

**POLITIK HUKUM HAK INTERPELASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

(House of Representative's Interpellation Right on Legal Political Perspective)

Hananto Widodo

Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum Universitas Negeri Surabaya

Jl. Ketintang Surabaya 60231

Email: hananto.widodo@gmail.com

Naskah diterima: 2 Desember 2012; revisi: 9 Desember 2012; disetujui: 16 Desember 2012

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi pengawasan, fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah Hak Interpelasi. Adanya fungsi pengawasan melalui hak Interpelasi ini merupakan konsekuensi dari doktrin pemerintahan konstitusional, yakni bahwa kekuasaan pemerintahan harus selalu dibatasi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh Pemerintah terhadap rakyat. Sebelum adanya amandemen II UUD 1945, fungsi pengawasan belum diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Setelah amandemen II Undang-Undang Dasar 1945 Hak Interpelasi sebagai salah satu bentuk fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat telah diatur secara tegas dalam Pasal 20 A ayat (2). Dengan menggunakan penelitian yuridis normatif maka dapat dilihat bahwa akibat hukum dari penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Kebijakan Pemerintah, khususnya Presiden setelah berlakunya Pasal 7 A dan 7 B amandemen III Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat diarahkan pada Pemberhentian Presiden, karena Presiden secara konstitusional tidak dapat diberhentikan dengan alasan kebijakannya dianggap merugikan rakyat.

Kata Kunci: Hak Interpelasi, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Undang-Undang Dasar 1945

Abstract

The House of Representative has three functions, namely the controlling function, the legislation function, and the budgetary function. One of the controlling functions is the right of interpellation as the consequence of the doctrine of constitutional government. Before the second amendment of the 1945 Constitution, the regulations of the right of interpellation were not formulated, but after the second amendment of the 1945 Constitution, the regulations are formulated explicitly in paragraph two of article 20 A of the 1945 Constitution. By using normative legal research, it can be seen that due to the legal exercise of the right of interpellation in controlling the policies of the government, the President cannot be impeached as regulated after the enactment of article 7 A and 7 B of the third amendment, because the President cannot constitutionally be impeached if his policies are considered detrimental to people.

Keyword : Right of interpellation, House Of Representatives, The President, the Constitution of 1945

A. Pendahuluan

Asal muasal kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan DPR dalam membentuk Undang-Undang tidak terlepas dari doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan. Doktrin pemisahan kekuasaan ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704).¹ Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu : kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membentuk peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri.²

Teori pemisahan kekuasaan oleh John Locke ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquie (1689-1755). Montesquie membagi kekuasaan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.³

Pemisahan harus dilakukan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan di satu bidang kekuasaan. Menurut Montesquie konsentrasi pada satu kekuasaan itu sangat berbahaya. Cara untuk

menghindari konsentrasi menurut Montesquie adalah *by separating the functions of the executive, legislative and judicial departments of government so that one may operate as a balance against another and, thus, power should be a check on power.*⁴

Doktrin Montesquie banyak memengaruhi orang Amerika pada masa undang-undang dasarnya dirumuskan, sehingga dokumen itu dianggap yang paling banyak mencerminkan trias politica dalam konsep aslinya.⁵ Dengan demikian, Amerika bisa dianggap sebagai salah satu negara yang melaksanakan doktrin pemisahan kekuasaan yang secara murni.

Seiring dengan perkembangan zaman doktrin pemisahan kekuasaan itu mengalami pergeseran secara makna, sebab doktrin pemisahan kekuasaan ini menyebar ke seluruh negara-negara di dunia. Bagaimanapun tiap-tiap negara pasti mempunyai kondisi yang berbeda. sehingga doktrin pemisahan kekuasaan ini tidak bisa diterapkan secara murni sesuai dengan kehendak murni dari pencetus gagasan doktrin ini, yakni Montesquie.

Penerapan ajaran pemisahan kekuasaan akan tergantung pada beberapa faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi seberapa murni ajaran pemisahan kekuasaan ini adalah sistem pemerintahan dan bentuk negara.

Dalam beberapa literatur hukum tata negara sistem pemerintahan secara umum dibagi menjadi dua, yakni sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Sementara itu, bentuk negara secara umum dibagi menjadi dua juga, yakni

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1995), hlm. 151.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, hlm. 152.

⁴ Anup Chand Kapur, *Principles Of Political Science*, (New Delhi: S, Chand & Company LTD, Reprint 2005), hlm. 471.

⁵ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 153.

bentuk negara republik dan bentuk negara monarkhi.

Dalam negara yang menganut sistem parlementer dapat dikatakan bahwa tidak ada ajaran pemisahan kekuasaan yang diterapkan secara murni. Salah satu kekhasan sistem parlementer adalah cabang kekuasaan eksekutif tergantung dukungan secara langsung atau tidak langsung dari parlemen. Oleh karena itu, tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif dan legislative.⁶

Suatu negara yang menerapkan doktrin pemisahan kekuasaan dalam konstitusinya disebut sistem pemerintahan presidensiil.⁷ Dalam sistem pemerintahan presidensiil hubungan antara presiden dan DPR dapat saling melakukan control dan berkeselimbangan (*check and balances*).⁸

Namun demikian, tidak semua negara dengan sistem pemerintahan presidensiil yang menerapkan ajaran pemisahan kekuasaan secara murni. Negara Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara dengan sistem pemerintahan Presidensiil.

Meskipun beberapa pakar Hukum Tata Negara mengatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak murni presidensiil (*quasi presidensiil*),⁹ tetapi secara konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen adalah sistem presidensiil. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa "Kedudukan Dewan

Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan (berlainan dengan sistem parlementer)..." Dari pernyataan Penjelasan Undang-Undang Dasar tersebut dapat dilihat bahwa sebenarnya warna yang paling kuat dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensiil.

Semakin tidak murninya penerapan ajaran pemisahan kekuasaan juga dipengaruhi oleh semakin kompleksnya persoalan politik, ekonomi dan sosial budaya yang dihadapi oleh masing-masing negara. DPR yang secara hakiki hanya mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, sekarang ini kekuasaannya mulai melebar ke ranah pengawasan dan anggaran.

Sebenarnya dengan adanya fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif, maka secara praksis makna dari ajaran pemisahan kekuasaan mulai bergeser. Kalau kembali pada semangat awal dari ajaran pemisahan kekuasaan, maka antar lembaga negara tidak boleh saling mengintervensi. Dengan adanya fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif, maka itu menandakan bahwa telah terjadi campur tangan DPR terhadap kekuasaan eksekutif. Munculnya fungsi pengawasan terhadap kekuasaan Eksekutif tentu bukannya tanpa alasan.¹⁰

Fungsi Pengawasan DPR secara filosofis justru dalam rangka mengimbangi kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif dewasa ini mengalami perkembangan yang cukup pesat,

⁶ Id.wikipedia.org/wiki/Sistem_parlementer

⁷ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Malang: Setara Pers, 2012), hlm. 1

⁸ *Ibid.*

⁹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", 1988), hlm. 187.

¹⁰ Hananto Widodo, "Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," Makalah pada Simposium, "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?", Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 31 Oktober-1 November 2012, hlm. 2.

terutama dalam konteks Hukum Administrasi. Kekuasaan eksekutif yang pada asal muasalnya adalah hanya sebagai pelaksana undang-undang, telah mengalami perubahan pada tataran praksis.

Dalam pelaksanaan undang-undang, eksekutif seringkali mengalami kendala dalam prakteknya, sebab seringkali apa yang tertulis di dalam undang-undang dan apa yang terjadi di lapangan berbeda. Oleh karena itu untuk mengatasi persoalan yang terjadi di lapangan, maka eksekutif di lengkapi dengan kewenangan diskresi.

Jika setiap tindakan harus selalu didasarkan pada undang-undang, maka banyak persoalan kemasyarakatan yang tidak dapat terlayani dengan baik. Oleh karena itu, dalam konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas yang didasarkan pada kewenangan yang sah untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹¹

Apabila dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, maka Indonesia menganut negara kesejahteraan (*welfare state*). "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...."

Dalam melaksanakan amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka Pemerintah harus diberikan kewenangan diskresi yang cukup besar agar tujuan alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu bisa dilaksanakan, sebab tanggung jawab utama

dalam pelaksanaan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Pemerintah. Pemerintah yang bertanggung jawab terhadap masalah pendidikan. Pemerintah juga yang bertanggung jawab terhadap pengentasan kemiskinan.

Penggunaan kewenangan diskresi bukannya tidak ada masalah. Artinya dalam menggunakan kewenangan diskresi tersebut Pemerintah juga berpotensi melakukan tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Ini sesuai dengan dengan apa yang dinyatakan oleh Lord Acton bahwa *Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely* (Manusia yang mempunyai kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakannya, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya).¹²

Penyalahgunaan wewenang dan tindakan yang sewenang-wenang dari Pemerintah tentu akan berakibat pada lahirnya sengketa antara pemerintah dan masyarakat. Dalam negara yang menganut *civil law system* biasanya disediakan saluran penyelesaian sengketa antara pemerintah dan masyarakat melalui peradilan administrasi.

Negara Indonesia yang mempunyai kecondongan menganut *civil law system* telah memiliki peradilan tata usaha negara yang fungsinya untuk menyelesaikan sengketa antara pejabat administrasi dengan masyarakat akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh pejabat administrasi yang dianggap merugikan masyarakat.

Undang-undang yang mengatur tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni undang-undang No. 5 Tahun 1986. Undang-undang ini

¹¹ Morrison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 114.

¹² Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 52.

mengalami perubahan sebanyak dua kali, yakni melalui Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009. Dalam Pasal 53 ayat (1) undang-undang No. 9 Tahun 2004 asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah bisa dijadikan sebagai alasan bagi masyarakat untuk melakukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara.

Dengan adanya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah dan masyarakat berarti persoalan-persoalan terkait dengan potensi penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang oleh Pemerintah bisa diminimalisir, sebab sudah ada saluran untuk menyelesaikan persoalan itu. Namun demikian, kenyataan tidak demikian.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jis Undang-undang No. 9 Tahun 2004 jis Undang-undang No. 51 Tahun 2004 hanya berfungsi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa tata usaha negara. Sementara itu persoalan-persoalan sengketa ketatanegaraan tidak dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1986 ternyata pilihan yang diambil adalah peradilan administrasi khusus, karena kompetensinya hanya dibatasi pada obyek sengketa yang timbul dari adanya keputusan tata usaha negara dan bahkan lebih sempit lagi dari "beschikking" karena keputusan tata usaha negara hanya membatasi pada tindakan hukum tata usaha negara sedangkan "beschikking" membatasi pada tindakan hukum publik.¹³

Tindakan hukum publik didasarkan pada kewenangan berdasarkan hukum tata negara dan hukum administrasi. Dengan demikian Keputusan Presiden yang sifatnya konkrit individual sebagian besar bukan KTUN karena merupakan tindakan hukum tata negara bukan tindakan hukum tata usaha negara.¹⁴ Di samping itu ada juga Peraturan Presiden yang sifatnya bukan konkrit individual, tapi konkrit umum dan itu juga berpotensi menimbulkan kerugian masyarakat.¹⁵

Sampai dengan perubahan kedua Undang-undang No. 5 Tahun 1986, yakni dalam Undang-undang No. 51 Tahun 2009 ternyata tidak ada perubahan terkait dengan jangkauan kompetensi peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu, peradilan tata usaha negara tetap tidak mempunyai kewenangan untuk menangani sengketa terkait dengan dikeluarkan sebuah Keputusan Presiden yang berisi tindakan hukum tata negara.

Perbedaan antara tindakan hukum tata usaha negara dan tindakan hukum tata negara dapat dilihat dalam ruang lingkupnya. Berbicara mengenai ruang lingkup dari tindakan hukum tata usaha negara, maka harus dilihat kembali ruang lingkup hukum administrasi. Ruang lingkup hukum administrasi hanya berkaitan dengan kewenangan eksekutif (*bestuur*). Sementara itu ruang lingkup hukum tata negara mencakup tentang tiga cabang kekuasaan negara, yakni eksekutif, legislatif dan yudisial.

Kedudukan Presiden berbeda dengan eksekutif lainnya. Presiden di samping mempunyai kekuasaan sebagai eksekutif

¹³ Philipus M Hadjon, Makalah, "Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," 1995, hlm. 9.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Salah satu bentuk Keputusan Administrasi Negara adalah keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit PT Alumnus, 1997), hlm. 163.

(*bestuur*) juga mempunyai kekuasaan di bidang legislatif. Dengan demikian, kekuasaan Presiden lebih luas dibanding kekuasaan eksekutif pada umumnya. Pemerintahan yang kewenangannya lebih luas daripada eksekutif disebut sebagai *regering*. Sementara itu kekuasaan pemerintahan yang hanya mencakup eksekutif saja disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*).¹⁶

Dengan tidak adanya saluran untuk melakukan gugatan terhadap Keputusan Presiden yang dianggap merugikan masyarakat, maka dikhawatirkan Presiden bisa lebih leluasa untuk melakukan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Bagaimanapun pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan konstitusional. Pemerintahan konstitusional berasal dari paham konstitusionalisme yang berarti sebagai suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.¹⁷

Pembatasan kekuasaan dilakukan melalui mekanisme *check and balances* yang diatur dalam konstitusi. Kekuasaan Presiden yang begitu besar yang didasarkan pada kewenangan diskresi tentu harus diimbangi oleh kewenangan DPR untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Menurut Jimly Asshidiqie,¹⁸ dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harus diutamakan. Fungsi Pengawasan DPR secara umum dibagi menjadi tiga, yakni hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan terhadap pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁹

Hak Angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dalam kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: a) Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; b) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; c) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²¹

Tulisan ini akan meneliti akibat hukum pelaksanaan hak interpelasi DPR terhadap kebijakan Presiden. Persoalan akibat hukum pelaksanaan hak interpelasi ini berkaitan dengan adanya Pasal 7 A dan 7 B Undang-Undang

¹⁶ Philipus M Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan* (Surabaya: Foto Copy – Pers& Stensil "Djumali," 1988), hlm. 2.

¹⁷ Ellydar Chaidir, *Hukum Dan Konstitusi*, (Jogjakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 16.

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 165.

¹⁹ Pasal 77 ayat (2) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009.

²⁰ Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009.

²¹ Pasal 77 ayat (4) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009.

Dasar 1945 yang berisikan tentang alasan dan prosedur pemberhentian Presiden.

B. Permasalahan

Dari uraian di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum dari pelaksanaan hak interpelasi DPR terhadap kebijakan Presiden sebelum berlakunya Pasal 7A dan 7 B Undang-Undang Dasar 1945?
2. Bagaimana akibat hukum dari pelaksanaan hak interpelasi DPR terhadap kebijakan Presiden setelah berlakunya Pasal 7 A dan 7 B Undang-Undang Dasar 1945?

C. Metode Penelitian

Berdasarkan indentifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka tulisan ini masuk dalam ranah penelitian hukum normatif. Untuk itu tulisan ini mempergunakan penelitian yuridis normatif.

Penelitian ini akan mendasarkan persoalan-persoalan pada hukum positif yang berlaku. Dengan demikian, akan diinventarisir semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak interpelasi dan kemudian digunakan sebagai bahan untuk menganalisis persoalan-persoalan hak interpelasi. Sebelum menemukan norma hukum *in concreto* harus diketahui lebih dahulu, hukum positif apa yang berlaku.²²

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historis approach*). Pendekatan konsep berkaitan dengan kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasi dari gejala-gejala tertentu. Misalnya konsep

hak interpelasi dan kebijakan.²³ Pendekatan sejarah (*historis approach*) dengan tujuan untuk memperjelas pemahaman hak interpelasi DPR dalam keilmuan hukum tata negara. Bagaimanapun DPR telah beberapa kali melaksanakan hak interpelasi terhadap kebijakan pemerintah. Dengan adanya analisa terhadap beberapa kasus yang pernah ada, maka akan semakin menambah kejelasan terhadap hak interpelasi DPR dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

D. Pembahasan

1. Dasar Hukum Hak Interpelasi DPR Sebelum Amandemen III Undang-Undang Dasar 1945

Secara konstitusional tidak ada satupun Pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang hak interpelasi DPR. Pengaturan fungsi pengawasan DPR hanya dapat ditemui dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Meskipun demikian, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 tidak disebutkan secara spesifik tentang hak interpelasi DPR.

Dalam Penjelasan Umum itu dinyatakan bahwa "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan

²² Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 120-121.

²³ *Ibid.*, hlm. 47.

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawab kepada Presiden.”

Dalam hubungan dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 ini, Harun Al Rasyid mengatakan:²⁴

Adalah tidak lazim bahwa suatu UUD itu mempunyai penjelasan. Sepanjang pengetahuan saya, tidak ada UUD negara lain yang mempunyai penjelasan. Justru lantaran itu, maka para peserta pembuat UUD, para sarjana dan para hakim memperoleh pekerjaan ekstra. Di Amerika Serikat, sumbangan para hakim memperoleh pekerjaan ekstra. Di Amerika Serikat, sumbangan para peserta pembuat UUD dapat kitabaca dalam “The Federalist” dan sumbangan para hakim dapat kita ketahui terutama dari Keputusan Supreme Court dalam perkara-perkara yang mengenai hukum tata negara (*constitutional case*).

Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sudah terlanjur dimaknai sebagai dasar hukum. Beberapa Ketetapan MPR yang pernah berlaku pada masa Orde baru juga bersumber pada Penjelasan Undang-Undang Dasar.

a. Akibat Hukum Hak Interpelasi DPR sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Dalam praktik ketatanegaraan pada masa Orde Baru, Presiden memiliki tiga kedudukan sekaligus. Pertama, kedudukan Presiden

sebagai Kepala Pemerintahan. Dasar hukum Presiden sebagai Kepala Pemerintahan diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Kedua, kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diatur dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15. Kewenangan Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara untuk memberika grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi merupakan suatu yang lahir dari tradisi masa lampau pada zaman kerajaan Eropa yang merupakan “hak prerogatif Presiden.”²⁵ Ketiga, kedudukan Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.

Dalam kepustakaan hukum administrasi mandat merupakan salah satu dari cara pejabat administrasi untuk memperoleh wewenang. Ada dua cara pejabat administrasi untuk memperoleh wewenang. Yang pertama adalah asli atau atribusi. Yang kedua adalah pelimpahan.

²⁴ Bagir Manan, *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1995), hlm. 49.

²⁵ Philipus M Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 44.

Atribusi adalah kewenangan pejabat yang langsung bersumber pada peraturan perundang-undangan. Sementara itu dalam pelimpahan dibagi menjadi dua, yakni delegasi dan mandat. Dalam delegasi tanggung gugat dan tanggung jawab beralih kepada yang diberi wewenang tersebut. Sementara itu dalam Mandat tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat.²⁶ Adapun perbedaan antara delegasi dan mandat dapat dilihat pada unsur-unsur delegasi dan mandat.

Unsur-unsur delegasi:²⁷

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans (yang memberi wewenang) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan, artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleids-regel*), artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

Adapun unsur-unsur mandat dapat diuraikan sebagai berikut:²⁸

1. Mandat hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang;
2. Mandat tidak membawa konsekuensi bagi penerima mandat (mandataris) bertanggung jawab kepada pihak III, namun

dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi mandat. Tanggung jawab terhadap pihak III dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (mandant);

3. Konsekuensi teknis administratif, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (mandant). Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri.
4. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak III, hanya atas ijin dari pemberi kuasa.

Kalau dilihat pada unsur-unsur mandat di atas, maka Presiden dalam kedudukannya sebagai mandataris selalu bertindak atas nama MPR. Oleh karena itu, dalam kedudukannya sebagai mandataris MPR, Presiden harus bertindak sesuai dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR.

Konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR adalah Presiden harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan garis besar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Apabila MPR menolak pertanggungjawaban Presiden, maka Presiden tidak dapat mencalonkan dirinya lagi sebagai Presiden. Namun, jika pertanggungjawaban Presiden diterima, maka Presiden dapat mencalonkan lagi sebagai Presiden.

Dengan demikian sangat jelas bahwa tindakan-tindakan politik Presiden harus didasarkan pada GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden tersebut dilakukan oleh

²⁶ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004) hlm. 78-79.

²⁷ Philipus M Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII (1997): 5.

²⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden*, (Surabaya: Pascasarjana Universitas Airlangga, 1990. Disertasi), hlm. 88-89.

DPR karena sebagian anggota MPR adalah anggota DPR. Pengawasan DPR terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden dilakukan melalui mekanisme hak interpelasi.

Penggunaan hak interpelasi dapat digunakan oleh DPR terhadap kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Presiden, jika kebijakan Presiden itu dianggap melanggar GBHN. Apabila dalam pelaksanaan hak interpelasi itu DPR menganggap kebijakan Presiden itu menyimpang dari GBHN, DPR dapat memberikan memorandum I dan jika dalam waktu 3 bulan Presiden tidak mengindahkan memorandum I tersebut, maka DPR dapat memberikan memorandum II. Jika dalam waktu 1 bulan Presiden tidak mengindahkan memorandum II tersebut, maka DPR mengundang MPR untuk mengadakan persidangan istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden.²⁹

Pelaksanaan hak interpelasi DPR itu berkaitan dengan pertanggungjawaban politik bukan pertanggungjawaban hukum. Artinya pelaksanaan hak interpelasi itu dalam rangka untuk meminta keterangan Presiden terkait dengan tindakan-tindakan politis Presiden, misalnya Presiden menaikkan harga BBM.

Hak Interpelasi tidak bisa digunakan terhadap Presiden apabila Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum, seperti korupsi. Jika ini yang terjadi, maka hak angket yang dapat digunakan oleh DPR guna menyelidiki dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden.

Dengan demikian, jika MPR mengadakan persidangan istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, dan apabila

Presiden terbukti melanggar GBHN, maka MPR bisa memberhentikan Presiden dari jabatannya. Persidangan istimewa diadakan oleh MPR guna meminta pertanggungjawaban politik Presiden. Bukan pertanggungjawaban hukum. Khususnya terkait dengan pelanggaran hukum pidana.

b. Hak Interpelasi DPR dalam praktik ketatanegaraan sebelum berlakunya Pasal 7 A dan 7 B amandemen III Undang-Undang Dasar 1945

Untuk lebih memahami pelaksanaan hak interpelasi DPR dalam praktik ketatanegaraan sebelum berlakunya amandemen III Undang-Undang Dasar 1945, maka pelaksanaan hak interpelasi pada masa itu akan dibagi menjadi beberapa fase. Fase yang pertama adalah pada masa kepemimpinan Soeharto atau pada masa Orde Baru. Fase yang kedua adalah pasca Orde Baru, tepatnya dimulai pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Fase Habibie tidak dibahas karena masa kepemimpinan Habibie pada waktu itu sangat pendek.

1) Hak Interpelasi DPR pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto

Sebagaimana diketahui bahwa pada masa Orde Baru peranan eksekutif begitu kuat (*executive heavy*). DPR pada waktu itu begitu tidak berdaya. Peran DPR hanya sebagai tukang stempel (*rubber stamp*) terhadap kebijakan eksekutif. Jadi sangat sulit bagi DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya termasuk hak interpelasi.³⁰

Namun demikian, ternyata pelaksanaan hak interpelasi pernah terjadi pada masa Orde

²⁹ Pasal 7 ayat 2 sampai dengan ayat 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

³⁰ Hananto Widodo, *Op.Cit.*, hlm. 4.

Baru. Tepatnya pada awal-awal Orde Baru. Dari beberapa usul interpelasi DPR pada waktu itu yang berhasil disetujui menjadi interpelasi DPR-GR adalah Interpelasi Wajan Tjakranegara tentang Botjornya Udjian SMP Negeri tahun 1968 yang kemudian mendapat keterangan pemerintah tanggal 18 Oktober 1969.³¹

Meskipun secara *de facto* kekuasaan Soeharto dimulai pada tahun 1967, tetapi secara *de jure* kekuasaan Soeharto baru dimulai tahun 1971 pasca pemilihan umum pertama Orde Baru. Pada tahun 1967 Soeharto ditunjuk sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPR/1967 sampai terpilihnya MPR hasil pemilu 1971.

Setelah pemilu 1971 kekuasaan Soeharto secara riil mulai berlaku. Dengan mendasarkan pada Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Soeharto mulai mengebiri kekuasaan MPR. Sebagian besar anggota MPR diangkat. Begitu juga sebagian anggota DPR juga diangkat.

Kekuasaan Soeharto menjadi semakin kuat dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik, di mana dalam Undang-Undang ini Partai Politik disederhanakan jumlahnya menjadi dua partai politik, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Golongan Karya.

Golongan Karya yang merupakan "Partai" pendukung Presiden Soeharto selalu menang setiap kali pemilu. Apalagi dengan dukungan Fraksi ABRI yang ada di DPR, maka posisi Presiden Soeharto menjadi semakin kuat. Dengan demikian, dapat dikatakan fungsi pengawasan DPR pada era itu sampai dengan 1998 benar-benar lemah.

Pada tahun 1979 memang sempat terjadi usul interpelasi yang digagas oleh Syafi'i Sulaiman dari PPP dengan didukung oleh PDI. Pengusul interpelasi pada waktu itu sekitar 25 anggota DPR. Usul Interpelasi itu terkait dengan kebijakan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Daoed Joesoef tentang Normalisasi Kehidupan Kampus (NKK)/Badan Koordinasi Kemahasiswaan.³² Dengan lemahnya dukungan terhadap usul interpelasi tersebut akhirnya usul tersebut gagal menjadi hak interpelasi DPR.

Oleh karena itu, pada masa Orde Baru tepatnya setelah pemilihan umum 1971 fungsi pengawasan DPR, khususnya hak interpelasi DPR hampir tidak pernah dilakukan. *Check and Balances* dapat dikatakan tidak berfungsi sama sekali. Relasi Presiden dan DPR pada saat itu adalah kolusif.

Pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid ini dipenuhi dengan hubungan yang kurang harmonis antara Presiden dan DPR. Dalam masa kepemimpinannya itu, DPR dua kali menggunakan hak interpelasi untuk menanyakan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid. Pertama, hak interpelasi berkaitan dengan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Sosial dan Departemen Penerangan. Kedua, hak interpelasi berkaitan dengan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid memberhentikan Jusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Laksamana Sukardi sebagai Menteri Penanaman Modal.

³¹ www.library.ohiou.edu/indopubs/2000/06/06/0045.html.

³² Cuel-info.blogspot

2) Hak Interpelasi DPR terhadap kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Sosial Dan Departemen Penerangan

Dalam pelaksanaan hak interpelasi terkait kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid pertanyaan dari anggota DPR meliputi alasan kenapa kedua departemen itu dihapuskan, dan setelah kedua departemen itu dihapus, dan setelah kedua departemen itu dihapus, siapa dan lembaga mana yang mengurus masalah penerangan dan masalah sosial. Puncak dari permasalahan itu kemudian adalah dibawa ke mana sekitar 70-an ribu karyawan di dua departemen.³³

Jawaban Presiden Abdurrahman Wahid adalah bahwa tugas-tugas penerangan dan masalah sosial dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam kerangka pemberian otonomi luas. Selain itu, masalah seperti ini harusnya dilaksanakan oleh masyarakat, bukan dimonopoli oleh pemerintah. Bukan dikendalikan oleh pemerintah pusat apalagi sampai di departemenkan.³⁴

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 153 Tahun 1999 jo Keppres Nomor 7 Tahun 2000 Presiden Abdurrahman Wahid mendirikan Badan Informasi dan Komunikasi sebagai pengganti Departemen penerangan³⁵. Hak interpelasi Departemen Penerangan dan Departemen Sosial tidak sampai pada penyampaian memorandum I karena Presiden Abdurrahman Wahid telah memperhatikan suara DPR dengan mendirikan Badan Informasi dan Komunikasi sebagai pengganti Deppen.

3) Hak Interpelasi DPR terhadap kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid memberhentikan Jusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Laksama Sukardi sebagai Menteri Penanaman Modal

Pada pelaksanaan hak interpelasi ini Presiden Abdurrahman Wahid mempersoalkan hak interpelasi yang digunakan oleh DPR. Menurut Presiden Abdurrahman Wahid hak interpelasi itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem Presidensiil, sedangkan hak interpelasi hanya ada pada negara yang menganut sistem parlementer.

Penggunaan hak interpelasi umumnya memang diletakkan dalam kerangka sistem parlementer. Hal ini disebabkan hanya dalam sistem parlementer, kabinet atau seorang menteri dapat dijatuhkan oleh parlemen, sedang dalam sistem presidensiil, parlemen. Akan tetapi itu tidak selalu berarti bahwa interpelasi merupakan bagian inheren dalam sistem parlementer.³⁶

Inggris yang dikenal sebagai ibunya parlementer di mana sistem parlementernya dicontoh oleh banyak negara di dunia ini, tidak mengenal interpelasi, karena hak bertanya dengan mekanisme parlemen yang ada sudah dianggap cukup untuk memperoleh keterangan dari pemerintah. Selain itu, semua menteri pada jajaran Kabinet Inggris adalah anggota parlemen sehingga selalu dapat mengikuti sidang dan ikut serta dalam perdebatan di parlemen.³⁷

³³ <http://www.tempo.co.id/harian/opini/ana-18111999.html>

³⁴ *Ibid.*

³⁵ [Balitbang.kominfo.go.id/balitbang/balitbang/bppki-surabaya/tentang-kami/profil-lembaga](http://balitbang.kominfo.go.id/balitbang/balitbang/bppki-surabaya/tentang-kami/profil-lembaga)

³⁶ I Gede Pantja Astawa, "Sekali Lagi Tentang Hak Interpelasi," Kompas, 19 Juli 2000, hlm. 4.

³⁷ *Ibid.*

Dengan demikian sangat tidak tepat jika perdebatan mengenai penggunaan hak interpelasi dimasukkan dalam kerangka sistem pemerintahan, sebab hak interpelasi merupakan instrumen bagi DPR untuk melakukan fungsi pengawasannya kepada Pemerintah.

Sebenarnya DPR bisa saja memberikan memorandum I untuk mengingatkan Presiden Abdurrahman Wahid, karena pernyataan tersebut. Akan tetapi DPR tidak melakukannya. Justru ketika Presiden Abdurrahman Wahid diduga terlibat dalam kasus Brunei dan Bulog melalui mekanisme hak angket (penyelidikan), DPR memberikan memorandum I dan II yang kemudian dilanjutkan dengan sidang istimewa yang berujung pada pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai Presiden.

Padahal dalam konteks dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan kebijakan politik yang sedang dilaksanakan oleh Presiden itu merupakan dua hal yang berbeda. Seorang Presiden yang diduga melakukan pelanggaran hukum, maka sangat tidak tepat jika diberi memorandum, sebab tujuan dari memorandum adalah agar Presiden menarik kembali kebijakan atau membatalkan kebijakan yang sudah terlanjur dikeluarkan, seperti misalnya menaikkan harga BBM.

Sementara itu, apabila seorang Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum, maka pemberian memorandum kepada Presiden sangat tidak tepat. Dugaan perbuatan pelanggaran hukum itu adalah sesuatu yang sudah terjadi dan tidak mungkin dicabut atau ditarik kembali, seperti dugaan menerima suap. Berbeda dengan kebijakan politik Presiden, seperti menaikkan harga BBM itu masih bisa dicabut.

Oleh karena itu proses pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai Presiden akibat dugaan keterlibatan Abdurrahman Wahid dalam kasus Bruneigate dan Bulogatte harusnya tidak terjadi, sebab dugaan pelanggaran hukum jalur penyelesaiannya bukan melalui jalur politik di DPR dan MPR, tetapi melalui jalur hukum.

Setelah amandemen II Undang-Undang Dasar 1945 fungsi pengawasan DPR diatur secara tegas dalam Pasal 20 A yang menyatakan bahwa : Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.

Pasal ini muncul setelah Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan sebagai Presiden, sehingga DPR memiliki dasar constitutional lebih kuat dari sebelumnya dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, khususnya hak interpelasi.

2. Akibat Hukum Hak Interpelasi DPR Setelah berlakunya Pasal 7 A dan B Amandemen III Undang-Undang Dasar 1945

Meskipun perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan sebanyak empat kali (1999,2000,2001,2002), tetapi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan satu rangkaian. Oleh karena itu Mahfud MD mengatakan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebenarnya hanya satu kali dan dilakukan dalam empat tahap.³⁸

Oleh karena itu hal yang paling patut diketahui dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Ada lima kesepakatan dasar MPR sebelum

³⁸ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta, LP3ES, 2007), hlm. Xii.

melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu :³⁹

1. Tidak mengubah Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas Sistem Presidensiil;
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
5. Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Di antara lima kesepakatan dasar MPR dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat relevan dengan persoalan hak interpelasi DPR adalah pada butir ke 3 tentang mempertegas sistem presidensiil.

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sistem pemerintahan digunakan untuk mengetahui hubungan antara eksekutif dan sebagai kelanjutan eksplorasi dari konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan.⁴⁰

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa pemerintahan Indonesia bukan sistem parlementer, tetapi bukan berarti sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem presidensiil dalam arti sebenarnya. Bahkan ada yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem presidensiil semu (*quasi presidensiil*).⁴¹

Penyebutan sistem presidensiil menurut Undang-Undang Dasar 1945 karena ada model sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.⁴² Presiden tiap akhir periode jabatannya harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR di hadapan MPR. Hal yang tidak pernah terjadi di negara-negara yang menganut sistem presidensiil.

Untuk lebih mempertegas tentang sistem presidensiil, maka harus memahami dulu perbedaan antara sistem presidensiil dan sistem parlementer. Di dalam studi ilmu negara dan hukum tata negara dikenal adanya tiga sistem pemerintahan, yaitu Presidensiil, Parlementer, dan Referendum. Dalam tulisan ini yang akan dibahas hanya dua sistem pemerintahan, yaitu Presidensiil dan Parlementer.

Ciri-ciri sistem presidensiil adalah:⁴³

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan;
2. Pemerintah (eksekutif) tidak bertanggung jawab kepada legislatif (DPR), Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden;
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Ciri-ciri sistem parlementer:⁴⁴

1. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional;
2. Pemerintahan dilakukan oleh sebuah Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri;

³⁹ Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011), hlm. 18.

⁴⁰ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: KonstitusiPress, 2012), hlm. 30.

⁴¹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*

⁴² Philipus M Hadjon, *Lembaga Tertinggi...., Op.Cit*, hlm. 48.

⁴³ Moh. Maftud MD, *Dasar&Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2007), hlm. 74.

⁴⁴ *Ibid.*

3. Kabinet bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
4. (Karena itu) kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.

Sebagai imbalan dari lemahnya kabinet ini maka Kabinet dapat meminta kepada Kepala Negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga dinilai tidak representatif. Dalam relatif dekat setelah pembubaran parlemen, Kabinet harus menyelenggarakan Pemilu untuk membentuk parlemen baru.⁴⁵

Pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, lembaga perwakilan rakyatnya disebut legislatif, dan bagi negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer disebut parlemen.⁴⁶

Dari pengertian ciri-ciri di atas, maka dapat dipahami bahwa semangat dari sistem presidensiil adalah agar pemerintahan berjalan secara stabil selama lima tahun. Bukan berarti dalam sistem presidensiil kekuasaan Presiden tidak dibatasi. Artinya dalam sistem presidensiil, Presiden tidak dapat dijatuhkan dengan alasan kebijakannya dianggap oleh DPR tidak merakyat.

Presiden baru dapat dimakzulkan jika Presiden memang benar-benar terbukti telah melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu setelah amandemen III Undang-Undang Dasar 1945 lahir Pasal 7 A dan B yang berisikan tentang alasan dan prosedur pemberhentian Presiden.

Pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A dan 7 B juga harus melalui prosedur yang

cukup rumit. Setelah DPR berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa korupsi, suap, tindak pidana berat lainnya dan melakukan perbuatan tercela, kemudian pendapat DPR tersebut diteruskan ke Mahkamah Konstitusi untuk dinilai apakah pendapat DPR tersebut terbukti atau tidak. Setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/Wakil Presiden bersalah baru DPR mengundang MPR untuk mengadakan persidangan paripurna guna memberhentikan Presiden/Wakil Presiden.

Menurut Mahfud MD ada dua model pemakzulan Presiden atau Wakil Presiden. Pemberhentian secara politik (*impeachment*) dan pemberhentian melalui forum pengadilan khusus (*previligiatum*). Pasal 7 A dan 7 B menganut kedua model *impeachment* dan *previligiatum* sekaligus.⁴⁷

Pemberhentian oleh MPR merupakan bentuk model *impeachment* dan penilaian oleh MK merupakan bentuk model *previligiatum*. Adanya campur tangan MK dalam proses pemberhentian Presiden adalah dengan harapan agar pemberhentian Presiden tidak hanya didasarkan pada alasan politis semata tapi juga alasan hukum.⁴⁸

Pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden itu merupakan perwujudan dari hak menyatakan pendapat DPR. Dalam Pasal 77 ayat (4) Undang-undang No. 27 Tahun 2009 dinyatakan bahwa hak menyatakan pendapat adalah hak untuk menyatakan pendapat atas :

- a. Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 75.

⁴⁶ Pataniari Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan.... Op.Cit.*, hlm. 138.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 139.

- b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket;
- c. Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan perbuatan tercela tidak dapat langsung diproses dengan hak menyatakan DPR, tetapi harus melalui proses hak angket terlebih dahulu. Untuk melaksanakan hak menyatakan pendapat terkait dugaan bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, maka DPR harus membuktikan dugaan pelanggaran hukum dan perbuatan tercela melalui proses penyelidikan. Setelah DPR telah berhasil menemukan indikasi dugaan pelanggaran hukum dan perbuatan tercela yang telah dilakukan oleh Presiden, lalu DPR baru melakukan proses pelaksanaan hak menyatakan pendapat.

Dengan demikian sangat jelas bahwa proses pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden yang sesuai dengan Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945 adalah melalui mekanisme hak angket bukan hak interpelasi. Oleh karena itu pelaksanaan hak interpelasi DPR terhadap Presiden tidak bisa diarahkan pada pemakzulan Presiden. Kecuali dalam pelaksanaan hak interpelasi itu oleh DPR ditingkatkan menjadi hak angket apabila DPR menilai bahwa ada dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang perlu dilakukan penyelidikan.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Pelaksanaan hak interpelasi DPR sebelum berlakunya Pasal 7 A dan Pasal 7 B Amandemen III Undang-Undang Dasar 1945 bisa diarahkan pada pemberhentian Presiden jika kebijakan Presiden tersebut dianggap MPR telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan MPR. Pemberhentian Presiden harus melalui prosedur pemberian memorandum I dan II oleh DPR. Apabila Presiden tidak memperhatikan memorandum yang disampaikan DPR itu, maka DPR dapat mengundang MPR untuk mengadakan persidangan istimewa guna meminta pertanggung jawaban Presiden.

Sedangkan Pelaksanaan hak interpelasi DPR setelah berlakunya Pasal 7 A dan Pasal 7 B Amandemen III Undang-Undang Dasar tidak bisa diarahkan pada pemberhentian Presiden, sebab lahirnya Pasal 7 A dan B itu merupakan semangat penguatan sistem presidensiil. Dalam sistem presidensiil, Presiden tidak dapat diberhentikan dengan alasan kebijakan yang sedang dilaksanakan oleh Presiden. Kecuali jika kebijakan Presiden itu melanggar hukum pidana, seperti suap dan korupsi seperti ditegaskan dalam Pasal 7 A. Apabila ada dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden, maka fungsi pengawasan yang tepat adalah hak angket.

2. Saran

Perlu kesadaran bagi para elit politik di DPR agar menggunakan hak interpelasi terhadap kebijakan Presiden secara proporsional. Seharusnya kebijakan Presiden yang dijadikan obyek bagi DPR dalam melaksanakan hak interpelasinya adalah kebijakan yang benar-benar berdampak luas pada masyarakat, seperti

kebijakan Presiden menaikkan harga BBM. Bukan kebijakan yang hanya berdampak pada sekelompok elit, seperti kebijakan Presiden dalam memberhentikan seorang Menteri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012).
- Asshidiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007).
- Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : PT Gramedia, 1995).
- Chaidir, Ellydar, *Hukum Dan Konstitusi*, (Jogjakarta, Kreasi Total Media, 2007).
- Effendi, Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia, Publishing, 2004).
- Hadjon, Philipus M, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987).
- Hadjon, Philipus M, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan* (Surabaya: Fotocopy-Pers&Stensil "Djumali", 1988).
- Kapur, Anup Chand, *Principles Of Political Science*, (New Delhi, S. Chand & Company LTD, Reprint, 2005).
- Kusnardi, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988).
- Mahfud MD, Moh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2007).
- Mahfud MD, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: LP3ES, 2007).
- Manan, Bagir Dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit PT Alumni, 1997).
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1995).
- Morrisan, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdin Prakarsa, 2005).

Mulyosudarmo, Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden*, (Surabaya: Pascasarjana Universitas Airlangga, 1990, Disertasi).

Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara 1945 Dan Ketetapan MajelisPermusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Negara MPR RI, 2011)

Siahaan, Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2012).

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, (Malang: Setara Pers, 2012).

Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

Hadjon, Philipus M, "Tentang Wewenang," *Yuridika*, No 5&6 Tahun XII (1997).

Hadjon, Philipus M, Makalah, "Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik

I Gede Pantja Astawa, "Sekali Lagi Hak Interpelasi," *Kompas*, 19 Juli 2000.

Widodo, Hananto, "Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Makalah Pada Simposium, "Satu Dasawarsa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional?" Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 31 Oktober-1 November 2012.

Internet

www.library.ohio.edu/indopubs/2000/06/06/0045.html

cuel.info.blogspot

<http://www.tempo.co.id/harian/opini/ana-18111999.html>

Balitbang.kominfo.go.id/balitbang/bppki-surabaya/tentang-kami/profil-lembaga

Id.wikipedia.org/wiki/Sistem_parlementer

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara 1945 Dalam Satu Naskah Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ Atau Antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik Dan Golongan Karya.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.