

KENAIKAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK (BBM)
DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
Lukas Sugiarto*

Abstrak

Tujuan negara Republik Indonesia yang telah dituangkan dalam pembukaan UUD 1945. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan di atas menjadi tugas penguasa untuk mewujudkannya dalam penyelenggaraan pemerintah negara. Khusus kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum/masyarakat harus menjadi agenda penguasa. Karena itu penguasa dalam mekanisme mewujudkannya dilandasi oleh pokok pikiran ke 4 UUD 1945 yang maknanya mewajibkan pemerintah (penguasa) untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat. Artinya secara mendalam penguasa negara harus mengutamakan kesejahteraan rakyat bukan kesejahteraan penguasa. Pada tatanan empirik tampaknya penguasa telah mengabaikan amanat pembukaan UUD 1945 termasuk batang tubuhnya khususnya yang menyangkut perekonomian nasional dengan kesejahteraan yang diatur pasal 33 ayat 3. Pengabaian ini terindikasi presiden menaikkan harga BBM berlandaskan pada keinginan pasar bukan keinginan rakyat yang telah memberi mandat untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dengan program mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ada beberapa indikator yang mempengaruhi perilaku politik presiden menyangkut pada perilaku anggota parlemen termasuk sistem pemilunya .

1. Latar Belakang

Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) telah ditetapkan oleh pemerintah cq Presiden melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 55 tahun 2005 dan kenaikan harga BBM berlaku sejak 1 Oktober 2005. Dasar pemikirannya adalah harga BBM dunia yang melonjak naik pada kisaran 70 US dolar per barel. Ini berarti seperti diungkap menko perekonomian pada saat itu sudah mendapat 80% dari harga ekonominya. Maka pemerintah dengan segala pertimbangan terpaksa menaikkan harga BBM dari Rp. 2.500,00 menjadi Rp. 4.500,00. Pemerintah berjanji bahwa harga akan disesuaikan jika harga minyak mentah di pasar internasional turun.

* *Penulis adalah Dosen Fakultas Ilmu Sosial UNESA*

BBM merupakan komoditas rakyat dan pengaruhnya sangat vital terhadap kehidupan perekonomian rakyat. Akibat kenaikan tersebut berpengaruh terhadap semua bidang kehidupan masyarakat terutama menyangkut daya beli masyarakat. Fenomena ini menyebabkan ekses yang sangat berat bagi masyarakat khususnya masyarakat kelas menengah ke bawah.

Bagaimana respon Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga yang mewakili rakyat terhadap kenaikan BBM. Pada awalnya DPR seakan-akan memiliki kepedulian terhadap jeritan rakyat dengan menyelenggarakan rapat paripurna untuk menyikapi kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menaikkan harga BBM. Ternyata rapat ini pun tidak berjalan mulus, sebab terjadi tarik ulur antara yang pro dan yang kontra terhadap kenaikan harga BBM, sehingga rapat ditunda berulang-ulang yang menyebabkan Fraksi Kebangkitan Bangsa (54 orang) meninggalkan rapat. Dalam rapat DPR saat itu hampir semua fraksi menolak kebijakan presiden dan hanya sebagian fraksi saja yang berusaha untuk mengegolkannya. Melalui lobi-lobi pimpinan DPR dengan pimpinan fraksi akhirnya didapatkan kompromi untuk menyetujui kebijakan presiden dengan imbalan anggota DPR mendapatkan tambahan gaji Rp. 10.000,00 tiap anggota untuk setiap bulannya. Fenomena ini memunculkan kritik bahwa DPR tidak lagi memiliki *sense of crisis*. Oleh karena itu bermunculan respon masyarakat dari berbagai elemen antara lain mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi termasuk cendikiawan, masyarakat nelayan, buruh pabrik, para sopir angkutan dan para selebriti, dan sebagainya. Khusus untuk para selebritis dipelopori Rieke Dyah Pitaloka bersama 12 aktivis LSM. Mahasiswa dan seniman nenggugat Presiden SBY sebesar 10 triliun rupiah untuk rakyat yang menderita (Surya 29-12-2005 hal. 3). Kondisi masyarakat makin lama makin terhimpit oleh masalah ekonomi, sehingga tidak lagi memiliki kemampuan untuk melawan selain pasrah terhadap kekuasaan.

2. Kebijakan Presiden dan Hukum Tata Negara.

Hukum tata Negara Indonesia berorientasi pada UUD 1945. Pada Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar ayat 2 yang berbunyi dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Dan pasal 17 UUD 1945 ayat 1 : presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Ayat 2 menyebutkan bahwa menteri-menteri diangkat dan

diberhentikan oleh presiden, ayat 3 berbunyi setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Dengan memperhatikan kedua pasal di atas menunjukkan bahwa kabinet yang dianut oleh UUD 1945 adalah kabinet presidensial artinya bahwa presiden diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk menyelenggarakan pemerintahan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahannya. M Mahfud MD (2001:74) memberikan 4 prinsip sistem presidensial yakni :

- (1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif).
- (2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), pemerintah dan parlemen adalah sejajar.
- (3) Menteri-mentri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.
- (4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Berdasarkan pasal 17 UUD 1945, dalam menjalankan pemerintahan presiden diberi wewenang untuk mengangkat menteri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Karena baik wakil presiden maupun menteri-menteri adalah pembantu presiden.. Sebutan pembantu baik wakil presiden maupun menteri-menteri memiliki konotasi berbeda. Untuk wakil presiden tidak dipilih atau diangkat oleh presiden tetapi dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu). Hal ini berbeda dengan pengangkatan menteri yang diangkat langsung oleh presiden yang dikenal dengan hak prerogratif presiden. Bila menteri membantu presiden mengurus departemen / non departemen tetapi wakil presiden memiliki tugas seperti yang diungkapkan oleh Ni'matul Huda (2003;65) bahwa wakil presiden hanyalah membantu presiden dalam melaksanakan tugasnya menampung masalah-masalah menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat serta melakukan pengawasan operasional pemabangunan. Ketika Habibi menjabat sebagai wakil presiden terjadi perubahan tugas yang dilimpahkan kepadanya yakni :

- (1) membantu tugas presiden dalam tugas peraturan global melalui berbagai organisasi dunia seperti PBB, GNP, APEC, OKI, G-15, G-8, ASEM, dan ASEAN;
- (2) menyasikan pembangunan industri yang meliputi indutri hulu dan hilir, industri berat, manengah dan kecil, agro industri dan industri rumah tangga;
- (3) Turut membina kesatuan dan persatuan bangsa berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan YME;

Bila dicermati tugas wakil presiden memiliki makna yang lebih luas daripada tugas menteri. Pada tingkat akhir presidenlah yang bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan negara. Karena itu sebelum presiden menetapkan kebijakan, perlu komunikasi dengan pembantu-pembantunya khususnya yang terkait dengan kebijakan pemerintah seperti halnya menaikkan harga BBM. Ditinjau dari mekanisme pengambilan keputusan sudah benar tapi substansi isi keputusan dengan menaikkan harga BBM sebagai bahan yang mendominasi kebutuhan ekonomi masyarakat perlu pemikiran yang matang, terlebih presiden memiliki kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemikiran yang matang ini menyangkut indikasi antara lain amanat pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menjelaskan antara lain : bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya demi kemakmuran rakyat. Ini berarti bahwa kebijakan presiden yang akan diputuskannya harus mampu mewujudkan kemakmuran rakyat, tetapi yang terjadi tampaknya presiden mengabaikan yang diamanatkan UUD 1945, namun kebijakan presiden ternyata mendapat dukungan DPR. Muncul pertanyaan mengapa DPR mendukung kebijakan presiden yang telah mengabaikan aspirasi rakyat.? Untuk memperoleh jawaban perlu mengkaji lembaga DPR dengan rakyat. M. Koesnardi dan Bintan Soragi (1985, 185 – 189) mengungkapkan bahwa duduknya seseorang di lembaga perwakilan baik itu karena pengangkatan atau penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya lembaga siwakil dengan yang diwakilinya yang berorientasi pada dua teori mandat dan teori organ. Pada teori mandat intinya bahwa siwakil duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat. Dari teori mandat ini munculah mandat imperaktif, mandat bebas, dan mandat representatif. Pada mandat interaktif menjelaskan bahwa siwakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Siwakil tidak boleh bertindak diluar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut maka siwakil harus mendapat instruksi baru dari yang diwakilinya untuk dapat dilaksanakannya. Jadi bila ada masalah baru harus minta mandat baru dari yang diwakilinya dan hal ini dapat menghambat tugas lembaga perwakilan di satu sisi. Di sisi lain lembaga perwakilan benar-benar memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Pada mandat bebas berpendapat bahwa siwakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini siwakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum bagi

masyarakat yang diwakilinya sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya/rakyat. Pada teori mandat representatif mengajarkan bahwa si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan. Rakyat memilih memberikan mandat pada lembaga perwakilan (DPR) sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihannya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

Teori mandat representatif tampaknya inhern dengan teori organ yang ditokohi Von Gierke. Pada inti ajarannya, bahwa setelah rakyat memilih wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan, maka rakyat tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut agar lembaga yang bersangkutan dapat melaksanakan fungsinya sesuai ketentuan konstitusi. Selaras dengan teori di atas, Duquit berteori bahwa hubungan antara rakyat dengan Parlemen merupakan hubungan SOLIDARITAS artinya bahwa wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraan tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenangnya. Jadi pada teori ini ada pembagian kerja; rakyat memilih wakil-wakilnya dan Parlemen menjalankan tugasnya.

Gilbert Alcarian dalam mengkaji hubungan wakil dengan rakyat yang memilihnya mengklasifikasi 4 (empat) type :

1. Si wakil bertindak sebagai wali yang disebutnya dengan trustee artinya bahwa si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
2. Si wakil bertindak sebagai utusan (delegate) artinya bahwa si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya dan selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
3. Si wakil bertindak sebagai politico artinya bahwa si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (trustee) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (delegate) tindakannya tergantung dari issue (materi) yang dibahas.
4. Si wakil bertindak sebagai partisan artinya bahwa si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya maka lepaslah hubungannya dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut).

Dari teori-teori yang terpapar di atas tampaknya hubungan si wakil dengan rakyat yang diwakilinya lebih dekat dengan teori yang diungkap Gilber Abcarian pada point ke 4 bahwa si wakil bertindak sebagai partisipan artinya bahwa si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Mengapa dapat terjadi demikian ? Ada kemungkinan bahwa partai politik sangat dominan. Mengapa dapat terjadi seperti itu, untuk menjawab ini harus mengkaji tentang sistem Pemilihan Umum (PEMILU).

3. Sistem Pemilu.

Pemilu sebagai cara untuk menentukan wakilwakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem Pemilu.

Sistem Pemilu berbeda satu sama lainnya, tergantung dari sudut mana pandangan ditujukan terhadap rakyat. Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas menentukan pilihannya dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat atautkah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak untuk menentukan siapa wakilnya yang akan duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan uraian di atas maka menurut M. Koesnardi dan Ibrahim Harmaily (1976,166) Sistem Pemilihan debedakan :

a. Sistem Pemilihan Organis

Sistem ini menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan genealogis (keluarga, rumah tangga), fungsi tertentu (ekonomi, industri) lapisan-lapisan sosial (buruh tani, cendikiawan) dan lembaga-lembaga sosial (universalitas). Masyarakat dipandangnya sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totaliter organisme seperti persekutuan-persekutuan hidup di atas. Oleh karenanya sistem ini memandang persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakannya sebagai pengendali hak pilih atau sebagai pengendali hak untuk mengurus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.

b. Sistem Pemilihan Meknis.

Sistem ini menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme semuanya berdasarkan pandangan mekanisme. Bedanya bahwa liberalisme mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antarindividu yang bersifat kontraktual, sedangkan sosialis dan khususnya komunisme mengutamakan totalitet kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam kolektif tersebut. Tetapi semua aliran di atas mengutamakan individu sebagai pengendali hak pilih aktif memandang rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan. Pada sistem ini pelaksanaannya mencakup :

1) Sistem Perwakilan Proporsional

Sistem ini mengatakan bahwa presentase kursi di badan perwakilan rakyat yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Misalnya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu adalah 10.000.000 orang dan jumlah kursi di badan perwakilan (parlemen) ditentukan 100 kursi, berarti untuk 1 orang wakil rakyat (1 kursi) dibutuhkan suara 100.000. Oleh karena itu perolehan kursi bagi partai politik tergantung perolehan suara yang didapatkan melalui PEMILU.

Sistem ini dapat dilaksanakan dengan berbagai macam variasi tetapi pada prinsipnya ada 2 metode yang utama yakni :

a) *Single transforable vote* (Hare Sistem). Pada system ini pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari wilayah pemilihan yang bersangkutan, jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi dan apabila ada sisa suara maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya demikian seterusnya.

b) *List Sistem*

Pada sistem ini pemilih diminta memilih di antara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak-banyaknya nama-nama calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam Pemilu. List Sistem inilah yang memberikan wewenang penuh pada peserta pemilu (Parpol) untuk menentukan calon-calon yang diajukan sebagai calon anggota Parlemen.

2) Sistem Perwakilan Distrik / *Mayoritas/single member Constituencies*

Sistem distrik wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat yang dikehendaki. Dengan demikian berarti setiap distrik pemilihan diwakili oleh salah satu orang wakil di DPR, karena itu dikenal dengan nama sistem distrik atau *single member constituencies*. Disebut pula *sistem mayoritas*, karena untuk menentukan siapa-siapa yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara yang terbanyak. Pemilu dilakukan sekali jalan, suara-suara yang tidak terpilih dari suatu distrik pemilihan yang lain. Kebaikan sistem ini bahwa setiap calon dari suatu distrik pemilihan biasanya adalah warga distrik tersebut atau mungkin juga orang dari distrik lain. Tetapi yang pasti bahwa orang tersebut dikenal secara baik oleh warga yang bersangkutan. Dengan demikian hubungan antara pemilih dengan para calon sangat kuat, sebab bagi para pemilih tentu saja calon yang paling dikenal mereka yang akan dipilih. Pada umumnya calon yang terpilih adalah warga atau orang yang sudah cukup lama tinggal di daerah distrik tersebut, maka dia akan dapat mengetahui kepentingan-kepentingan dan keadaan distrik yang diwakilinya.

Disamping kebaikan di atas tentu sistem ini mengandung keburukan antara lain adalah kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan perwakilan hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya saja, pada hal seharusnya seorang anggota badan perwakilan rakyat, *belong to nation and speak the nation*. Namun setidaknya tetap ada anggapan umum bahwa anggota tersebut, "*represent the elector of his constituency*." (Sugiarto 1994 : 64-67).

Simpulan :

Dengan mencermati teori hubungan antara DPR dengan rakyat maka praktek ketatanegaraan Indonesia lebih mendekati pada teori PARTISAN karena pada kenyataannya si calon wakil yang telah terpilih menjadi anggota DPR sudah tidak lagi mengakomodir aspirasi rakyat meskipun lembaga DPR memiliki agenda melakukan kunjungan kerja (kunker) ke daerah-daerah dalam masa reses untuk menemui constituency tetapi nampaknya tidak intensif karena hasil yang diperolehpun tidak memadai, sehingga pada intinya rakyat ditinggalkan dan lebih inten

hubungannya dengan partai politik yang mengusungnya. Akibatnya anggota DPR hanya memperjuangkan kepentingan partainya bukan kepentingan rakyat. Inilah yang melandasi munculnya perilaku DPR sehingga lebih condong untuk mendukung kebijakan Presiden untuk menaikkan dari pada jeritan rakyat. Dan perilaku DPR inipun didukung oleh sistem pemilu proporsional daftar sehingga partai politik memiliki otoritas yang dominan dalam mengendalikan perilaku politik kadernya yang duduk dalam lembaga DPR.

Daftar Rujukan

Harian Surya, 29 Desember 2005.

Huda, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. FH. UII : Press.

Koesnardi, Moh, Saragih R Bintan. 1985. *Ilmu Negara*. Jakarta : Printis Press.

Lijphart, Arend. 1995. *Sistim Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Mahendra, Yusril Ihza. 1996. *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta : Gema Insan Press.

Mahfud MD, Moh. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : PT Rineka Cipta.

Sugiarto, Lukas. 1994. *Hukum Tata Negara*. Surabaya : University Press IKIP Surabaya.