggaraan desentralisasi dewasa sekarang telah bergeser dari model efisiensi struktural ke arah model demokrasi. Dalam model ini mengandung makna adanya kebebasan berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat setempat (lokali) tanpa kontrol pemerintah.

Prinsip penyelenggaraan desentralisasi demikian mengandung konsekuensi penting dalam konfigurasi hubungan hirarkhi antara level pemerintah, yaitu pertama, kebebasan berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat setempat berkenaan dengan pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan yang menyangkut masyarakat setempat. Kedua, hubungan Pemerintah Daerah otonom dengan Pemerintah Pusat bersifat *sub ordinate* (hirarkhi) dan *dependent* (ketergantungan). Untuk fungsi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak dilaksanakan oleh daerah otonom melainkan dijalankan oleh level pemerintahan yang lebih tinggi.

Dengan demikian kewenangan otonomi Daerah di dalam Negara Kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara menyeluruh, walaupun tidak menutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang luas kepada daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (7) UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (6) menyatakan Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan Pasal 1 ayat (5) menyatakan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Batasan pengertian di atas dapat diketahui bahwa penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat adalah kepada daerah otonom yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu, daerah otonom yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat namun tetap dalam koridor sistem negara kesatuan.

Menurut ketentuan U.U. No. 32 tahun 2004, pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. U.U. No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dari ketentuan ini diketahui bahwa Kepala daerah Provinsi, yaitu gubernur selain berkedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai Wakil Pemerintah di Daerah Gubernur mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Konstruksi di atas menunjukkan prinsip hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah bersifat hirarkhi dan vertikal, sehingga tercermin delegasi wewenang kepada daerah membutuhkan pertanggungjawaban. Prinsip ini menunjukkan terdapat pola hubungan kekuasaan antar organisasi, yaitu antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi; antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten/Kota; antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pola hubungan ini merupakan penyelenggaraan desentralisasi yang diaktualisasikan dengan keberadaan *local self government*, sedangkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi juga tercermin dari hubungan instansi pusat departemen atau lembaga pemerintah non departemen dengan

organisasi (instansi) vertikalnya di daerah. Pola hubungan ini merupakan penyelenggaraan dekonsentrasi.

UU. No.32 Tahun 2004 menentukan bahwa; Dewan Perwakilan Rakyat daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang berkedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin di dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

### III. METODE PENELITIAN

#### 1. Tipe Penelitian

Mengingat penelitian ini ingin mengungkapkan masalah faktual tentang arti dan makna Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 yang menyikapi Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004 dan untuk memberikan jawab apakah aturan hukum positif pada saat sekarang dapat dipergunakan sebagai dasar dan kewenangan DPRD untuk mengambil bagian terhadap polemik politik yang berimplikasi pada hukum yang akan timbul. Logika yang digunakan adalah deduksi, maka penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif (*legal research*).

#### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan utama yang digunakan adalah Pendekatan Yuridis, melalui pendekatan ini akan dinilai konstitusionalitas dari segala tindakan yang diambil oleh DPRD Lampung. Pendekatan yuridis yang digunakan baik : pendekatan yuridis formal, yaitu pendekatan yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan resmi peraturan perundang-undangan dengan menggunakan dua macam penafsiran; penafsiran tersirat dan penafsiran tersurat, maupun pendekatan yuridis dogmatis yang melihat semata-mata isi peraturan perundang-undangan.

### 3. Sumber Data

Data Utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder (data kepustakaan) yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, untuk memperkaya khasanah pemikiran, dilakukan juga data primer yang didapat dari diskusi kelompok dengan pemerhati, aktivis dan media massa.

Data Primer yang bersumber dari bahan hukum primer, meliputi :

- a. UUD Negara RI Tahun 1945
- b. Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- c. UU. No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- d. UU. No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Dan Bebas dari KKN;
- e. UU. No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. UU. No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- g. Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi;
- h. UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- i. UU. No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- j. PF. No. 6 Tahun 2004 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah;
- k. Putusan Mahkamah Agung RI. Reg. No. 437K/TUN/2004;
- l. Keputusan Menteri Dalam Negeri RI. No.; 161.27.598 Tahun 2003;
- m. Keputusan DPRD Lampung No. 1 Tahun 2003 Tentang Penetapan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung;
- n. Keputusan DPRD Lampung No. 47 Tahun 2004 Tentang Penetapan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung;
- o. Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 Tentang Pernyataan Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung Terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004;

Sedangkan data primer yang bersumber dari bahan Hukum Sekunder adalah teori hukum, dokumen hukum, pendapat dan atau opini para pakar hukum dan politik, dan surat kabar, yaitu :

- a. Teori perundang-undangan;
- b. Teori tata jenjang norma;

- c. Teori Pemerintahan Daerah dan Kelembagaan Negara
- d. Surat Menteri Dalam Negeri RI No. 121.27/2989/SJ; Surat Kabar; Kompas, Media Indonesia, Tempo, Radar Lampung, Lampung Post dan Lampung Ekspres.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data Kepustakaan dilakukan melalui inventarisasi berdasarkan *subject heading* dengan menggunakan sistem kartu yang disusun berdasarkan pokok permasalahan dalam penelitian. Bahan yang di dalam kartu meliputi argumentasi, langkah-langkah yang diambil serta konsekuensi dan alternatif pemecahan masalah. Untuk memperkaya informasi dilakukan serangkaian diskusi kelompok yang dilakukan secara bebas namun terfokus terhadap obyek penelitian dengan berbagai kalangan antara lain; akademisi, pemerhati hukum dan politik, pers, aktivis dan sebagainya. Data yang terhimpun dari diskusi dilakukan validasi dengan analisis data sekunder guna menarik suatu sintesis dari pokok penelitian.

#### 5. Teknik Pengolahan Data.

Data yang telah terkumpul diperiksa kembali kelengkapan, kejelasan dan kebenarannya dengan memperhatikan relevansi dengan penelitian. Data diklasifikasikan menurut bidang bahasan dan disusun secara sistematis hingga siap untuk dianalisis.

#### 6. Teknik Analisis Data

Data dianalisis secara *diskriptif* kualitatif dengan penekanan pada analisis yuridis. Cara berpikir ditempuh secara runtun dan runtut guna memperoleh jawaban atas permasalahan yang dijadikan pangkal penelitian.

### IV HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Keputusan DPRD Lampung

Untuk menyikapi manuver-manuver politik maupun hukum dengan berbagai dalih yang dilontarkan oleh berbagai Pakar baik di bidang hukum maupun politik dari berbagai kalangan (Praktisi, Akademisi, Pengurus Partai Politik, tim sukses dan sebagainya) baik di tingkat nasional maupun daerah pasca Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004, membuat DPRD Lampung yang dipelopori oleh 20 (dua puluh) anggota DPRD dari Fraksi Golkar mendesak agar DPRD Lampung mengambil sikap

terhadap Putusan Mahkamah Agung itu.

Kalau dilihat dari isi dan substansi Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 435K/TUN/2004 tidak ada yang berhubungan baik langsung maupun tidak langsung dengan DPRD. Tetapi DPRD Lampung mempunyai pendapat lain, karena berkaitan dengan eksistensi mantan calon terpilih gubernur Periode 2003-2008 yang pernah ditetapkan oleh Lembaga ini sebagai calon terpilih gubernur. Pasangan Alzier Dianis Thabrani- Ansyori Yunus, ditetapkan dengan Keputusan DPRD No. 1 Tahun 2003, diusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk diangkat menjadi Gubernur. Namun dalam perjalanan pergulatan politik pada waktu itu keputusan DPRD tersebut dianulir dan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Kemudian ditanggapi oleh DPRD Lampung dengan melakukan pemilihan ulang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Pasca Pemilihan Ulang Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung, DPRD Lampung mencabut Keputusannya No. 1 Tahun 2003 dengan Keputusan DPRD No. 47 Tahun 2004.

Desakan 20 (dua puluh) orang anggota DPRD Lampung untuk menyikapi Putusan MA akhirnya ditanggapi oleh Pimpinan DPRD dan diagendakan oleh Panitia Musyawarah untuk diparipurnakan. Mulanya Paripurna yang akan dilakukan oleh DPRD hanya Menanggapi dan membuat pernyataan pendapat terhadap Putusan Mahkamah Agung, namun putusan akhir DPRD jauh dari tanggapan melainkan telah membuat suatu putusan hukum (lihat halaman 61).

Berdasarkan keputusan DPRD di atas dihubungkan dengan landasan teoritik yang ada, dapat dikatakan bahwa keputusan DPRD Lampung No. 15 tahun 2005 di dasarkan kepada usulan pernyataan pendapat 20 orang anggota DPRD Lampung atas Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/ 2004, yang di dalam rapat paripurna DPRD Lampung diputuskan menjadi pernyataan DPRD Lampung merupakan Keputusan Resmi DPRD dan bukan semata merupakan pernyataan pendapat, namun lebih dari suatu pernyataan pendapat karena berisikan suatu keputusan hukum dan keputusan politik yang dituangkan dalam bentuk format hukum Keputusan DPRD.

Secara hukum Keputusan DPRD Lampung telah melanggar berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melampaui kewenangan yang ada padanya, hal ini tergambar dalam analisis berikut:

1. Politik Hukum dari Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 (dasar Menimbang) tidak jelas karena tidak memuat, dasar filosofis, yuridis maupun sosiologis) sehingga bertentangan dengan asas "dapat

dilaksanakan") sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 5 huruf d UU. No. 10 Tahun 2004.

Keluarnya Keputusan DPRD tersebut hanya didasarkan kepada usulan pernyataan pendapat 20 orang anggota DPRD Lampung (Konsiderans) bukan atas kehendak masyarakat Lampung secara keseluruhan. Sedang secara faktual tidak ada tuntutan atau krisis kepercayaan masyarakat terhadap Gubernur atau Wakil Gubernur Lampung dan tidak pernah DPRD menggunakan hak angketnya atas krisis kepercayaan masyarakat itu serta mengajukan hasil penyelidikannya kepada pihak aparat penegak hukum. Satu-satunya dasar adalah kehendak politis perseorangan dari anggota DPRD. Konsiderans atau politik hukum keputusan DPRD tidak didasarkan kepada kebutuhan dan kemanfaatan keputusan itu, hal ini jelas bertentangan dengan UU. No.10 tahun 2004 ( asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan) dan UU. No. 12 Tahun 2003.

Di dalam UU. No. 12 Tahun 2003 Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, Lampung dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka, Pasal 46 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa Daerah Pemilihan anggota DPRD provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/kota sebagai daerah pemilihan, dan di dalam Pasal 65 dapat disimpulkan bahwa anggota DPRD mewakili rakyat dari daerah pemilihan. Di dalam Pasal 1 ayat (4) jo Pasal 40 UU. No.32 Tahun 2000 dinyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sehingga tidak dapat dan tidak benar kehendak politik perseorangan dari anggota DPRD mengatasnamakan masyarakat Lampung. Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung bukanlah Gubernur dan Wakil Gubernur Anggota/DPRD atau Gubernur Partai Politik, ia adalah Gubernur dan Wakil Gubernur seluruh masyarakat Lampung secara keseluruhan. Itu berarti politik hukum (konsiderans) keputusan DPRD di atas bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dimaksud dan kehendak masyarakat Lampung secara keseluruhan.

Tujuan, materi muatan serta kejelasan materi muatan dari Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2004 tidak jelas; apa yang dimaksud dengan pernyataan pendapat DPRD Lampung terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437k/TUN/2004 tidak ada (Pasal Keputusan DPRD). Materi keputusan tidak sinkron dengan Judul Keputusan. Isi/materi pernyataan DPRD memuat materi Keputusan

Hukum dan Keputusan Politik (Pasal 2 Keputusan DPRD), Hal ini jelas melanggar dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 UU No. 10 dan Pasal 137, UU. No. 32 Tahun 2004 yang menentukan asas pembentukan peraturan perundang-undangan; terutama asas kejelasan tujuan; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; asas Kedayagunaan dan kehasil gunaan; kejelasan rumusan.

Sedangkan materi muatan keputusan tersebut melanggar asas pengayoman dan asas ketertiban dan kepastian hukum serta materi muatan keputusan DPRD sudah memuat materi Peraturan Presiden dan atau Materi Keputusan Presiden, ini berarti keputusan DPRD Lampung bertentangan pula dengan Ketentuan Pasal 11 UU. No. 10 Tahun 2004 serta bertentangan pula dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 5 huruf b UU. No. 10 Tahun 2004.

2. Sesuai ketentuan UU. No. 32 Tahun 2004 bahwa DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah, ini berarti DPRD terikat kepada Ketentuan Pasal 20 UU. No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 3 UU. No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN, yang mengatur asas-asas penyelenggaraan negara. Berdasarkan ketentuan uraian poin 1, 2 dan di atas, Keputusan DPRD Lampung No. 15 tahun 2004 melanggar asas Kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas dan asas akuntabilitas.
3. Keputusan DPRD Lampung No.15 Tahun 2004 dapat dikategorikan menampilkan Keputusan Presiden RI No. 71/M Tahun 2004 Tentang Pengangkatan Syachroedin ZP dan Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur Lampung dan Wakil Gubernur Lampung dengan menyatakan :
  - a. Mencabut Keputusan DPRD Lampung No. 47 Tahun 2004 Tanggal 28 Mei 2004 Tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung periode 2004-2009 sebagai dasar Keputusan Presiden RI No. 71/M Tahun 2004.
  - b. Menyatakan tidak mengakui eksistensi gubernur dan wakil gubernur dan tidak dapat lagi bekerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Dari ketentuan poin b keputusan DPRD di atas dapat diartikan bahwa DPRD Lampung telah memberhentikan Gubernur dan Wakil

Lampung yang sah sesuai Keputusan Presiden RI No. 71/M Tahun 2004. Dalam Ketentuan Pasal 29 UU. No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa;

- (1) Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena;
  - a. meninggal dunia;
  - b. permintaan sendiri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagai mana dimaksud ayat (1) huruf c diberhentikan karena;
  - a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
  - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
  - c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - f. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- (3) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.
- (4) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dan huruf e dilaksanakan dengan ketentuan :
  - a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
  - b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
  - c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya

bersifat final.

- d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan/dan atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah/dan atau wakil kepala daerah kepada Presiden.
- e. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 32 UU. No. 32 Tahun 2004, yaitu ; Dalam Hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Penggunaan hak angket harus mendapatkan persetujuan  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan berdasarkan persetujuan  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari anggota DPRD yang hadir.

Apabila ditemukan bukti melakukan tindak pidana DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum dan apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana dengan ancaman penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD berdasarkan keputusan DPRD, Presiden memberhentikan kepala daerah dan atau wakil kepala.

Penjabaran lebih lanjut terhadap ketentuan sebagaimana ditentukan dalam UU. No. 32 diatur di dalam Ketentuan Pasal 123 s/d Pasal 131 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam UU. No. 32 Tahun 2004 dan PP. No. 6 Tahun 2005 dapat diketahui secara tegas persyaratan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, prosedur dan atau tata cara Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah serta kewenangan DPRD yang hanya sebagai mengusulkan

pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melalui Pimpinan DPRD setelah rapat diputuskan dalam rapat paripurna DPRD yang sebelumnya telah terdapat Putusan Mahkamah Agung bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah telah terbukti melanggar ketentuan yang ditentukan di dalam UU. No. 32 Tahun 2005 dan PP. No.6 Tahun 2005 dan atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana diuraikan di atas dan pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah hanya dapat dilakukan oleh Presiden.

Semua persyaratan sebagaimana dimaksud di atas tidak terpenuhi dan tidak ada yang dijadikan dasar keputusan DPRD Lampung. Dengan demikian Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005, tidak memiliki dasar hukum dan DPRD tidak berwenang memberhentikan Kepala daerah dan/atau wakil Kepala Daerah, sehingga DPRD Lampung dapat dikatakan telah bertindak sewenang-wenang dan telah melanggar Ketentuan Pasal pasal 29 UU. No. 32 Tahun 2005, dan Pasal 123 s/d Pasal 131 PP. No. 6 Tahun 2005 karena secara hukum tidak ada satu pasal pun dari dasar Yuridis yang digunakan di dalam Keputusan DPRD No. 15 Tahun 2005 yang memberikan wewenang kepada DPRD untuk membuat Keputusan sebagai mana ditentukan di dalam Pasal 2 Keputusan DPRD Lampung tersebut.

Sesuai ketentuan UU. No. 32 Tahun 2004 bahwa gubernur selain sebagai kepala Daerah otonom juga merupakan wakil pemerintah Pusat di Daerah, dengan demikian DPRD tidak dapat sewenang-wenang tidak mengakui eksistensi Gubernur dan Wakil Gubernur, karena tidak mengakui tersebut dapat bermakna tidak mengakui keberadaan pemerintah pusat atau paling tidak tunduk kepada ketentuan pemerintah pusat.

4. Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 tidak mengindahkan dan atau melakukan perlawanan terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004. Perlawanan terhadap Putusan Mahkamah Agung RI oleh DPRD Lampung dapat dilihat dari isi/materi (Pasal 2) Keputusan DPRD Lampung: Pemyataan Pendapat DPRD Lampung Terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004.

Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara; Mahkamah Agung salah satu lembaga Peradilan Tertinggi yang melakukan Kekuasaan Kehakiman sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 24 UUD 1945. Kedudukan Mahkamah Agung sederajat dengan Presiden RI; salah satu Kewenangannya adalah menguji peraturan perundang-undangan di

bawah undang-undangan. Peraturan dan atau Putusan Mahkamah Agung dapat disejajarkan dengan paling tidak sama dengan keputusan Presiden atau Peraturan Presiden.

Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004 dalam Perkara Kasasi Tata Usaha Negara antara Menteri Dalam Negeri-RI melawan M. Alzier Dianis Thabrani, dkk telah menolak gugatan penggugat selain dan selebihnya, yaitu Agar Menteri Negeri Menerbitkan Surat Pengesahan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Terpilih (2003-2008) dengan dasar pertimbangan sebagai berikut :

- a. Menimbang bahwa 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 oleh karenanya gugatan para Penggugat untuk menerbitkan Surat Keputusan Tentang Pengusulan Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung terpilih periode 2003-2008 harus ditolak.
- b. menimbang, bahwa di samping hal-hal tersebut di atas karena berubahnya keadaan di lapangan yang terjadi yaitu telah terjadi pemilihan ulang oleh DPRD sehingga diangkat Gubernur dan wakil Gubernur sekarang, sehingga tidak memungkinkan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur lain untuk menduduki jabatan *a quo*, maka *petitum* para penggugat untuk pengusulan pengesahan dirinya sebagai pasangan Gubernur dan wakill Gubernur tersebut tidak dapat dikabulkan, namun para penggugat tidak kehilangan hak-hak keperdataan yaitu kerugian yang dideritanya akibat diterbitkannya surat keputusan *a quo*, hal mana menjadi kewenangan hakim perdata.

Menyimak Putusan Penolakan Mahkamah Agung di atas dan dasar pertimbangannya; maka dapat disimpulkan bahwa :

- a. Yang menentukan siapa yang akan diangkat menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah keputusan DPRD yang diusulkan kepada Presiden oleh Menteri Dalam Negeri.
- b. Gugatan Alzier Dianis Thabrani agar Menteri Dalam Negeri mengeluarkan keputusan tentang pengusulan dirinya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung terpilih periode 2003-2008 ditolak dan tidak dimungkinkan lagi menduduki jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.
- c. Mengakui dan menguatkan Pemilihan Ulang Gubernur Lampung

tertanggal 28 Mei 2004 yang dilakukan oleh DPRD Lampung.

- d. Lebih menguatkan kedudukan Syachroedin ZP dan Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur Lampung dan Wakil Gubernur Lampung sekarang hingga akhir masa jabatannya.
5. Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 menimbulkan keraguan berbagai kalangan karena seolah-olah telah terjadi ketidakpastian hukum, hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 2 huruf a dan d Keputusan DPRD Lampung.

Keputusan DPRD No. 47 Tahun 2004 tanggal 28 Mei 2004 salah satu isi/materi Keputusannya adalah " Dengan berlakunya keputusan ini, maka keputusan DPRD No. 01 Tahun 2003 tanggal 4 Januari 2003 dinyatakan tidak berlaku ".

Dengan demikian DPRD Lampung ingin memberlakukan kembali Keputusan DPRD Lampung No. 01 tahun 2003 tanggal 2003 yang telah dicabutnya sendiri dan dengan keputusan itu pula ia mengusulkan Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung berdasarkan hasil pemilihan DPRD.

Pada Hal di ketahui bahwa pada saat Pemilihan ulang lebih dari 93 % (70 orang) anggota DPRD Lampung mengikuti dan memberikan suaranya dalam pemilihan ulang tersebut, baik anggota DPRD yang berasal dari partai (Golkar, PKB, PAN dan sebagainya) yang menolak pemilihan ulang maupun yang tidak menolak pemilihan ulang. Sehingga pada saat itu hasil pemilihan disetujui semua pihak terutama anggota DPRD dan ditetapkan hasil pemilihan ulang sehingga keluaran Keputusan DPRD No. 47 Tahun 2004.

Sebagaimana diketahui bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung periode 2003-2008 di dasarkan kepada PP. 151 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah dicabut oleh PP. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dan Peraturan Tata Tertib Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Periode 2003-2008 DPRD Lampung No. 32 Tahun 2002.

Sesuai asas hukum (*general principles of law*) yaitu *asas lex posterior derogat legi priori*, maka yang berlaku adalah ketentuan yang baru, yaitu PP. No. 6 Tahun 2005 ini berarti keputusan DPRD Lampung bertentangan dengan Ketentuan Pasal 99 PP. No. 6 Tahun 2005 di mana ditentukan bahwa Pengusulan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan

calon terpilih dari KPUD dan dilengkapi berkas pemilihan untuk mendapatkan pengesahan dan pengangkatan.

Dengan demikian berdasarkan ketentuan UU. No. 32 Tahun 2004 dan PP. No. 6 Tahun 2005 DPRD tidak mempunyai wewenang untuk mengusulkan pelantikan gubernur dan wakil gubernur kecuali pengusulan yang dilakukan oleh DPRD dapat dilakukan terhadap calon gubernur dan wakil gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri apabila telah ditetapkan oleh KPUD berdasarkan hasil pemilihan langsung.

Usulan DPRD Lampung agar calon terpilih gubernur dan wakil gubernur hasil pemilihan tertanggal 30 Desember 2002 dilantik sebagai Gubernur dan Wakil gubernur Lampung sesuai dengan Hasil Pemilihan tanggal 30 Desember 2002 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan DPRD Lampung No. 01 Tahun 2003 tanggal 4 Januari 2003 tidak dapat dilakukan hal ini telah dijelaskan di dalam pertimbangan Putusan MA RI tertanggal 17 Juni 2005 bahwa tidak memungkinkan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur lain untuk menduduki jabatan gubernur dan wakil gubernur.

Apabila dilihat dari asas-asas atau prinsip hukum (*general principles of law*) Keputusan DPRD No. 15 Tahun 2005 bertentangan dengan asas *Lex superior derogat legi inferiori*, karena melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya; bertentangan dengan asas *Lex posterior derogat legi priori*; karena ingin memberlakukan UU. No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan PP. 151 Tahun 2000 dan memosisikan dirinya sebagai DPRD sebagaimana pernah diatur di dalam peraturan perundang-undangan itu dan bertentangan dengan asas *non retroactive*, karena keputusan DPRD ingin diberlakukan surut sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Sebagai konsekuensi prinsip-prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan Pasal 2 dan Pasal 4 (2) Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 7 UU. No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengabaikan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mengubah atau mengabaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, begitu juga ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak mempunyai kekuatan hukum atau mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap

berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Keputusan DPRD Lampung No.15 Tahun 2005 sudah melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi karena ia telah mencabut (Keputusan Presiden RI No. 71 Tahun 2004 dan Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/IUN/ 2004) mengabaikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (asas, maupun substansi), maka ia tidak mempunyai kekuatan hukum atau mengikat semua pihak baik lembaga negara maupun masyarakat. Sebaliknya Keputusan Presiden tentang yang Pengangkatan dan Pelantikan Gubernur dan wakil Gubernur Lampung, justru lebih diperkuat dengan Keputusan MA tersebut. Dengan demikian kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat semua lembaga dan masyarakat.

Berdasarkan analisis-analisis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar anggota DPRD (kecuali anggota DPRD dari FPDIP) Lampung telah melanggar Ketentuan Pasal 65 huruf b UU. No. 22 Tahun 2003 dan Pasal 45 huruf a UU. No. 32 Tahun 2004 yang berhubungan dengan kewajiban anggota DPRD, dan juga telah melanggar ketentuan Pasal 56 UU. No. 22 Tahun 2003 tentang sumpah dan janji anggota DPRD yang antara lain mengatakan : yaitu "mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Menaati segala Peraturan Perundang-undangan.

Apabila terdapat pihak yang mempersoalkan hal di atas, maka anggota DPRD yang terlibat di dalam membuat Keputusan DPRD No. 15 tahun 2005 sudah dapat dikatakan memenuhi persyaratan untuk diberhentikan antar waktu, sebagaimana ditentukan Pasal 55 ayat (2) huruf c UU. No.32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa anggota DPRD diberhentikan antar waktu, karena "dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD" yang tentunya melalui mekanisme dan prosedur hukum yang berlaku.

#### 4. Sengketa Kelembagaan Negara

Ada yang mewacanakan bahwa pasca keluarnya Keputusan DPRD Lampung, dapat menjadi sengketa Tata Negara di antara lembaga negara. Apabila ada pihak yang membawanya ke Mahkamah Konstitusi, melalui mekanisme sengketa kewenangan lembaga negara dan Konstitusi telah mengamanatkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya lembaga penyelesaian masalah tersebut (Refli Harun, Lampung Post 25 Juli 2005).

Dasar Pijakan pendapat di atas adalah pendekatan subyek yang berpekara dan obyek perkara sepanjang persoalan yang dipersoalkan adalah kewenangan konstitusional atau kewenangan yang diberikan oleh konstitusi dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Pendapat di atas perlu dikaji secara arif, apakah benar telah terjadi sengketa tata negara di antara lembaga negara dalam hal ini Antara Menteri Dalam Negeri dengan Gubernur dan atau DPRD Lampung, apakah Menteri Dalam Negeri, Gubernur, dan DPRD merupakan Lembaga Negara dan disebutkan Kewenangannya di dalam UUD 1945 dan apakah benar Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan Persoalan Gubernur Lampung?

Untuk menjawab persoalan di atas, kata kunci yang harus dianalisis adalah sengketa kewenangan lembaga negara, lembaga negara dan kewenangan lembaga negara atau dengan kata lain subyek yang berpekara dan obyek perkara.

Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang Kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Ketentuan UUD 1945 di atas ditegaskan kembali dalam pasal 10 ayat (1) huruf b UU. No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 61 UU. No. 24 Tahun 2003 dinyatakan bahwa :

- (1) Pemohon adalah lembaga negara yang Kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi pemohon.

Pasal 65 UU. No. 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas dapat ditentukan bahwa:

- a. Lembaga negara yang menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara adalah Mahkamah Konstitusi.

- b. Lembaga negara yang bersengketa haruslah kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.
- c. Lembaga negara sebagaimana poin b mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
- d. Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

UUD NRI 1945 tidak menentukan apakah yang dimaksud dengan lembaga negara yang ditentukan di dalam UUD, apabila melihat praktek ketatanegaraan selama ini yang didasarkan pada TAP MPR No. VII Tahun 1973 jo TAP MPR No. III Tahun 1978 menentukan adanya Lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR dan Lembaga Tinggi Negara, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung. Dengan adanya perubahan UUD 1945 terutama ketentuan pasal 1 ayat (2) kedudukan lembaga tinggi negara di atas adalah sejajar, begitu juga adanya perubahan Pasal 16 tidak tepat lagi Dewan Pertimbangan Agung dikategorikan sebagai lembaga negara karena ia sudah berada di bawah lembaga negara Presiden.

Jimly Asshiddiqie (2003; hal 56) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan lembaga negara adalah semua lembaga negara yang disebutkan kewenangannya di dalam UUD (*constitutionally entrusted*). Dalam arti sempit, yang dipahami sebagai lembaga negara di sini adalah lembaga tinggi negara yang biasa dipahami selama ini, yaitu DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, BPK, dan Mahkamah Agung ditambah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru (DPA sudah ditiadakan berdasarkan Pasal 16 yang baru).

Akan tetapi, dalam arti luas, pengertian lembaga negara di sini tidak hanya terbatas pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat, lembaga Kepresidenan dan cabang kekuasaan kehakiman, tetapi juga semua lembaga yang kewenangannya tercantum dalam UUD 1945. Artinya, lembaga seperti Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, BPK, DPR, DPD dan bahkan pemerintah daerah juga ditentukan kewenangannya dalam UUD. Apabila terjadi persengketaan dalam praktek pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang ditentukan dalam UUD 1945, maka kewenangan untuk memutuskan ada pada Mahkamah Konstitusi.

Menurut Hakim Konstitusi A. Mukti Fajar (makalah 2004. hal 9) Lembaga negara menurut UUD 1945 dan disebutkan kewenangannya di dalam UUD 1945 adalah; MPR, Presiden (dan Wakil Presiden), DPR, DPD, BPK, MA, MK Pemerintah Daerah Provinsi dan Kota/Kabupaten, KPU, Komisi Yudisial, TNI dan Polri, sedangkan lembaga negara lain yang disebutkan oleh UUD 1945, namun tidak diberikan kewenangannya oleh

UUD 1945 adalah Bank Central dan DPRD Provinsi dan Kota/Kabupaten.

Terhadap pandangan di atas dapat dilihat kesamaan dan perbedaannya; di sini perbedaan yang dilihat perbedaan yang berhubungan dengan konteks pembahasan adalah bahwa menurut Jimly; DPRD bukanlah lembaga negara baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas, sedangkan menurut Mukti Fadjar merupakan lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945. sedangkan persamaannya adalah sama-sama tidak menentukan bahwa Menteri atau Kementrian adalah Lembaga Negara dan sama-sama menyatakan Pemerintah Daerah adalah lembaga negara.

Menurut penulis menentukan posisi menteri tidak sebagai lembaga negara adalah tepat, karena menurut kebiasaan selama ini dan menurut ketentuan Ketetapan MPR sebagaimana di kemukakan di atas tidak pernah menyatakan bahwa menteri adalah lembaga negara. Begitu juga Pasal 17 ayat (1 dan 4) UUD 1945 tidak menentukan apa yang menjadi kewenangan dari menteri-menteri Negara. Ia hanya menyatakan bahwa menteri-menteri negara membantu presiden dan membidangi urusan tertentu dalam pemerintah.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan pusat berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut penulis yang dimaksud dengan pemerintahan daerah

menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah cenderung pada Pemerintah Daerah, sedangkan berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia tentang Pemerintahan Daerah Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan atau Kepala Daerah bersama-sama perangkat daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangannya oleh UUD 1945, yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, menjalankan otonomi seluas-luasnya serta berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, sehingga dapatlah diterima kalau dikatakan Pemerintah Daerah adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Sedangkan untuk DPRD, walaupun ia dikatakan merupakan lembaga negara, ia adalah lembaga negara yang tidak diberikan kewenangannya oleh UUD 1945, Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka wacana yang menghendaki konflik Gubernur Lampung sekarang di bawah ke Mahkamah Konstitusi atas dasar sengketa tata negara antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD adalah tidak tepat karena tidak ada konflik antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD dan walaupun kondisi sekarang dianggap konflik, konflik tersebut bukanlah konflik antar lembaga negara yang ditentukan oleh UUD.

Pada dasarnya konflik gubernur Lampung sudah berakhir dengan telah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004. Yang menjadi persoalan adalah turut sertanya DPRD mengambil bagian dengan mengeluarkan Keputusan DPRD No. 15 Tahun 2005 sehingga upaya yang dilangsir adalah membuka kembali kasus tersebut melalui sengketa kewenangan lembaga negara.

Berdasarkan analisis sebelumnya jelas tidak ada sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yang ada adalah tidak taatnya DPRD pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat dikategorikan perbuatan yang sewenang-wenang dan bahkan menentang pemerintah pusat (Presiden). Apabila pemahaman negara kesatuan yang didensentralisasikan, maka kewenangan daerah dan atau pemerintahan daerah berasal dari pemerintah pusat dan dapat dicabut apabila daerah tidak mampu melaksanakan kewenangannya itu.

## V. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis data sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya terhadap permasalahan yang diajukan, dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005 tidak memiliki dasar hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku positif pada saat sekarang.
- 2) DRPR Lampung tidak berwenang untuk menyatakan atau memutuskan tidak lagi mengakui eksistensi gubernur dan wakil gubernur dan tidak dapat lagi bekerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atau memberhentikan gubernur dan wakil gubernur dalam masa jabatannya. Pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah hanya dapat dilakukan oleh Presiden.
- 3) Keputusan DPRD No. 15 Tahun 2005 telah melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum umum dan melampaui kewenangan yang ada padanya. Keputusan DPRD Lampung bertentangan dengan Kepentingan umum, bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan lain, dan bertentangan dengan Keputusan DPRD Lampung sendiri.
- 4) Dikeluarkannya Keputusan DPRD No. 15 Tahun 2005 tidak mengakibatkan terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara baik dilihat dari subyek yang berperkara maupun dari obyek perkara sebagaimana ditentukan di dalam UUD RI Tahun 2005.

### 2. Saran-Saran

- 1) Agar jangan sampai terjadi ke simpang siuran dan menangkai kesewenang-wenangan DPRD Lampung, maka Menteri Dalam Negeri sesuai delegasi wewenang yang dimilikinya sebagaimana diatur Pasal 10 (1), PP No. 20 Tahun 2001 Tentang "Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan Keputusan DPRD Lampung No. 15 Tahun 2005.
- 2) Perlu ada pengaturan secara tegas bagi lembaga pemerintahan daerah yang mengeluarkan suatu keputusan hukum di luar kewenangannya yang mempunyai akibat terhadap terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah otomatis batal demi hukum.
- 3) Dan bagi pihak-pihak yang menggagas dengan menggunakan

lembaga itu harus diproses secara hukum, tanpa harus menunggu gugatan dari pihak lain, hal ini dimungkinkan apabila pemerintah pusat memosisikan dirinya sebagai pembina dan pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2003, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- , 2000, Makalah, *Penataan Kembali Sumber Tertib Hukum dan Bentuk-Bentuk Serta Tata Urutan Peraturan Republik Indonesia Dalam Rangka Amandemen Kedua UUD 1945*, Bandar Lampung 24-26 Maret 2000.
- Attamimi, A. Hamid S. Desertasi Doktor, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA 1-PELITA IV), Universitas Indonesia, Jakarta.
- C.F. Strong; 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Terjemahan; Penerbit Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Friedman, Lawrence M, 2001; *American Law an Introduction*; diterjemahkan Oleh Wishu Basuki; PT Tata Nusa, Jakarta.
- HR. Syaukani, dkk; 2002, *otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Le Sueur, Andrew, et all; 1999; *Principles of Public Law*; second edition, Cavendish Publishing, limited, The Glass House, London.
- Lubis, M Solly, 1977, *Lulusan Dan Teknik Perundang Undangan*, Alumni Bandung.
- Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press.
- Rangkawidjaya, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung.
- Soehi No. , 1981, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Jakarta.
- Usfunar, Yohanes, Desertasi 1998, *Kebebasan Berpendapat di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Yasir, Armen, 1998; *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- , 2004; Buku Ajar: *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- , 2005, Buku Ajar, *Hukum dan otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Lampung

**Pendapat Prof Dr. Philipus M. Hadjon, SH.<sup>4</sup>, terhadap:**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI LAMPUNG**  
**Jl. WR Monginsidi No. 69 Fax (0721) 482166 Teluk Betung 35215**

---

Keputusan  
DPRD Provinsi Lampung No. 15 Tahun 2005

Tentang:  
Pernyataan Pendapat DPRD Provinsi Lampung terhadap  
Putusan MA RI  
REG. No. 437K/TUN/2004

Dengan rahmat Tuhan YME DPRD Provinsi Lampung,

Menimbang:

- a. Bahwa sehubungan dengan usulan pernyataan pendapat 20 orang anggota DPRD Provinsi Lampung atas putusan MA RI REG. No. 437K/TUN/2004, maka DPRD Provinsi Lampung perlu menyikapi pernyataan pendapat dimaksud;
- b. Bahwa sehubungan dengan huruf a tersebut di atas, perlu ditetapkan dengan keputusan DPRD Prov. Lampung.

Mengingat:

1. UU No. 14 Tahun 1964 tentang pembentukan Daerah Tingkat I (lembaran Negara RI Tahun 1964 No. 95, tambahan lembaran Negara RI No. 2688);
2. UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 92, tambahan lembaran Negara RI No. 4310)
3. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 125, tambahan lembaran Negara RI No. 4437);
4. PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom (lembaran Negara RI Tahun 2000 No. 54, tambahan lembaran Negara RI No. 3952);

---

<sup>4</sup> Guru Besar Hukum Administrasi Universitas Airlangga

5. PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman penyusunan peraturan Tata Tertib DPRD (lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 91, tambahan lembaran Negara RI No. 4417);
6. Keputusan DPRD Prov. Lampung No. 67 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Prov. Lampung.

Memperhatikan:

1. Putusan MA RI REG. No. 437K/TUN/2004.
2. Usulan Pernyataan Pendapat 20 orang anggota DPRD provinsi Lampung berkaitan dengan keluarnya keputusan MA RI REG. No. 437K/TUN/2004.
3. Hasil Rapat Paripurna DPRD Prov. Lampung tanggal 14 Juli 2005,

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

KEPUTUSAN DPRD PROV. LAMPUNG TENTANG PERNYATAAN PENDAPAT DPRD PROV. LAMPUNG TERHADAP PUTUSAN MA RI REG. No. 437K/TUN/2004.

Pasal 1

Menerima usul pernyataan pendapat 20 orang anggota DPRD Prov. Lampung terhadap Putusan MA RI REG. No. 437K/TUN/2004, untuk ditetapkan menjadi pernyataan pendapat DPRD Prov. Lampung.

Pasal 2

Pernyataan pendapat DPRD Prov. Lampung terhadap putusan MARI REG. No. 437K/TUN/2004 adalah sebagai berikut:

- a. Mencabut keputusan DPRD Prov. Lampung No. 47 Tahun 2004 tanggal 28 Mei 2004 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Periode 2004-2009.
- b. Sebagai konsekuensi pencabutan surat keputusan tersebut pada butir (a), maka DPRD Prov. Lampung menyatakan tidak lagi mengakui eksistensi gubernur dan wakil gubernur dan tidak dapat lagi bekerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Memohon kepada presiden RI melalui Mendagri untuk mencabut Keputusan Presiden RI N. 1/M Tahun 2004.
- d. Mengusulkan kepada presiden RI melalui Mendagri untuk mengangkat pejabat gubernur Prov. Lampung sampai dengan dilantiknya gubernur dan wakil gubernur Prov. Lampung sesuai dengan hasil pemilihan tanggal 30 Desember 2002 yang ditetapkan

dengan Surat Keputusan DPRD Prov. Lampung No. 01 Tahun 2003, tanggal 4 Januari 2003.

Pasal 3

Pandangan/tanggapan dari fraksi-fraksi DPRD Prov. Lampung merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan ini.

Pasal 4

Keputusan Dewan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Teluk Betung  
Pada tanggal 14 Juli 2005

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI LAMPUNG  
Ketua,  
INDRA KARYADI, SH

Keputusan ini disampaikan kepada Yth:

1. Bapak Presiden RI di Jakarta
2. Bapak Ketua MPR RI di Jakarta
3. Bapak Ketua MA RI di Jakarta
4. Bapak Ketua DPR RI di Jakarta
5. Bapak Mendagri RI di Jakarta

Prof Dr. Philipus M. Hadjon, SH. Adalah sedikit ahli Hukum Administrasi Negara yang dimiliki Indonesia. Dari 3 ahli pada bidang itu, ia satu-satunya yang menjadi dosen, yaitu di Universitas Airlangga. Dua orang pakar lainnya adalah Prof Dr. Bagir Manan, menjadi ketua MA, dan Effendi Lotulung menjadi Hakim Agung di MA.

Berikut ini, dikutip dari pendapat Prof Dr. Philipus M. Hadjon, SH, melalui tulisannya yang berjudul; Pendapat Hukum tentang Pelaksanaan Putusan Mahkamah Agung No. 437K/TUN/2004 pada tanggal 25 Agustus 2005.

Berikut dikutip langsung pendapat Prof. Hajon, dalam tulisan tersebut halaman 4:

Apakah DPRD Lampung berwenang mencabut SK DPRD No. 47 tahun 2004, tertanggal 28 Mei 2004 melalui SK DPRD No. 15 tahun 2005?

Untuk menganalisis isu ini, pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah

dasar hukum kewenangan DPRD Lampung menerbitkan SK a quo?

Perlu dicermati bahwa dasar hukum bagi DPRD Lampung menerbitkan SK No. 15 tahun 2005 bukan lagi UU. No. 22 tahun 1999 tetapi harus merujuk UU. No. 32 tahun 2004 mengingat sejak tanggal 15 Oktober 2004 UU No. 22 tahun 1999 sudah tidak berlaku.

**Pertanyaan menyusul adalah apakah DPRD menurut ketentuan UU. No. 32 tahun 2004 memiliki wewenang seperti ketentuan Pasal 40 ayat (3) UU. No. 22 tahun 1999?**

Mencermati ketentuan UU No. 32 tahun 2004, jelas bahwa DPRD tidak lagi mempunyai wewenang seperti yang diatur dalam Pasal 40 ayat (3) UU No. 22 tahun 1999. Dengan demikian SK DPRD Lampung No. 15 tahun 2005 tidak didasarkan pada kewenangan *ultra vires* atau *onbevoegd*). Dengan demikian SK tersebut tidak didukung oleh legalitas formal azas *contrarius actus*, sehingga tidak bisa diterapkan karena berdasarkan UU. No. 32 tahun 2004, DPRD tidak mempunyai kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 40 ayat (3) UU. No. 22 tahun 1999.

Kesimpulannya; SK DPRD Lampung No. 15 tahun 2005 tidak didukung oleh legalitas formal. Dengan demikian berdasarkan ketentuan UU. No. 32 tahun 2004, DPRD Lampung tidak berwenang membatalkan SK DPRD Lampung No. 47 tahun 2004.

\*\*\*

## ANARKI DI DALAM GEDUNG DEWAN<sup>5</sup>

Oleh Nanang Trenggono<sup>6</sup>

Masyarakat memiliki moralitas mengingatkan para wakilnya di lembaga terhormat—Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dewan)—jika ada kesalahan, keteledoran atau kealpaan mereka. Dalam konteks menyikapi putusan MA, terkait persoalan kursi gubernur Lampung, Dewan melakukan, bukan saja suatu kesalahan individu-individu, tapi kesalahan yang bersifat keorganisasian dan kelembagaan. Artinya kesalahan yang semata-mata berdasarkan kepentingan individu, tapi bias merusak kelembagaan Dewan. Keputusan Dewan sebagai lembaga politik dalam merespons amar putusan MA antara lain: (1) Mencabut keputusan DPRD lalu yang menetapkan pasangan gubernur dan wakil gubernur Lampung 2004–2009 hasil pemilihan ulang. (2) Tidak mengakui dan tidak mau bekerja sama dengan gubernur dan wakil gubernur sekarang yang merupakan hasil pemilihan ulang dan sudah menjalankan roda pemerintahan. (3) Memohon Presiden mencabut keputusan presiden tentang pengangkatan gubernur dan wakil gubernur hasil pemilihan ulang. (4) Mengusulkan kepada Presiden mengangkat pejabat gubernur Lampung sementara sambil menunggu pelantikan dan pengesahan gubernur dan wakil gubernur Lampung 2003–2008 (*Lampung Post*, 15 Juli 2005). Tulisan ini tidak hendak mempersoalkan apa pun materi keputusan Dewan di atas atau siapa yang diuntungkan atau sebaliknya dirugikan empat butir keputusan Dewan tersebut. Tetapi, akan mengupas kesalahan-kesalahan apa saja yang dilakukan anggota Dewan yang sama sekali tidak mempertimbangkan dampak-dampak negatif bagi kelembagaan Dewan untuk masa mendatang.

\*\*\*

Pertama, mengingkari proses kelembagaan. Dewan sebagai lembaga perwakilan rakyat sederhananya memiliki proses, tahapan, tradisi, konvensi atau tata tertib dalam mengambil keputusan bersama.

Sehingga bagi publik atau masyarakat, terlihat keputusan yang dihasilkan Dewan berdasarkan logika proses yang benar, kuat secara kelembagaan, dan memiliki nilai pertanggungjawaban yang tinggi (*fully legitimate*). Oleh sebab itu, sudah seyogianyalah seluruh anggota Dewan berpikir dan bertindak berdasarkan regularitas proses yang memang melekat dalam kelembagaan Dewan, dalam kondisi apa pun dan bagaimanapun situasi, dan waktu serta dinamika politik yang terjadi.

<sup>5</sup> Tulisan ini dimuat di *Lampung Post*, bulan Juli 2005

<sup>6</sup> Dosen FISIP-UNILA

Lazimnya, suatu penyikapan Dewan yang akan ditindaklanjuti dengan keputusan lembaga Dewan, diawali inisiatif para anggota Dewan yang diatur tata tertib, seperti berapa batas absah jumlah orang yang mengambil inisiatif, berapa minimal jumlah fraksi yang mengajukan inisiatif dan bagaimana mekanismenya.

Seterusnya, hak atau usul inisiatif tersebut dimasukkan forum lembaga Dewan dan dikaji lebih dalam—kalau di tingkat nasional adalah Badan Legislasi (Baleg) yang hasilnya mengajukan pilihan-pilihan rekomendasi untuk disetujui dalam rapat paripurna—yang semuanya ini sebenarnya diatur secara perinci dalam tata tertib Dewan.

Kemudian, digelar rapat paripurna yang kewenangannya menyetujui atau tidak menyetujui materi pembahasan untuk ditindaklanjuti pada proses selanjutnya, misalnya membentuk panitia khusus untuk itu. Hasil kajian dan diskusi mendalam yang dilakukan panitia khusus itulah yang akan diparipurnakan kembali untuk mengambil keputusan bulat lembaga Dewan. Apakah proses atau konvensi yang bermartabat ini telah dilakukan Dewan dalam memutuskan sikap Dewan terhadap amar putusan MA soal kursi gubernur? Jelas, konvensi bermartabat dalam lembaga Dewan telah diabaikan, bahkan dilecehkan dalam persoalan ini.

Kedua, inkonsistensi partai-partai politik yang tercermin dari perilaku politik fraksi-fraksi. PDIP adalah partai politik yang paling bertanggung jawab dalam seluruh proses pemilihan ulang gubernur dan wakil gubernur Lampung 2004—2009. Tak ada angin tak ada hujan, pagi-pagi sudah menyatakan tidak mengikuti rapat atau sidang paripurna yang membahas putusan MA tersebut. Bahkan yang menyedihkan, DPD PDIP memasang iklan besar-besaran di media massa daerah yang berisi imbauan kepada seluruh anggota F-PPDIP untuk tidak mengikuti rapat Dewan tentang putusan MA. Semua dilakukan tanpa argumentasi dalam forum lembaga Dewan, tanpa melakukan perdebatan cerdas, tanpa pencerahan dan cenderung lari dari pertanggungjawaban moral politik, nilai kejujuran dan nasionalismenya sendiri.

Sebaliknya, Partai Demokrat, yang baru lahir, beruntung karena memperoleh kepercayaan rakyat dan untuk pertama kalinya membentuk fraksi, serta tidak ada keterkaitannya dengan proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur baik 2003—2008 maupun 2004—2009, melalui ketua fraksinya telah mengeluarkan pernyataan-pernyataan politik yang sulit dibedakan sebagai pernyataan individu atau organisasi dan seolah-olah solutif. PKS tidak istikamah dalam mengkritisi proses pengambilan keputusan Dewan yang berjalan tidak normal. Partai Golkar, yang cukup kuat dan dikenal memiliki perspektif untuk menjaga mekanisme

kelembagaan, ternyata kali ini cenderung membabi buta.

Ketiga, indikasi telah dikendalikan kekuatan luar secara berlebihan. Suatu lembaga negara seperti halnya Dewan, dalam setiap pengambilan keputusan akan dipengaruhi kekuatan-kekuatan luar yang memiliki kepentingan atas hasil keputusan Dewan yang bisa merugikan atau menguntungkan. Sah-sah saja dan sudah sewajarnya bagi setiap warga masyarakat untuk memengaruhi kebijakan yang akan diputuskan suatu lembaga publik. Namun, menjadi persoalan serius ketika suatu lembaga yang memiliki otoritas untuk memutuskan kebijakan publik mengingkari prinsip-prinsip kelembagaan yang melekat padanya.

Sudah menjadi rahasia umum keputusan Dewan dalam menyikapi putusan MA soal jabatan gubernur dan wakil gubernur, didahului "karantina" anggota Dewan di suatu tempat dan di sebuah hotel. Bahkan yang memprihatinkan masyarakat, adanya kabar keputusan yang diambil Dewan sudah disimulasikan terlebih dahulu. Sudah demikian dalam hak dan kewajiban anggota Dewan sebagai wakil rakyat dikorbankan demi kepentingan pribadi dan bayang-bayang ketakutan terhadap dirinya sendiri.

Dalam hal ini masyarakat memiliki hak mempertanyakan dari mana dana yang digunakan membiayai aktivitas "karantina" tersebut. Apakah sudah dianggarkan secara wajar dan resmi? Apakah sekretaris Dewan bisa dikonfirmasi dan *accountable* terhadap mekanisme pendanaan tersebut? Jika tidak *accountable* secara kelembagaan, sebagai bagian dari prinsip kontrol publik, setiap warga berhak bertanya, mewaspadai, mengindikasikan telah terjadi perselingkuhan, KKN, *money politics* atau *corruption of power* lembaga Dewan dengan pihak luar. Setiap warga juga berhak melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk dilakukan penyelidikan karena jelas-jelas rakyat yang dirugikan.

\*\*\*

Sebagai catatan akhir dari tulisan ini, ingin ditutup dengan pikiran positif (*positive thinking*), bahwa apa yang telah terjadi di dalam gedung Dewan dan apa yang telah dilakukan anggota Dewan dalam kasus penyikapan menyusul putusan MA berkenaan dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur merupakan kealpaan, sikap reaksioner yang berlebihan, emosi sesaat dan terseret oleh psikologi politik temporer. Semuanya bukan suatu *political attitude* yang permanen dan akan berulang-ulang terjadi. Namun, apabila pikiran positif yang di kemukakan ini keliru, dapat disimpulkan di dalam gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Lampung tidak ada pemerintahan, undang-undang, peraturan atau ketertiban, atau hanya satu kata, anarki.

\*\*\*

## DPRD Lampung: Gunakan EQ dan IQ<sup>7</sup>

Oleh: Joko Mursitho<sup>8</sup>

Carut-marut pemikiran DPRD Lampung yang tidak mengakui dan tidak mau bekerja sama dengan Gubernur Lampung Sjachroedin Z.P.-Syamsurya Ryacudu dilihat dari kaca mata pendidikan merupakan indikasi rendahnya EQ (*emotional quotient*) para anggota DPRD Lampung. Keputusan yang sangat tergesa-gesa tanpa pertimbangan pemikiran yang bijak tentang untung ruginya setelah suatu keputusan dikeluarkan merupakan bahaya adanya keberpihakan "penegakan demokrasi". Sungguh pun DPRD Lampung memiliki dasar-dasar kuat menyikapi keputusan Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia Reg. No. 437 K/TUN/2004, Perkara Kasasi Tata Usaha Negara antara Menteri Dalam Negeri RI melawan M. Alzier Dianis Thabranie, harus diingat keputusan yang buru-buru dan gegabah akan menimbulkan perang pemikiran atau telah mendikotomikan keberpihakan masyarakat yang akan berakibat retaknya persatuan dan kesatuan masyarakat Lampung yang telah kita bina bersama secara rukun, damai, padu, indah, dan harmonis selama ini.

Semestinya, DPRD yang tidak semuanya paham hukum dan implementasi hukum mengadakan kajian-kajian serius serta banyak menyelenggarakan *public hearing* di berbagai tempat dan kalangan—sebagai media komunikasi pemberdayaan publik yang selama ini kita gunakan dalam memutuskan hal-hal yang sangat penting—untuk menjaring aspirasi masyarakat dari berbagai kalangan. Undanglah ahli hukum, sosiolog, *paedagog*, antropolog, ahli tata negara, dan para praktisi untuk menyampaikan pendapatnya tentang masalah yang sangat krusial ini.

Kemudian, sosialisasikan hasil kajian tersebut melalui *public hearing* bahkan kalau perlu lewat media massa, barulah ambil langkah penetapan keputusan yang cermat, yang menjamin penegakan hukum dan dukungan publik. Sebaiknya DPRD Lampung memutuskan secara cerdas (*smart*) dalam memutuskan kebijakan. *Smart* selain berarti cerdas juga memiliki akronim yang dapat dipedomani dalam memajemen suatu kebijakan publik sebagai berikut:

1. S = *suitable* (cocok). Kebijakan atau keputusan yang diambil harus cocok dengan situasi dan kondisi masyarakat, serta menjamin penegakan hukum atau peraturan perundangan yang berlaku.
2. M = *marketable* (dapat

<sup>7</sup> Tulisan ini dimuat di Lampung Post bulan 21 Juli 2005

<sup>8</sup> Dosen Sosiologi Universitas Muhammadiyah Metro

dipasarkan). Keputusan hendaknya populer, sehingga masyarakat cepat merespons dan mengapresiasi keputusan tersebut. 3. A = *acceptable* (dapat diterima). Keputusan hendaknya dapat diterima semua, bukan oleh anggota Dewan saja, tetapi semua kalangan akademisi dan lapisan masyarakat, bahkan, jika perlu sampai kepada *grass root* (akar rumput), diprediksikan menerima kebijakan tersebut.

4. R = *rasionable* (masuk akal). Keputusan hendaknya dapat diterima nalar semua pihak, termasuk nalar pemikir, dan dapat diuji kebenarannya secara yuridis dan empiris. 5. T = *time frame* (berjangka waktu), keputusan yang penting tidak bisa diputuskan cepat-cepat dan gegabah, tapi ada batas waktu yang sepadan dengan besar kecilnya masalah dan masa penyelesaian masalahnya.

Memang sekarang sudah zaman *instant*, tetapi DPRD tidak boleh ikut *instant* atau mengambil cara mudah menetapkan suatu keputusan. DPRD, sebagai wakil rakyat Lampung yang tidak sempat tahu dan mengerti siapa konstituennya ini, "jangan selalu merasa bisa"; tetapi tidak "bisa merasa" keputusan-keputusannya merupakan produk hukum yang mengikat. Apabila keputusan itu salah, tidak saja membuat Citra buruk kelembagaan, juga akan menghilangkan kepercayaan rakyat terhadap lembaga tersebut.

Tulisan ini mudah-mudahan bisa mengajak anggota DPRD yang terhormat belajar mengendalikan diri, tidak hanya berpikir dengan mengandalkan rasionya tetapi juga dapat berbicara dengan hati nuraninya. Sehingga, tidak gegabah melihat peluang dan memanfaatkan peluang, yang barangkali "sesuatu" yang dianggap peluang itu justru bukan peluang tetapi sebuah *political trap* yang akan membawanya masuk ke "kotak ketidakpercayaan publik, dan pencorengan nama baik DPRD Lampung". Banyak anggota DPRD yang telah terjerumus dalam lembah kehinaan karena kenikmatan duniawi sesaat. Semoga anggota DPRD Lampung yang baik tidak terjerumus ke dalam hal tersebut.

Dengan hati nurani dan kesalehan diri mohon dengan hormat anggota Dewan menjawab pertanyaan-pertanyaan ini sebagai bahan perenungan yang terdalam untuk dasar-dasar pertimbangan dalam menentukan kebijakan nantinya, sebagai berikut:

1. Benarkah keputusan menolak Gubernur yang sekarang ini keluar dari hasil pemikiran murni setiap anggota Dewan dan keputusan itu telah dikontrol dan dikonsultasikan dengan "hati nurani" yang bersih dan yang terjujur?
2. Apakah keputusan tersebut diangkat berdasarkan "kepahaman seluruh anggota DPRD" atas hukum, atau karena "ketidapkahamannya atas hukum?"

3. Apakah dampak dari keputusan itu akan memberi manfaat bagi rakyat Lampung, atau bahkan menimbulkan perpecahan bagi masyarakat Lampung dan kehancuran struktur kerukunan masyarakat Lampung yang telah terbangun selama ini?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak perlu dijawab dengan mulut karena kini banyak suara mulut yang sudah sangat jauh bertentangan dengan suara hatinya. Sebagai bahan perenungan kembali dalam menetapkan suatu kebijakan ada baiknya setiap anggota DPRD mengenang sejarah dirinya, kenapa dia dapat duduk sebagai anggota legislatif yang terhormat. Marilah kita tengok ke belakang dari proses Anda sebagai calon legislatif (caleg) sampai menjadi anggota legislatif yang terhormat dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Apakah Anda menjadi anggota DPRD mendapat "suara penuh dari rakyat", atau karena Anda berada pada urutan teratas dari partai Anda, sehingga Anda duduk sebagai anggota DPRD dengan mengumpulkan suara dari *vote getter* caleg di bawah Anda? Rasanya di Lampung ini sebagian besar anggota DPRD dapat duduk karena mendapat kemudahan dengan mengakumulasikan suara dari caleg di bawah Anda. (Ingat masih ada dokumennya dari ke 75 anggota DPRD Lampung!).

Kalau demikian halnya, Anda jangan "gegabah" mengatasnamakan masyarakat pemilih Anda, lebih-lebih mengatasnamakan rakyat Lampung. Karena barangkali pikiran Anda kini dengan pikiran caleg di bawah Anda (yang tidak bisa duduk sebagai anggota DPRD) saja tidak sejalan, apalagi dengan seluruh masyarakat Lampung. Kalau demikian halnya, Anda harus lebih berhati-hati dan sangat bijaksana serta senantiasa berkonsultasi dengan masyarakat konstituen Anda dalam mengemukakan pendapat karena keputusan pendapat Anda merupakan produk hukum. Hati-hati! Jangan hanya berkonsultasi dengan pimpinan partai Anda yang kebanyakan juga tidak paham dengan anggaran dasar partainya.

2. Apakah jabatan dan gaji yang Anda terima kini memberi implikasi atau dampak yang signifikan terhadap pertambahan keadilan dan kemakmuran masyarakat Lampung? Jika belum, marilah kita berusaha terus dengan belajar, dan tidak menuruti emosi. Pengendalian diri harus tetap berperan sebagai "raja" dalam kepribadian seorang anggota legislatif. 3. Apakah DPRD menganggap rakyat Lampung bodoh? Apakah rakyat Lampung dianggap tidak tahu penetapan gubernur (pejabat pemerintah apa saja) sarat dengan kepentingan individu atau kepentingan politik golongan?

Oleh karena itu, keputusan DPRD harus mencerminkan keputusan rakyat. *Vox populi vox dei* : suara rakyat adalah suara Tuhan, jangan sampai suara DPRD menjadi suara setan. Keputusan yang diambil serampangan

jasas bukan suara Tuhan, dan apabila ketetapan itu betul tentu hanya terjadi secara "kebetulan". 4. Tidak adakah jalan lain dalam menyikapi keputusan MA, misalnya "Biarlah Rakyat yang menentukan gubernurnya?" Mengingat keputusan tersebut berlakunya setelah UU No. 32 Tahun 2004 diperundangkan, tentu saja kalau terjadi perang pemikiran dengan adanya gubernur kembar sebaiknya juga diputuskan masyarakat Lampung, dan bukan hanya "perwakilan masyarakat Lampung" yang tidak representatif (karena PDIP tidak ikut memutuskan).

Apabila keputusan DPRD mengikuti pemikiran-pemikiran yang tidak mengikuti emosi sesaat (yang nanti kalau terjadi kesalahan "sangat mudah untuk meminta maaf), tetapi melalui pengkajian intelektual dan penjernihan emosional serta upaya pendakian spiritual, insya Allah keputusan-keputusannya akan sangat bermanfaat bagi umat, dan masyarakat Lampung khususnya, serta tidak akan menjadikan "cekcok" yang menghabiskan energi, lebih-lebih dengan dalih penegakan demokrasi.

Kalau semua anggota DPRD mengakui dan berkaca diri bahwa kini "belum dapat menjalin jaringan komunikasi yang efektif dengan para konstituennya", lebih baik hal-hal yang sangat penting dikaji melalui penelitian-penelitian ilmiah. Kalau perlu melalui *pooling* pendapat masyarakat yang sekaligus dapat dijadikan wahana sosialisasi keputusan masyarakat.

Tulisan-tulisan atau pernyataan Saudara Armen Yasir, yang selama ini kita kenal sebagai orang yang memiliki komitmen yang tinggi atas penegakan hukum dan tidak pernah berpihak kepada kepentingan individu atau golongan, sebaiknya dapat dijadikan acuan pertimbangan yang baik. Sebagaimana yang disampaikan Armen Yasir bahwa DPRD Lampung telah kebablasan dengan keluarnya putusan DPRD No. 15 Tahun 2005 tersebut, bahkan merupakan kesalahan fatal. DPRD telah membangkang terhadap UUD 1945 dengan menafikan keputusan Presiden RI tentang pengesahan Sjachroedin Z.P.-Syamsurya Ryacudu sebagai gubernur dan wakil gubernur. DPRD juga salah karena pengusulan Alzier dan Ansory adalah wewenang KPU, bukan wewenang DPRD, bukan pemikiran yang tidak berdasar, tetapi pemikiran yang cukup brilian untuk dijadikan bahan kajian.

Bagaimana jika DPRD Lampung "bersabar" dalam menyikapi permasalahan kepala daerah Lampung dan kemudian mengacu kepada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56 Ayat (1) yang berbunyi: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Kata "umum" tersebut bertentangan dengan penolakan dan tidak mau bekerja sama dengan

Gubernur sekarang yang diputuskan "sendirian" oleh DPRD saat ini. Lain kali, dikaji yang benar, dilanjutkan dengan *public hearing* dan sosialisasi dulu ya?

\*\*\*

## PROBLEM DEMOKRASI ATAU EKSISTENSI?<sup>9</sup>

Oleh: Dedy Mawardi, S.H.<sup>10</sup>

Peristiwa di Gedung DPRD itu oleh Harian *Lampung Post* dalam tajuknya ditulis sebagai konflik kekuasaan enam fraksi DPRD Lampung dan Gubernur Lampung yang tidak kunjung reda, berlanjutnya pada saat upacara Detik-Detik Proklamasi di Stadion Pahoman dan puncaknya adalah sikap penolakan anggota DPRD Lampung membahas dan mengesahkan APBD-Perubahan yang diajukan Gubernur Lampung. (*Lampung Post*, 29 Agustus 2005). Tajamnya konflik enam fraksi DPRD Lampung dengan Gubernur Lampung mampu menghilangkan kesadaran politisi dan elite politik dari tanggung jawab dan komitmen terhadap masa depan rakyat Lampung. Konflik anggota DPRD dari enam fraksi dengan Gubernur Lampung menjadi catatan baru dalam sejarah konflik yang terjadi DPRD Provinsi Lampung selama beberapa tahun belakangan ini.

Dalam sejarahnya DPRD Lampung tidak pernah sepi konflik. Bedanya kalau pada era DPRD Lampung sebelum ketua dijabat Indra Karyadi konflik yang terjadi masih sebatas di Gedung DPRD saja, yang diperebutkan adalah "kursi" kekuasaan yang berlabel ketua. Tetapi, konflik kali ini melibatkan lembaga eksekutif dalam hal ini adalah Gubernur Lampung.

\*\*\*

Keberadaan anggota DPRD Lampung dan Gubernur Lampung adalah hasil dari "suatu" proses demokrasi. Demokrasi dalam proses ini tidak bisa dipahami sebagai "pesta rakyat" yang sebenar-benarnya. Di sana, individu-individu manusia duduk sebagai anggota legislatif (DPRD) karena ditentukan dan dipilih partai politik bukan oleh rakyat langsung.

Kemudian anggota legislatif ini memilih kepala daerah. Dalam perspektif teoretis, cara memilih anggota legislatif dan kepala daerah seperti itu disebut sistem demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan yang namanya suara rakyat itu dititipkan kepada partai politik. Partai politik menjadi "penguasa" segala-galanya bagi kepentingan individu, kelompok maupun rakyat banyak.

Namun dalam prakteknya, partai politik hanyalah sebatas "sarana" yang berfungsi mengakselerasi dan mengapresiasi kepentingan-kepentingan rakyat banyak dalam sebuah proses politik yang berlangsung. Artinya, "hidup dan kehidupan" dari suatu partai politik ditentukan sekumpulan manusia

<sup>9</sup>Tulisan ini dimuat di *Lampung Post* bulan 23 September 2005

<sup>10</sup>Advokat, tinggal di Bandar Lampung

yang juga memiliki hasrat memegang kekuasaan.

Konflik yang terjadi sesungguhnya tidak lain dan tidak bukan cuma perseteruan untuk merebut, bisa juga mempertahankan atau memengaruhi kekuasaan dalam pemerintahan Lampung. Artinya, benar kata Budi Hutasuhut, politisi hanya bisa hidup dan besar dalam iklim yang penuh konflik. Ibarat seekor ikan, konflik adalah air bagi anggota DPRD Lampung. Lantas pertanyaan yang sangat pantas diajukan adalah "untuk kepentingan siapa konflik itu diciptakan?"

\*\*\*

Budi Hutasuhut mengatakan konflik antara anggota enam fraksi di DPRD Lampung dan Gubernur Lampung melahirkan krisis demokrasi di Lampung. Sebaliknya, saya mengatakan konflik itu tidak ada kaitannya sama sekali dengan kepentingan rakyat banyak di Provinsi Lampung. Menurut saya, demokrasi di Lampung tidak sedang dalam posisi krisis sebagai akibat konflik yang terjadi.

Bahkan, saat politisi sedang berkonflik ria, rakyat Lampung justru berhasil memberikan pembelajaran politik yang benar kepada elite politik yang ditunjukkan saat berlangsungnya pemilihan kepala daerah (pilkada) di beberapa kabupaten dan kota. Rakyat mengerti proses pilkada harus berjalan demokratis. Maka, aturan main yang benar mesti dijalankan. Cara meraih kemenangan dengan segala macam cara harus diredam. Rakyat tidak tergiur dengan pilihan-pilihan pragmatis-materialis yang disorongkan kandidat dalam hal menentukan pilihannya.

Demokrasi adalah sebuah sistem mengatur kekuasaan, kata Budi Hutasuhut. Maka, rakyat Lampung menerjemahkan demokrasi dalam pikiran dan tindakan yang sederhana saja. Tetapi dari penerjemahan yang sederhana itu menghasilkan "sesuatu" yang sarat dengan nilai demokrasi. Artinya, rakyat lebih bijak menerjemahkan makna demokrasi dibandingkan para politisinya. Yang membuat makna demokrasi itu menjadi tidak bermakna adalah para politisi dalam mengatur kekuasaan yang diamanatkan rakyat.

Saya cenderung memercayai pendapat banyak kalangan akademisi, jurnalis, LSM dan lainnya yang mengatakan konflik antara anggota enam fraksi di DPRD Lampung dan Gubernur Lampung sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan yang individual sifatnya. Individu yang menjadi anggota DPRD sangat berkepentingan menjaga eksistensi dan pelestarian diri seperti kata Erich Fromm.

Persoalannya, konflik yang terjadi di kompleks perkantoran Pemda Lampung sebenarnya menggambarkan satu pergeseran hasrat (karakter) individu yang sangat agresif sifatnya, yang melampaui batasan nilai-nilai

moral, etika, dan tanggung jawab demi menjaga kepentingan eksistensi diri manusia yang menjalankannya. Akibat dari pergeseran hasrat manusia yang agresif dan melampaui batas tersebut melahirkan problem eksistensi dan juga akan berakibat pada perilaku yang cenderung irasional dan absolutism dalam mengambil suatu tindakan.

Perilaku yang cenderung irasional dan absolut ini bisa dilihat dari kemandirian anggota DPRD dan sikap atas pilihan atau cara berkomunikasi yang kaku dan selalu berprinsip "pokoknya". Konsekuensinya, atas keputusan yang sudah dibuat sendiri tidak berani diperbaiki apalagi dicabut. Untuk mencabutnya malah melemparkan tanggung jawab kepada pemerintah pusat. Padahal keputusan itu dibuat dan dideklarasikan mereka sendiri. Logikanya keputusan itu pun dapat dibatalkan mereka. Tetapi, itu tidak dilakukan karena kemandirian anggota DPRD ibarat "remote control". Sikap politik yang akan diambil bergantung siapa yang memegang serta mengendalikan *remote control* itu.

Lantas bagaimana solusi penyelesaian dari konflik yang terjadi? Apakah, misalnya, dengan pemerintah pusat mengeluarkan keputusan membatalkan SK DPRD Provinsi Lampung No. 15 Tahun 2005, konflik berhenti? Tidak ada jaminan untuk itu dan saya tidak percaya dengan cara itu karena konflik ini sangat individual (pribadi) sifatnya.

Maka, menurut saya, yang bisa menyelesaikan konflik itu mereka sendiri. Sebagai manusia dewasa, tentunya sangat mengerti makna kalimat sumpah jabatan yang dibacakan saat masing-masing dilantik sebagai anggota DPRD dan kepala daerah. Jika tidak, saya ingat kelakarnya mantan Presiden Gus Dur dulu yang mengatakan "...seperti taman kanak-kanak".

\*\*\*

## MENCAIRKAN HUBUNGAN DPRD-GUBERNUR<sup>11</sup>

Oleh: A. Ben Bella<sup>12</sup>

Perseteruan politik antara Gubernur Lampung Sjachroedin Z.P. dan DPRD Lampung berlarut-larut. Indra Karyadi dan kawan-kawan tahu persis sikap mereka terhadap Sjachroedin tidak populer di mata sebagian masyarakat. Ada banyak pihak merasa terganggu dan dirugikan atas hubungan tak harmonis tersebut.

Dalam kekacauan, Dewan jelas tidak bisa menjalankan tiga fungsi pokoknya; kontrol terhadap eksekutif, legislasi, dan anggaran. Padahal, rakyat memilih mereka pada pemilu lalu untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat Lampung, di antaranya mengefektifkan ketiga fungsi pokok tadi.

Namun, menarik keputusan tidak mengakui Sjachroedin sebagai gubernur Lampung bukan perkara sederhana. DPRD Lampung tentu tak mau menjilat ludah sendiri. DPRD Provinsi Lampung berani mengeluarkan SK No. 15/2005 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Provinsi Lampung terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 437K/TUN/2004 jelas memiliki latar belakang kuat.

Konflik ini merugikan masyarakat luas. Pembangunan tersendat karena rusaknya hubungan politik eksekutif dan legislatif. Memang, Sjachroedin, meskipun tidak diakui anggota DPRD, tetap dapat melanjutkan pemerintahan daerah sepanjang belum ada SK pemberhentian dari Presiden. Kebijakan publik bisa diambil kepala daerah tanpa perlu persetujuan atau konsultasi dengan legislatif. Untuk anggaran daerah yang tidak bisa disahkan, Sjachroedin tinggal memakai anggaran tahun sebelumnya.

Dengan kebekuan hubungan ini, jangan harap aspirasi rakyat bisa diperjuangkan anggota DPRD. Betapa rugi masyarakat punya pemerintahan yang diselenggarakan dengan cara itu. Agar kerugian masyarakat tidak makin besar, konflik Gubernur dan DPRD Lampung harus disudahi. Kita tidak bisa berharap kepada DPRD Lampung atau Gubernur. Presiden—dalam hal ini Mendagri—harus segera “mendamaikan” dengan mengambil langkah administratif, misalnya membatalkan SK DPRD Provinsi Lampung No. 15/2005. Langkah ini efektif memupus kebekuan hubungan eksekutif dan legislatif dengan tetap bisa menyelamatkan wajah anggota DPRD Lampung.

<sup>11</sup> Tulisan ini dimuat di Lampung Post, bulan Agustus 2005

<sup>12</sup> Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Daerah Pemilihan Lampung

Mendagri dengan pertimbangan bahwa keputusan DPRD Lampung berbuntut pada pengabaian kepentingan masyarakat, memang berwenang membatalkan SK DPRD Lampung yang kontroversial tersebut. Kita yakin semua anggota DPRD Lampung akan menerima putusan tersebut. Berbarengan keluarnya SK Mendagri yang membatalkan SK DPRD Lampung itu, Mendagri mesti segera mempertemukan Sjachroedin dan pimpinan Dewan agar tercapai saling pengertian di antara penyelenggara pemerintahan daerah.

Kita heran pemerintah pusat membiarkan masalah berlarut-larut pasca keluarnya putusan MA yang berujung DPRD Lampung tidak lagi mengakui eksistensi Sjachroedin sebagai gubernur Lampung. Mendagri harus tegas, termasuk misalnya, menganulir SK DPRD Lampung No. 15/2005 atau bagaimana. Tanpa itu, masyarakat Lampung akan menilai pusat sengaja menggantung nasib rakyat Lampung dalam situasi yang serba-tidak nyaman.

### Saatnya Berubah

Rakyat Lampung pasti sedang menunggu kerja-kerja heroik para wakil mereka di lembaga legislatif. Bagaimana anggaran daerah bisa memihak rakyat, bagaimana kebijakan eksekutif bisa berpihak kepada rakyat, dan bagaimana roda pembangunan bisa bergulir cepat, semua itu minta diperjuangkan wakil rakyat.

Itu bisa terwujud manakala ada hubungan yang sinergis antara eksekutif dan legislatif dengan senantiasa saling menghargai posisi masing-masing. Semua harus berubah. Kepentingan masyarakat mesti selalu menjadi prioritas setiap ada kebijakan hendak diambil.

Sjachroedin juga mesti mengubah perilaku jika hendak memuluskan jalan selama memimpin Lampung. Dengan berat harus disebutkan, sangat banyak warga Lampung yang tidak senang dengan gaya kepemimpinan Oedin, begitu Sjachroedin kerap disapa. Indikator, tidak banyak perlawanan terhadap DPRD Lampung ketika lembaga ini mengeluarkan pernyataan berat: Tidak mengakui eksistensi Gubernur Lampung. Andai Oedin dicintai rakyatnya, dapat dipastikan warga berbondong-bondong mencaci-maki anggota Dewan.

Oedin tidak cukup mengandalkan SK pengangkatannya sebagai gubernur Lampung dari Presiden untuk memuluskan kepemimpinannya di Bumi Ruwa Jurai. Masih terdapat banyak aral yang bisa merintang. Selain soal putusan MA, ada banyak celah bisa dimasuki mereka-mereka yang tidak suka kepada Oedin.

Isu Oedin "orangnya" Megawati yang pernah berkonflik dengan