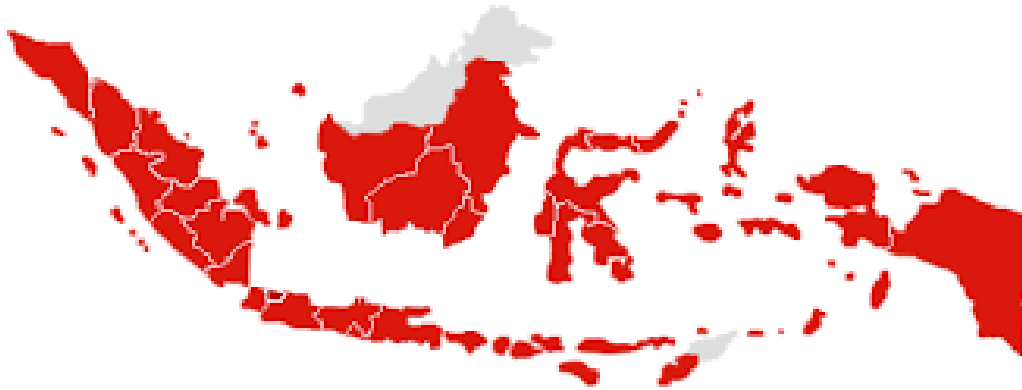


BAROMETER MALA-KONSTITUSI 2015

(Pelanggaran Konstitusi Sepanjang Tahun 2015)

TIM PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO) FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS



2016

“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority: ...There is no worse heresy than that the office sanctifies the holder of it”

(Lord Acton, 5 April 1887, Surat untuk Mandell Creighton)

Latar belakang

Dalam literasi ilmu hukum tata negara, kajian yang memantau penyimpangan kekuasaan cukup marak dilakukan. Misalnya, kajian yang dilakukan oleh the Center for Constitutional Rights di Amerika yang menemukan bahwa cabang-cabang kekuasaan yang diamanahkan konstitusi cenderung melakukan malapraktik kewenangannya. Studi tersebut mengungkapkan bahwa kekuasaan eksekutif di Amerika kerap memperluas kewenangannya menjadi tanpa batas. Contoh kasusnya adalah pihak eksekutif dapat menyiksa tahanan dengan alasan, demi keamanan nasional.¹

Pemerintah di Amerika juga dapat mengabaikan konstitusi dengan melakukan penyadapan dan pembongkaran data yang dimiliki aktivis domestik. Hal yang serupa juga terjadi di Malaysia. Melalui Internal Security Act (ISA), pemerintah dapat dengan bebas menahan warga negara yang dianggap menentang kebijakan pemerintah.

Penyimpangan-penyimpangan konstitusional semacam itu lebih kental terjadi di negara-negara miskin atau berkembang. Di negara-negara demikian, konstitusi dianggap hanyalah benda mati yang tidak perlu dihormati, apalagi dipandang sebagai produk hukum tertinggi (*the supreme law of the land*). Dalam konteks keindonesiaan, pelanggaran terhadap pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 oleh lembaga negara, figur pemegang mandat kekuasaan, dan aparat penegak hukum, telah menjadi fakta keseharian hidup kita berbangsa dan bernegara.

Pelanggaran konstitusi itu berefek berantai bahkan lebih buruk dari efek domino yang diciptakan tindak pidana korupsi (yang juga merupakan pelanggaran konstitusional). Setiap pelanggaran menimbulkan daya rusak luas dan sulit direkonstruksi kembali dalam waktu cepat. Misal, soal penghilangan nyawa orang lain yang melibatkan aparat hukum adalah tindakan yang memiliki daya rusak luas dan tidak dapat diperbaiki kembali seutuhnya karena menyebabkan hilangnya nyawa manusia. Bahkan pelanggaran terhadap konstitusi dapat

¹ The Center for Constitutional Rights, *Government Abuse of Power*, Tanpa Tahun, www.ccrjustice.org

menyebabkan kerugian lintas generasi. Ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait sumber daya alam yang berorientasi kepentingan bisnis semata tanpa mempertimbangkan konsep ekonomi kerakyataan dan pelestarian lingkungan yang dianut oleh UUD 1945, maka kerugian konstitusional yang ditimbulkan oleh kebijakan itu juga akan berdampak kepada generasi masa depan.

Padahal “pesan utama” konstitusi, menurut P. Chandrasekhara Rao, terletak pada pasal-pasal yang melindungi tatanan sosial (*social order*), yaitu: keadilan, sosial, ekonomi dan politik, dan mewajibkan seluruh institusi negara melaksanakan kehendak tersebut.² Studi yang dilakukan Rao di India memperlihatkan bahwa penyimpangan negara (dalam hal ini lembaga-lembaga negara dan individu penerima mandat) dalam menjalankan konstitusi berlangsung masif. Meskipun memiliki pasal-pasal konstitusi India sangat rigid, sehingga sulit terjadi multitafsir konstitusi, namun faktanya pengabaian terhadap kewajiban konstitusional negara kepada negara terjadi dalam skala besar. 36 persen penduduk India hidup dibawah angka kemiskinan, masyarakat pedalaman desa tertinggal kesulitan mendapatkan akses air bersih dan fasilitas kesehatan dasar, 429 juta orang buta huruf, serta buruknya fasilitas-fasilitas publik berupa: listrik, jalan, jembatan, dan telekomunikasi, yang jauh dari standar layak.³

Kondisi itu tidak jauh berbeda dengan Indonesia. Selama 70 tahun menyelenggarakan negara, meskipun memiliki berbagai kemajuan, Indonesia tidak lepas dari penyimpangan konstitusional yang menyebabkan derita bagi rakyat. Umumnya pelaku pelanggaran konstitusi adalah para pejabat/lembaga pemegang kekuasaan. Kondisi itu sesuai dengan adagium Lord Acton yang selalu didengung-dengungkan:

“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority: ...There is no worse heresy than that the office sanctifies the holder of it.”⁴

(Kekuasaan cenderung menyimpang, dan kekuasaan yang absolut pastilah menyimpang. Orang-orang terbaik pun berpotensi menjadi orang-orang paling buruk, bahkan jika mereka hanya menggunakan pengaruhnya, bukan kewenangannya: ...tidak ada bid'ah yang lebih buruk daripada kantor yang menyucikan para pemegang kekuasaan tersebut-Pen-terjemahan bebas).

² P. Chandrasekhara Rao, *Use and Abuse of the Indian Constitution*, Max Planck Institut fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht, 1998, hlm. 800.

³ Ibid, hlm. 801-802.

⁴ Lord Acton, *Letter to Mandell Creighton*, 5 April, 1887, in *Essays on Freedom and Power*, Gertrude Himmelfarb (Edt), World Publishing, 1948, hlm.335-336.

Penyimpangan para pemegang kuasa itu terlihat dalam penelitian ini. Penelitian yang dilakukan oleh Tim Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas sepanjang 2015 memperlihatkan pelbagai pelanggaran konstitusional terhadap pasal-pasal UUD 1945. Penelitian ini mencoba memfokuskan informasi yang diperoleh dengan menyandingkannya dengan pasal-pasal di UUD 1945 yang diduga telah dilanggar.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian campuran (*mixed method*) dalam riset-riset ilmu sosial yang menggabungkan metodologi kuantitatif dan kualitatif sekaligus. Sebagai lembaga penelitian berbasis ilmu hukum, penelitian ini juga menggunakan metodologi campuran dalam metodologi ilmu hukum yang menyatukan metodologi penelitian yuridis normatif dan yuridis sosiologis sekaligus. Itu sebabnya penelitian ini dimulai dari data yang dikumpulkan dari fakta sosial kemasyarakatan yang berada pada media-media pemberitaan yang kemudian dikumpulkan melalui tabel-tabel dan diagram-diagram yang kemudian dianalisis berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 sebagai norma produk perundang-undangan tertinggi tanah air.

Hasil Penelitian

Pelanggaran konstitusional 2015 terjadi dipelbagai lini pemerintahan yang berbentuk kebijakan dan/atau tindakan dari pejabat negara atau lembaga negara. Pelanggaran konstitusi itu dapat menimbulkan dampak langsung, berkala, atau juga susulan, kepada masyarakat secara luas, kelompok tertentu, dan/atau individu tertentu.

Pelaku pelanggaran dalam penelitian ini dikelompokkan kepada institusi dan kondisi tertentu yang menyebabkan timbulnya pelanggaran konstitusi. Institusi tersebut dikelompokkan menjadi empat kelompok, yaitu:

- (1) lembaga eksekutif yang dipimpin Presiden dan para menterinya, serta lembaga setingkat menteri;
- (2) lembaga legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). MPR tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif tersendiri karena dalam konsep hukum tata negara, MPR hanyalah forum pertemuan DPR dan DPD. Sehingga tidak memiliki tindakan riil. Meskipun kewenangan-kewenangan yang diberikan UUD 1945 dapat saja disimpangkan, namun hal tersebut tidak

dipertimbangkan untuk ditelisik karena tindakan MPR harus dianggap sebagai bagian dari tindakan DPR dan DPD pula;

- (3) lembaga yudikatif (kekuasaan kehakiman) yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi;
- (4) pemerintahan daerah yang lebih menitik-beratkan kepada pemerintahan daerah dalam arti sempit, yaitu: tindakan kepala daerah.

Sedangkan kondisi tertentu yang dianggap dapat menciptakan terjadinya pelanggaran konstitusi dan merugikan masyarakat banyak adalah terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara (SKLN). Kondisi SKLN dapat merugikan warga negara karena terjadinya ketidak-pastian hukum dan mengganggu waktu kerja lembaga yang bertikai tersebut yang menjauhkan institusi dari upaya melayani masyarakat.

Berikut hasil penelitian tersebut yang dikelompokan sebagai berikut:

I. Pelanggaran Konstitusi oleh Eksekutif (Pemerintah)

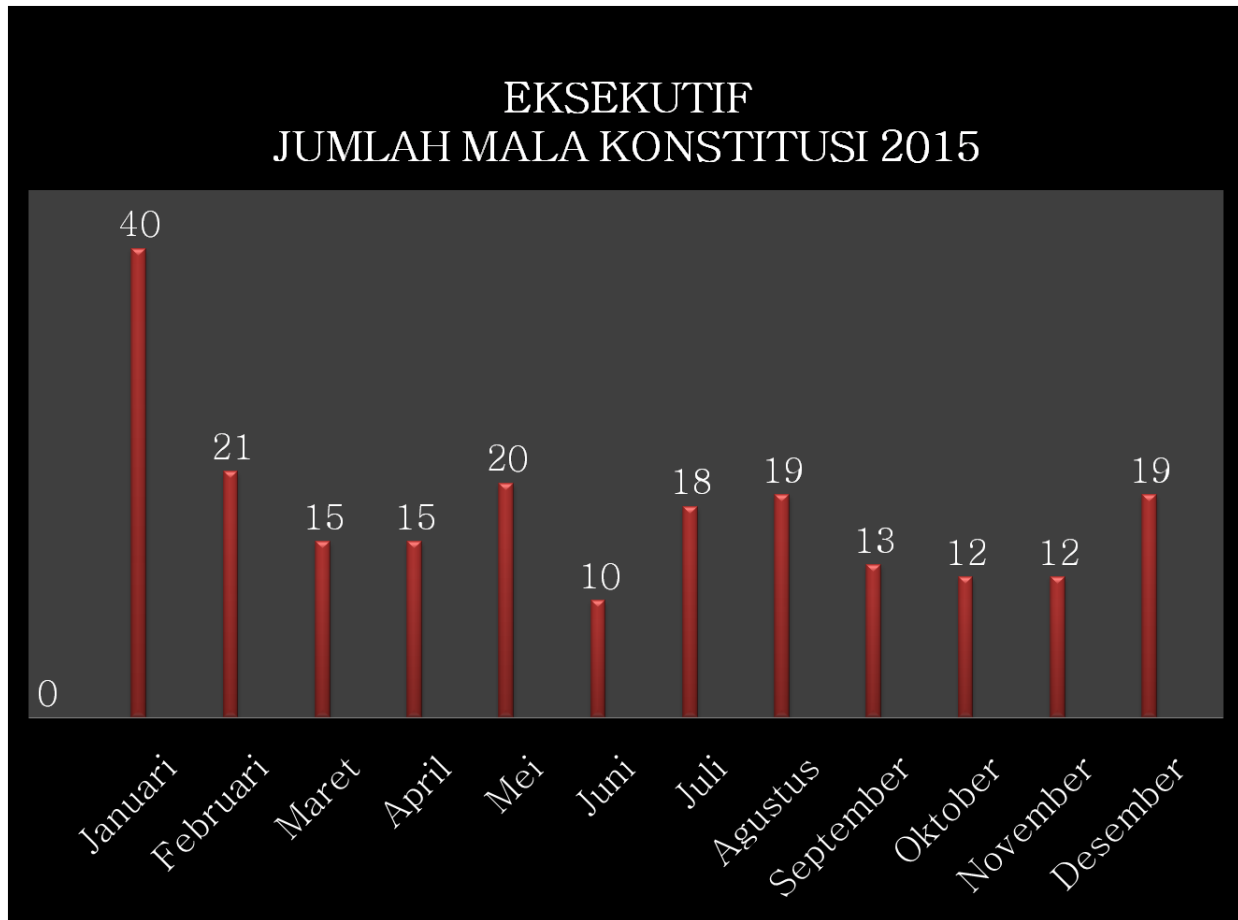
Sepanjang 2015, pemerintahan melakukan pelanggaran konstitusi yang cukup besar dan menyebar ke pelbagai lini kehidupan. Pelanggaran konstitusi yang tertinggi berlangsung sepanjang bulan Januari, sebanyak 40 pelanggaran. Pelanggaran terendah terjadi pada bulan Juni sebanyak 10 pelanggaran. Total pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintah sepanjang 2015 adalah 214 pelanggaran. Berikut tabel jumlah pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintah sepanjang 2015:

Tabel 1
Pelanggaran Konstitusi oleh Eksekutif

No	BULAN	JUMLAH KASUS
1.	JANUARI	40
2.	FEBRUARI	21
3.	MARET	15
4.	APRIL	15
5.	MEI	20

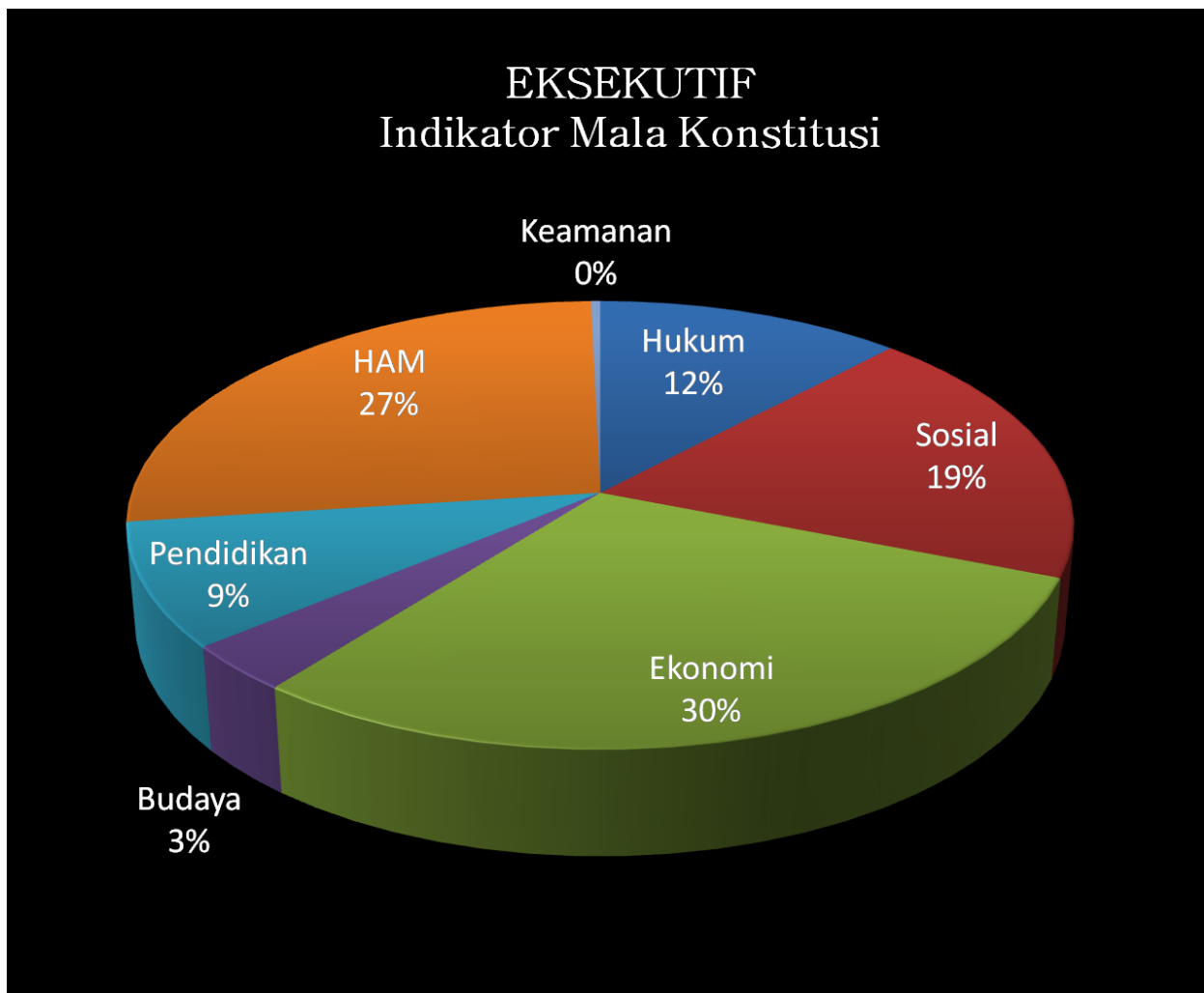
6.	JUNI	10
7.	JULI	18
8.	AGUSTUS	19
9.	SEPTEMBER	13
10.	OKTOBER	12
11.	NOVEMBER	12
12.	DESEMBER	19
JUMLAH		214

Diagram 1
Pelanggaran Konstitusi oleh Eksekutif



Rata-rata jumlah pelanggaran yang dilakukan pemerintah adalah 17,83 setiap bulannya dan 4,45 pelanggaran dilakukan pemerintah setiap minggunya dalam satu tahun. Angka itu akan menjadi lebih besar jika dilihat dari resiko yang ditimbulkan dari pelanggaran tersebut yang menyentuh beberapa ranah kehidupan masyarakat, diantaranya: hukum, ham, sosial, ekonomi, budaya, dan pendidikan. Diagram berikut memperlihatkan sebaran pelanggaran konstitusi yang menyentuh pelbagai elemen kehidupan kemasyarakatan:

Diagram 2
Bidang Kehidupan yang Terdampak Pelanggaran Konstitusi



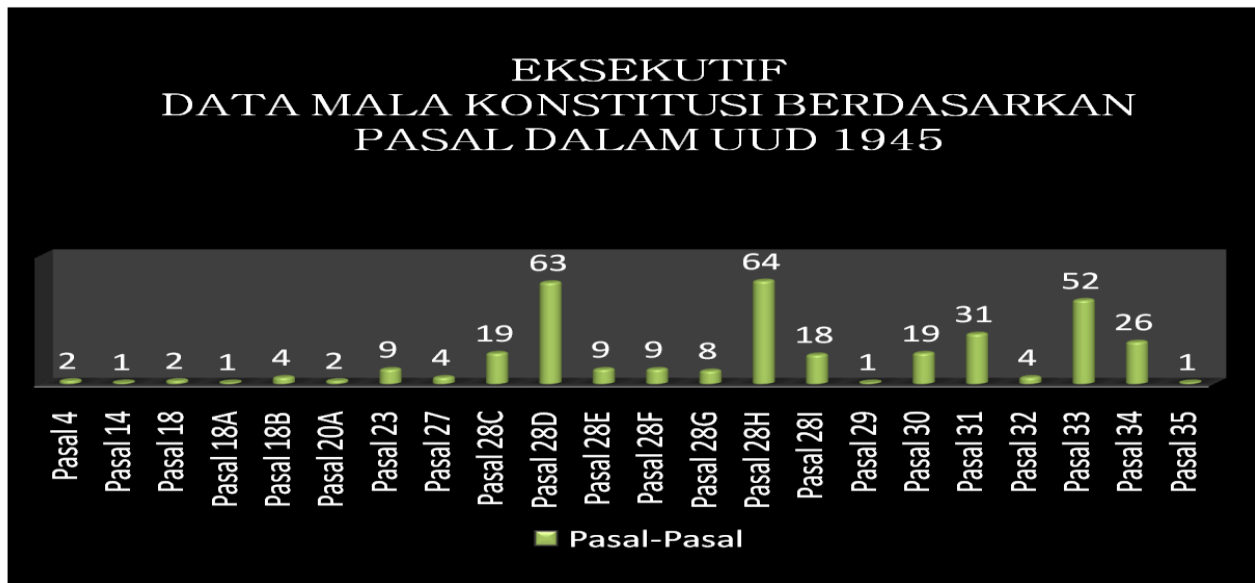
Dari enam bidang kehidupan kemasyarakatan yang terdampak pelanggaran konstitusi, dampak yang terbesar menyentuh bidang ekonomi sebesar 30 persen yang diikuti pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM) sebesar 27 persen. Pelanggaran konstitusi pada bidang

pendidikan dan budaya merupakan yang paling rendah, yaitu sebesar 9 persen dan 3 persen. Namun yang harus dipahami bahwa adalah angka-angka tersebut tidak menggambarkan jumlah besaran korban yang terimbas dari dampak pelanggaran konstitusi di masing-masing bidang kehidupan kemasyarakatan tersebut. Hal itu disebabkan korban pelanggaran konstitusi acapkali tidak dapat dihitung besarnya karena dampaknya dapat lintas generasi. Contohnya, dalam hal budaya, jika pelanggaran konstitusi merugikan bidang budaya, maka berpotensi akan merugikan seluruh bangsa dan negara karena nilai-nilai budaya adalah nilai otentik sebuah bangsa. Apabila sebuah bangsa kehilangan nilai otentik itu maka negara akan diisi peradaban yang dijalankan manusia tanpa nilai-nilai otentik yang adiluhur tersebut. Contoh lain, pelanggaran konstitusi yang berdampak pada bidang ekonomi yang berpotensi berdampak meluas (makro) dan menyempit (mikro). Jika kebijakan ekonomi yang menyebabkan jatuhnya perekonomian secara luas maka seluruh anak bangsa akan mengalami dampaknya. Misalnya, dalam kebijakan bahan bakar minyak (BBM) yang melambungkan harga-harga kebutuhan ekonomi. Namun disisi lain terdapat kebijakan ekonomi yang hanya berdampak kepada pelaku ekonomi tertentu saja, misalnya kebijakan penegakan hukum pajak terhadap perusahaan, maka itu hanya akan berdampak pada perusahaan berskala tertentu saja.

Dari 214 pelanggaran konstitusi sepanjang 2015 yang dilakukan eksekutif tersebut, pelanggaran terbesar dilakukan terhadap Pasal 28H UUD 1945 sebanyak 64 peristiwa yang diikuti oleh pelanggaran terhadap Pasal 28D UUD 1945 sebanyak 63 peristiwa. Sedangkan pelanggaran terhadap Pasal 14, Pasal 18A, Pasal 29, dan Pasal 35 UUD 1945 merupakan pelanggaran terendah dengan masing-masing hanya satu peristiwa. Jumlah pelanggaran terhadap pasal-pasal hak asasi manusia dalam konstitusi masih menjadi "favorit" pemerintah. Pelanggaran tersebut umumnya berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, misalnya: ketersediaan air bersih, lingkungan hidup yang layak, pemukiman yang patut, dan lain-lain. Diagram statistik berikut memperlihatkan sebaran pelanggaran terhadap pasal-pasal konstitusi yang dilakukan pemerintah:

Diagram 3

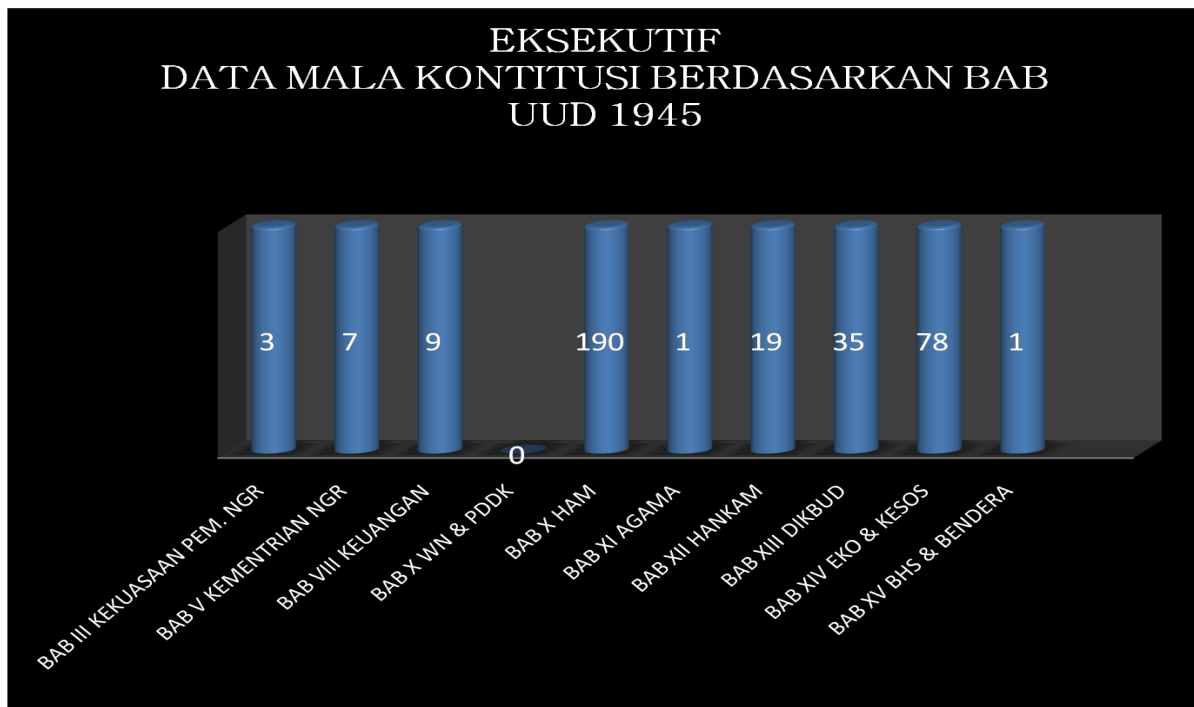
Jumlah Pasal-pasal UUD 1945 yang dilanggar Pemerintah



terbesar yang dilakukan pemerintah sepanjang 2015. Hal itu disebabkan lalainya negara memenuhi kebutuhan esensial warga negaranya. Berikut diagram yang memperlihatkan sebaran pelanggaran berdasarkan bab-bab UUD 1945 sepanjang 2015:

Diagram 4

Sebaran Bab-Bab UUD 1945 yang dilanggar Pemerintah



II. Pelanggaran Konstitusi oleh Legislatif

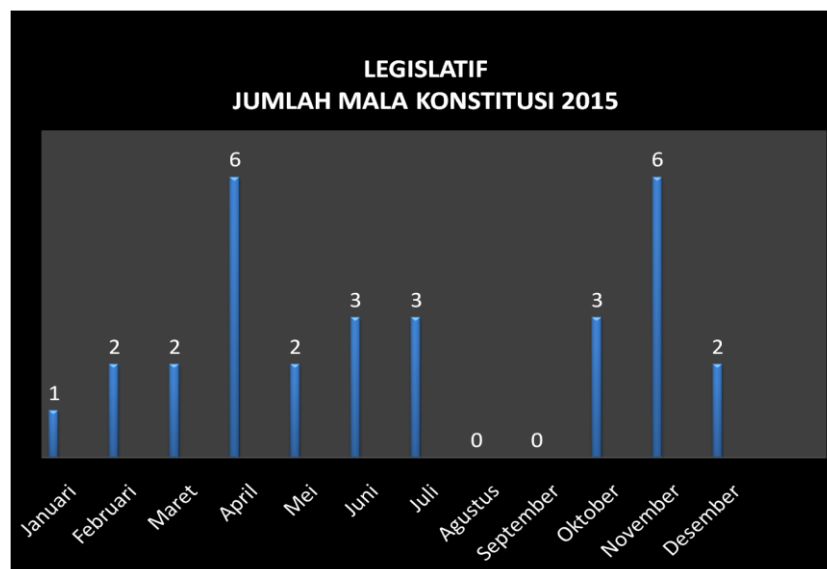
Secara statistik, lembaga legislatif (DPR dan DPD) lebih rendah melakukan pelanggaran konstitusi. Hal itu disebabkan lembaga legislatif berkuat kepada tiga fungsi, fungsi pembuatan undang-undang (legislasi), fungsi anggaran (budgeting), dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi itu tidak memiliki ukuran ideal di dalam konstitusi kapan DPR dan/atau DPD dapat dianggap melanggar UUD 1945 jika tidak melaksanakan tugas tersebut. Berbeda dengan eksekutif yang menjadi “negara dalam arti sempit”, alias yang memiliki tugas menjalankan perintah eksekutorial yang dikehendaki konstitusi. Contohnya, UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk menjalankan agama dan kepercayaannya. Jika terdapat kasus seorang warga negara tidak dapat menjalankan agama yang diyakininya, maka negara dianggap tidak dapat memberikan jaminan agar dapat terselenggaranya hak tersebut.

Dengan demikian, meskipun pelanggaran konstitusi yang dilakukan DPR sangat sedikit tetapi merupakan bentuk penyimpangan yang berdampak luas. Sebab lembaga ini ketika menjalankan kewenangannya dalam membentuk undang-undang, anggaran, dan melakukan pengawasan akan menimbulkan dampak meluas yang menyentuh seluruh warga negara. Jika sebuah undang-undang dibentuk agar menjadi bancakan partai tempat anggota DPR berasal dan/atau demi kepentingan individu anggota DPR tersebut, maka undang-undang itu telah merugikan seluruh warga negara Indonesia.

Berikut jumlah pelanggaran konstitusi yang dilakukan DPR dan DPD sepanjang 2015:

Diagram 5

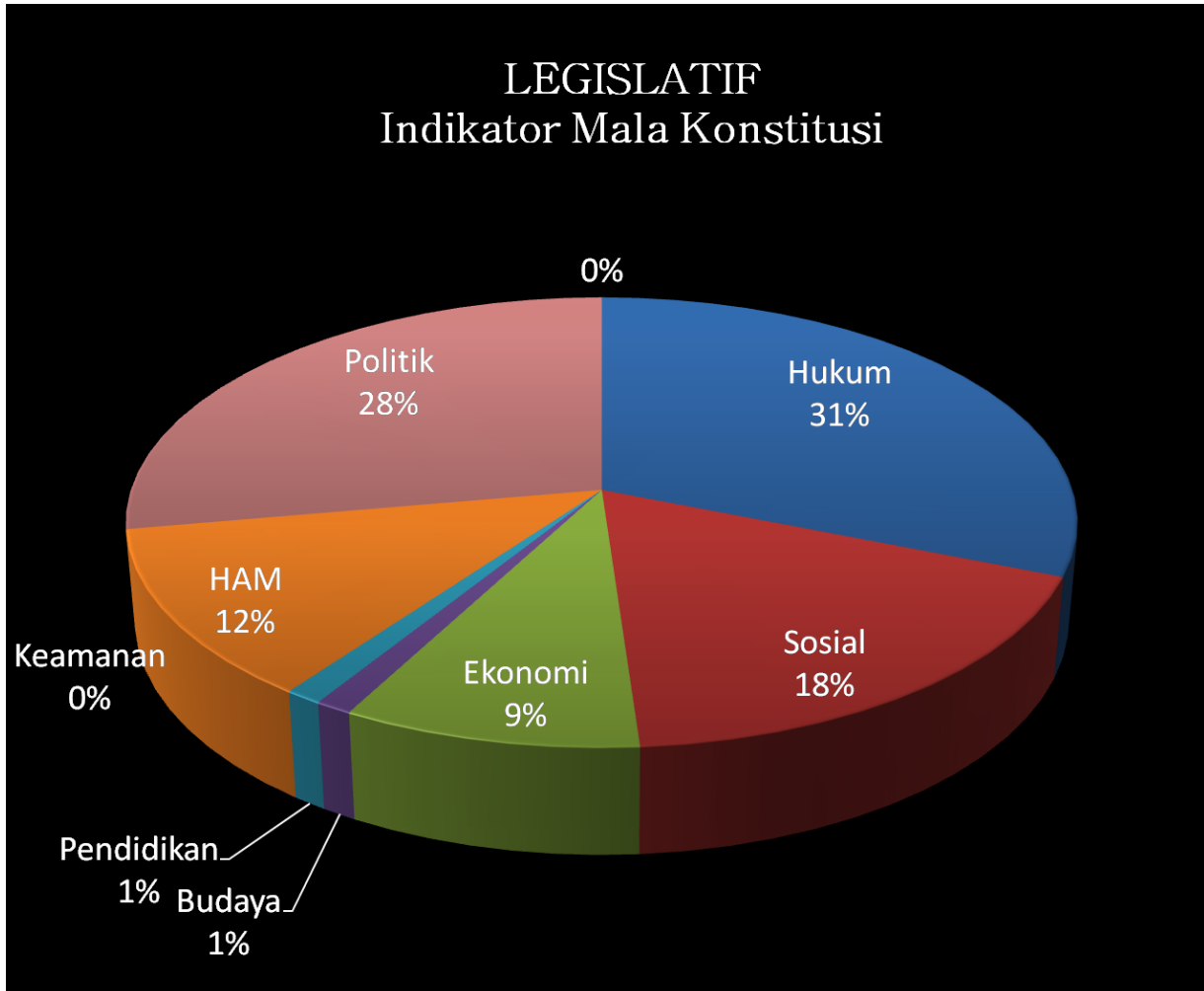
Pelanggaran Konstitusi oleh Legislatif



Meskipun pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga legislatif berjumlah sedikit, namun akibat pelanggaran tersebut dampaknya meluas kepada pelbagai bidang kehidupan kemasyarakatan, terutama dalam bidang hukum, ekonomi, sosial, politik, dan HAM. Berikut ini adalah diagram yang menjelaskan sebaran dampak yang ditimbulkan dari tindakan pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga legislatif:

Diagram 6

Bidang Kehidupan yang Terdampak Pelanggaran Konstitusi



Bidang yang terdampak terbesar dari pelanggaran konstitusi adalah bidang hukum sebesar 31 persen yang diikuti bidang politik sebesar 28 persen. Tindakan pelanggaran konstitusi dalam bidang hukum dan politik itu berupa sikap DPR dan/atau anggota DPR dalam menanggapi kisruh antara KPK dan Polri yang memihak kepada salah satu lembaga tertentu. DPR juga kerap memanfaatkan kewenangannya demi melaksanakan kepentingan partai. Hal itu

tergambar dari sikap DPR dalam menggunakan hak angketnya terkait kisruh partai politik tertentu dengan “mengadili” kebijakan Kementerian Hukum dan HAM.

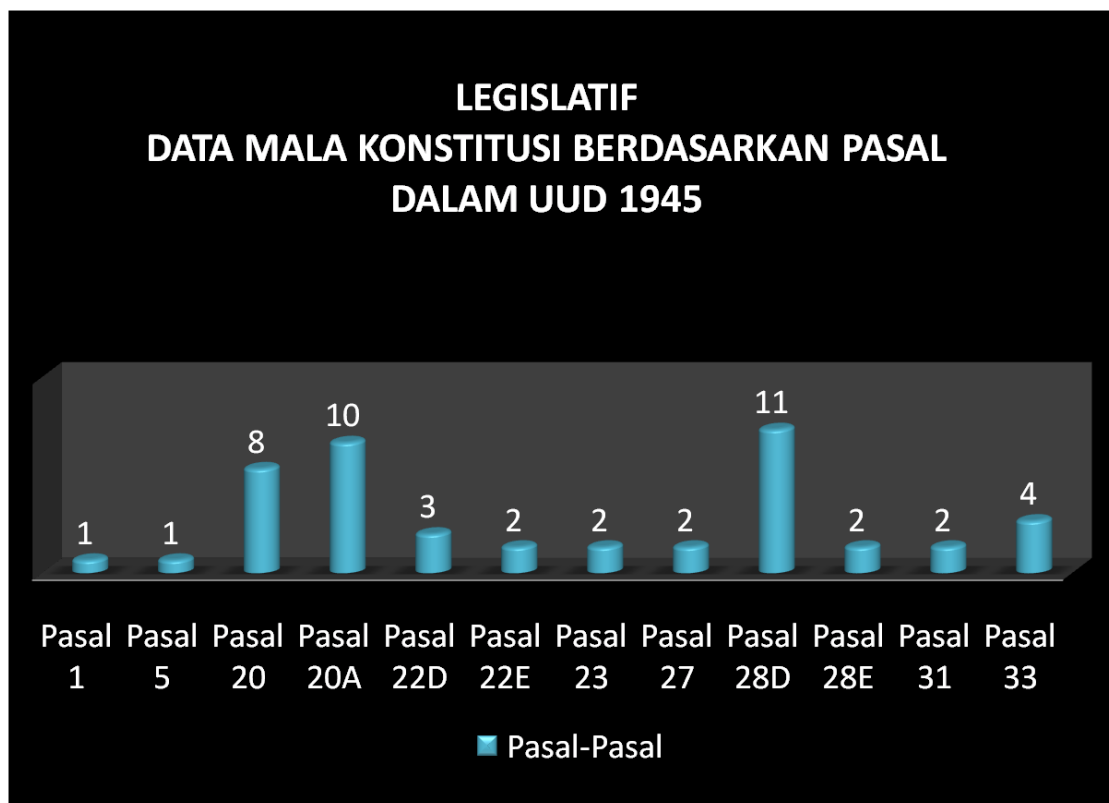
DPR juga mengabaikan aspirasi banyak pihak dalam bidang sosial yang dilanggar sebesar 18 persen. Kasus maraknya kriminalisasi yang terjadi karena perbuatan publik di media sosial ternyata menggugah kelompok masyarakat tertentu untuk meminta DPR merevisi UU ITE agar tidak dijadikan alat bagi penegak hukum dan/atau masyarakat untuk menjerat relasi sosial antar masyarakat yang terjadi pada media-media sosial internet. Namun aspirasi semacam itu kerap tidak ditindak-lanjuti DPR. Berbeda jika hal tersebut berkaitan dengan partai politik atau kondisi tertentu yang melibatkan anggota DPR, misalnya tertangkap tangannya anggota DPR oleh KPK.

Pelanggaran terendah lembaga legislatif terkait bidang pendidikan dan kebudayaan. Hal itu terjadi disebabkan UUD 1945 mengatur secara rigid terkait anggaran pendidikan dan bidang budaya bukanlah bidang yang “menggiurkan” secara finansial dan politik untuk disentuh oleh DPR dan/atau DPD.

Dari pelbagai bidang kehidupan kemasyarakatan yang disimpangi DPR dan DPD dengan melanggar pasal-pasal konstitusi, berikut merupakan gambaran sebaran pasal-pasal apa saja yang telah dilanggar DPR:

Diagram 7

Jumlah Pasal-pasal UUD 1945 yang dilanggar Lembaga Legislatif

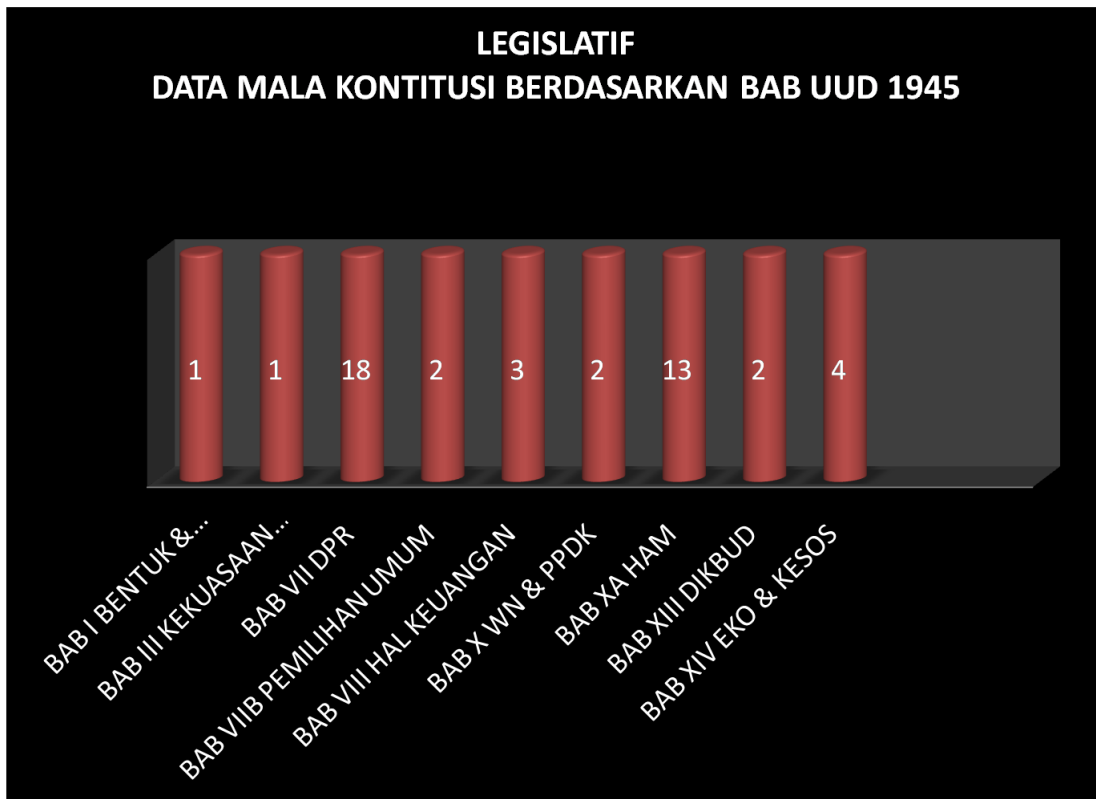


Pasal terbanyak yang dilanggar lembaga legislatif adalah Pasal 28D yang berkaitan dengan HAM sebanyak 11 kasus yang berkaitan dengan kepastian hukum. Disusul kemudian dengan pelanggaran terhadap Pasal 20A sebanyak 10 kasus yang berkaitan dengan pelanggaran tiga fungsi lembaga legislatif, yaitu: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pasal kedaulatan, yaitu Pasal 1 UUD 1945, merupakan pasal yang paling jarang dilanggar oleh lembaga legislatif. Jumlah yang sama, 1 kasus, juga dilakukan lembaga legislatif terhadap Pasal 5 UUD 1945 terkait dengan peran Presiden dalam mengajukan undang-undang.

Jumlah pelanggaran itu juga menarik jika disigi dengan meninjau beberapa banyak bab-bab dalam konstitusi telah dilanggar lembaga legislatif. Yang menarik adalah pelanggaran konstitusi terbesar dilakukan lembaga legislatif terdapat pada Bab DPR. Aritnya lembaga legislatif cenderung melakukan penyimpangan terhadap kewenangannya sendiri yang telah diberikan UUD 1945. Berikut merupakan diagram yang memperlihatkan hal tersebut:

Diagram 8

Sebaran Bab-Bab UUD 1945 yang dilanggar Lembaga Legislatif



Selain soal DPR melanggar kewenangannya sendiri yang diberikan UUD 1945, Lembaga legislatif juga melakukan pelanggaran yang cukup besar dalam kasus-kasus yang terkait hak asasi manusia sebanyak 13 kasus. Hal itu menunjukkan masih minimnya kesadaran HAM para anggota legislatif.

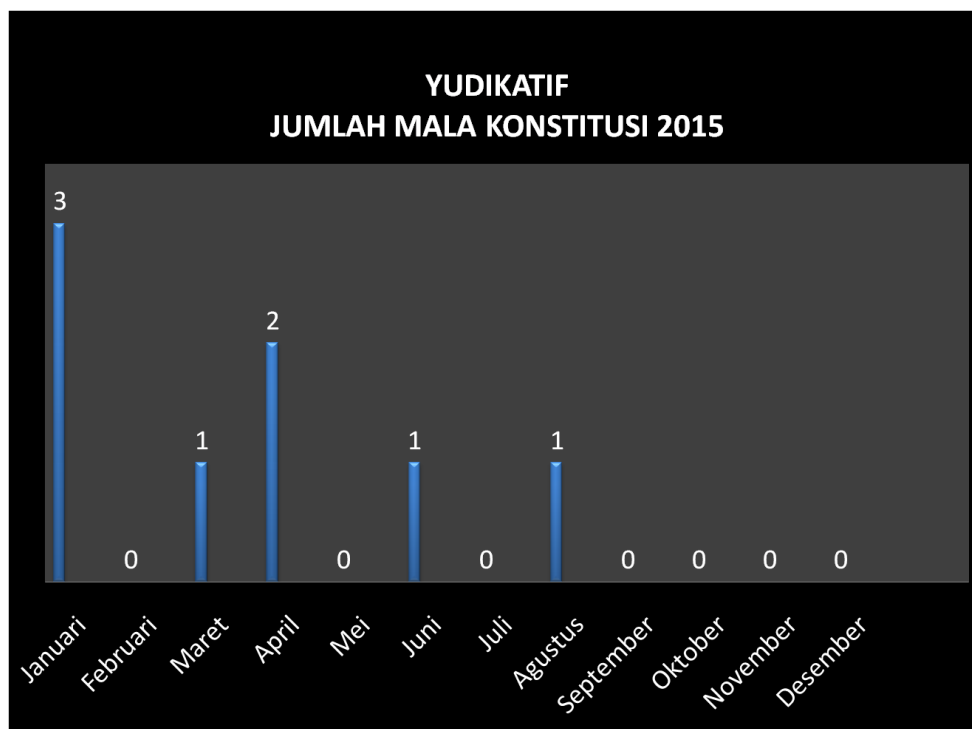
III. Pelanggaran Konstitusi oleh Yudikatif

Pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga legislatif sangat kecil. Hal itu disebabkan tiga kemungkinan: *pertama*, lembaga yudikatif seperti Mahkamah Konstitusi tidak banyak melakukan kewenangannya sepanjang 2015 disebabkan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah baru dimulai pada 2016. *Kedua*, pelanggaran konstitusi jarang terjadi disebabkan lembaga yudikatif dilindungi dengan pasal-pasal *contempt of court* (penghinaan peradilan). Jika langkah-langkah peradilan dianggap salah maka komentar terkait hal tersebut dapat berujung kepada pidana. *Ketiga*, penyimpangan lembaga yudikatif dalam putusannya kerap hanya dirasakan oleh masyarakat pencari keadilan yang mendaftarkan perkaranya melalui proses persidangan. Sehingga hanya orang-orang tertentu –yang berperkara- yang dapat merasakan telah terjadinya pelanggaran konstitusi oleh lembaga yudikatif.

Angka pelanggaran konstitusi yang kecil itu dapat terlihat pada diagram berikut:

Diagram 9

Pelanggaran Konstitusi oleh Lembaga Yudikatif



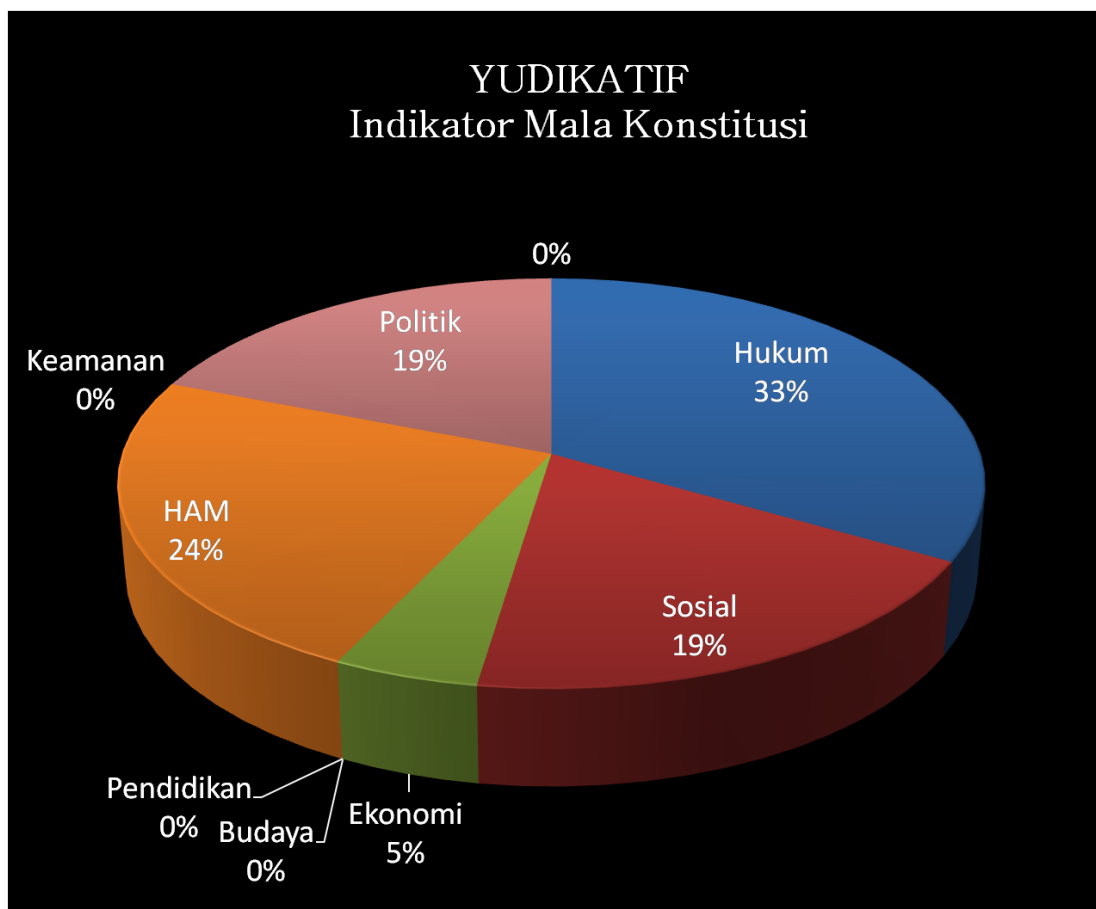
Pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga yudikatif marak terjadi pada bulan januari sebanyak 3 kasus. Perkara tersebut berkaitan dari upaya Mahkamah Agung (MA) untuk menghapuskan peran Komisi Yudisial yang berwenang mengawasi para hakim, terutama dalam bidang etika dan moralitas hakim. MA juga melakukan manuver dengan menyatakan

bahwa peninjauan kembali (PK) perkara hanya dapat dilakukan sekali. Padahal putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penafsir tunggal konstitusi menyatakan bahwa PK dapat dilakukan berkali-kali sepanjang didapat alat bukti baru. Tindakan MA tersebut telah menyebabkan lembaga peradilan bertindak menyimpang dari “aturan main” yang ditentukan UUD 1945.

Dari sedikitnya pelanggaran konstitusi tersebut, lembaga yudikatif malah banyak melakukan penyimpangan hukum sebesar 33 persen dan diikuti pelanggaran dalam bidang HAM sebesar 24 persen. Hal itu kembali menunjukkan bahwa banyak lembaga negara yang tidak peka terhadap konsep HAM yang universal tersebut. Diagram berikut memperlihatkan hal tersebut:

Diagram 10

Bidang Kehidupan yang Terdampak Pelanggaran Konstitusi



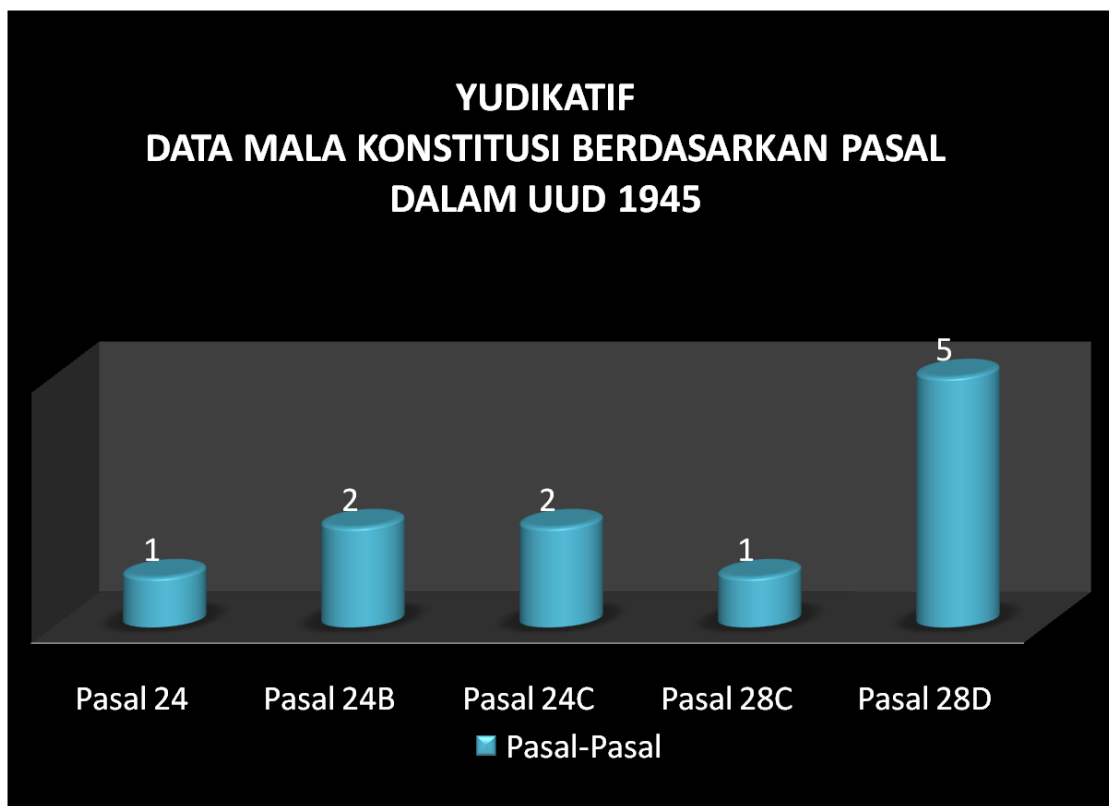
Putusan lembaga yudikatif juga kerap berdampak kepada bidang ekonomi. Contoh kasusnya adalah ketika MA memutuskan bahwa terhadap petani dikenakan pajak pertambahan nilai (PPN). Keputusan itu dianggap oleh petani telah membebani perekonomian mereka karena para penampung hasil pertanian memaksa mereka kemudian untuk menjual murah

hasil pertanian mereka. Kasus ini juga menunjukkan bahwa pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga yudikatif meskipun sedikit dapat menyebabkan rusaknya satu tatanan perekonomian, seperti kasus tersebut.

Yang paling menarik dari pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga yudikatif adalah dampak yang diterima menyentuh bidang perlindungan HAM sebesar 6 kasus pada Pasal 28C dan Pasal 28D. Berikut diagram yang memperlihatkan bagaimana pelanggaran konstitusi yang dilakukan MA dan MK terhadap pasal-pasal UUD 1945:

Diagram 11

Jumlah Pasal-pasal UUD 1945 yang dilanggar Lembaga Yudikatif



Kepekaan terhadap HAM merupakan bagian penting yang semestinya dikedepankan oleh lembaga yudikatif. Sebab para pencari keadilan mengajukan perkaranya ke MA dan MK agar dapat memperoleh jaminan HAM mereka dapat dilindungi melalui putusan lembaga yudikatif. Itu sebabnya lembaga yudikatif merupakan penentu sebuah negara akan menjadi negara demokrasi yang matang melalui putusan-putusan para hakim. Tanpa itu, sulit akan tercipta rasa keadilan di tengah masyarakat.

IV. Pelanggaran Konstitusi oleh Lembaga Independen

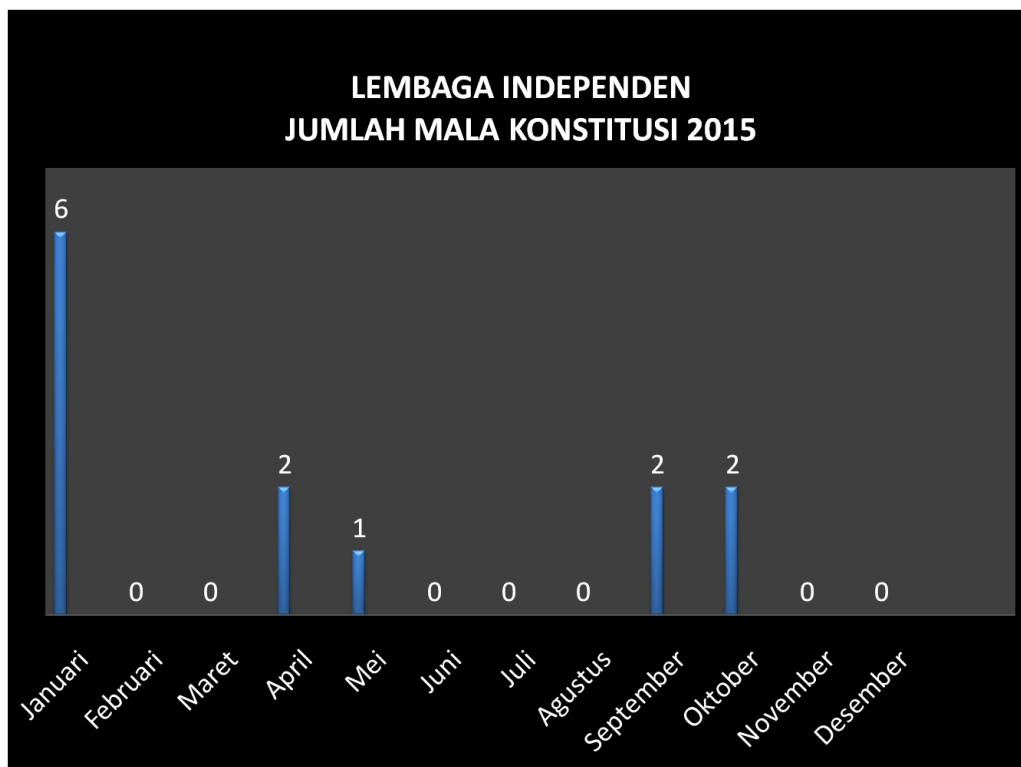
Dalam studi Bruce Ackerman, lembaga independen adalah lembaga yang memiliki ciri-ciri khusus, diantaranya: tidak dapat diubah kewenangannya melalui proses legislasi biasa (artinya harus termaktub dalam konstitusi), memiliki kemerdekaan budgeting, memiliki jaminan kehidupan setelah pensiun, dan lain-lain. Meskipun di Indonesia ciri-ciri lembaga independen menurut Ackerman tidak terpenuhi, namun beberapa lembaga negara di Indonesia dapat digolongkan sebagai lembaga independen, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Hak Asasi Manusia, dan lain-lain.

Keseluruhan lembaga independen tersebut pada dasarnya tidak dapat mengelola anggarannya sendiri dan kewenangannya dapat dipermainkan melalui pembentukan undang-undang saja oleh lembaga legislatif (proses legislasi biasa). Namun demikian setidaknya kesadaran bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga independen yang tidak dapat diintervensi kepentingannya oleh lembaga lain dan/atau individu tertentu.

Walaupun memiliki banyak kekurangan, tapi faktanya lembaga-lembaga independen tersebut adalah lembaga yang paling minim melakukan pelanggaran konstitusi. Berikut diagram yang memperlihatkan hal tersebut:

Diagram 12

Pelanggaran Konstitusi oleh Lembaga Independen

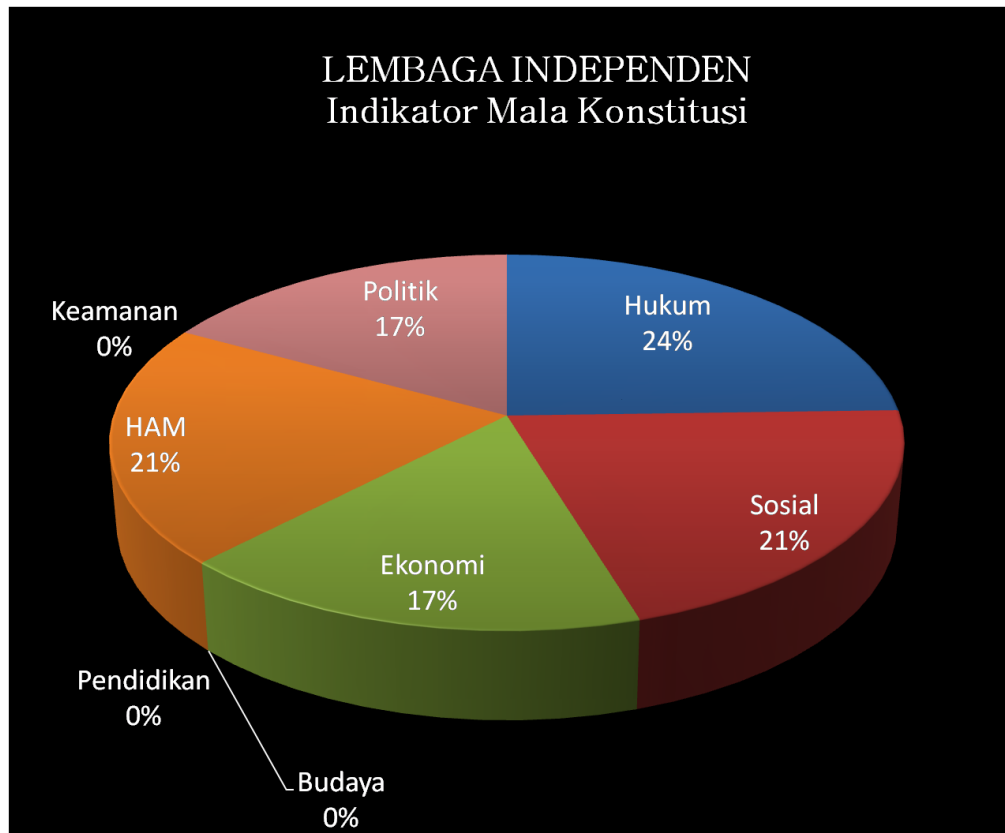


Pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga independen terkait dengan kerjasama antar lembaga independen lainnya. Contohnya adalah ketika Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menyampaikan beberapa rekening mencurigakan kepada beberapa lembaga independen lainnya, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Badan Narkotika Nasional (BNN), namun tidak satupun ditanggapi melalui tindakan konkrit. Akibat pengabaian tersebut, bukan tidak mungkin, uang rakyat yang dicuri oleh koruptor atau badan narkoba tidak dapat segera disita untuk kepentingan negara. Kasus-kasus lain lebih kepada kondisi sosial para petugas lembaga independen, contohnya adalah kasus Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sarmi, Papua yang juga mengeluarkan putusan yang berhubungan dengan pelantikan anggota DPRD hasil pemilihan umum legislatif 2014.

Meskipun kecil, namun pelanggaran konstitusi yang dilakukan lembaga independen juga berkaitan dengan timbulnya masalah pada bidang hukum dan HAM. Artinya, dampak luas dapat ditimbulkan oleh kelalaian lembaga independen itu menghormati konstitusi. Contoh dalam hal kelalaian lembaga independen pada kasus pemilihan umum di atas, akibatnya sangat luas dimana kesempatan masyarakat menjalankan proses transisi demokrasi menjadi gagal. Berikut ini merupakan diagram yang menjelaskan pelanggaran konstitusi yang berkaitan dengan bidang kehidupan kemasyarakatan:

Diagram 13

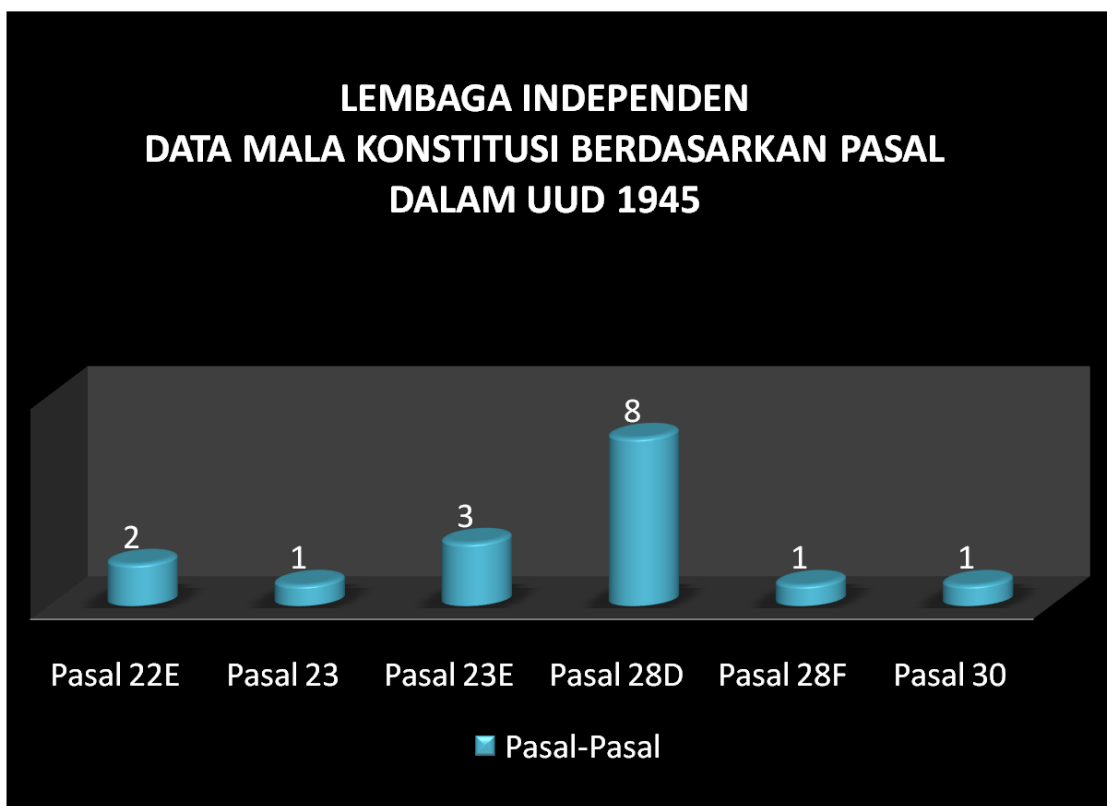
Bidang Kehidupan yang Terdampak Pelanggaran Konstitusi



Sebagai sebuah lembaga independen yang memiliki kewenangan yang cukup mumpuni dalam pemberantasan korupsi, KPK merupakan salah satu lembaga yang paling minim melakukan pelanggaran konstitusi. Pelanggaran yang terjadi lebih disebabkan peran lembaga lain yang menyebabkan KPK terbawa terlibat melakukan pelanggaran konstitusi. Contohnya dalam kasus pertikaian KPK-Polri. Namun demikian lembaga-lembaga independen tersebut juga melakukan pelanggaran konstitusi yang berkaitan dengan hak asasi manusia dengan jumlah tertinggi sebanyak 9 kasus, yaitu terhadap Pasal 28D dan 28F UUD 1945. Pelanggaran terhadap pasal-pasal hak asasi manusia tersebut terkait dengan kinerja lembaga independen yang dipengaruhi kekuatan politik tertentu. Contohnya dalam kasus Lembaga Sensor Film (LSI) yang melarang pemutaran film senyap yang merupakan film dokumenter tentang kejahatan masa lalu. Berikut sebaran pelanggaran terhadap pasal-pasal konstitusi yang dilakukan lembaga independen:

Diagram 14

Jumlah Pasal-pasal UUD 1945 yang dilanggar Lembaga Independen



Pasal-pasal yang dilanggar tersebut umumnya berkaitan dengan kewenangan lembaga negara lain yang diberikan konstitusi. Contoh dalam kasus korupsi dana haji, timbul perdebatan mengenai peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Meskipun berpotensi berbeda pendapat soal kerugian negara, mestinya pihak KPK tetap harus menanyakan pemeriksaan BPK soal kerugian negara dalam kasus dana haji. Dan pihak-pihak lain tidak pula diperbolehkan mengasumsikan bahwa BPK adalah satu-satunya lembaga yang berhak

menentukan telah terjadinya kerugian keuangan negara. Dalam kasus tindak pidana ini, hanya pendapat hakim yang paling berhak menentukan telah terjadinya kerugian keuangan negara. “Ketidak-serasian” para penyelenggara negara tersebut tentu mengakibatkan ketidak-pastian hukum. Contoh lain dari ketidak serasian itu adalah sikap Bawaslu dan kepolisian yang berbeda dalam melihat kasus suap yang terjadi dalam pemilihan umum. Kedua sikap yang berbeda tentu membawa konsekuensi yang meluas terhadap penegakkan hukum Pemilu. Padahal ketidak-pastian dan ketidak-serasian sikap dari dua lembaga itu dapat mengakibatkan bermasalahnya kualitas demokrasi.

V. Pelanggaran Konstitusi oleh Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah selain pemerintah pusat adalah pelaku pelanggaran konstitusi terbesar dengan 116 kasus. Namun demikian tidak berarti data tersebut merupakan data final. Harus dipahami bahwa penelitian berbasis data media memiliki kelemahan karena tidak semua pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintah daerah dapat diberitakan. Namun demikian pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang terdata ini dapat menjadi acuan dalam melihat jenis pelanggaran konstitusi apa saja yang cenderung dilakukan pemerintah.

Dari 116 kasus tersebut, jumlah pelanggaran terbesar terjadi pada bulan April dengan 29 perkara yang diikuti pada bulan Maret dengan 24 perkara. Jumlah terendah terjadi pada bulan Desember yang tanpa perkara. Hal itu mungkin disebabkan media terkonsentrasi meliput penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan proses potensi perselisihan yang terjadi. Berikut ini tabel yang memperlihatkan jumlah perkara tersebut:

Tabel 2

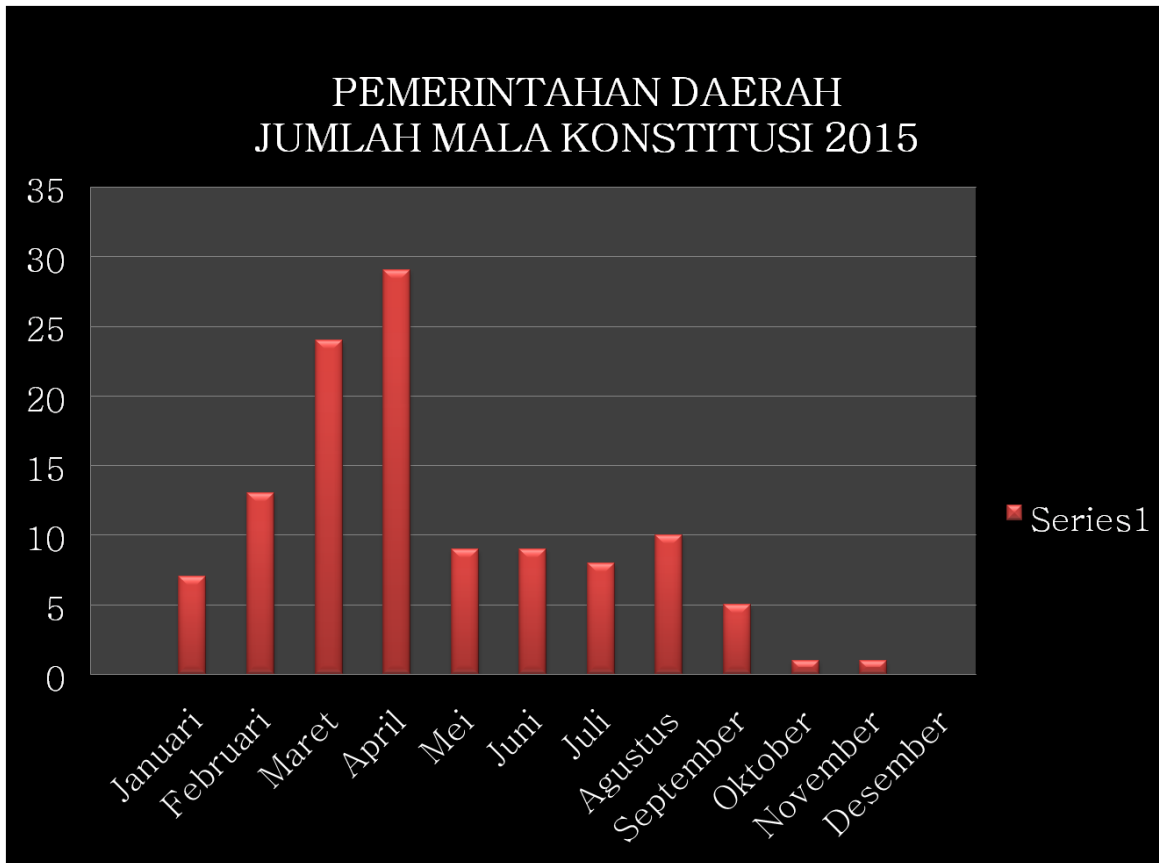
Pelanggaran Konstitusi oleh Pemerintahan Daerah

No.	Pasal	Jumlah
1	Januari	7
2	Februari	13
3	Maret	24
4	April	29
5	Mei	9
6	Juni	9
7	Juli	8
8	Agustus	10
9	September	5
10	Oktober	1
11	November	1
12	Desember	0
TOTAL		116

Fluktuasi pelanggaran tersebut dapat dilihat dari diagram berikut ini:

Diagram 15

Jumlah Pelanggaran Konstitusi oleh Pemerintahan Daerah



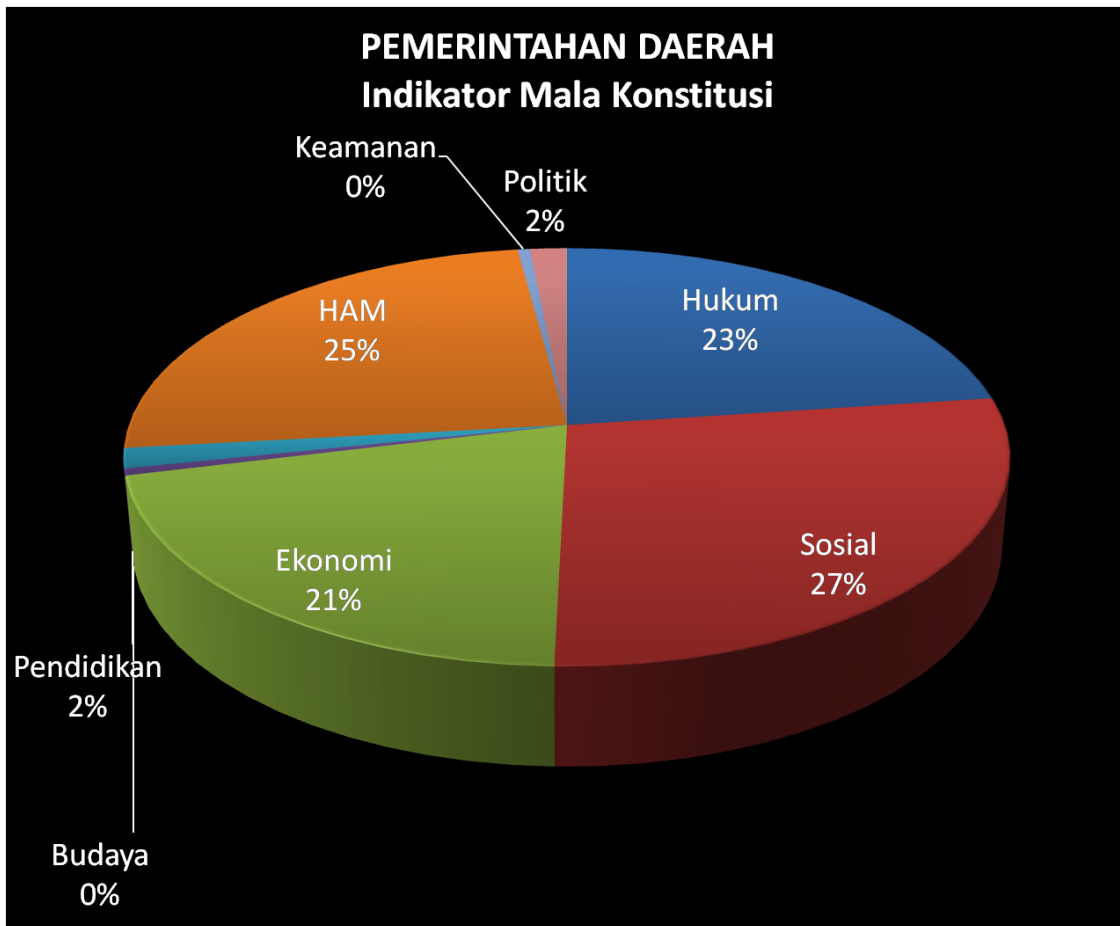
Pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintahan daerah berdampak ke pelbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, diantaranya adalah bidang: HAM, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan pendidikan. Pemerintahan daerah seakan tidak mengikuti “trend” pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain yang berkaitan dengan bidang bidang HAM berada pada posisi kedua sebanyak 25 persen setelah pelanggaran pada bidang sosial sebesar 27 persen. Pelanggaran konstitusional dalam bidang sosial menjadi yang terbesar disebabkan peran pemerintahan daerah terkait bencana di daerah seperti banjir, pencurian air tanah, pelayanan terhadap anak-anak berkebutuhan khusus, lingkungan bersih, dan lain-lain sebagainya. Lalu diikuti oleh pelanggaran konstitusi yang terkait dengan penegakan hukum sebesar 23 persen.

Trend pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintahan daerah menarik untuk ditelusuri terutama berkaitan dengan besaran wilayah Indonesia yang tersebar pada ratusan pulau-pulau. Jika kemudian trend tersebut bisa didata maka pemerintah pusat dapat

melakukan perhatian lebih kepada bidang tertentu untuk diperbaiki. Berikut diagram yang dapat menggambarkan sebaran pelanggaran konstitusi yang terjadi di pelbagai lini kehidupan kemasyarakatan, yaitu:

Diagram 16

Bidang Kehidupan yang Terdampak Pelanggaran Konstitusi



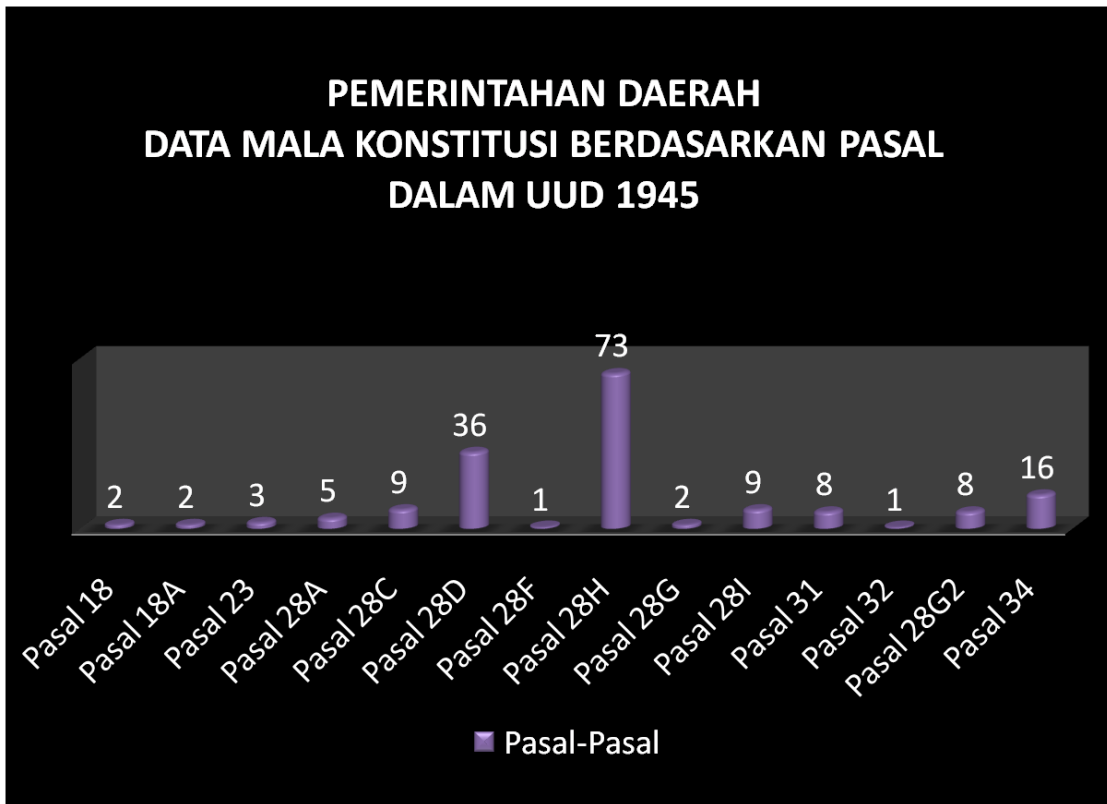
Pelanggaran konstitusi yang lebih banyak pada bidang HAM itu menyebabkan pasal-pasal konstitusi yang kerap diabaikan pemerintahan daerah adalah pasal-pasal yang terkait pasal-pasal HAM. Pasal 28H dilanggar sebanyak 73 perkara dan Pasal 28D dilanggar sebanyak 23 perkara. 21 persen dari pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintahan daerah berkaitan dengan bidang ekonomi.

Jika diamati trend pelanggaran konstitusi yang dilakukan pemerintahan daerah maka pengabaian terhadap nilai-nilai HAM akan dapat dilihat dari jumlah pasal-pasal konstitusi yang dilanggar. Jumlah pasal-pasal yang berkaitan dengan HAM menjadi yang paling banyak

diabaikan oleh pemerintahan daerah. Berikut diagram yang menjelaskan mengenai hal tersebut:

Diagram 17

Jumlah Pasal-pasal UUD 1945 yang dilanggar Pemerintahan Daerah



Pelanggaran HAM itu juga meluas tidak hanya soal pasal-pasal HAM yang berada pada bab-bab hak asasi manusia dalam UUD 1945 tetapi juga berkaitan dengan hak pendidikan yang terdapat pada Pasal 31 UUD 1945. Jumlah pengabaian terhadap HAM yang diatur dalam pasal-pasal konstitusi terbilang tinggi. Sepanjang 2015 terdapat pengabaian sebanyak 125 kasus terhadap BAB XA UUD 1945 yang mengatur tentang perlindungan HAM. Kemudian yang berkaitan dengan HAM itu tentu saja bidang ekonomi dan sosial yang diatur pada BAB XIV UUD 1945. Kebijakan tertentu dari pemerintahan daerah cenderung mengabaikan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat yang pada ujungnya berkaitan dengan HAM.

Fakta itu dapat dilihat dalam diagram berikut ini yang memperlihatkan bagaimana HAM diabaikan dalam banyak kebijakan pemerintah daerah:

Diagram 18

Sebaran Bab-Bab UUD 1945 yang dilanggar Lembaga Legislatif



VI. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Sengketa kewenangan lembaga negara (dan belum tentu dibawa berperkara di MK) yang terjadi pada dasarnya dapat merugikan hak konstitusional warga negara atau tidak berjalannya fungsi lembaga negara yang merugikan proses penegakkan UUD 1945. Meskipun sepanjang 2015 sengketa kewenangan antar lembaga negara hanya terjadi 6 kasus, namun dapat berdampak kepada proses penyelenggaraan negara.

Sengketa tersebut kerap menimbulkan ketidak-pastian hukum. Contohnya dalam konflik KPK versus Polri. Perbedaan pandangan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi perihal berapa kali peninjauan kembali diperkenankan. Pertikaian-pertikaian semacam itu hanya akan berujung kepada kerugian konstitusional warga negara (*Data terlampir*).

VII. Trend Pelanggaran Konstitusi 2015

Pelanggaran konstitusi yang terjadi merupakan pengabaian terhadap nilai-nilai konstitusional yang terdapat dalam UUD 1945. Setiap pengabaian tersebut akan berdampak kepada cita-cita berbangsa bernegara. Akhirnya rakyat sebagai pemegang kedaulatanlah yang dirugikan. Padahal dalam konsep ketatanegaraan Indonesia, kedaulatan rakyat itu dijalankan berdasarkan UUD 1945. Akibatnya pengabaian terhadap UUD 1945 adalah bentuk dari pengabaian dari kedaulatan rakyat.

Pengabaian konstitusi sepanjang 2015 terjadi dalam bentuk 387 kasus. Dengan

No	Keterangan	Angka
1	Jumlah seluruh perkara yang terkait dengan pelanggaran UUD 1945	387
2	<p>Jumlah bidang yang dilanggar. Data ini memperlihatkan bahwa satu tindakan lembaga negara dan/atau penyelenggara negara dapat berkaitan dengan satu atau pelbagai bidang yang diatur konstitusi. Ketika terjadi sebuah tindakan yang melanggar HAM dapat pula berkaitan dengan bidang sosial dan kesejahteraan. Contohnya dalam hal berkaitan dengan hak pendidikan anak terlantar.</p>	<p>Hukum (Total: 209) : 67 perkara (Eksekutif) 28 (Leg) 7 (Yud) 6 (SKLN) 0 (SKLN) 13 (Indpt) 88 (Pemda)</p> <p>Ekonomi (Total: 204): 106 (Eks) 8 (Leg) 1 (Yud) 0 (SKLN) 9 (Indpt) 80 (Pemda)</p> <p>Sosial (Total: 307): 165 (Eks) 16 (Leg) 4 (Yud) 5 (SKLN) 11 (Indpt) 106 (Pemda)</p> <p>Pendidikan (Total: 26) : 19 (Eks) 1 (Leg) 0 (Yud) 0 (SKLN) 0 (Indpt) 6 (Pemda)</p> <p>HAM (Total: (276): 149 (Eks) 11 (Leg) 5 (Yud) 5 (SKLN) 11 (Indpt) 95 (Pemda)</p>

		<p>Budaya (Total: 15) : 12 (Eks) 1 (Leg) 0 (Yud) 0 (SKLN) 0 (Indpt) 2 (Pemda)</p> <p>Keamanan (Total: 2): 2 (Eks) 0 (Leg) 0 (Yud) 0 (SKLN) 0 (Indpt) 0 (Pemda)</p>
3	<p>Pasal-pasal yang dilanggar. Bagian ini memperlihatkan bagaimana pasal-pasal konstitusi dapat berkali-kali dilanggar oleh lembaga negara dan/atau penyelenggara negara.</p>	<p>HAM: 350 Pasal Pasal 28D (110 kali dilanggar) Pasal 28H (137 kali dilanggar)</p> <p>EKONOMI Pasal 33 (105 kali dilanggar)</p> <p>SOSIAL, BUDAYA, PENDIDIKAN Pasal 31 (41 kali dilanggar) Pasal 32 (5 kali dilanggar) Pasal 34 (50 kali dilanggar)</p>

Trend pelanggaran konstitusi terjadi pada pasal-pasal hak asasi manusia dan ekonomi kerakyatan. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan koreksi bagi penyelenggara negara agar lebih mawas dalam proses penyelenggaraan negara dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan konstitusi sebagai produk hukum tertinggi.