

**ANALISIS PENGATURAN HAK-HAK DPR DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014
(Studi terhadap Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat Dalam
Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945)**

TESIS



Disusun oleh :

Nama : IFANO RAHADIAN, SH
NPM : 13912020
BKU : HTN/HAN

**MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**



**ANALISIS PENGATURAN HAK-HAK DPR DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014
(Studi Terhadap Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat Dalam
Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945)**

Oleh :

Nama Mhs : **Ifano Rahadian, S.H., CM., CRA., CLI.**
No. Pokok Mhs : **13912020**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing 1


Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, ¹⁹..... 2018
Januari

Pembimbing 2


Prof. Dr. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,.....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta M.A., M.H., Ph.D.

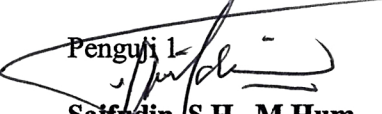


**ANALISIS PENGATURAN HAK-HAK DPR DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014
(Studi Terhadap Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat Dalam
Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945)**

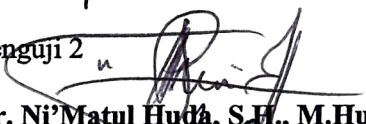
Oleh :

Nama Mhs : **Ifano Rahadian, S.H., CM., CRA., CLI.**
No. Pokok Mhs : **13912020**
BKU : **HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari2017

Penguji 1

Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, ^{19/}Januari 2018

Penguji 2

Prof. Dr. Ni Matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Penguji 3

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Yogyakarta, ^{27,} - 2018

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D.

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan diterbitkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 29 januari 2018



IFANO RAHADIAN, SH., CM., CRA., CLI.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Bacalah dengan menyebut nama Tuhanmu
Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah Bacalah, dan Tuhanmulah yang maha mulia
Yang mengajar manusia dengan pena,
Dia mengajarkan manusia apa yang tidak diketahuinya (QS: Al-'Alaq 1-5)
Maka nikmat Tuhanmu yang manakah yang kamu dustakan ? (QS: Ar-Rahman 13)
Niscaya Allah akan mengangkat (derajat) orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu
beberapa derajat
(QS : Al-Mujadilah 11)*

*Ya Allah,
Waktu yang sudah kujalani dengan jalan hidup yang sudah menjadi takdirku, sedih, bahagia, dan
bertemu orang-orang yang memberiku sejuta pengalaman bagiku, yang telah memberi warna-
warni kehidupanku. Kubersujud dihadapan Mu,
Engkau berikan aku kesempatan untuk bisa sampai
Di penghujung awal perjuanganku
Segala Puji bagi Mu ya Allah,*

Alhamdulillah..Alhamdulillah..Alhamdulillahirobbil'alamin..

*Sujud syukurku kusembahkan kepadamu Tuhan yang Maha Agung nan Maha Tinggi nan Maha Adil
nan Maha Penyayang, atas takdirmu telah kau jadikan aku manusia yang senantiasa berpikir,
berilmu, beriman dan bersabar dalam menjalani kehidupan ini. Semoga keberhasilan ini menjadi
satu langkah awal bagiku untuk meraih cita-cita besarku.*

*Kupersembahkan sebuah karya kecil ini untuk Papa dan Mama tercinta, yang tiada pernah hentinya
selama ini memberiku semangat, doa, dorongan, nasehat dan kasih sayang serta pengorbanan yang
tak tergantikan hingga aku selalu kuat menjalani setiap rintangan yang ada didepanku. dalam setiap
langkahku aku berusaha mewujudkan harapan-harapan yang kalian impikan didiriku, meski belum
semua itu kuraih, insya'allah atas dukungan doa dan restu semua mimpi itu kan terjawab di masa
penuh kehangatan nanti. Untuk itu kupersembahkan juga ungkapan terimakasihku kepada: Istriku,
Anakku, serta Kakak-kakakku.*

**ANALISIS PENGATURAN HAK-HAK DPR DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014
(Studi Terhadap Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat Dalam
Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945)**

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatur tentang hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat setelah dilakukannya amandemen UUD 1945; serta pengaturan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sesuai dengan sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah (1) Reformasi ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa implikasi yang luas penyelenggaraan Pemerintahan terutama terhadap lembaga-lembaga Negara khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Salah satunya adalah penguatan pada ketiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN); serta (2) Hak-hak anggota sebagai anggota parlemen ditegaskan dalam Pasal 20 A ayat (3) UUD NRI 1945, yakni “setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”. Adapun hak kelembagaan DPR dimiliki untuk menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Pasal 20 A ayat (1) mengatur: dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat”. Penguatan DPR tercermin dalam penguatan ketiga fungsi pokok DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.

Kata Kunci: Pengaturan, Hak Interpelasi, Hak Angket, Hak Menyatakan Pendapat

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	9
E. Metode Penelitian	31
BAB II KONSTITUSI DALAM NEGARA DEMOKRASI.....	34
A. Sejarah Pertumbuhan Konstitusi.....	34
B. Materi Muatan Konstitusi	45
C. Supremasi Konstitusi	48
D. Perubahan Konstitusi	56
E. Konstitusionalisme dan Konstitusi	67
BAB III HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DENGAN PRESIDEN	81
A. Lembaga Perwakilan Rakyat	81
B. Hubungan DPR dengan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	99

	C. Sistem Pemerintahan Presidensiil Terkait dengan Fungsi dan Wewenang DPR	123
BAB IV	PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA	133
	A. Deskripsi Data.....	133
	B. Komparasi Antara Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terkait Hak DPR	136
	C. Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Setelah Dilakukannya Amandemen UUD 1945	143
	D. Pengaturan Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Sesuai Dengan Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945	153
BAB V	PENUTUP	169
	A. Kesimpulan	169
	B. Saran	171

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur keempat lembaga tersebut, pada dasarnya sudah membuat pengaturan menuju terwujudnya lembaga permusyawaratan/perwakilan yang demokratis, efektif, dan akuntabel. Akan tetapi, sejak Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan, masih terdapat beberapa hal yang dipandang perlu untuk ditata kembali melalui penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.¹

¹ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *Penjelasan Umum*, hlm. 216

Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.²

Di samping perkembangan sistem ketatanegaraan, pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.³

² *Ibid*, hlm. 216-217

³ *Ibid*, hlm. 217

Sejalan dengan pemikiran di atas serta untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang demokratis, efektif, dan akuntabel, Undang-Undang ini memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas MPR, DPR, DPD, dan DPRD seperti mekanisme pembentukan undang-undang dan penguatan fungsi aspirasi, penguatan peran komisi sebagai ujung tombak pelaksanaan tiga fungsi dewan yang bermitra dengan Pemerintah, serta pentingnya penguatan sistem pendukung, baik sekretariat jenderal maupun Badan Keahlian DPR.⁴

Dalam kaitan dengan reformasi, tuntutan masyarakat luas terhadap DPR adalah menjadi kekuatan penyeimbang pemerintah dengan memperkuat peranannya untuk selalu memihak pada kepentingan rakyat. Ini berarti, bahwa DPR harus melaksanakan semua tugas dan fungsi konstitusionalnya secara optimal. Dengan demikian, tuntutan reformasi saat ini yang dipelopori oleh mahasiswa membawa implikasi pada sebuah keharusan untuk menerobos berbagai dilema dan kendala peranan DPR yang berdimensi publik. Oleh karena itu, DPR harus berupaya untuk mengeliminasi kendala-kendala yang melingkunginya.⁵

Saat ini, Dewan yang mengemban amanat Reformasi sebagai hasil pemilu tahun 1999, yang dinilai oleh banyak kalangan sebagai Pemilu paling demokratis dalam tiga dasawarsa terakhir, telah menjalankan kedudukan, tugas dan wewenang yang dimilikinya. Reformasi yang bercita-cita untuk

⁴ *Ibid*

⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999-2004, *Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, hlm. 2

membentuk Negara Indonesia yang kuat, yaitu Negara Indonesia yang akuntabel, legitim, dan tidak otoriter, serta akses kearah berkembangnya *civil society* berjalan lancar. Sosok Indonesia yang terbayangkan adalah Indonesia yang demokratis, multikultural, kosmopolitis, yang berkeadilan social maupun politik. Negara semacam ini tentunya tidak bisa dihasilkan dalam waktu singkat, tetapi melalui proses yang panjang.⁶

Dalam kaitan pencapaian cita-cita itu, telah dimulai dengan melakukan reposisi dan reaktualisasi lembaga-lembaga Negara. Satu catatan penting dalam sejarah ketatanegaraan kita adalah adanya penataan kembali tugas dan fungsi lembaga-lembaga Negara, termasuk lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang berperan untuk turut memberikan masukan dan turut terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang menyangkut pengembangan potensi daerah. Demikian pula dengan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung, merupakan contoh utama yang mempunyai potensi besar bagi lahirnya sebuah suasana Indonesia Baru yang demokratis dan bersikap terbuka terhadap berbagai perkembangan yang datang dari berbagai penjuru. Khusus mengenai kehadiran DPD sebagai salah satu lembaga Negara yang akan hadir sebagai hasil Pemilu 2004, kiranya perlu diatur lebih lanjut mengenai mekanisme dan tata cara hubungan kerja antara DPR dan DPD menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenangnya masing-masing.⁷

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*, hlm. 3

Perubahan itu, dilakukan juga terhadap DPR yang mengalami transformasi ke arah penguatan yang sangat berarti dalam hubungan antar lembaga Negara. Begitu kuatnya kecenderungan transformasi perberdayaan peranan politik DPR dalam sistem ketatanegaraan saat ini, sehingga menimbulkan kesan seolah-olah telah terjadi pergeseran kekuasaan dari eksekutif kepada legislatif (*legislative heavy*).

Tetapi sesungguhnya tidaklah demikian, karena kondisi ketatanegaraan kita secara struktural berubah kearah hubungan yang lebih fungsional sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing. Arah perubahan ini perlu dipertahankan, karena potensi berbaliknya arah dominasi kenegaraan pada salah satu pihak menjadi kurang kondusif bagi proses pembentukan kehidupan politik yang bersifat *check and balances*, sebagai upaya untuk memenuhi kaidah akuntabilitas publik bagi sebuah Negara demokrasi yang ingin mengembangkan *good and clean government*. Kuatnya kedudukan, tugas dan wewenang DPR untuk menjalankan fungsi-fungsinya dalam struktur kenegaraan, tidak terlepas dari kuatnya iklim kebebasan politik yang berkembang secara luas dimasa reformasi.

Perubahan peranan dan fungsi Dewan itu, di lakukan melalui serangkaian Amandemen terhadap UUD 1945. Dalam kaitan kewenangan di bidang legislasi, sesuai dengan semangat reformasi terjadi pergeseran pemegang hak membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Presiden hanya memiliki atau mempunyai hak mengajukan RUU sama seperti anggota-anggota DPR, sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1)

UUD 1945. Sedangkan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Amandemen UUD 1945. Konsekuensi dan implikasi dari pergeseran ini adalah bahwa DPR harus pro-aktif dalam proses pembentukan undang-undang, tidak seperti DPR pada masa Orde Baru. Sikap proaktif tersebut diwujudkan antara lain melalui penggunaan hak usul inisiatif DPR, baik oleh Anggota maupun melalui komisi atau gabungan komisi, serta peningkatan kualitas dan kuantitas undang-undang yang dihasilkan.⁸

Perubahan yang terjadi terhadap kewenangan DPR dibidang pengawasan adalah pembatasan terhadap beberapa hak prerogatif Presiden yang sebelumnya tidak melibatkan DPR, sekarang harus dikonsultasikan terlebih dahulu atau mendapat persetujuan/pertimbangan DPR. Perubahan tersebut adalah (a) terhadap Pasal 13 ayat (1), dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat; (b) Pasal 13 ayat (2), dalam hal Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat; dan (c) Pasal 13 ayat (3) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan dibidang pengawasan ini diperkuat dengan penerapan hak *soe-poena*, yaitu hak memanggil seseorang yang disertai dengan ancaman pidana bagi pejabat yang tidak memenuhi pemanggilan tersebut berdasarkan Undang-Undang

⁸ *Ibid*, hlm. 3-4

Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD.

Pergeseran dan peningkatan kewenangan dan kekuasaan DPR tersebut, secara langsung meningkatkan beban dan tanggung jawab kita, yang sekaligus menunjukkan bahwa peran DPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi semakin signifikan dalam upaya menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini dilakukan oleh DPR dengan memberikan keluasan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, baik secara langsung ataupun melalui surat, dalam bentuk surat-surat pengaduan yang jumlahnya terus meningkat.⁹

Dalam upaya melakukan pemberdayaan DPR ini, sebagai konsekuensi atas Amandemen UUD 1945 yang telah disebutkan tadi, DPR telah melakukan berbagai perubahan internal melalui perubahan terhadap peraturan tata tertib DPR RI, terutama yang berkaitan dengan prosedur pembahasan rancangan undang-undang, dan tata cara pelaksanaan hak-hak DPR lainnya, disamping mendorong para Anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya mengusulkan sebuah rancangan undang-undang.

Hasil dari berbagai macam perubahan itu, terlihat dari potret kinerja DPR selama lima tahun dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Meskipun tidak dapat dipungkiri masih banyak kalangan masyarakat yang masih kecewa dengan kinerja DPR yang dinilai belum optimal. Mereka tidak hanya mengharapkan agar kinerja Dewan terus meningkat, tetapi juga mengharapkan

⁹ *Ibid*, hlm. 4

perbaiki citra Dewan sebagai lembaga perwakilan rakyat. Salah satu kritik adalah yang berkaitan dengan persoalan kehadiran anggota secara fisik dalam rapat-rapat. Persoalan ini dimasa mendatang diharapkan akan berkurang mengingat Undang-undang tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD, kembali mengatur tentang *recall* bagi anggota, termasuk akan dibentuknya Dewan Kehormatan sebagai alat kelengkapan Dewan yang permanen.¹⁰

Kinerja Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, memperlihatkan bahwa DPR telah berusaha sedemikian rupa untuk menggunakan berbagai hak yang dimilikinya yang tercermin antara lain digunakannya hak bertanya, hak meminta keterangan, bahkan hak penyelidikan melalui pembentukan berbagai Pansus dan Panja. Hak-hak ini dipergunakan berkaitan dengan berbagai persoalan strategis bagi kehidupan kebangsaan serta mempunyai pengaruh besar dalam upaya demokratisasi.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan tesis tentang pengaturan hak-hak DPR dengan mengambil judul “Analisis Pengaturan Hak-Hak DPR dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (Studi terhadap Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945).”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

¹⁰ *Ibid*, hlm. 5

1. Bagaimana komparasi antara Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang saat ini menggantikannya?
2. Apakah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatur tentang hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat?
3. Apakah pengaturan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sesuai dengan sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji komparasi antara Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang saat ini menggantikannya
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengatur tentang hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat setelah dilakukannya amandemen UUD 1945.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sesuai dengan sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari “*constituer*” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah

pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹¹ Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya "*Grondwet*". Perkataan "*wet*" diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan "*grond*" berarti tanah/dasar.

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah "*Constitution*" yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.¹² Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah "*Constitution*" merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu '*cume*' dan '*statuere*'. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata "*sta*" yang membentuk kata kerja pokok "*stare*" yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata "*statuere*" mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan". Dengan demikian "*constitutio*" (bentuk tunggal) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan "*constituciones*" (bentuk jamak) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.¹³

¹¹ Wirjono Projudikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hlm. 10.

¹² Sri Soemantri M., 1993, "Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945" dalam Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 29.

¹³ Koerniatmarto Soetoprawiro, Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *Pro Justitia*, No. 2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 28-29.

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar) di atas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁴ Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-undang Dasar itu sebagai "*Instrument of Government*", yaitu Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Sebaliknya perlu dicatat bahwa dalam kepustakaan Belanda (misalnya L.J. Van Apeldoorn) diadakan pembedaan antara pengertian Undang-Undang Dasar dengan konstitusi.

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya "*Constitutional Law*", Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan

¹⁴ Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.¹⁵ Jadi pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.

Berikut ini penulis paparkan beberapa ahli hukum yang mendukung antara yang membedakan dengan yang menyamakan pengertian Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Penganut paham yang membedakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar antara lain Herman Heller dari F. Lassalle. Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu:¹⁶

- a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.* Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

¹⁵ Wade and Philips, G. Godfrey, 1965, *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law*, Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, Fak Hukum UI Jakarta, hlm. 65.

- b. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung Pengertian Yuridis.
- c. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pendapat Herman Heller tersebut dapatlah disimpulkan bahwa jika pengertian Undang-undang itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis saja. Di samping itu konstitusi itu tidak hanya bersifat yuridis, tetapi mengandung pengertian logis dan politis.

F. Lassalle dalam bukunya "*Uber Verfassungswesen*", membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:¹⁷

- a. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, kabinet, pressure groups, partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
- b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang

¹⁷ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 73.

menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Kelihatannya para penyusun UUD 1945 menganut pemikiran sosiologis di atas, sebab dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan: "Undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di samping Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis".

Adapun penganut paham modern yang tegas-tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, antara lain C.F. Strong dan James Bryce. Pendapat James Bryce sebagaimana dikutip C.F. Strong dalam bukunya: "*Modern Political Constitutions*" menyatakan konstitusi adalah: "*A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in Which law has established permanent institutions With recognized functions and definite rights*".¹⁸

Dari definisi di atas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusannya sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen; (2) Fungsi dari alat-alat kelengkapan; (3) Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan. Kemudian C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut "*Constitution is a collection of principles according to Which the*

¹⁸ C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, hlm. 11.

power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted". Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan: (1) Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (2) Hak-hak dari yang diperintah; (3) Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh C.F. Strong lebih luas dari pendapat James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga negara.

Dua pakar yang lain, Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro, dalam bukunya yang berjudul "*American Constitutional Law*" mengatakan bahwa konstitusi Amerika Serikat mengatur tiga masalah pokok, yaitu:¹⁹ (1) *The framework or structure of government*; (2). *The power of the government*; (3) *It restrains the exercise of these power by governmental officials in order that certain individual right can be poreserved*. Apa yang

¹⁹ Lihat dalam Sri Soemantri M. dan Bintan Saragih (editor), *Ketatanegaraan...*, *Op. Cit.*, hlm. 30.

dikemukakan oleh Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro ini mempunyai persamaan dengan pendapat Strong tentang batasan konstitusi.

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai: "Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara".²⁰ Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*non legal*).

Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian, sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya "*Modern Constitutions*":

Pertama, dipergunakan dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*non legal atau extra legal*). Kedua, pengertian dalam arti sempit, yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam "suatu dokumen' atau "beberapa dokumen" yang terkait satu sama lain.²¹

Secara sederhana, konstitusi menurut Soetandyo W.,²² dapatlah didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam arti yang lebih sempit, konstitusi bahkan "cuma" diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut di muka ini. Dalam praktik ketatanegaraan dan polemik-polemik hukum tata negara, perhatian

²⁰ K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, hlm. 1.

²¹ *Ibid.*

²² Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, hlm. 403.

orang acapkali hanya tertuju secara terbatas pada ihwal konstitusi itu saja, *per se*, baik dalam makna substantifnya sebagai ketentuan-ketentuan hukum maupun dalam makna formilnya sebagai rumusan-rumusan perundang-undangan, sebagaimana termuat dan terbaca (sebagai pasal-pasal) dalam dokumen Undang-Undang Dasar, dan kurang mengajukan lebih dalam lagi. Sebenarnya konstitusi itu hanyalah raga atau wadah saja, dan bukanlah jiwa atau semangat nya. Untuk memahami makna konstitusi secara utuh dan menyeluruh, orang haruslah mau membongkar dan menelaah seluruh isi *black box*, dan tidak cukup kalau cuma menangkap cuatan-cuatan indikatifnya yang nampak di permukaan saja.

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut, yaitu:

- a. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
- b. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
- c. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
- d. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

2. Lembaga Perwakilan

Hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori seperti:²³

- a. Teori Mandat

Seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini

²³ *Ibid*, hlm. 20

dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Dalam mengikuti perkembangan zaman, maka teori ini pun menyesuaikan dengan kebutuhan zaman. Teori mandat ini lahir dan berproses sebagai berikut:

1) Mandat Imperatif

Menurut teori ini, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (instruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya.

Sang wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

2) Mandat Bebas

Ajaran ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah (instruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya.

Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris. Selanjutnya ajaran ini berkembang lagi menjadi Teori Mandat Representative.

3) Mandat Representative

Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang di wakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

b. Teori Organ

Ajaran ini lahir di Prancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran teori Mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya. Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti, eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Teori ini mendapat dukungan dari Paul Laband dan G. Jellinck. Laband mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dan yang

diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak perlu dilihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen (perwakilan). Setelah organ parlemen terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya.

Sedangkan Jellinck menyatakan bahwa rakyat adalah organ yang primer (utama), namun demikian organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya tanpa melalui organ sekunder yakni parlemen. Jadi tidak perlu dipersoalkan hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya dari segi hukum.

c. Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. teori ini dipelopori oleh Rieker.

d. Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen. Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut, akibatnya:

- 1) Rakyat atau kelompok sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial” untuk memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin ikut menentukan.
- 2) Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan pada hukum obyektif, sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat/keinginan mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.

3) Dalam menjalankan tugasnya sang wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya, bukan disebabkan karena ada hubungan mandat, akan tetapi karena adanya hukum obyektif yang dilandasi pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Sehingga meskipun tidak ada sangsinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugas dan fungsi.

Selain teori perwakilan yang diuraikan di atas, maka ada juga pendapat dari para sarjana yang lain dalam rangka pembahasan tentang hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya, seperti yang dikemukakan oleh Gilbert Abcarian dan Prof. Dr. A. Hoogerver.

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya yaitu:²⁴

a. Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

b. Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

²⁴ *Ibid*, hlm. 23

c. Sang wakil bertindak sebagai “*politico*”

Artinya bahwa sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan ada kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya ini tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan.

d. Sang wakil bertindak sebagai “partisan”

Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungannya dengan pemilih tersebut selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Menurut Prof. Dr. A. Hoogerwer terdapat lima modal atau tipe hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya, yakni:²⁵

- a. Model utusan (*delegate*), di sini sang wakil bertindak sebagai yang diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- b. Model wali (*truste*), di sini sang wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa atau orang yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi dia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.
- c. Model *politicos*, di sini sang wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- d. Model kesatuan, di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

²⁵ *Ibid*, hlm. 23-24

- e. Model penggolongan (diversifikasi), di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil kelompok teritorial, kelompok sosial atau kelompok politik tertentu.

3. Sistem Pemerintahan

Berdasarkan sifat hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada di dalam negara itu, khususnya berdasarkan sifat hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif, maka sistem pemerintahan di dalam negara yang mengadakan atau menyelenggarakan sistem pemisahan kekuasaan itu, didapatkan adanya tiga macam sistem pemerintahan, yaitu:²⁶

- a. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial
- b. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer
- c. Negara dengan sistem pemerintahan badan pekerja atau referendum.

Kalau sistem-sistem tersebut di atas kita hubungan dengan demokrasi modern, kita akan mendapatkan tipe daripada demokrasi modern itu sebagai berikut:²⁷

- a. Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial
- b. Demokrasi atau pemisahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan tetapi di antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling memengaruhi atau sistem parlementer
- c. Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan dan dengan

²⁶ Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 252

²⁷ Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 241

kontrol secara langsung dari rakyat yang disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja.

Persamaan dari ketiga tipe demokrasi modern tersebut di atas ialah bahwa pada ketiga tipe demokrasi modern tersebut kita dapatkan adanya badan perwakilan rakyat. Sedangkan perbedaannya terletak pada tempat serta fungsi badan perwakilan rakyat tersebut di dalam susunan negaranya.

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif di sini diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini menurut ide trias politika Montesqieu memegang kekuasaan legislatif, jadi bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian, sebagai juga halnya dengan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, pimpinan daripada badan eksekutif ini diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggungjawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak usah melalui badan perwakilan rakyat. Jadi kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat.²⁸ Presiden menyelenggarakan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, dan di

²⁸ *Ibid*, hlm. 249

dalam menjalankan kekuasaannya presiden dibantu oleh menteri-menteri yang merupakan pembantu presiden. Oleh karena itu, menteri-menteri itu harus bertanggung jawab kepada presiden, menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Badan perwakilan tidak dapat memberhentikan presiden atau seseorang atau beberapa orang menteri, meskipun badan perwakilan tidak menyetujui kebijaksanaan daripada para menteri tersebut. Jadi, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang diberikan presiden kepada menteri-menteri adalah presiden sendiri.

Jadi ada benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata dikemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan badan legislatif, maka badan yudikatif yang akan memutuskannya.

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki tiga macam kelebihan:²⁹

Pertama, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat.

Kedua, pemilihan kepada pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argument bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling

²⁹ Arend Lijphart (penyadur), 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 14-17. Lihat juga Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 255

penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.

Ketiga, pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.

Selain adanya beberapa kelebihan dari sistem presidensial, sistem ini juga mengandung tiga macam kekurangan. Kekurangan sistem presidensial ialah:³⁰

Pertama, kemandegan atau konflik eksekutif legislatif yang bisa berubah menjadi jalan buntu dan kebutaan adalah akibat dari koeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan.

Kedua, adalah kekakuan temporal. Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan.

Ketiga, sistem ini berjalan atas dasar aturan pemenang menguasai semua yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden hanya seorang calon dan satu partai yang bakal menang dan orang lain akan kalah. Selain itu konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit insentif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah.

b. Sistem Pemerintahan Parlemerter

Di dalam sistem parlemerter ada hubungan yang erat antara fbadan eksekutif dengan badan legislatif atau parlemen atau badan perwakilan rakyat. Tugas atau kekuasaan eksekutif di sini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri.³¹

³⁰ *Ibid*, hlm. 18-22, lihat juga Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 256

³¹ Soehino, *Op. Cit*, hlm. 2507

Kabinet ini dipimpin oleh seorang perdana menteri, yang mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat.

Pertanggungjawaban ini tidak berarti bahwa badan eksekutif harus mengikuti segala apa yang dikehendaki oleh badan perwakilan rakyat saja, dan menjalankan apa yang menjadi kemauan daripada badan perwakilan rakyat, tetapi kabinet masih mempunyai kebebasan dalam menentukan kebijaksanaannya terutama mengenai langkah-langkah pemerintahannya. Jika badan perwakilan tidak membenarkan kebijaksanaan yang dilakukan oleh badan eksekutif, maka badan perwakilan dapat menyatakan tidak menaruh kepercayaan lagi kepada badan eksekutif. Pernyataan tidak menaruh kepercayaan itu lazim disebut “mosi tidak percaya atau usul tidak percaya”. Akibat daripada mosi tidak percaya badan legislatif, maka badan eksekutif harus mengundurkan diri. Pertanggungjawaban ini dapat secara perseorangan atau dapat juga bersama-sama untuk menteri-menteri seluruhnya. Inilah yang disebut sebagai krisis kabinet.

Sistem pemerintahan parlementer memiliki beberapa kelebihan dan kelemahan. Secara umum dipahami bahwa kelebihan sistem presidensial menjadi kelemahan sistem parlementer, begitu pun sebaliknya kekurangan sistem presidensial menjadi kelebihan sistem parlementer. Kekurangan sistem parlementer sedikitnya ada tiga macam.³²

³² Ni'matul Huda, 2014, *Op. Cit.*, hlm. 262

Pertama, kalau dalam sistem presidensial dipandang identik dengan stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan yang pasti, di dalam sistem parlementer sering diidentikan dengan instabilitas eksekutif. Karena adanya ketergantungan kabinet pada mosi tidak percaya legislatif.

Kedua, pemilihan kepada eksekutif tidak dilakukan langsung oleh rakyat, tetapi oleh partai politik. Meskipun dalam praktiknya banyak sistem parlementer menentukan fungsi yang sejajar dengan pemilihan perdana menteri oleh rakyat, hal ini terutama terjadi dalam sistem dua partai dimana pilihan terhadap partai yang berkuasa juga berarti pilihan terhadap pemimpin partai itu untuk menjadi perdana menteri.

Ketiga, tidak adanya pemisahan secara tegas antara legislatif dan eksekutif. Hal ini dipandang dapat membahayakan kebebasan individu.

Selain adanya kelemahan, sistem parlementer juga memiliki beberapa kelebihan dibanding dengan sistem presidensial.

Kelebihannya:³³

Pertama, apabila dalam sistem presidensial selalu ada ancaman kemandegan hubungan antara eksekutif dan legislatif, maka dalam sistem parlementer ancaman itu selalu menemukan jalan keluarnya karena parlemen dapat membuat mosi terhadap eksekutif.

Kedua, sistem parlementer dipandang lebih fleksibel karena tidak ada pembatasan masa jabatan yang pasti. Hal ini semata-mata ditentukan oleh parlemen apakah seseorang masih terus berkuasa atau tidak. Sepanjang parlemen masih memberikan dukungan terhadap eksekutif, maka eksekutif dapat terus bekerja, namun sebaliknya apabila parlemen sudah tidak memberikan dukungannya, maka kabinet akan jatuh. Sistem ini memberikan fleksibilitas untuk mengubah atau mengganti pemerintahan dengan cepat ketika keadaan atau kegagalan eksekutif yang serius menuntut kepemimpinan baru, sedangkan stabilitas eksekutif dalam sistem presidensial dapat berarti kekakuan yang berbahaya.

Ketiga, lebih demokratis, karena kabinet yang dibentuk adalah koalisi dari berbagai partai yang ada diparlemen. Sementara dalam sistem presidensial dasar aturannya pemenang

³³ *Ibid*, hlm. 263

menguasai semuanya cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.

c. Sistem Pemerintahan Campuran/Referendum

Di dalam sistem referendum ini, di Swiss, badan eksekutif disebut *Bundesrat* yang bersifat suatu dewan, merupakan bagian daripada badan legislatif yang disebut *Bundesversammlung*. *Bundesversammlung* ini terdiri dari *Nationalrat* dan *Ständerat*. *Nationalrat* merupakan badan perwakilan nasional, sedangkan *Ständerat* merupakan perwakilan daripada negara-negara bagian yang disebut kanton. Dengan demikian, *Bundesrat* tidak dapat dibubarkan oleh *Bundesversammlung*. Lagipula yang dimaksud di dalam sistem ini adalah bahwa *Bundesrat* itu semata-mata hanya menjadi badan pelaksana saja daripada segala kehendak atau keputusan *Bundesversammlung* dan untuk ini diantara anggota-anggota *Bundesversammlung* itu ditunjuk tujuh orang, yang kemudian ketujuh orang ini merupakan suatu badan yang bertugas melaksanakan secara administratif keputusan-keputusan daripada *Bundesversammlung*. Jadi anggota-anggota *Bundesrat* itu diambil dari sebagian anggota-anggota *Bundesversammlung*.³⁴

Untuk mengadakan kontrol terhadap badan perwakilan diadakan lembaga yang disebut referendum, yaitu suatu pemungutan suara secara langsung oleh rakyat yang berhak mengeluarkan suara untuk menentukan tentang pendapat rakyat. Jadi di Swiss ada kontrol

³⁴ Soehino, *Op. Cit*, hlm. 255

secara langsung dari rakyat, yang mengontrol tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan dari *Bundesversammlung*. Referendum di Swiss ada dua macam, yaitu:³⁵

- 1) Referendum wajib (*referendum obligatoir*). Ini adalah referendum yang menentukan berlaku atau tidaknya sesuatu undang-undang atau sesuatu peraturan
- 2) Referendum yang tidak wajib (*referendum fakultatif*). Ini adalah pemungutan suara yang dapat dituntut oleh rakyat, untuk menentukan apakah suatu undang-undang yang telah berlaku itu akan boleh terus berlaku atau tidak, atau perlu diadakan perubahan-perubahan ataukah tidak.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.³⁶

³⁵ *Ibid*

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 177

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pengaturan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Dasar 1945.

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum yang terdiri dari:³⁷

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari :

- 1) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

- 2) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium dan penelitian, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.
 - c. Bahan hukum tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
 - 1) Kamus hukum;
 - 2) Kamus Inggris-Indonesia
 - 3) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - 4) Ensiklopedi
4. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah berdasarkan kualitas kebenaran dari data yang bersangkutan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

BAB II

KONSTITUSI DALAM NEGARA DEMOKRASI

A. Sejarah Pertumbuhan Konstitusi

Catatan historis timbulnya negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji. Jauh sebelum pemikir-pemikir Barat mengemukakan temuan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah Muhammad saw telah lahir konstitusi tertulis yang pertama, yang kemudian di kenal dengan Konstitusi Madinah atau ada juga yang menyebut sebagai Piagam Madinah.¹

Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad saw. dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah terhitung sejak pengangkatan Muhammad saw. sebagai Rasul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622 M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yasrib.

Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad saw. membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh beberapa macam golongan. Ia memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuk kesatuan hidup di

¹ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 1.

antara seluruh penghuninya.² Di tengah kemajemukan penghuni kota Madinah itu, Muhammad saw, berusaha membangun tatanan hidup bersama, mencakup semua golongan yang ada di kota Madinah. Sebagai langkah awal, ia "mempersaudarakan" antara para Muslim pendatang dan Muslim Madinah. Persaudaraan itu bukan hanya tolong menolong dalam kehidupan sehari-hari, tetapi demikian mendalam sampai ke tingkat saling mewarisi.³ Kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secara damai di antara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik di antara golongan-golongan Islam, maupun dengan golongan-golongan Yahudi. Kesepakatan-kesepakatan antara golongan Muhajirin dan Anshar, dan perjanjian dengan golongan-golongan Yahudi itu, secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut *Shahifah*. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad saw. sendiri, dan menjadi negara berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad saw. bukan saja hanya mempunyai sifat Rasul Allah, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.⁴

² Muhammad Jamal al-Din Surur, 1997, *Qiyam al-Dawlah al-Arabiyyah al-Islamiyyah fi Hayati Muhammad SAW*, Dar al-Fikr al-Arabiyy, Al-Qahirah, hlm. 95. Dikutip kembali oleh Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta, hlm. 2. Sebagaimana diketahui bahwa penduduk Madinah terdiri dari tiga golongan besar, yaitu Muslimin, Musyrikin, dan Yahudi. Muslimin terdiri dari golongan Muhajirin dan Anshar. Golongan Muhajirin adalah pendatang yang hijrah dari Mekah. Mereka adalah orang-orang Quraisy yang telah masuk Islam yang terdiri dari beberapa kelompok, di antaranya Banu Hasyim dan Banu Muthalib. Kabilah 'Aws dan Khazraj merupakan unsur utama golongan Anshar yang masing-masing terdiri dari kelompok-kelompok suku yang banyak. Golongan musyrikin adalah orang-orang Arab yang masih menyembah berhala (paganisme). Golongan Yahudi terdiri dari keturunan Yahudi pendatang dan keturunan Arab yang masuk agama Yahudi atau kawin dengan tiring Yahudi pendatang. Tiga kelompok besar keturunan Yahudi pendatang adalah Dam Nadir, Banu Qaynuqa, dan Banu Qurayzhah.

³ Ahmad al-Ainiyy, 1972, *Umdah al-Qari* Syarh Shahih al-Bukhari, Musthafa al-Babi al-Halabi wa Auladuh, Cetakan Pertama, Juz 1, Mishr, hlm. 190. Lihat dalam Ahmad Sukardja, *Ibid*, hlm. 36.

⁴ Harun Nasution, 1985, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Cetakan kelima, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 92.

Para ahli ilmu pengetahuan, khususnya ahli sejarah menyebut naskah politik yang dibuat Muhammad saw. itu dengan nama yang bermacam-macam. W. Montgomery Watt menamainya "*The Constitution of Medina*",⁵ R.A. Nicholson "*charter*",⁶ Majid Khadduri "*treaty*", Philip K. Hitti "*agreement*", Zainal Abidin Ahmad "piagam".⁷ Sedangkan "*Al-shahifah*",⁸ adalah nama yang disebut dalam naskah itu sendiri. Menurut Ahmad Sukardja kata *shahifah* semakna dengan *charter* dan *piagam*, dimana kata *charter* dan *piagam* lebih menunjuk kepada surat resmi yang berisi pernyataan tentang sesuatu hal.

Ditetapkannya piagam politik tersebut merupakan salah satu siasat Rasul sesudah hijrah ke Madinah, yang dimaksudkan untuk membina kesatuan hidup berbagai golongan warga Madinah. Dalam piagam tersebut dirumuskan kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan lain-lain. Berdasarkan isi Piagam Madinah itulah warga Madinah yang majemuk, secara politis dibina di bawah pimpinan Muhammad saw.

Dalam berbagai tulisan yang disusun oleh para ilmuwan muslim dan non muslim, adanya Piagam Madinah itu tampaknya telah diakui. W. Montgomery Watt menyatakan, bahwa "dokumen ini secara umum diakui autentik." Ia menambahkan dokumen tersebut merupakan sumber ide yang mendasari negara Islam pada awal pembentukannya.⁹

⁵ W. Montgomery Watt, 1964, *Muhammad: Prophet and Statesman*, Oxford University Press, New York, hlm. 93.

⁶ R.A. Nicholson, 1964, *A Literary History of The Arabs*, Coambridge University Press, New York, hlm. 173.

⁷ Ahmad Sukardja, *Loc. Cit.*

⁸ Ibn Hisyam, t.t., *Sirah al-Nabiyy, Dar Ihya al-Turas al-'Arabiyy*, Jilid II, Beirut, hlm. 147-148.

⁹ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, hlm. 35.

Adapun tentang waktu pembuatan dokumen tersebut, Montgomery Watt memberi informasi bahwa Welhausen berpendapat sebelum perang Badr. Demikian pula Caetani. Hubert Grimme mengatakan sesudah perang Badr. Watt menguatkan pendapat pertama. Ia mengutip pendapat Welhausen bahwa dimasukkannya golongan Yahudi ke dalam *Ummah* adalah argumen penting untuk menentukan dokumen itu dibuat sebelum Badr.¹⁰

Apakah *Shahifah* telah memenuhi syarat untuk disebut konstitusi, Marduke Pickthal, H.A.R Gibb, Wensinck, dan Watt, menyebut *Shahifah* sebagai konstitusi.¹¹ Namun, masih perlu diuji lebih jauh apakah *Shahifah* memenuhi syarat untuk sebuah konstitusi.

Oleh sebagian sarjana politik istilah konstitusi diartikan sama dengan undang-undang dasar. Tetapi kepustakaan Belanda membedakan pengertian konstitusi (*constitution*) dan undang-undang dasar (*grondwet*). Konstitusi adalah peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan undang-undang dasar merupakan bagian tertulis dalam konstitusi. Walaupun demikian, tidak ada konstitusi yang memasukkan semua peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Karena konstitusi, merupakan dokumen yang hanya memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental. Artinya, ia hanya mengandung hal-hal yang bersifat pokok, mendasar atau asas-asasnya saja. Jadi, tidak semua masalah yang dianggap penting bagi negara dimasukkan ke dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Karena itu, C.F. Strong mengemukakan bahwa "tidak ada konstitusi yang

¹⁰ W. Montgomery Watt, *Muhammad at ...*, *Ibid.*

¹¹ J. Suyuthi Pulungan, 1994, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 115.

seluruhnya tidak tertulis; demikian pula tidak ada konstitusi yang seluruhnya tertulis."¹² Sifat dan karakteristik konstitusi yang demikian, agar ia tidak selalu diubah karena perkembangan zaman dan masyarakat. Jadi, cukuplah hal-hal yang bersifat fundamental dan universal saja yang dimasukkan ke dalam konstitusi.

Konstitusi, menurut Miriam Budiardjo adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.¹³ Di dalamnya terdapat berbagai aturan pokok yang berkaitan dengan kedaulatan, pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara, cita-cita dan ideologi negara, masalah ekonomi, dan sebagainya. Namun mengenai unsur ketetapannya tidak ada kesepakatan di kalangan para ahli.

Dari berbagai keberangan tentang pengertian konstitusi dan unsur-unsur atau ciri-ciri yang dikemukakan di atas, maka suatu konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.

Berdasarkan konklusi itu, maka harus diakui bahwa Piagam Madinah tidak dapat memenuhinya secara paripurna. Sebab didalamnya tidak ditemui penjelasan tentang pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tetapi ia menetapkan adanya pemegang hukum tertinggi. Namun

¹² C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, hlm. 66-67.

¹³ Miriam Budiardjo, 1989, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 107.

demikian, ia dapat disebut konstitusi, karena ciri-ciri lain dapat ia penuhi, yaitu ia dalam bentuk tertulis; menjadi dasar organisasi pemerintahan masyarakat Madinah sebagai suatu umat, adanya kedaulatan negara yang dipegang oleh Nabi; dan adanya ketetapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental, yaitu mengakui kebiasaan-kebiasaan masyarakat Madinah, mengakui hak-hak mereka dan menetapkan kewajiban-kewajiban mereka. Sebagai himpunan peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat Madinah ia bercita-cita mewujudkan persatuan dan kesatuan semua golongan menjadi satu umat dan hidup berdampingan secara damai sebagai satu umat yang bermoral, menjunjung tinggi hukum dan keadilan atas dasar iman dan takwa.¹⁴

Prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam Madinah dapat dikatakan sebagai suatu ide yang revolusioner untuk saat itu. Dari sudut tinjauan modern ia dapat diterima sebagai sumber inspirasi untuk membangun masyarakat yang majemuk. Dalam kaitan ini Nurcholish Madjid menyatakan:¹⁵

"Bunyi naskah Konstitusi itu sangat menarik. Ia memuat pokok-pokok pikiran yang dari sudut tinjauan modern pun mengagumkan. Dalam konstitusi itulah untuk pertama kalinya dirumuskan ide-ide yang kini menjadi pandangan hidup modern, seperti kebebasan beragama, hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi dan lain-lain. Tetapi juga ditegaskan adanya suatu kewajiban umum, yaitu partisipasi dalam usaha pertahanan bersama menghadapi musuh dari luar."

¹⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip..., Op. Cit.*, hlm. 117. Jimly Asshiddiqie sependapat dengan Montgomery Watt ataupun Zainal Abidin Ahmad bahwa Piagam Madinah fungsinya sebagai dokumen resmi yang berisi pokok-pokok pedoman kenegaraan menyebabkan piagam itu tepat disebut sebagai konstitusi. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 14.

¹⁵ Nurcholish Madjid, 1983, "Cita-cita Politik Kita", dalam Bosco Carvallo dan Dasrizal (editor), *Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Leppenas. Jakarta, hlm. 11.

Oleh karena itu, Piagam Madinah atau Konstitusi Madinah yang dibuat untuk mempersatukan kelompok-kelompok sosial di Madinah menjadi satu umat dan mengakui hak-hak mereka demi kepentingan bersama, merupakan contoh teladan dalam sejarah kemanusiaan dalam membangun masyarakat yang bercorak majemuk. Ide-ide dalam ketetapan-ketetapan Piagam Madinah tetap mempunyai relevansi kuat dengan perkembangan dan keinginan masyarakat internasional dewasa ini, dan telah menjadi pandangan hidup modern berbagai negara di dunia. Hal ini dapat dibandingkan dengan isi berbagai piagam, konstitusi, dan deklarasi hak-hak asasi manusia yang lahir puluhan abad kemudian sesudah lahirnya Konstitusi Madinah.¹⁶

Menurut kacamata Barat, konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman sejarah Yunani, dimana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum (semacam kitab hukum). Pada masa kejayaannya (antara tahun 624-404 S.M.) Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dari berbagai negara.

¹⁶ Seperti *Magna Charta* (Piagam Agung, 1215) yang dibuat oleh Raja John dari Inggris yang memberikan hak kepada beberapa bangsawan bawahannya dan membatasi kekuasaan Raja John atas permintaan mereka; *Bill of Rights* (Undang-undang Hak, 1689) yang diterima oleh Parlemen Inggris sesudah berhasil mengadakan perlawanan terhadap Raja James II dalam suatu revolusi tak berdarah tahun 1688; *Declaration des droits de l'homme et du Craven* (Pernyataan hak-hak manusia dari warga negara, 1789) yang disusun oleh rakyat Amerika; *The Four Freedom* (Empat Kebebasan), yaitu kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan dari ketakutan, dan kebebasan dari kemelaratan yang dirumuskan oleh Presiden Amerika Serikat, Franklin D Roosevelt; Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia yang juga memuat hak-hak asasi; *Declaration of Human Rights* (Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia, 1948) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (lebih lanjut lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar... Op. Cit.*, hlm. 120-137); *Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Bangsa Aljazair*, 4 Juli 1976; dan *Deklarasi Islam Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia* (lihat lebih lanjut Harun Nasution dan Bachtiar Effendy (penyunting), 1987, *Hak-hak Asasi manusia Dalam Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta, hlm. 151-167). Lihat juga dalam J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-prinsip... Op.Cit.*, hlm. 123.

Pemahaman awal tentang "konstitusi" pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma, pengertian "*constitutionnes*" memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para *preator*. Termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat kebiasaan setempat, di samping undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan, dimana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk "*L'Etat General*" di Perancis, bahkan kegandrungan orang Romawi akan "*ordo et unitas*" telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya paham: "Demokrasi Perwakilan" dan "Nasionalisme". Dua paham inilah merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.¹⁷

Pada zaman abad pertengahan, corak konstitusionalismenya bergeser ke arah feodalisme. Sistem feodal ini mengandung suatu pengertian bahwa tanah dikuasai oleh para tuan tanah. Suasana seperti ini dibarengi oleh adanya keyakinan bahwa setiap orang harus mengabdikan pada salah satu tuan tanahnya. Sehingga raja yang semestinya mempunyai status lebih tinggi dari pada tuan tanah, menjadi tidak mendapat tempat.¹⁸

Di Eropa Kontinental, pihak rajalah yang memperoleh kemenangan yaitu ditandai dengan semakin kokohnya absolutisme, khususnya di Perancis,

¹⁷ C.F. Strong, *Modern*, *Op. Cit.*, hlm. 20.

¹⁸ Periksa dalam Koerniatmarto Soetoprawiro, Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *Pro Justitia*, No. 2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 23.

Rusia, Prusia, dan Austria pada abad 15. Gejala ini dimahkotai oleh ucapan "*L'Etat C'est moi*"-nya Louis XIV (1638-1715) dari Perancis.

Lain halnya dengan di Inggris, kaum bangsawanlah yang mendapat kemenangan dan sebagai puncak kemenangannya ditandai dengan pecahnya "*The Glorious Revolution*" (1688). Kemenangan kaum bangsawan dalam revolusi istana ini telah menyebabkan berakhirnya absolutisme di Inggris, serta munculnya parlemen sebagai pemegang kedaulatan. Pada akhirnya, 12 negara koloni Inggris mengeluarkan "*Declarations of Independence*" dan menetapkan konstitusi-konstitusinya sebagai dasar negara yang berdaulat yaitu tepatnya pada tahun 1776. Deklarasi ini merupakan bentuk konkritisasi dari berbagai teori perjanjian.

Perjalanan sejarah berikutnya, pada tahun 1789 meletus revolusi dalam Monarchi Absolutisme di Perancis yang ditandai dengan ketegangan-ketegangan di masyarakat dan terganggunya stabilitas keamanan negara. Sampai pada akhirnya, 20 Juni 1789 "*Estats Generaux*" memproklamkan dirinya "*Constituante*", walaupun baru pada tanggal 14 September 1791 konstitusi pertama di Eropa diterima oleh Louis XVI: Sejak itu, sebagian besar dari negara-negara di dunia, baik monarchi maupun republik, negara kesatuan maupun federal, sama-sama mendasarkan atas suatu konstitusi.¹⁹

Di Perancis muncul sebuah buku yang berjudul "*Du Contract Social*" karya J.J. Rousseau. Dalam buku ini Rousseau mengatakan "manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya", sedangkan hukum merupakan ekspresi

¹⁹ G.J. Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, hlm. 26.

dari kehendak umum (rakyat). Tesis Rousseau ini sangat menjiwai "*De Declaration des Droit de l'Homme et du Citoyen*", karena deklarasi inilah yang mengilhami pembentukan Konstitusi Perancis (1791) khususnya yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Pada masa inilah awal dari konkritisasi konstitusi dalam arti tertulis (modern) seperti yang ada di Amerika.

Konstitusi model Amerika (yang tertulis) ini kemudian diikuti oleh berbagai konstitusi tertulis di berbagai negara di Eropa. Seperti konstitusi Spanyol (1812), konstitusi di Norwegia (1814), konstitusi di Nederland (1815), konstitusi di Belgia (1831), konstitusi di Italia (1848), konstitusi di Austria (1861), dan konstitusi di Swedia (1866). Sampai pada abad XIX, tinggal Inggris, Hongaria dan Rusia yang belum mempunyai konstitusi secara tertulis.²⁰ Tapi perlu diingat bahwa konstitusi-konstitusi waktu itu belum menjadi hukum dasar yang penting.

Konstitusi sebagai undang-undang dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penring atau sering disebut dengan "Konstitusi Modern", baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya "Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme". Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran Lembaga Legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendukung konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.

²⁰ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 26.

Pada giliran berikutnya, masa Perang Dunia I tahun 1914 telah banyak memberikan dorongan yang dahsyat bagi konstitusionalisme yaitu dengan jalan menghancurkan pemerintahan yang tidak liberal, dan menciptakan negara-negara baru dengan konstitusi yang berasaskan demokrasi dan nasionalisme. Upaya itu dikonkretkan dengan didirikannya Liga Bangsa-Bangsa untuk perdamaian dunia. Tiga tahun kemudian muncul reaksi keras melawan konstitusionalisme politik yang ditandai dengan Revolusi Rusia (1917), diikuti meletusnya fasisme di Italia, pemberontakan Nazi di Jerman, sampai pada akhirnya meletus Perang Dunia II.²¹

Pengaruh Perang Dunia II terhadap konstitusionalisme politik jauh lebih parah dibandingkan pada masa Perang Dunia I. Sebab kemenangan dari bangsa-bangsa yang berserikat terhadap kekuatan tirani saat itu. Berarti Perang Dunia II telah memberikan kesempatan kedua kalinya kepada bangsa-bangsa untuk menerapkan metode-metode konstitusionalisme terhadap bangunan internasional melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencapai perdamaian dunia yang permanen. Akankah kesempatan ketiga memberikan pekerjaan baru kepada bangsa-bangsa untuk merekonstruksi model negara konstitusionalisme baru pada *era post-modernisme*? Konstitusi modern diharapkan bisa merupakan jaminan bagi pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta faham *welfare state*, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusional. Sebagaimana disinyalir oleh Strong bahwa tujuan pokok dari

²¹ C. F. Strong, *Modern Political...*, *Op. Cit.*, hlm. 53-55.

konstitusi modern adalah: "*to secure social peace and progress, safeguard individual rights and promote national well-being*".

B. Materi Muatan Konstitusi

Hencvan Maarseveen dan Gervander Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul "*Written Constitution*", antara lain mengatakan bahwa : (1) *Constitution as means of forming the state's own political and legal system*; (2) *Constitution as a national document dan as a birth certificate* dan bahkan *as a sign of adulthood and independence*.²²

Kedua ahli hukum tata negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :²³

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

²² Sri Soemantri M., 1996, "Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan", dikutip dari *Jurnal Hukum*, No. 6 Vol. 3, hlm. 4.

²³ Sri Soemantri M., *Prosedur, Op. Cit.*, hlm. 2.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan, bahwa di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.

Dalam kaitan ini, Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. Pertama, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. Kedua, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.

Lebih lanjut Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *"the very minimum, and that minimum to be rule of law"*.²⁴ Wheare tidak menguraikan secara jelas apa yang pokok dari suatu konstitusi. Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dari mana yang tidak perlu pada saat mereka akan merancang suatu undang-undang dasar, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh undang-undang dasar tersebut.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya, menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya

²⁴ K.C. Wheare, *Modern..., Op. Cit.*, hlm. 33-34.

menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:²⁵ Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian, apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

Apabila pendapat Steenbeek di atas kita perbandingkan dengan Strong, secara umum dapat dikatakan, bahwa antara keduanya tidak terdapat perbedaan yang mendasar. Dan apabila perumusan konstitusi, baik dari pakar ilmu politik Inggris dan pakar ilmu hukum tata negara kita kaji, apa yang dikemukakan pada hakikatnya mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara.

Menurut Miriam Budiardjo, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:²⁶

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

²⁵ Sri Soemantri M., *Prosedur.., Op.Cit.*, Hlm. 51.

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar..., Op, Cit.*, hlm. 101.

Apabila kita bandingkan pendapat Steenbeek dengan pendapat Miriam Budiardjo, maka pendapat Miriam lebih luas cakupannya, yakni menyangkut perubahan undang-undang dasar.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. '*Constitutions*' menurut Ivo D. Duchacek, "*identify the sources, purposes; uses and restraints of public power*"²⁷ (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai "*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*" (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

C. Supremasi Konstitusi

Tidak semua negara memberi kedudukan yang lebih tinggi kepada undang-undang dasar daripada undang-undang dalam arti formil. Artinya, tidak semua undang-undang dasar memerlukan persyaratan yang lebih berat untuk

²⁷ Ivo D. Duchacek, "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed.), 1987, *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Blackwell, Oxford, hlm. 142. Yang dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie dalam, *Konstitusi dan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 17.

perubahan atau amandemennya daripada undang-undang biasa. Dalam hal demikian prosedur pembuatan, penyempurnaan, dan perubahan undang-undang dasar adalah sama dengan prosedur pembuatan undang-undang. Jika pengertian ini diterapkan kepada konstitusi dalam arti luas, maka ini berarti konstitusi dalam bentuk apa pun (undang-undang dasar, undang-undang, kebiasaan, konvensi) dapat diubah dengan cara yang sama seperti pembuatan undang-undang biasa. Lord Bryce memberi nama *flexible constitution* kepada konstitusi yang dibuat dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang dan *rigid constitution* kepada konstitusi yang memerlukan persyaratan lebih berat dalam prosedur perubahan.²⁸

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi undang-undang dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, yang terbukti dari cara mengubahnya memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahan pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa.²⁹

²⁸ James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, yang dikutip kembali oleh K.C. Wheare, dalam *Modern Constitutions ...*, *Op.Cit.*, hlm. 63-64.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

Memang pembuatan undang-undang dasar didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip-prinsip dan cita-cita, UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya, adalah *the resultan of a parallelogram of forces-political, economic, and social Which operate at the time of its adoption*. Perbedaan pandangan politik, ekonomi, dan sosial yang mempengaruhi pembentukan UUD, tidak akan terlepas dari perbedaan latar belakang sejarah, kebudayaan serta keyakinan yang hidup dalam masyarakat bangsa tersebut. Menurut Bryce,³⁰ motif politik yang menonjol dalam penyusunan undang-undang dasar adalah:

1. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa.
2. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan.
3. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara.
4. Hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingan sendiri-sendiri.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 88. Lihat juga dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kelima, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm. 65.

Atas dasar hal-hal yang dikemukakan oleh Bryce di atas, dapat disimpulkan bahwa undang-undang dasar dibuat secara sadar sebagai perangkat kaidah fundamental yang mempunyai nilai politik tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi seluruh tata kehidupan negara. Dengan asumsi ini maka bagian-bagian lain dari tata hukum harus sesuai atau tidak berlawanan dengan undang-undang dasar.

Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi, Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. Undang-Undang Dasar merupakan *fundamental law*. Untuk itu Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme "*guarantees of the constitution*."³¹ Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari konstitusi tertulis, atau yang oleh Kelsen disebut konstitusi dalam arti formal, atau konstitusi dalam arti sempit.³²

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:³³ (a) Pengujian oleh badan peradilan

³¹ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, hlm. 124.

³² K.C. Wheare, *Modern...., Op. Cit.*, hlm. 2.

³³ Bagir Manan, 1995, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 3.

(*judicial review*); (b) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (c) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Cappelletti,³⁴ membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) maupun pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial (lazimnya adalah badan politik). Baik pengawasan (secara) politik atau pun pengawasan (secara) yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada (*existing*) atau akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Wewenang menilai tersebut dalam kepustakaan kita disebut sebagai "hak menguji" (*toetsingsrecht*).

Istilah "hak menguji" berbeda dengan "*judicial review*". Kalau kita berbicara mengenai "hak menguji", maka orientasinya ialah ke kontinental Eropa (Belanda), sedangkan "*judicial review*" orientasinya ialah ke Amerika Serikat. Walaupun tujuannya sama, namun dalam perkembangan selanjutnya

³⁴ Mauro Cappelletti, 1979, *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs-Merrill Company Inc., hlm. 19-20.

apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *common law*.

Judicial review atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer- Carrias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi. Tepatnya dikatakan: "...the same inherent duty of courts to ensure that each legal action conforms to a superior law".³⁵

Menurut Maurice Duverger, *judicial control* adalah penting agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum.³⁶

Di beberapa negara yang menganut sistem *civil law* kewenangan ini hanya diberikan kepada satu lembaga tertinggi saja yang dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Oleh karena tata cara pengujian dilakukan hanya oleh satu Mahkamah saja, maka sistem tersebut dikenal dengan nama sistem "sentralisasi", sedangkan metode pengujiannya disebut "*principaliter*".

³⁵ Alan R. Brewer-Cariras, 1989, *Judicial Review in Comparison Law*, Cambridge University Press, hlm. 84. Dikutip kembali oleh Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm. 175.

³⁶ Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 271.

Di beberapa negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkret maka sistem ini disebut sistem "desentralisasi" dan metode pengujiannya disebut "*incidenter*". Atas putusan hakim rendah dapat dimintakan banding sampai ke Pengadilan Tertinggi di negara tersebut (Mahkamah Agung-*Supreme Court*).³⁷

Pengujian konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai undang-undang dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap supreme dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Dalam negara serikat pengujian konstitusional mempunyai arti tambahan yang penting dilihat dari segi keperluan menjamin hak negara bagian. Dalam rangka gagasan trias politika dengan sistem *checks and balances* pengujian konstitusional mempunyai arti lebih memperkuat lagi kedudukan lembaga peradilan sebagai jabatan yang bebas dari pengaruh jabatan eksekutif dan legislatif. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan tingkah laku jabatan legislatif dan jabatan eksekutif atas dasar konstitusi. Hal ini sangat penting artinya dalam rangka menjamin hak asasi dan kebebasan dasar warga negara serta dalam mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang penguasa.

³⁷ Eddy Djunaedi, "*Judicial Review* di Beberapa Negara Suatu Kajian Perbandingan", Ulasan Hukum dalam *Varia Peradilan* No. 172, Januari, 2000, hlm. 102-103.

Berbicara tentang *judicial review* tidak bisa dilepaskan dari kajian terhadap kasus yang sangat terkenal dalam hukum Amerika, yaitu "Marbury versus Madison" (1803), yang mengorbitkan nama John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, dalam kasus ini untuk pertama kalinya Mahkamah Agung menyatakan bahwa Undang-undang Federal sebagai *unconstitutional*. Statement ini erat hubungannya dengan peranan dan keberanian John Marshall dalam memutus kasus tersebut, dengan menyatakan:³⁸

"It is one of the purposes of Written constitution to define and limit the powers of the legislature. The legislature cannot be permitted to pass statutes contrary to a constitution, if the latter is to prevail as superior law. A court avoid choosing between the Constitution and a conflicting statute when both are relevant to a case which the court is asked to decide. Since the Constitution is paramount law, judges have no choice but to prefer it to refuse to give effect to the latter."

Dalam kasus tersebut John Marshall mengemukakan bahwa terdapat dua alternatif yang harus dipilih, yaitu:³⁹

"The constitution is either a superior, paramount law unchangeable by ordinary means, or it is an level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable When the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the constitution is not law if the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts, on the part of the people, to limit a power in its own nature illimitable."

(Konstitusi merupakan hukum yang tertinggi yang tidak dapat diubah oleh badan legislatif dengan cara mengubah undang-undang biasa. Jika alternatif pertama yang diterima maka harus disimpulkan bahwa setiap produk legislatif yang bertentangan dengan konstitusi adalah batal. Tetapi, jika yang kedua dipilih maka konstitusi tertulis yang dibuat

³⁸ Robert K. Carr cs, 1942, *The Supreme Court and Judicial Review*, Holt, Rinehart and Winston, New York, hlm. 481. Lihat dalam Sri Soemantri M., *Hak Menguji...*, *Op.Cit.*, hlm.53-54.

³⁹ Gerald Gunther, 1980, *Constitution Law, Cases and Materials*, 10th edition, The Foundation Press, Inc. Mineola, New York, hlm. 9. Lihat juga dalam Archibald Cox, 1979, *The Role of The Supreme in American Government*, Oxford University Press, hlm. 13.

untuk membatasi kekuasaan yang secara alamiah tidak terbatas, adalah sia-sia.)

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hak menguji merupakan pranata yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar (*fundamental law*) dan hukum derajat tinggi (*supreme law*).⁴⁰ Dari sudut pandang ini, dasar tujuan dari hak menguji adalah melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif.⁴¹ Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk mempertahankan "*supremacy of the constitution*." Jadi hak menguji hanya relevan jika dipenuhi dua syarat: pertama, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum tertinggi. Kedua, konstitusi tertulis itu harus bersifat *rigid*, atau yang hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah undang-undang.⁴²

D. Perubahan Konstitusi

UUD yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. Perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassung anderung*). Inilah prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische*

⁴⁰ Oleh karena UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional, maka Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme "*guarantees of the constitution*." Hans Kelsen, *General Theory ...*, *Loc. Cit.*, hlm, 124.

⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, 1986, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, hlm. 6.

⁴² Allan R Brewer-Carias, *Judicial Review in ...*, *Op. Cit.*, hlm. 1.

rechtsstaat) dan prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang dicita-citakan oleh para pendiri republik kita. Di luar itu, namanya bukan '*rechtsstaat*', melainkan '*machtsstaat*' yang hanya menjadikan pertimbangan 'revolusi politik' sebagai landasan pembenar yang bersifat '*post factum*' terhadap perubahan dan pemberlakuan suatu konstitusi.⁴³

Ada hal-hal prinsip yang harus diperhatikan dalam perubahan UUD. Menurut Bagir Manan,⁴⁴ perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan. Memang benar, penataan kembali UUD 1945 untuk menjamin pelaksanaan konstitusionalisme dan menampung dinamika baru di bidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Tapi, jangan sekali-kali perubahan itu semata-mata dijadikan dasar dan tempat untuk menampung berbagai realitas kekuatan politik yang berbeda dan sedang bersaing dalam MPR. Juga hendaknya berhati-hati dengan cara-cara merumuskan kaidah UUD. Selain harus mudah dipahami (*zakelijk*), juga menghindari kompromi bahasa yang dapat menimbulkan multitafsir yang dapat disalahgunakan di kemudian hari.

Sri Soemantri menegaskan, dalam mengubah UUD harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Misalnya,

⁴³ Jimly Asshiddiqie, 2001, "*Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*", Kuliah Perdana Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 13 September 2001

⁴⁴ Bagir Manan, 1999, "*Perubahan UUD 1945*", Forum Keadilan, No. 30, 31 Oktober 1999, hlm. 45

selama ini UUD terkesan terlalu berorientasi pada eksekutif. Karena itu, ditentukanlah bahwa tujuan dari perubahan UUD adalah untuk membatasi eksekutif. Kemudian apa yang dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif? Itu harus dipikirkan masak-masak. Misalnya, kontrol terhadap eksekutif harus diperkuat. Itu berarti kedudukan legislatif mesti diperkuat. Jadi, kita harus kembali pada alasan dan tujuan dari perubahan itu. Misalnya tujuannya adalah mewujudkan negara demokrasi, maka kita harus berbicara mengenai sistem pemerintahan.⁴⁵

Dalam rapat-rapat Panitia Ad Hoc III (PAH) Badan Pekerja MPR masa sidang 1999 sebelum sampai pada kesepakatan mengenai materi rancangan perubahan UUD 1945, terlebih dahulu disepakati dua hal: kesepakatan untuk langsung melakukan perubahan tanpa menetapkan UUD 1945 terlebih dahulu dan kesepakatan dasar antarfraksi MPR dalam melakukan perubahan UUD.⁴⁶ Fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, tetapi dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem *checks and balances* dan disempurnakannya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Sebagai

⁴⁵ Wawancara Sri Soemantri di Forum Keadilan, No. 14, 8 Juli 2001

⁴⁶ Pada rapat dengar pendapat umum yang diselenggarakan oleh PAH III muncul dua pendapat pakar hukum tata negara. Di satu pihak ada pendapat bahwa sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, terlebih dahulu UUD 1945 harus ditetapkan sesuai ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Sedangkan pihak lain berpendapat tidak perlu menetapkan UUD 1945 tetapi langsung saja melakukan perubahan UUD 1945 dengan berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Berdasarkan masukan tersebut PAH III akhirnya menyepakati langsung melakukan perubahan UUD 1945 karena UUD 1945 telah ditetapkan berlaku dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjutnya, perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR dengan mempergunakan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Lihat dalam MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm.22-23

konsekuensi logis dari kesepakatan itu, perubahan dilakukan terhadap pasal-pasal, bukan terhadap Pembukaan UUD 1945.

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:⁴⁷

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Setelah UUD 1945 hasil perubahan berjalan kurang lebih 5 tahun, eksistensi UUD 1945 kembali dipersoalkan. Konstitusi seakan menjadi “terdakwa” di tengah karut-marutnya kondisi bangsa. Berbagai ketimpangan dan kelemahan desain yang selama ini dikhawatirkan oleh sejumlah kalangan, mulai bermunculan satu demi satu. Benturan kewenangan antar lembaga negara tidak terelakkan, sebagai contoh, misalnya konflik antara Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Persoalan lain, kemunculan berbagai lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak, juga seringkali menimbulkan benturan kewenangan (*overlapping*) diantara lembaga independen atau juga dengan lembaga lainnya, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 25

Kejaksanaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain, karena belum didesain secara jelas dalam ketatanegaraan kita.

Melihat fenomena karut-marutnya implementasi ketatanegaraan di bawah UUD 1945 (Perubahan), setidaknya ada tiga kelompok masyarakat yang berebut pengaruh mengenai eksistensi konstitusi. Kelompok pertama, boleh disebut Komite Nasional Penyelamat Pancasila dan UUD 1945. Di dalam Presidium Komisi Nasional itu terdapat nama KH Abdurrahman, Soetardjo Soerjogoeritno, Amin Aryoso, Ridwan Saidi, dan Tyasno Sudarto yang memimpin Gerakan Revolusi Nurani.⁴⁸ Mereka menilai, diubahnya UUD 1945 menjadi UUD 2002 adalah bentuk intervensi asing yang menyebabkan kehidupan kenegaraan mengarahkan pada individualisme, materialisme, liberalisme sehingga menjauh dari masyarakat yang adil dan makmur. Mereka menuntut supaya kembali saja ke naskah UUD 1945 asli⁴⁹ (sebelum perubahan) bahkan kalau perlu dengan Dekrit.⁵⁰

⁴⁸ Budiman Tanuredjo, “Konstitusi di Tengah Tarikan Kepentingan”, Kompas, 7 Maret 2007

⁴⁹ Menurut Buyung Nasution sikap yang menuntut kembali ke UUD 1945 yang “asli” atau yang “murni dan konsekuen”, ibarat memutar jarum jam sejarah ke belakang, ke zaman Demokrasi Terpimpin (Orde Lama) atau Demokrasi Pancasila (Orde Baru) yang anti demokrasi. Banyak hasil penelitian ilmiah menunjukkan, UUD 1945 memiliki kelemahan atau cacat konseptual bagi pegangan berbangsa dan bernegara. Lihat dalam Adnan Buyung Nasution, “Kembali Ke UUD 45 Antidemokrasi”, Kompas, 10 Juli 2006. Pendapat senada dikemukakan Koalisi Konstitusi Baru. Keinginan kelompok warga yang secara sistematis berkampanye untuk kembali ke UUD 1945 sebelum perubahan harus dilawan. Keinginan kembali ke UUD 1945 sebelum perubahan hanya akan membawa ke zaman dengan sistem pemerintahan otoritarian birokratik lagi. Bahkan ide itu bisa jadi cuma pintu masuk mencapai agenda tersembunyi lain. Lihat “Upaya Kembali ke Konstitusi Lama Harus “Dilawan”, Kompas, 6 Pebruari 2007

⁵⁰ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato sambutan di depan peserta Kursus Singkat Angkatan Ke-14 Lembaga Ketahanan Nasional di Istana Negara tanggal 6 Juli 2006, menyatakan menghormati pemikiran sejumlah pihak yang menginginkan kembali ke UUD 1945 sebelum empat kali diubah. Namun, kalau ada pikiran kembali ke UUD 1945, solusinya bukan dengan Dekrit Presiden. Bertanyalah kepada seluruh rakyat Indonesia dan bagaimana MPR. Lihat “Dekrit Bukan Solusi”, Kompas, 7 Juli 2006

Kelompok kedua, mendorong dilakukannya Perubahan Kelima UUD 1945. Dimotori oleh 128 anggota DPD dan didukung anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa MPR, anggota Fraksi PKS, dan Fraksi PBR. Kelompok ini mengusulkan perubahan Pasal perubahan Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3). Alasan yang diajukan, untuk mengefektifkan posisi DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah, serta dalam rangka meningkatkan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan RI, khususnya dalam mengembangkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara.

Kelompok ketiga, didominasi kekuatan politik mayoritas di DPR, Partai Golkar, PDIP, PPP dan PAN. Mereka menolak ide perubahan UUD 1945. Menurut Wakil Ketua Umum PPP, perubahan konstitusi hanya untuk meningkatkan peran DPD dirasa terlalu cepat dan waktunya tidak tepat. Demikian pula pendapat Sekjen PDIP, perubahan konstitusi hanya menjadi keinginan sekelompok elite politik.

Di luar ketiga kelompok tersebut, ada pula yang mengusulkan restorasi perubahan UUD 1945. Dalam konsep ini, konstitusi dikembalikan pada naskah asli, sementara hasil perubahannya ditempatkan pada bagian tambahan (adendum). Gagasan ini dimunculkan oleh ahli hukum Prof. Dimiyati Hartono dalam bukunya Restorasi Amandemen UUD 1945. Tahapan yang diusulkan Dimiyati, kembali dulu ke naskah asli UUD 1945, kemudian menganalisis hasil perubahan konstitusi mengenai apa yang salah dan mana yang bisa diteruskan, kemudian menyusun hasilnya dalam tata naskah restorasi perubahan UUD 1945 yang lengkap. Dalam naskah itu dimuat naskah Proklamasi 17 Agustus 1945,

Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh, Penjelasan, dan hasil analisis terhadap hasil perubahan yang diformat dalam tambahan.⁵¹

Akhir-akhir ini DPD aktif 'berkampanye' menggalang dukungan agar dilakukan perubahan kembali UUD 1945, khususnya mengenai keberadaan DPD supaya ada penguatan secara kelembagaan. Karena, DPD dalam desain yang sekarang (hasil perubahan UUD 1945) tidak jelas kedudukannya, berkayuh antara sistem dua kamar atukah tiga kamar. Di awal tahun 2008, Pemerintah dan DPR sepakat menyiapkan proses perubahan kelima UUD 1945 secara menyeluruh dengan segera membentuk panitia/komisi nasional. Kesepakatan itu diambil dalam rapat konsultasi di Istana Negara Jakarta, Jumat 25 Januari 2008. Konstitusi baru hasil perubahan tersebut nantinya diharapkan dapat digunakan pemerintahan baru hasil Pemilu 2009.

Usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR untuk membentuk panitia/komisi nasional yang mempersiapkan Perubahan V UUD 1945 memunculkan sikap yang beragam di masyarakat. Sebagian anggota MPR dan Forum Konstitusi kurang sependapat dengan usulan pembentukan panitia/komisi nasional tersebut. Mereka memandang kewenangan membentuk panitia/komisi tersebut ada pada MPR dan bukan domain Presiden.⁵²

Di sisi lain, sebagian anggota DPD dan kalangan ahli hukum tata negara mendukung gagasan Presiden dan DPR tersebut.⁵³ Secara normatif memang kewenangan untuk melakukan perubahan UUD 1945 ada di tangan MPR, sehingga dipandang lebih tepat jika yang membentuk panitia/komisi nasional

⁵¹ Kompas, 6 Maret 2007

⁵² Kompas, 31 Januari 2008

⁵³ Kompas, 1 Pebruari 2008

tersebut adalah MPR. Akan tetapi, usulan perubahan konstitusi tidak harus muncul dari MPR. Setiap warga negara yang memiliki kesadaran dan kepedulian terhadap masa depan bangsa ini berhak untuk mengusulkan perubahan konstitusi, dan selanjutnya dikaji kembali oleh MPR semua usulan yang masuk kepadanya. Semua anggota MPR RI periode 2004-2009 sudah selayaknya segera mengkaji ulang berbagai usulan perubahan yang sudah diwacanakan di masyarakat baik yang diusulkan Komisi Konstitusi, Forum Rektor, DPD, maupun berbagai pihak yang menaruh perhatian terhadap hasil amandemen UUD 1945.⁵⁴

Perubahan UUD 1945 yang pertama sampai dengan keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga telah mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir UUD 1945. Dengan demikian, Perubahan UUD 1945 sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amerika Serikat yang dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sebaiknya, teknik dan prosedur yang diacu oleh ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu haruslah dipahami dalam pengertian model tradisi Eropa, bukan Amerika Serikat.⁵⁵

Sejumlah kalangan masyarakat menilai hasil Perubahan UUD 1945 oleh MPR jauh dari memuaskan. Perubahan konstitusi yang seharusnya dilakukan oleh lembaga independen semacam Komisi Konstitusi, – belajar dari pengalaman negara-negara lain yang sukses melakukan reformasi konstitusi

⁵⁴ Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 36

⁵⁵ Bagir Manan, *Teori..., Op.Cit.*, hlm. 232

(Thailand, Filipina, Afrika Selatan dll.) – tetapi dalam konteks Indonesia, perubahan justru dilakukan oleh lembaga yang seharusnya menjadi obyek dari perubahan. Karena itu menurut Bambang Widjojanto, sejak awal sudah dapat diduga, arah dan substansi perubahan tidak akan mendasar guna mengabdikan secara utuh pada kedaulatan rakyat serta membangun sistem kekuasaan yang demokratis dengan cara membenahi carut-marutnya sistem kekuasaan.⁵⁶

Pentingnya melembagakan proses reformasi konstitusi di luar institusi politik konvensional didasarkan beberapa alasan. Reformasi konstitusi yang terjadi sejalan dengan pergolakan politik akibat transisi dari pemerintahan otoriter, sarat benturan kepentingan politik antara kelompok status quo, yang masih membawa dan mempertahankan semangat otoriter, dengan kelompok reformis yang berusaha menuju ke negara demokratis.⁵⁷

Dalam peta politik demikian menurut Denny Indrayana, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Oleh karena itu, akan lebih baik bila proses reformasi konstitusi diserahkan pada lembaga profesional yang independen dan non partisan sebagaimana Komisi Konstitusi.⁵⁸

⁵⁶ Bambang Widjojanto, 2002, “Komisi Konstitusi, Instrumen untuk Mengatasi Krisis Konstitusional”, dalam Bambang Widjojanto dkk. (Editor), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 198

⁵⁷ Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead (Editor), 1986, *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*

⁵⁸ Bambang Widjojanto dkk. (Editor), *Konstitusi..., Op.Cit.*, hlm. 178

Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie⁵⁹ yang mengatakan, para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkan secara mendalam. Kalaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan oleh anggota Majelis, suasana dan dinamika yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Untuk itu, yang sebaiknya merancang penyusunan kembali naskah akademik Undang-Undang Dasar adalah sebuah Panitia UUD yang dibentuk tersendiri, yang dapat dinamakan Komisi Konstitusi atau Panitia Penyusunan Undang-Undang Dasar.

Kritik tajam juga dilontarkan oleh Mukthie Fadjar⁶⁰, yang mengatakan dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 tersebut ternyata sejak semula MPR memang tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan dengan perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses maupun dalam substansi, dan bahkan secara ekstrim ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu yang menilai MPR telah 'kebablasan' dalam melakukan perubahan terhadap

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, 2001, "*Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*", Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1, No. 4, September-November 2001, Hlm. 10

⁶⁰ A. Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang, hlm. 59-60

UUD 1945 sehingga harus dihentikan, dan yang lain menganggap MPR tidak mampu atau ‘kacau balau’ dalam melakukan perubahan sehingga diharapkan “melempar handuk” menyerahkan tugas perubahan atau bahkan penyusunan konstitusi baru kepada sebuah Komisi Konstitusi yang independen, sedangkan MPR hanya menetapkannya saja.

Hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR tahun 1999-2002 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut, hasil perubahan MPR telah berhasil meletakkan sendi-sendi *checks and balances*, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif, MPR telah berhasil mengubah dengan tegas tentang darimana kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*). MPR yang terdiri anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Sebagai lembaga negara, MPR hanya eksis ketika DPR dan DPD berada dalam sidang gabungan (*joint session*). Inovasi politik dan hukum melalui perubahan UUD 1945 oleh MPR era reformasi juga berkaitan dengan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR merupakan awal dari desakralisasi terhadap keberadaan UUD 1945. Keberhasilan MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan pemutusan mata rantai kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih. Komitmen MPR terhadap perubahan begitu besar tanpa mengabaikan nilai-nilai khusus bangsa Indonesia. Tercapainya kesepakatan nasional tentang Pembukaan UUD 1945, bentuk Negara Kesatuan dan Republik, serta sistem Pemerintahan Presidensiil merupakan bukti komitmen historis Perjanjian Luhur suatu bangsa.

Usulan Presiden dan DPR untuk membentuk panitia/komisi nasional patut didukung karena hasil amandemen yang telah dilakukan MPR periode 1999-2004 masih menyisakan sejumlah persoalan. Untuk itu, berbagai ide penyempurnaan hasil amandemen UUD 1945 patut untuk diapresiasi secara konstruktif. Semoga masa depan Indonesia menjadi lebih baik.

E. Konstitusionalisme dan Konstitusi

Kedudukan, fungsi dan tujuan konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarkhi atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri.

Kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarkhi dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti; individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara.

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur

jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa.

Sementara ini Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar,⁶¹ tetapi mempunyai konstitusi yang secara lengkap memuat aturan-aturan keorganisasian negara berdasarkan perkembangan selama kurang lebih delapan abad. Aturan-aturan konstitusional itu tersebar dalam berbagai undang-undang dan dokumen negara lainnya, hukum adat (*common law*), dan konvensi (*conventions*). Walaupun Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, negara ini merupakan model negara konstitusional tertua yang tumbuh secara evolusi sejak diterbitkannya Magna Charta tahun 1215 yang mewajibkan raja menegakkan hukum sebagai hasil perlawanan bersenjata dan tuntutan dari para bangsawan. Karena itu, negara Inggris menjadi contoh bagi Montesquieu ketika ia mengajarkan teori pemisahan tiga kekuasaan pemerintahan (*trias politica*) yang kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat tahun 1787. Dalam hubungan ini Strong menerangkan, bahwa pemerintah dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislative*

⁶¹ Israel sampai sekarang juga tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar. Undang-Undang dasar di kedua negara itu tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktek ketatanegaraan.

power), kekuasaan pelaksanaan (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*) yang bisa disebut sebagai tiga bagian pemerintahan dan bersama-sama menjelmakan kedaulatan dalam negara modern.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan Konstitusionalisme.

Istilah konstitusionalisme itu sendiri sebenarnya tercipta pada - peralihan abad 18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) di atas undang-undang yang diundangkan sebagai produk badan legislatif. Akan tetapi, sebagai ide dan praktis modern dalam kehidupan kenegaraan modern, apa yang dipahami sebagai konstitusionalisme ini dengan maksud sebenarnya telah dijumpai dalam kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropa Barat pada abad 11 dan 12.

Pada abad-abad itu, sekalipun baru berdaya laku dalam lingkaran kehidupan lokal urban (karena belum berkembang kehidupan kenegaraan pada asas bangsa dan kebangsaan), berbagai konstitusi - sebagian sudah tertulis dalam dokumen-dokumen yang disebut *chartula*, *charta* atau *chartre* (*charter*) dan sebagian lagi tidak - telah dikenal orang. Tanpa menafikkan variasinya, pada dasarnya ide konstitusionalisme yang mantap dalam konstitusi-konstitusi berbagai polis di Eropa Barat itu mengakui kekuasaan pemerintah (misalnya

untuk menarik pajak atau, membuat uang, membentuk bala tentara, membuat perjanjian damai dengan atau menyatakan perang terhadap polis lain); namun dilain pihak kekuasaan itu juga dibatasi oleh berbagai hak konstitusional warga kota (misalnya untuk memilih pejabat kota, untuk mempersenjatai diri, untuk memperoleh jaminan akan kebebasannya sebagai warga kota, dan untuk memperoleh perlindungan oleh proses peradilan yang jujur dan adil).

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan kepada dua esensinya. Esensi pertama, ialah konsep "negara hukum" (atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum *Anglo Saxon* disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua, ialah konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.⁶²

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya "*Constitutional Government and Democracy*",⁶³ konstitusionalisme ialah: "Gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah".

⁶² Soetandyo W., *Hukum...Op.Cit.*, hlm. 405.

⁶³ Carl J. Friedrich, 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaidell Publishing Company, Waltham, Mass, hlm. 49

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Lebih lanjut Friedrich mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Jadi, dalam anggapan ini, Konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*Supremation of Law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.⁶⁴

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Pada tahun 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam Magna Charta. Dalam *Charter of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, Magna Charta di dunia Barat dipandang sebagai permulaan dari gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.

Dalam perkembangan selanjutnya, di Amerika kita saksikan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti adanya *Bill of Rights* yang diproklamlirkan pada tahun 1778 oleh Virginia. Di situ dinyatakan

⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar.., Op. Cit.*, hlm. 97-99.

bahwa sebenarnya setiap manusia diciptakan bebas dengan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas atau dienyahkan. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas hak miliknya oleh penguasa. Semua kekuasaan itu sebenarnya berasal dari rakyat. Akan tetapi karena rakyat insaf jika setiap orang boleh menggunakan hak-haknya sekehendaknya sendiri tentu akan timbul kekacauan, maka rakyat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada penguasa. Kalau rakyat diperlakukan sewenang-wenang, maka berdasarkan teori itu, rakyat berhak pula untuk merampas kembali kekuasaan itu dari penguasa. Anggapan ini dipengaruhi oleh filsafat John Locke tentang teori kontrak sosial.

Dalam suasana perjuangan melawan kolonialisme Inggris, di Amerika kita saksikan juga lahirnya *Declaration of Independence* pada tahun 1776, yang juga merupakan salah satu tulang punggung hak-hak kebebasan individu.

Di Perancis muncul reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, maka timbullah revolusi Perancis pada tahun 1789. Pengaruh positif dari adanya tujuan revolusi tersebut, pada tahun 1789 telah diproklamkan suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*. Dengan sendirinya menunjukkan adanya pembatasan atas kekuasaan raja.

Di negara-negara komunis, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi ganda. Di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis dan merupakan pencatatan formil dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di

pihak lain, Undang-Undang Dasar memberikan rangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya:

Seperti kata Andrei Y. Vyshinsky,⁶⁵ bahwa Undang-Undang Dasar Soviet menggambarkan perkembangan historis yang telah dijalani oleh negara Soviet. Sekaligus Undang-Undang Dasar itu memberikan dasar hukum untuk perkembangan kehidupan kenegaraan selanjutnya. Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang Dasar komunis mengikuti perkembangan ke arah terbentuknya masyarakat komunis dan diganti setiap kali dicapainya suatu tahap yang lebih maju. Oleh karena itu, adalah sukar untuk mengerti isi dan karakteristik Undang-Undang Dasar negara komunis tanpa didahului dengan suatu analisa historis dari perkembangan yang telah dicapai ke arah terciptanya masyarakat komunis di dalam negara yang bersangkutan.

Dapat dibedakan dua tahap yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar. Tahap pertama ialah, berhasilnya perebutan kekuasaan oleh golongan komunis dan diselenggarakannya diktatur proletariat. Tahap ini di Rusia tercermin dalam UUD 1918, sedangkan di negara-negara Eropa Timur hal ini terjadi sesudah Perang Dunia II. Pada tahap ini Undang-Undang Dasar dengan jelas menunjukkan sifat kekerasan dalam rangka menghancurkan masyarakat lama serta membangun masyarakat baru di atas runtuhnya masyarakat lama. Tahap kedua ialah, yang dinamakan tercapainya kemenangan sosialisme dan dimulainya pembangunan masyarakat komunis. Di Uni Soviet tahap ini tercapai

⁶⁵ Andrei Y. Vyshinsky, 1961, *The Law of Soviet State*; Translated from the Russian by Rugh W. Bab, The Macmillan Company, New York, dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Ibid.*

dalam tahun 1936 dan tercermin dalam UUD 1936. Di negara-negara komunis Eropa Timur tahap ini umumnya dicapai dalam dekade enam puluhan.

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal:⁶⁶ (1) Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya; (2) Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan dalam arti isi mengandung arti, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara, dalam hal ini pemerintah, masih mendapat pengawasan dari lembaga/ permusyawaratan rakyat.

Pembatasan dalam arti kedua adalah pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan. Hal ini berkenaan dengan masa jabatan masing-masing lembaga negara atau pejabatnya dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam waktu-waktu yang telah ditentukan harus dilakukan penggantian atau pembaharuan si pejabat.

Secara spesifik C.F. Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam negara, yakni: "*Are to limit the arbitrary action of the*

⁶⁶ Padmo Wahjono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

*government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power".*⁶⁷ Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya "*Political Power and the Governmental Process*", bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan:⁶⁸ (1) Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; (2) Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Antara sejarah konstitusi, pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, fungsi dan tujuan konstitusi, harus difahami secara holistik. Karena pada saat seseorang berbicara tentang konstitusi, pada dasarnya ia berusaha mengetahui sistem pemerintahan/sistem politik suatu negara yang pada umumnya dapat dilihat dalam hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga negara, dan batasan-batasannya, sekaligus jaminan atas hak asasi manusia dan hak asasi sebagai warga negara. Sehingga belumlah cukup bagi orang yang ingin memahami konstitusi hanya dengan menghafalkan pengertiannya tanpa mengetahui latar belakang historis lahirnya sebuah konstitusi dalam suatu negara.

⁶⁷ C. F. Strong, *Modern Political.... Op.Cit.*, hlm. 11.

⁶⁸ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi...., Op. Cit.*, hlm. 31.

Oleh sebab itu, konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip di atas, "*constitutionalism is an institutionalized of effective, regularized restraints upon governmental action*". Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.⁶⁹ Kata kuncinya adalah konsensus atau '*generale agreement*'. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:⁷⁰

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the generale goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang '*the rule of law*' sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

⁶⁹ William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, 3th edition, Van Nostrand Company, New Jersey, Ont. 9, dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, dalam *Konstitusi...., Op.Cit.*, hlm. 21.

⁷⁰ *Ibid.*

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau '*staatsidee*' (cita negara) yang berfungsi sebagai '*filosofische grondslag*' dan '*common platforms*' atau '*kalimatun sawa*' di antara sesama warga masyarakat dalam konteks bernegara.

Kesepakatan kedua, adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas '*rule of the game*' yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah '*the rule of law*' yang dipelopori oleh AN. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan.

Istilah "*The Rule of Law*" jelas berbeda dari istilah "*The Rule by Law*". Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat '*instrumentalis*' atau 'alat', sedangkan kepemimpinan tetap berada ditangan orang atau manusia, yaitu "*The Rule of Man by Law*". Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem

yang dipuncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal istilah '*constitutional state*' yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang 'mati', hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.

Kesepakatan ketiga, adalah berkenaan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan, keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah dalam waktu dekat. Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang dapat lebih mudah diubah. Oleh karena itu, mekanisme

perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan undang-undang dasar tidak boleh menyebabkan undang-undang dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.⁷¹

Permasalahan yang timbul dalam kehidupan kenegaraan di negeri-negeri berkembang - seperti misalnya Indonesia yang bisa dijadikan contoh-berawal dari kenyataan bahwa negara-negara di negeri-negeri bekas jajahan yang tengah berkembang ini bersedia menata institusi-institusi ketatanegaraan berdasarkan konstitusi. Konstitusi yang mereka kenal dari negara-negara bekas penjajah yang mewarisi tradisi hukum Barat itu, namun gagal mewarisi dan menerima tanpa reserve ide dasar konstitusionalismenya mengenai supremasi hukum, keterbatasan kekuasaan negara dan jaminan hak-hak sipil rakyat atas kebebasan asasinya. Di sini yang terjadi bukanlah *receptio in complexu* melainkan penerimaan konsep negara dan hukum ketatanegaraan Barat secara terpenggal. Konstruksi-konstruksi dan norma-norma positifnya dimengerti dan diterima, tapi ide dan makna dasarnya terlepas dan tak tertangkap.⁷²

Konstitusi tatkala dimengerti sebagai bagian dari konfigurasi konstitusionalisme yang total, pada hakikatnya adalah sebuah kontrak. Setiap kontrak itu berfungsi menjamin hak-hak kedua belah pihak dalam ihwal sebagaimana telah mereka sepakati: hak-hak dan kewenangan-kewenangan

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 22-23.

⁷² Soetandyo W., *Hukum...., Op. Cit.*, hlm. 406.

politik penyelenggara negara dan hak-hak kebebasan warga masyarakat sipil. Kontrak itu pun selalu mengandung klausula tentang mekanisme serta prosedur yang dapat ditempuh tatkala salah satu pihak patut disangka mengabaikan kewajibannya untuk menghormati hak-hak pihak lain, dan dengan demikian juga boleh disangka telah melanggar hak-hak pihak lain. Kontrak pun di sini-juga dalam kontrak-kontrak sosial yang menjadi salah satu ide dasar konstitusionalisme - selalu tegak dan dipatuhi; bukan saja oleh antisipasi-antisipasi tentang pasti efeknya mekanisme pemulihan hak, akan tetapi juga oleh berlakunya asas moral *pacta sunt servanda* yang selayaknya diinsyafi dan dijunjung tinggi oleh kedua belah pihak.

BAB III
HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)
DENGAN PRESIDEN

A. Lembaga Perwakilan Rakyat

Secara umum, struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).¹ Praktik unikameral dan bikameral tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.² Kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.³ Penerapan sistem bikameral, misalnya, dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan.⁴ Perbedaan latar belakang sejarah atau tujuan yang hendak dicapai menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi sistem perwakilan rakyat pada suatu negara.

Di Inggris, misalnya, sistem bikameral terdiri dari Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Commons*). Menurut Irving Stevens, pada awalnya Majelis Tinggi merupakan anggota dewan raja (*the*

¹ John A. Jacobson, 1998, *An Introduction to Political Science*, West/Wadsworth, Belmont CA, Washington, hlm. 42

² Bagir Manan, 2003b, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, hlm. 13

³ Bivitri Susanti (*et.al*), 2000, *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm. 24

⁴ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 9

king's council) yang berasal dari petinggi militer dan penasihat lainnya yang dipercayai raja. Kemudian, demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru (kelas menengah) memunculkan gagasan untuk menyeimbangkan lembaga perwakilan rakyat yang dapat merepresentasikan rakyat secara lebih luas. Gagasan itu mendorong munculnya “kamar kedua” yang disebut dengan Majelis Rendah.⁵

Berbeda dengan Inggris, sistem bikameral di Amerika Serikat (AS) terdiri dari *Senate* (senat) sebagai Majelis Tinggi dan *House of Representatives* (DPR) sebagai Majelis Rendah. Berdasarkan sejarah ketatanegaraan AS, pilihan pada sistem bikameral adalah merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. Senat mewakili negara bagian (*state*) dengan jumlah yang sama, yaitu dua orang untuk setiap negara bagian. Sementara itu, anggota DPR ditentukan berdasarkan jumlah penduduk.

Di Indonesia, sistem bikameral bukan hanya perdebatan yang muncul selama era Reformasi. Jauh hari sebelumnya, ketika berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949, sistem bikameral sudah “disepakati” menjadi model sistem perwakilan Indonesia. Dalam Bab III Ketentuan Umum KRIS 1949 disebutkan bahwa Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat. Sebagai Majelis Tinggi, berdasarkan Pasal 80 KRIS, Senat mewakili daerah-daerah bagian dengan jumlah yang sama, yaitu dua orang untuk setiap negara bagian. Sementara itu,

⁵ Inter-Parliamentary Union, 1986, *Parliament of the World, A Comparative Reference Compendium*, Second Edition, Vol. I, Gower Publishing Company Limited, England, dan Irving Stevens, 1996, *Constitutional and Administrative Law*, Edisi Ketiga, Pitman Publishing, London

sebagai Majelis Rendah, DPR mewakili seluruh rakyat Indonesia yang terdiri dari 150 anggota.

Meskipun negara RIS hanya berumur sekitar delapan bulan, pada tanggal 17 Agustus 1950 negara serikat dibubarkan dan KRIS 1949 diganti dengan UUD Sementara 1950, dukungan terhadap sistem bikameral belum punah. Buktinya, dalam upaya membuat konstitusi baru yang dilakukan oleh Konstituante (1956-1959), sistem bikameral tetap menjadi salah satu opsi bentuk lembaga perwakilan rakyat.⁶ Sayangnya, usaha Konstituante tidak dapat diselesaikan secara tuntas karena *Constitutional Assembly* yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilihan Umum Tahun 1955 dibubarkan Presiden Soekarno sebelum masa tugasnya berakhir.

Gagasan sistem bikameral yang mengalami “mati suri” sekitar empat dasawarsa kembali menemukan momentum seiring dengan kuatnya desakan untuk melakukan “reformasi total” terhadap UUD 1945 pada awal era Reformasi. Buktinya, Sidang Tahunan MPR 2001 berhasil mencapai kesepakatan mendasar untuk membentuk “kamar kedua” setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat dengan sebutan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil

⁶ Kevin Evans, 2002, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto *et.al (edit.)*, *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, hlm. 72

yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.⁷

Sejalan dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.⁸

⁷ Ramlan Surbakti, 2002, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 35

⁸ Bagir Manan, (2003b), *Loc.Cit.*

Meskipun tidak menyebut secara eksplisit, kedua pendapat di atas menghendaki sistem bikameral dengan kewenangan yang relatif berimbang antara kedua kamar/majelis di lembaga perwakilan rakyat (*strong bicameralism*), bukan *soft bicameralism* yang menjadikan satu kamar atau majelis mempunyai kekuatan lebih ketimbang yang lainnya. Biasanya, dengan *strong bicameralism*, mekanisme *checks and balances* di antara kedua kamar/majelis dapat berjalan lebih seimbang. Terkait dengan hal ini, Jimly Asshiddiqie menambahkan, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.⁹ Bahkan menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.¹⁰

Bagaimana semua gagasan di atas diletakkan dalam hasil perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, terutama dalam penataan lembaga perwakilan rakyat? Pertanyaan ini menjadi sangat penting karena amandemen UUD 1945 membawa implikasi yang sangat luas terhadap semua lembaga

⁹ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 61

¹⁰ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya, hlm. 44

negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat tambahan ‘darah baru’ yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangan dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara semua itu, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling banyak mengalami perubahan dan penataan.

Khusus bagi lembaga perwakilan rakyat, perubahan sudah dimulai sejak Amandemen Pertama pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1999. Amandemen Pertama “berhasil” mengurangi secara mendasar kekuasaan presiden dan menambah kekuasaan DPR secara berarti dalam praktik ketatanegaraan. Kemudian, Amandemen Kedua semakin mengukuhkan penguatan peran DPR. Selanjutnya, Amandemen Ketiga melakukan penataan lembaga perwakilan rakyat dari sistem unikameral (dengan supremasi MPR) menuju sistem bikameral. Terakhir, Amandemen Keempat dilakukan untuk melengkapi bagian-bagian yang masih “menggantung” dalam tiga perubahan sebelumnya, termasuk penataan komposisi MPR.

Perubahan-perubahan mendasar itu memunculkan pertanyaan, benarkah semua itu mengganti sistem unikameral (dengan supremasi MPR) menjadi sistem bikameral? Pertanyaan ini sangat terkait dengan berbagai kritik terhadap lembaga perwakilan rakyat pasca-amandemen UUD 1945. Misalnya,

penataan lembaga perwakilan rakyat belum akan mampu mewujudkan mekanisme *checks and balances* karena perubahan yang dilakukan hanya menggeser pendulum dari supremasi MPR menjadi supremasi DPR.¹¹ Lebih dari itu, rumusan UUD 1945 yang baru sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar.¹² Bahkan, dengan adanya keanggotaan dan kewenangan tersendiri MPR dalam UUD 1945, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia.¹³

Semua kritik yang muncul terhadap lembaga perwakilan rakyat pasca-amandemen UUD 1945 sangat mendasar dan masuk akal. Alasannya, salah satu tujuan utama perubahan UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antarlembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja. Apalagi, *the central goal of a constitution is to create the precondition for well-functioning democratic order*.¹⁴ Dengan terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin diwujudkan.

¹¹ Saldi Isra, 2003, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, dalam Jurnal *UNISIA*, No. 49/XXVIII, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 15

¹² Bagir Manan, 2003a, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, hlm. 43

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, hlm. 21. Baca juga, Bivitri Susanti, 2003, *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan*, dalam Jurnal *Ilmu Pemerintahan*, Edisi 20, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MAPI) Jakarta, dan M. Fajrul Falaakh, 2002, *Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)*, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (edit.), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Koalisi Konstitusi Baru dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 36

¹⁴ Cass R. Sunstein, 2001, *Designing Democracy, What Constitution Do*, Oxford University Press, New York, hlm. 25

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Di bawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk DPR. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willens des staatsvolkes*). Sementara itu, DPR yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, dinyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggung jawaban presiden. Meskipun disebutkan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, dalam perjalannya, keberadaan DPR lebih merupakan alat legitimasi presiden. Fungsi-fungsi konstitusional (legislasi, pengawasan, dan anggaran) DPR dapat dikatakan lumpuh total.

Setelah amandemen, DPR mengalami perubahan, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, maka setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR. Pergeseran pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari *presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*, menjadi *presiden berhak mengajukan rancangan kepada DPR*. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan

undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Kemudian, perubahan Pasal 5 Ayat (1) diikuti dengan mengamandemen Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; dan (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, Amanademen Kedua UUD 1945 juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkuat posisi DPR. Ketentuan itu dirumuskan dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat

serta hak imunitas; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Tidak hanya dalam proses legislasi, hasil amandemen menempatkan DPR sebagai lembaga penentu kata-putus dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap beberapa agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain; (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; (4) pengangkatan Hakim Agung; (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Di samping itu, beberapa agenda kenegaraan juga “pertimbangan” DPR, seperti: (1) pengangkatan Duta; (2) menerima penempatan duta negara lain; dan (3) pemberian amnesti dan abolisi. Kekuasaan DPR bertambah komplis dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti (1) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan, menentukan tiga dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi, dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum. Catatan ini akan bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).

Posisi DPR dalam UUD 1945 memunculkan pertanyaan lain yang tidak kalah pentingnya, bagaimana dengan kewenangan DPD sebagai kamar

kedua di lembaga perwakilan rakyat? Secara jujur harus diakui, keberhasilan membentuk kamar kedua di lembaga perwakilan rakyat dengan sebutan DPD dalam Sidang Tahunan MPR 2001 tidak terjadi seperti membalik telapak tangan. Selama pembahasan berkembang kontroversi yang mengemuka yaitu adanya kekhawatiran bahwa eksistensi DPD akan memporakporandakan bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Disinyalir, keberadaan DPD akan mengurangi efektifitas kebijakan pusat terhadap daerah. Ujung-ujungnya, DPD dituding mengusung semangat federasi yang sangat bertentangan dengan negara kesatuan.¹⁵ Padahal, seperti disebutkan pada bagian terdahulu, tidak ada hubungan antara sistem bikameral dengan bentuk federalisme.

Meskipun mengundang kontroversi, kehadiran DPD sudah tidak terhindari lagi. Bahkan, lembaga baru ini diatur dalam ketentuan yang sama sekali baru, yaitu Bab VIIA tentang DPD. Eksistensi DPD dinyatakan dalam Pasal 22C UUD 1945, yaitu (1) anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, (2) anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; dan (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Berkenaan dengan kewenangan, DPD (1) dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,

¹⁵ Bima Arya Sugiarto, 2002, *Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi*, dalam *Jurnal Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2, Jakarta

hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; dan (3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kalau kewenangan DPR dan DPD diletakkan dalam gagasan menciptakan bikameral dengan kewenangan yang relatif seimbang, maka dapat dikatakan bahwa sistem bikameral Indonesia dibangun dalam model *soft bicameralism*. Padahal, dari perkembangan pemikiran selama berlangsungnya Amandemen UUD 1945 bahwa penataan lembaga perwakilan rakyat diletakkan dalam model *strong bicameralism* yaitu dengan memberikan kewenangan yang relatif berimbang antara DPR dan DPD. Semua ini bertujuan agar mekanisme *checks and balances* dapat berjalan relatif seimbang antara DPR

dan DPD. Beberapa penjelasan berikut dapat membuktikan superioritas DPR atas DPD.

Pertama, dalam fungsi legislasi. Perubahan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 dari *tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR* menjadi *DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang* dan penambahan Pasal 20A Ayat (1) bahwa *DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan* tidak saja berakibat pada melemahkan fungsi legislasi presiden tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Oleh karena itu, ruang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang.

Banyak pendapat mengatakan, perubahan Pasal 20 Ayat (1) dan kehadiran Pasal 20A Ayat (1) memberi garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR.¹⁶

Padahal, dalam lembaga perwakilan rakyat bikameral, kalau tidak berhak

¹⁶ Saldi Isra, 2004, *Lembaga Legislatif Pasca-Amandemen UUD 1945*, Sumbangan Tulisan dalam Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Loc.cit*; Agus Heryadi, *Bikameral Setengah Hati*, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (Edit.), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan dan Koalisi untuk Konstitusi Baru, Jakarta; dan Denny Indrayana 2002, *Ancaman Tirani DPR*, dalam *Kompas*, 2 September, Jakarta

mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi berhak untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (veto) rancangan undang-undang dari Majelis rendah. Sekiranya hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak menunda pengesahan (rancangan, *penulis*) undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Hak menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan jika Majelis Tinggi jika tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang.¹⁷

Di banyak negara yang memakai sistem bikameral, lembaga semacam DPD (*senate atau upper house*) diberikan kewenangan yang besar untuk mengimbangi posisi DPR (*house of representative*). Misalnya di Australia, paling tidak, senat mempunyai dua fungsi utama. *Pertama*, meneliti ulang setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Rendah, yaitu *House of Representatives* (DPR). Dan, *kedua*, melalui *three-fold committee system*¹⁸ mempunyai kekuasaan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam fungsi legislasi, senat mempunyai kekuasaan yang sama dengan DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang. Bahkan, setiap anggota senat berhak mengajukan suatu rancangan undang-undang.¹⁹

Kedua, dalam fungsi anggaran. Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *...memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara*. Sama dengan

¹⁷ Kevin Evans, 2002, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto *et.al* (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, hlm. 12

¹⁸ Amzulia Rifai, 1994, *Pengantar Konstitusi Australia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 29

¹⁹ *Ibid*

fungsi legislasi, dalam fungsi anggaran DPD juga mempunyai fungsi anggaran yang sangat terbatas yaitu terbatas pada memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pembahasan rancangan undang-undang APBN. Padahal, pertimbangan hanyalah sebagian kecil saja penggunaan hak dalam fungsi anggaran. Semestinya, DPD diberi kewenangan untuk mengusulkan, mempertimbangkan, mengubah, dan menetapkan anggaran seperti DPR. Menurut Kevin Evans, kalau kesempatan itu tidak ada, Majelis Tinggi seharusnya diberi hak menunda persetujuan rancangan APBN.²⁰

Ketiga, fungsi pengawasan. Tidak berbeda dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, dalam fungsi pengawasan pun DPD mempunyai kewenangan yang sangat terbatas.²¹ Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (e) pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, (f) pajak, (g) pendidikan, dan (h) agama. Kemudian, hasil itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam

²⁰ Kevin Evans, 2002, *Loc. Cit*,

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 19

menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan ini akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian sulit membantah sinyalemen bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam lembaga perwakilan rakyat.

Di samping itu, munculnya rumusan “reaktif” Pasal 7C yang menyatakan bahwa *Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR*. Sulit dibantah, Pasal 7C muncul sebagai reaksi terhadap sikap mantan Presiden Abdurrahman Wahid yang pernah berupaya untuk membubarkan DPR. Dalam konteks kebutuhan praktik ketatanegaraan ke depan, rumusan ini menjadi tidak masuk akal dengan adanya pilihan untuk tetap mempertahankan sistem presidensiil. Di samping itu, rumusan Pasal 7C dapat menimbulkan pertanyaan mendasar lainnya yaitu mengapa yang dilarang untuk dibekukan dan/atau dibubarkan hanya DPR? Lalu, apakah DPD boleh dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden?

Ketidakseimbangan antara DPD dan DPR juga dapat dicermati dalam proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden di tengah masa jabatannya (*impeachment*). Berdasarkan Pasal 7B Ayat (1) sampai Ayat (6) UUD 1945, usul pemberhentian dapat diajukan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR apabila presiden dan wakil presiden tidak lagi memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7A UUD 1945. Kalau Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR, maka

MPR akan menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR. Untuk itu, Pasal 7B Ayat (7) UUD 1945 menentukan, keputusan MPR atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

Kalau ditelaah ketentuan kuorum yang dalam proses *impeachment* di MPR, peran DPD dapat diabaikan. Saat ini jumlah anggota DPR 550 orang dan anggota DPD 128 orang. Berarti anggota MPR berjumlah 678 orang. Menurut Refly Harun, *impeachment* dapat dilakukan tanpa melibatkan DPD karena jumlah anggota DPR yang 550 orang sudah lebih dari $\frac{3}{4}$ jumlah anggota MPR hanya berjumlah 508 orang. Hal yang sama juga berlaku dalam proses perubahan UUD 1945.²² Celakanya, menurut Refly Harun lagi, konstitusi menyatakan bahwa bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Artinya, kehadiran DPD dalam MPR tidak bersifat kelembagaan, melainkan perseorangan. Seandainya interpretasi konstitusi dipaksakan bahwa MPR ada apabila ada anggota DPR dan DPD yang hadir sekaligus, tanpa kehadiran anggota DPD maka forum MPR tidak absah, cukup bagi DPR untuk seorang saja anggota DPD agar forum MPR menjadi sah.²³

Mencermati penataan lembaga perwakilan rakyat di atas, ada beberapa poin penting yang dapat dikemukakan.

²² Refly Harun, 2004, *Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah*, dalam *Koran Tempo*, 18 April, Jakarta. Lihat juga, <http://www.korantempo.com/news/2004/5/18/Opini/48.html>

²³ *Ibid*

Pertama, perubahan UUD 1945, baik langsung maupun tidak langsung, mendorong DPR menjadi lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kondisi seperti itu, kalau pada awalnya ada anggapan bahwa perubahan UUD 1945 menggeser paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*, melihat pergeseran yang terjadi, anggapan itu tidak sepenuhnya benar. Yang terjadi sesungguhnya adalah DPR *heavy* karena kehadiran DPD hanya sebagai pelengkap penderita dalam lembaga perwakilan rakyat. Besar kemungkinan, dalam praktik ketatanegaraan ke depan akan muncul *concentration of power and responsibility upon the DPR*, seperti kekuasaan Presiden di bawah UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen.

Kedua, melihat kewenangan dan tata cara pengisian anggota DPD, hasil perubahan mempunyai sikap mendua. Pada salah satu sisi, dengan kewenangan DPD yang begitu lemah terhadap DPR, perubahan UUD 1945 telah melahirkan *soft bicameralism*. Sementara di sisi lain, dengan cara pengisian keanggotaan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, tersirat ada keinginan untuk menghadirkan *strong bicameralism*. Bahkan, karena setiap provinsi hanya diwakili oleh empat orang, pengisian keanggotaan DPD hampir dapat dipastikan lebih berat dibandingkan dengan pengisian keanggotaan DPR.

Ketiga, melihat rumusan yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen, sulit untuk mengatakan bahwa MPR merupakan sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dengan DPD. Dalam pandangan Bagir Manan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena

susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri. Dengan demikian, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat ke dalam sistem trikameral.

B. Hubungan DPR dengan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Berkaitan dengan sistem presidensiil yang berlaku di Indonesia, maka proses penyiapan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah (Presiden) saat ini dilakukan menurut Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, yang ditetapkan pada tanggal 14 November 2005. Tata cara mempersiapkan undang-undang yang berasal dari pemerintah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, penyusunan rancangan undang-undang dilakukan pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan rancangan undang-undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari presiden, dan

secara berkala pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang tersebut kepada presiden.

Sedangkan menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun rancangan undang-undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang yang akan diajukan. Penjelasan mengenai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang tersebut meliputi:

- a. urgensi dan tujuan pengaturan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Keadaan tertentu untuk mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) tersebut adalah:

- a. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
- b. Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- c. Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
- d. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
- e. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan Menteri.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, konsepsi dan materi rancangan undang-undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Dalam menyusun rancangan undang-undang, pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang yang merumuskan antara lain tentang dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Pedoman penyusunan Naskah Akademik tersebut akan diatur dalam Peraturan Menteri.²⁴

a. Penyusunan Undang-Undang berdasarkan Prolegnas

Pada penyusunan rancangan undang-undang yang dilakukan berdasarkan Prolegnas, pemrakarsa akan membentuk Panitia Antardepartemen yang akan dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa dan anggotanya terdiri atas unsur departemen dan lembaga pemerintah non departemen yang terkait

²⁴ Pasal 5 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

dengan substansi rancangan undang-undang. Panitia antardepartemen tersebut dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam rangka pembentukan Panitia Antardepartemen, pemrakarsa akan mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menteri atau pimpinan lembaga terkait. Surat permintaan tersebut disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Menteri atau lembaga terkait dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan tersebut akan mengirimkan nama pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan dalam rancangan undang-undang. Penetapan pembentukan Panitia Antardepartemen dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal surat permintaan tersebut diajukan.

Dalam Panitia Antardepartemen, keikutsertaan wakil dari departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan bertugas untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan.²⁶

²⁵ Pasal 6 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

²⁶ Pasal 8 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris Panitia Antardepartemen.

Pembahasan oleh Panitia Antardepartemen dititikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai obyek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan. Kegiatan perancangan antara lain meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa. Hasil perancangan disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati. Pejabat, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan sebagai anggota Panitia Antardepartemen wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan penyusunan rancangan undang-undang, dan/atau permasalahan yang dihadapi. Dalam pembahasan rancangan undang-undang di Panitia Antardepartemen, pemrakarsa dapat mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang social, politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhannya.²⁷

²⁷ Pasal 10 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

Selama pembahasan rancangan undang-undang oleh Panitia Antardepartemen, Ketua Panitia Antardepartemen berkewajiban untuk melaporkan perkembangan penyusunan rancangan undang-undangan dan atau permasalahan yang dihadapi kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan.²⁸

Apabila pembahasan telah selesai, Ketua Panitia Antardepartemen menyampaikan perumusan terakhir rancangan undang-undang kepada pemrakarsa, disertai penjelasan secukupnya.²⁹ Sebelum pemrakarsa menyerahkan rancangan undang-undang kepada menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait, pemrakarsa dapat menyebarluaskan rancangan undang-undang yang hasilnya dapat dipakai oleh Panitia Antardepartemen untuk penyempurnaan rancangan undang-undang.³⁰

Setelah itu, pemrakarsa menyampaikan rancangan undang-undang tersebut kepada menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan, terutama pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan, dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak rancangan undang-undang diterima.³¹

Dalam hal pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan tersebut, maka pemrakarsa bersama menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga

²⁸ Pasal 11 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

²⁹ Pasal 12 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³⁰ Pasal 13 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³¹ Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

yang terkait yang bersangkutan. Apabila upaya penyelesaian tersebut tidak berhasil, menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada presiden untuk mendapatkan keputusan.³²

Apabila rancangan undnag-undang tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perundang-undangan, pemrakarsa mengajukan rancangan undang-undang tersebut kepada presiden untuk menyampaikannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada menteri.³³

Apabila presiden berpendapat bahwa rancangan undang-undang itu masih mengandung permasalahan, presiden akan menugaskan menteri dan pemrakarsa untuk mengkoordinasikan dan menyempurnakan kembali rancangan undang-undang tersebut dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penugasan pemrakarsa menyampaikan kepada presiden, dan tembusan kepada menteri.³⁴

b. Penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas

Apabila rancangan undang-undang tersebut diajukan di luar Prolegnas, maka untuk penyusunan konsepsi rancangan undang-undang tersebut pemrakarsa wajib menkonsultasikannya kepada menteri, dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi rancangan undang-undang.³⁵

³² Pasal 16 dan Pasal 17 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³³ Pasal 19 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³⁴ Pasal 20 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³⁵ Pasal 21 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

Selanjutnya, menteri akan mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Apabila perlu, koordinasi tersebut dapat juga melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi di bidang social, politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai kebutuhan dalam penyusunan rancangan undang-undang.³⁶

Dalam hal koordinasi tersebut tidak menghasilkan keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi rancangan undang-undang, menteri dan pemrakarsa melaporkannya kepada presiden disertai penjelasan mengenai perbedaan pendapat dan perbedaan pandangan yang ada untuk memperoleh keputusan dan arahan, yang sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan rancangan undang-undang.³⁷

Sesuai dengan Pasal 24 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam hal koordinasi tersebut telah menghasilkan keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi, pemrakarsa menyampaikan konsepsi rancangan undang-undang kepada presiden dengan tembusan kepada menteri agar mendapat persetujuan. Berdasarkan persetujuan yang diberikan oleh presiden, maka pemrakarsa akan membentuk Panitia Antardepartemen, yang tata cara pembentukannya sesuai

³⁶ Pasal 22 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

³⁷ Pasal 23 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

dengan Pasal 6 sampai dengan Pasal 20 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005.

2. Penyampaian Rancangan Undang-Undang Kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Terhadap suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh presiden, selanjutnya akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan.³⁸

Sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, Menteri Sekretaris Negara akan menyiapkan Surat Presiden kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyampaikan rancangan undang-undang disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai rancangan undang-undang tersebut. Surat Presiden tersebut antara lain memuat tentang:

- a. menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. sifat penyelesaian rancangan undang-undang yang dikehendaki; dan
- c. cara penanganan atau pembahasannya.

Keterangan pemerintah tersebut disiapkan oleh Pemrakarsa, yang antara lain memuat:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan

³⁸ Pasal 25 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

d. jangkauan serta arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan undang-undang.

Surat Presiden tersebut ditembuskan kepada Wakil Presiden, para menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden/pemrakarsa, dan menteri. Untuk pembahasan rancangan undang-undang tersebut, pemrakarsa memperbanyak rancangan undang-undang dalam jumlah yang diperlukan.

Dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat, menteri yang ditugasi oleh presiden wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan. Apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah rancangan undang-undang, menteri yang ditugasi mewakili presiden wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan.³⁹

Pendapat akhir pemerintah dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan oleh menteri yang ditugasi mewakili presiden, setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada presiden.⁴⁰

Menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a segera melaporkan Rancangan Undang-Undang yang telah

³⁹ Pasal 27 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

⁴⁰ Pasal 28 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

mendapat atau tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden.⁴¹

Menurut ketentuan Pasal 30 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

Dalam tingkat pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, setiap rancangan undang-undang (baik yang berasal dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 136, Pasal 137 dan Pasal 138.

Berdasarkan Pasal 136 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

1. Pembicaraan Tingkat I, yang dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus
2. Pembicaraan Tingkat II, yang dilakukan dalam Rapat Paripurna.

⁴¹ Pasal 29 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005

Selain itu, sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II, diadakan Rapat Fraksi.

1. Pembicaraan Tingkat I (Pasal 137 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat)

Dalam Pembicaraan Tingkat I, rancangan undang-undang akan dibahas dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus, bersama-sama Pemerintah.

a. Pembicaraan Tingkat I ini meliputi:

- 1) a. pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4), untuk rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden; atau
- b. pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden dan DPD apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4), untuk rancangan undang-undang yang berasal dari DPR.
- 2) Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf a atau tanggapan Pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas rancangan undang-undang terhadap pandangan dan pendapat sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf b.

- 3) Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden berdasrakan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).
- b. Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat:
- 1) diadakan Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar Pendapat Umum;
 - 2) diundang pimpinan Lembaga Negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain; dan/atau
 - 3) diadakan rapat intern.
- c. Dalam Pembicaraan Tingkat I, DPR dapat didampingi oleh Tim Asistensi/Tim Pendamping.
2. Pembicaraan Tingkat II (Pasal 138 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat)

Menurut Pasal 138 Pembicaraan Tingkat II dilakukan sebagai berikut:

- a. Pembicaraan Tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, yang didahului oleh:
- 1) laporan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - 2) pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya; dan
 - 3) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

- b. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Perlu pula diketahui, bahwa sejak saat Pemerintah dengan Surat Presiden mengirimkan rancangan undang-undang kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, fraksi-fraksi dapat mengadakan dengar pendapat (*hearing*) dengan pakar-pakar atau kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan untuk mencari masukan dalam membawakan aspirasi rakyat atau fraksinya.

Setelah pembicaraan dalam Tingkat II selesai, rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tersebut akan dikirimkan kepada Presiden untuk dimintakan pengesahan.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.⁴²

Setelah menerima rancangan undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu

⁴² Pasal 37 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri (yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan), agar undang-undang itu dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 Perubahan.

Setelah undang-undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Pemerintah wajib menyebarluaskan undang-undang yang telah diundangkan tersebut.⁴³

Hal tentang pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan Peraturan perundang-undangan selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga diatur dalam

⁴³ Pasal 51 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Seperti rumusan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.⁴⁴

Menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Menteri Sekretariat Negara kemudian akan melakukan penyiapan naskah rancangan undang-undang untuk disahkan Presiden.

Naskah rancangan undang-undang yang telah disiapkan kemudian disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan, dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, setelah itu diberikan nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negaram, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri (yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan) untuk diundangkan.⁴⁵

Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Presiden, maka rumusan kalimat pengesahan tersebut berbunyi: “Undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Rumusan kalimat pengesahan tersebut diletakkan pada halaman terakhir undang-undang

⁴⁴ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007

⁴⁵ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007

sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan tersebut kemudian diberi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangan.⁴⁶

Menteri kemudian akan mengundang undang-undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor.⁴⁷

Selanjutnya Menteri akan menandatangani pengundangan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah undang-undang dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸

Dari berbagai tahapan dalam pembentukan undang-undang dan berbagai peraturan yang menjadi landasan dan pedoman dalam proses pembentukannya, secara ringkas dapat dikemukakan bahwa pembentukan undang-undang dilakukan sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan, dilakukan berdasarkan:
 - a. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

⁴⁶ Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007

⁴⁷ Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007

⁴⁸ Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007

- b. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005 sampai dengan 2009; dan
 - c. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02F/DPR RI/II/2005-2006 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2006.
2. Tahap Penyiapan Rancangan Undang-Undang, dilakukan sebagai berikut:
- a. Rancangan undang-undang dari Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.
 - b. Rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
 - c. Rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 02/DPD/2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.
3. Tahap Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-

2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

4. Tahap Pengesahan, menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
5. Tahap Pengundangan, menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Bangsa Indonesia menyadari adanya berbagai kekurangan dan kejanggalan dalam konstitusinya, yakni UUD 1945, khususnya tentang sistem pemerintahannya. Selain seluruh jalan menuju perbaikan terhadap UUD 1945 telah ditutup sedemikian rupa oleh penguasa, baik jalur konstiusional maupun legal, juga karena sebagian besar masyarakat telah “dininabobokan” dengan kenyamanan kesejahteraan, khususnya ekonomi meski bersifat sementara dan semu. Kebuntuan tersebut mencair setelah terjadi penolakan rakyat terhadap pemerintahan Presiden Soeharto pada Mei 1998 melalui “*the people’s power*” yang berakhir dengan tumbanganya Orde Baru setelah berkuasa selama 32 tahun. Reformasi pun dimulai, baik melalui penataan pelaksanaan pemilu, partai politik, serta susunan dan kedudukan (susduk) MPR, DPR dan DPRD maupun reformasi yang lebih mendasar yakni reformasi konstitusi.

Langkah pertama MPR hasil Pemilu 1999 dalam rangka pemurnian sistem presidensiil adalah melakukan perubahan terhadap posisi kekuasaan

membuat undang-undang dan pembatasan masa jabatan Presiden. Kekuasaan membuat undang-undang yang semula diberikan kepada Presiden, kini diamanatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Usaha ini dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan teori pemisahan kekuasaan yang memberikan kewenangan membentuk undang-undang kepada badan legislatif (DPR), meski suatu undang-undang baru dapat disahkan setelah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pengalihan kekuasaan membuat undang-undang kepada DPR ini ternyata tidak serta merta membuat persoalan ini selesai, tetapi justru memunculkan masalah baru yakni apakah memang benar DPR itu badan legislatif seperti yang diajarkan teori Trias Politica? Sebab menurut UUD 1945, selain DPR masih terdapat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diberikan hak untuk mengajukan, ikut membahas dan memberikan pertimbangan-pertimbangan terhadap RUU tertentu. Kepincangan antara DPR dan DPD pun masih memerlukan kajian lebih lanjut agar keduanya benar-benar disebut badan legislatif, baik mengenai wewenangnya maupun jumlah keanggotaan. Pembatasan masa jabatan Presiden hanya 2 (dua) periode atau masa jabatan juga merupakan langkah strategis. Selain mencegah berkuasanya seseorang terlalu lama yang mengarah kepada “penumpukan kekuasaan” yang pada gilirannya menjadi seorang tirani, juga untuk menghidupkan demokrasi di mana siklus kepemimpinan dan kaderisasi dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan ketentuan ini, bukan hanya masa jabatan Presiden yang dibatasi tetapi juga masa jabatan Wakil Presiden. Meski di Orde Baru belum pernah ada orang

yang menjadi Wakil Presiden selama dua periode, tetapi ketentuan ini merupakan langkah ke depan yang baik dan antisipatif.

Langkah kedua yang merupakan usaha pemurnian terhadap sistem pemerintahan presidensiil adalah melarang Presiden membekukan dan/atau membubarkan DPR, serta memperbaharui tata cara *impeachment* terhadap Presiden. Pelarangan bagi Presiden untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR merupakan salah satu parameter dari sistem pemerintahan presidensiil. Sayangnya, hal itu tidak diimbangi oleh penghapusan *impeachment* oleh DPR melalui MPR karena *impeachment* semacam ini begitu sarat dengan muatan politis. Oleh karena itu, selain karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, atau habis masa jabatannya, atau meninggal dunia, Presiden harus berhenti dari jabatannya karena telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bila *impeachment* dilakukan dengan cara seperti sekarang, yakni melalui MPR maka di sini dapat muncul persoalan baru karena MPR dapat membuat keputusan yang tidak sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Meski telah diperbaharui dan relatif lebih baik dari sistem yang lama, *impeachment* oleh DPR melalui MPR tetap tidak sesuai dengan parameter sistem pemerintahan presidensiil yang menganut masa jabatan penuh (*fix term in office*).

Langkah ketiga adalah memperbaharui (eksistensi) MPR. Menurut rumusan baru, kedudukan MPR tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa,

bukan lagi lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat karena kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Posisinya yang tidak jelas dalam struktur pemerintahan negara sangat membingungkan, karena meskipun terdiri dari DPR dan DPD, apakah MPR dikatakan berada di atas kedua lembaga negara itu? Begitu juga dengan wewenang yang diberikan kepadanya, seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden/Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Mengubah dan menetapkan UUD dapat diserahkan kepada sidang gabungan (*joint session*) DPR dan DPD. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan oleh Pimpinan Mahkamah Agung, sedangkan wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tidak relevan. Mencermati rumusan kedudukan dan wewenang baru dari MPR, walaupun MPR tidak ada sesungguhnya tidak berarti apa-apa. Setelah MPR tidak ada lagi, usaha lain yang harus dilakukan adalah menyempurnakan kedudukan dan fungsi DPR dan DPD agar benar-benar menjadi lembaga legislatif atau parlemen dua kamar.

Langkah keempat adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Memang salah satu parameter sistem presidensiil mensyaratkan bahwa Presiden dipilih secara periodik oleh rakyat secara langsung atau melalui badan perwakilan. Namun pemilihan Presiden melalui badan perwakilan sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 (sebelum perubahan) ternyata menimbulkan persoalan, yakni terjadinya ketidaksesuaian

antara pilihan rakyat dan badan perwakilan yang mewakilinya. Pilihan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung berdasarkan UUD 1945 (setelah perubahan) merupakan langkah strategis yakni mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Hanya saja langkah yang diambil ini kurang sempurna karena dalam kondisi tertentu, kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden masih diserahkan kepada MPR. Misalnya ketika terjadi kekosongan Wakil Presiden atau Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Untuk pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kondisi apapun seyogyanya tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Selain dalam tataran konstitusi, langkah-langkah strategis serupa hendaknya dilakukan dalam tataran undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain agar sistem presidensiil semakin mendekati kenyataan yang sebenarnya. Misalnya, bagaimana seharusnya partai politik diatur sehingga partai dapat melakukan fungsinya sebagaimana layaknya sebuah partai. Demikian juga dengan sistem pemilu yang dapat menghasilkan DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden yang kuat. Pemilu 2004 dapat dijadikan cermin bahwa betapa Presiden terpilih merasa kecil hati ketika menghadapi legislatif hanya karena perolehan kursi partai yang mengusungnya tidak lebih dari 10,36%. Kecilnya perolehan kursi tersebut mendorong Presiden untuk mengakomodasi orang-orang partai-partai di kabinet agar ia mendapat dukungan yang cukup dari parlemen. Padahal dalam sistem presidensiil, seorang Presiden dengan hak prerogatifnya seharusnya membentuk *zaken*

kabinet (pengangkatan menteri-menteri berdasarkan keahlian) tanpa perlu memperhatikan komposisi partai dalam kabinet.

Usaha-usaha untuk memurnikan (purifikasi) sistem presidensiil di Indonesia telah dilakukan, baik dalam tataran konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lain. Namun usaha-usaha tersebut masih mengalami berbagai kendala sehingga sistem presidensiil yang diharapkan belum dapat diwujudkan hingga kini. Kunci utama dari terhambatnya proses purifikasi sistem presidensiil terletak pada badan atau lembaga pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri. MPR misalnya, lembaga yang mempunyai otoritas mengubah dan menetapkan UUD ternyata tidak mempunyai *wisdom* atau kebijaksanaan untuk secara legowo memutuskan bahwa dirinya (MPR) tidak diperlukan lagi. Mempertahankan eksistensi ternyata hanya membuat struktur ketatanegaraan menjadi tidak jelas, termasuk sistem pemerintahan.

DPR dan Presiden sebagai lembaga pembuat undang-undang juga masih terikat oleh kalkulasi-kalkulasi politik jangka pendek dan sempit. Misalnya tentang persyaratan untuk menjadi Presiden, mereka lebih memperjuangkan agar calon mereka dapat lolos meski bermasalah ketimbang secara sungguh-sungguh mencari figur calon Presiden yang kapabel dan akseptabel. Kemudian undang-undang pemilu yang menjadi dasar dari sistem pemilu juga perlu mendapat perhatian serius agar menghasilkan wakil rakyat yang bermutu, dan bukan hanya wakil partai di DPR. Persoalan ini juga terkait dengan intern partai yang hingga kini belum menjalankan prinsip-prinsip demokrasi (apalagi menjadi pendorong demokratisasi) sehingga tidak

dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Jadi lembaga pembuat undang-undang (DPR dan Presiden) harus mengubah citranya atau diubah orientasi menjadi pembuat undang-undang yang baik. Dalam kaitan ini juga perlu diperhatikan fungsi dan wewenang DPD agar menjadi bagian dari parlemen yang sesungguhnya bukan sesuatu yang mustahil, tetapi merupakan kaharusan agar struktur ketatanegaraan kita menjadi jelas sehingga pada akhirnya semua kelembagaan negara mampu melaksanakan fungsi masing-masing. Meski penerapan sistem parlementer juga sangat mungkin, tetapi sistem presidensiil lebih cocok bagi Indonesia asal usaha untuk memperbaiki berbagai kekurangan terus diusahakan.

C. Sistem Pemerintahan Presidensiil Terkait dengan Fungsi dan Wewenang DPR

Diketahui bersama bahwa secara teori sistem pemerintahan terbagi menjadi 2 (dua), yaitu sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*) dan sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*). Walaupun dalam tatanan implementasinya ada sistem pemerintahan yang bersifat campuran (*hybrid system*). Pada prinsipnya sistem pemerintahan itu mengacu pada bentuk hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif.⁴⁹

Pemberlakuan sistem pemerintahan terhadap suatu negara tergantung pada kebutuhan, faktor sejarah dan kondisi sosio-politik suatu negara. Sistem parlementer adalah sistem yang menekankan parlemen sebagai subjek

⁴⁹ Koerniatmanto Soetoprawiro, <http://mertodaily.com/index.php/component/content/article/39-domestic-policy/380-sistem-pemerintahan-indonesia>, diakses tanggal 10 Juni 2016

pemerintahan, sementara sistem presidensial menekankan peran presiden (eksekutif) sebagai subjek pemerintahan.⁵⁰ Keduanya memiliki latar belakang berbeda yang menyebabkan berbeda pula dalam norma dan tatacara penyelenggaraan pemerintahannya. Karakter pemerintahan parlementer adalah pada dasarnya dominannya posisi parlemen terhadap eksekutif. sementara karakter sistem presidensial adalah pada dominannya peran presiden dalam sistem ketatanegaraan. Sistem parlementer dan sistem presidensial adalah dua hal yang berbeda, bukan merupakan tesis ataupun antitesa yang melahirkan sintesa.⁵¹

Terkhusus untuk indonesia sendiri, menjadi suatu perdebatan sampai sekarang dikalangan para pakar hukum tata negara dan politik bahwa sistem pemerintahan indonesia menganut sistem pemerintahan yang berbentuk apa. Hanta Yuda, mengemukakan bahwa ketika UUD 1945 belum diamandemen, corak pemerintahan indonesia sering dikatakan sebagai sistem semipresidensial. Namun dalam prakteknya sistem pemerintahan Indonesia justru lebih mendekati corak parlementer. Dan setelah amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidnesial murni. Sedangkan Bagir manan menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial karena berpendapat pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukan merupakan pertanggungjawaban kepada badan legeslatif. Dalam hal ini menambahkan, petanggungjawaban Presiden kepada

⁵⁰ Hendarman Ranadideksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Jakarta, hlm.100

⁵¹ *Ibid*, hlm. 101

MPR tidak boleh disamakan dengan pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen (dalam sistem parlementer).⁵²

Berbeda pendapat dengan apa yang dijelaskan Sri Soemantri bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem campuran. Karakteristik campuran didasarkan pada kesimpulan yang ditarik dari penjelasan UUD 1945, yaitu (1) presiden dipilih dan diangkat oleh MPR, (2) Presiden mandataris MPR, (3) MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi, (4) Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR, dan (5) Presiden *untergroentet* kepada MPR. jadi esensi dari kelima hal itu, presiden sebagai badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legeslatif. apabila eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legeslatif, maka hal itu menunjukkan adanya segi pemerintahan parlementer.⁵³ Disamping sistem pemerintahan parlementer, UUD 1945 juga mengandung anasir sistem presidensial. Anasir itu dapat dilihat dari adanya ketentuan bahwa presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Dengan posisi seperti begitu, UUD 1945 menyatakan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Selain kedua hal itu, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di samping sebagai kepala pemerintahan yang mempunyai kekuasaan riil, presiden juga sebagai kepala negara (*nominal head of state*).⁵⁴

Sedangkan Jimly assiddiqie, mengemukakan bahwa setelah UUD 1945 diubah maka dalam hal ini, yang lebih dekat dengan sistem yang dipakai

⁵² Saldi Isra, 2003, *Op. Cit*, hlm. 54

⁵³ *Ibid*, hlm. 57

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 57-58

di Indonesia adalah sistem Amerika Serikat, yaitu sistem presidensial murni.⁵⁵ Sedangkan ditambahkan lagi bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang disahkan PPKI pada 18 Agustus 1945, juga menganut sistem campuran. Tetapi pada pokoknya, sistem yang dianut adalah sistem presidensial, tetapi presiden ditentukan tunduk dan bertanggungjawab kepada lembaga MPR yang terdiri atas anggota DPR dan ditambah utusan-utusan golongan fungsional.⁵⁶

Perdebatan dikalangan akademisi terhadap sistem pemerintahan Indonesia itu terjadi diakibatkan bapak pendiri bangsa ini yang mengiingkan memakai sistem pemerintahan yang bersifat “Sistem sendiri” sesuai dengan usul Dr. Soekiman, BPUPK dari Yogyakarta, dan Prof. Soepomo Ketua Panitia Kecil BPUPK. Pada rapat panitia hukum dasar, bentukan BPUPKI, tanggal 11 Juni 1945 dicapai kesepakatan bahwa Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti Inggris karena merupakan penerapan dari pandangan individualisme. Sistem tersebut juga tidak mengenal pemisahan kekuasaan yang tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif terdapat *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah „bagian“ dari kekuasaan legislatif. Perdana Menteri dan para menteri sebagai kabinet yang kolektif adalah anggota parlemen. Sebaliknya, sistem Presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem tersebut mempunyai tiga kelemahan. Pertama, sistem presidensial mengandung risiko konflik berkepanjangan antara legislatif –

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok hukum tata negara*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 320

⁵⁶ *Ibid*

eksekutif. Kedua, sangat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan “*winner takes all*” seperti dipraktekkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat bemokrasi.⁵⁷

Sistem pemerintahan Indonesia setelah reformasi telah mengalami purifikasi sangat menonjol. Saat ini sistem pemerintahan Indonesia cenderung kepada sistem pemerintahan yang bersifat presidensial. Ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan didalam UUD NRI 1945 yang telah mengalami purifikasi. Ada 2 (dua) Pasal dalam UUD NRI 1945 yang mejadi dasar (*basic*) sehingga Indonesia dapat dikatakan telah menganut sistem presidensial. *Pertama*, akibat diubahnya sistem kedaulatan MPR mejadi sistem Kedaulatan Rakyat, dimana sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 (Pasca amandemen) menyebabkan sistem demokratisasi dinegara ini lebih baik. Terbukti pada tahun 2004 menjadi sejarah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimana dilangsungkannya pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. Ini akibat dari hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A ayat (1) “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*” SBY-JK merupakan Presiden pertama yang merasakan hasil amandemen tersebut dengan berhasil menjadi Presiden Periode 2004-2009 dan kembali terpilih SBY-Boediono sebagai Presiden 2009-2014. *Kedua*, kita dapat melihat Indonesia menganut sistem presidensial pada Pasal 4 ayat (1) “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945.*” Sebenarnya Pasal ini bersifat tetap. Baik

⁵⁷ Sofian Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Effendi—Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf>, diakses 10 Juni 2016.

sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal ini tidak mengalami perubahan. Tetapi menurut hemat penulis, Pasal ini tetap memberikan sebuah pengertian bahwa di Indonesia hanya mengenal sistem eksekutif tunggal (*single executive*), yaitu antara kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of State*) sama yaitu seorang Presiden sehingga sistem pemerintahan Indonesia cenderung kepada sistem pemerintahan yang bersifat Presidensial.

Sebenarnya masih banyak Pasal-pasal didalam UUD NRI 1945 yang membenarkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia lebih cenderung kepada sistem pemerintahan presidensial setelah amandemen UUD NRI 1945. Seperti bagaimana jabatan presiden bersifat tetap (*position is fixed*). Pasal 7 “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, untuk satu kali masa jabatan.*” Perlu dipahami bahwa dalam sistem presidensial dimana presidennya dipilih secara langsung oleh rakyat, secara tidak langsung legitimasi yang diberikan juga sangat kuat (*strong legitimacy*), sehingga dalam proses penjatuhannya juga harus didasarkan pada keinginan rakyat semata atau diasarkan pada masa jabatan presiden telah berakhir sesuai amanat konstitusi atau praktek ketatanegaraannya. Tetapi dalam praktek sistem pemerintahan presidensial juga membenarkan adanya penjatuhan presiden dalam masa jabatan, tetapi harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, yaitu apabila Presiden dan Wakil Presiden tersebut melakukan sebuah pelanggaran hukum yang secara tegas diatur dalam konstitusi dan inilah dikenal dengan nama Pemakzulan (*impeachment*)

Khusus di Indonesia sebelum dan setelah amandemen UUD 1945 ada sebuah praktek ketatanegaraan yang berbeda dalam proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatan. Ketika Orde baru, kedudukan Presiden sebagai presiden sangatlah kuat dan sangat sulit untuk dijatuhkan. Ini dapat dilihat dari bunyi UUD 1945 *“Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya”*. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 angka VII Alinea ketiga, menentukan : *“Jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden.”* Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Sidang Istimewa ini diatur dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III Tahun 1978 Jo. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.VII Tahun 1973. Jadi, berdasarkan ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan *“Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Tetapi persoalannya apakah tindak pidana dapat dianggap sebagai salah satu pelanggaran terhadap haluan negara sebagaimana dimaksud dalam penjelasan UUD 1945 dan Majelis Permusyawaratan rakyat.⁵⁸

⁵⁸ Hamdan Zoelfa, 2005, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 5-6

Ini berbeda setelah Amandemen UUD 1945 dimana sistem Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya telah diubah dan diperbarui. Saat ini untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sangatlah sulit karena harus melalui beberapa tahap yaitu melalui Usul Dewam Perwakilan Rakyat (DPR) apabila menganggap Presiden dan/Wakil Presiden Melakukan Pelanggaran Hukum yang berupa Penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/Wakil Presiden, maka dapat mengajukan usul kepada MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) untuk diputus apakah Presiden Melanggar haluan negara ataukah tidak. Tetapi sebelum itu DPR harus meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus DPR tersebut. Tetapi menurut penulis bahwa pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden saat ini untuk dipraktikkan di Indonesia sangatlah sulit walaupun didalam Konstitusi ada yang mengaturnya. *Pertama*, Penafsiran terhadap makna pelanggaran hukum tersebut yang diatur dalam UUD NRI 1945 masalah abstrak. *Kedua*, Sistem pemberhentian presiden yang dikehendaki oleh konstitusi yang rumit sehingga sangat sulit terjadi pemberhentian Presiden dalam masa jabatan. *Ketiga*, konstitusi telah mengamanahkan dengan jabatan tetap 5 (lima) tahun untuk Presiden dan/Wakil Presiden. *Keempat*, dipilihnya sistem pemerintahan yang lebih cenderung kepada Presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia dimana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka secara tidak langsung maka tidak lembaga yang dapat menjatuhkan Presiden secara langsung kecuali rakyat yang memilihnya.

Kembali kepada sistem pemerintahan. Dibandingkan dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala pemerintahan (*chief executive*) cenderung mendapat tekanan politis dari Parlemen, sehingga apabila kepala pemerintahan (*chief executive*) berbeda pendapat dengan Parlemen maka ancaman Mosi tidak percaya selalu dilontarkan oleh parlemen terhadap kepala pemerintahan yaitu perdana menteri, sehingga jalannya roda pemerintahan dalam sistem parlementer relatif terganggu akibat seringnya ganti-ganti kepala pemerintahan akibat perdana menterinya berbeda pendapat dengan parlemen.

Selanjutnya dalam Sistem Presidensial Presiden yang menentukan sendiri Kabinet yang dipimpinnya. Dalam sistem pemerintahan Indonesia demikian juga dimana dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 17 ayat (2) "*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*" Sama halnya dengan beberapa Pasal dalam UUD 1945 bahwa Pasal ini bersifat tetap, tidak ada perubahan dari sebelum amandemen sampai sekarang. Dibawah ini akan dapat dilihat sejauhmana perbandingan Kewenangan dan Kedudukan yang menguatkan Posisi Presiden sebagai Pemegang kekuasaan Eksekutif dan Posisi DPR Sebagai Pemegang Kekuasaan Legeslasi di Indonesia.

Dalam berjalannya sistem pemerintahan presidensial ini, memiliki berbagai kelebihan/keuntungan dan juga tentunya memiliki kelemahan/kekurangan antara lain sebagai berikut.

1. Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial

- a. Kekuasaan eksekutif lebih stabil karena tidak bergantung dan tidak terganggu pada parlemen

- b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dalam kurun waktu tertentu.
Seperti di Indonesia masa jabatan presiden 5 tahun.
 - c. Legislatif bukan tempat kaderisasi mengenai jabatan-jabatan eksekutif karena diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri
 - d. Dalam penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya
2. Kelemahan/Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial
- a. Sistem pertanggung jawaban kurang jelas
 - b. Pembuatan keputusan/mengambil kebijakan memakan waktu yang lama
 - c. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak
 - d. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan terjadinya keputusan yang tidak tegas

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur keempat lembaga tersebut, pada dasarnya sudah membuat pengaturan menuju terwujudnya lembaga permusyawaratan/perwakilan yang demokratis, efektif, dan akuntabel. Akan tetapi, sejak Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan, masih terdapat beberapa hal yang dipandang perlu untuk ditata kembali melalui penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.

Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan,

seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.

Di samping perkembangan sistem ketatanegaraan, pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran di atas serta untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang demokratis, efektif, dan akuntabel, Undang-Undang ini memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang,

dan tugas MPR, DPR, DPD, dan DPRD seperti mekanisme pembentukan undang-undang dan penguatan fungsi aspirasi, penguatan peran komisi sebagai ujung tombak pelaksanaan tiga fungsi dewan yang bermitra dengan Pemerintah, serta pentingnya penguatan sistem pendukung, baik sekretariat jenderal maupun Badan Keahlian DPR.

Mengenai hak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa:

- (1) DPR mempunyai hak:
 - a. interpelasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat.
- (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
 - 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.

B. Komparasi Antara Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terkait Hak DPR

Mengenai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat dalam Pasal 77 yang menyatakan bahwa:

- (1) DPR mempunyai hak:
 - a. interpelasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat.
- (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
 - 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.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat terdapat dalam Pasal 79 yang menyatakan bahwa:

- (1) DPR mempunyai hak:
 - a. interpelasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat.
- (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
 - 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat penambahan pasal yang terkait dengan hak interpelasi DPR, yaitu Pasal 195, yang menyatakan bahwa:

- (1) Usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 194 disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.

- (2) Usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada semua anggota.
- (3) Badan Musyawarah menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul interelasinya secara ringkas.
- (4) Selama usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
- (5) Perubahan atau penarikan kembali usul sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan DPR membagikan kepada semua anggota.
- (6) Dalam hal jumlah penanda tangan usul hak interpelasi kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 194 ayat (1), harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi.
- (7) Dalam hal terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak interpelasi sebelum dan pada saat rapat paripurna DPR yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penandatanganan tidak mencukupi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 194 ayat (1), ketua rapat paripurna DPR mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna DPR untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.
- (8) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak interpelasi dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tetap dapat dilanjutkan.
- (9) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur

Untuk hak angket, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat penambahan pasal, yaitu Pasal 200, yang menyatakan bahwa:

- (1) Usul hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.

- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada semua anggota.
- (3) Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul hak angket secara ringkas.
- (4) Selama usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
- (5) Perubahan atau penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan DPR membagikannya kepada semua anggota.
- (6) Dalam hal jumlah penanda tangan usul hak angket yang belum memasuki pembicaraan tingkat I menjadi kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1), harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi.
- (7) Dalam hal terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak angket sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1), ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.
- (8) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul angket dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tetap dapat dilanjutkan.
- (9) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Selain itu, terdapat juga tambahan Pasal 202, Undang-Undang Nomor

17 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

- (1) Panitia angket ditetapkan dengan keputusan DPR dan diumumkan dalam Berita Negara.
- (2) Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup juga penentuan biaya panitia angket.
- (3) Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Presiden.
- (4) Ketentuan mengenai panitia khusus berlaku bagi panitia angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (2).

Pasal 180 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diganti dengan Pasal 204 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengalami penambahan ayat, yang selengkapnya berbunyi:

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan.
- (2) Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket.
- (3) Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (4) Bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan atas permintaan pimpinan DPR kepada kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (5) Pendanaan untuk pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan pada anggaran DPR.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 juga terdapat penambahan pasal yaitu Pasal 205, yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam melaksanakan hak angket, panitia khusus berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.
- (2) Panitia khusus meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat meminta secara tertulis dalam jangka waktu yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya.
- (3) Pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada panitia khusus.
- (4) Panitia khusus dapat menunda pelaksanaan rapat akibat ketidakhadiran pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena suatu alasan yang sah.
- (5) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak hadir tanpa alasan yang sah, atau menolak hadir, panitia khusus dapat meminta satu kali lagi kehadiran yang bersangkutan pada jadwal yang ditentukan.

- (6) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memenuhi permintaan kehadiran yang kedua tanpa alasan yang sah atau menolak hadir, yang bersangkutan dikenai panggilan paksa oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia atas permintaan panitia khusus.
- (7) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) Hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penambahan pasal juga ada dalam Pasal 207 Undang-Undang Nomor

17 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa:

- (1) Setelah menyelesaikan tugasnya, panitia angket menyampaikan laporan dalam rapat paripurna DPR dan selanjutnya laporan tersebut dibagikan kepada semua anggota.
- (2) Pengambilan keputusan tentang laporan panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahului dengan laporan hasil panitia angket dan pendapat akhir fraksi.

Pasal 182 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diganti dengan

Pasal 208 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengalami penambahan

ayat, yang selengkapnya berbunyi:

- (1) Apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (2) memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.
- (2) Apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (2) memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali.
- (3) Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.

- (4) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan diambil dalam rapat paripurna DPR.
- (5) DPR dapat menindaklanjuti keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan kewenangan DPR menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai hak menyatakan pendapat, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat penambahan pasal yaitu Pasal 211, yang menyatakan bahwa:

- (1) Usul hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 210 disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.
- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada semua anggota DPR.
- (3) Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul menyatakan pendapatnya secara ringkas.
- (4) Selama usul hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul dapat mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
- (5) Perubahan atau penarikan kembali usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan dibagikan kepada semua anggota DPR.
- (6) Dalam hal jumlah penanda tangan usul menyatakan pendapat yang belum memasuki pembicaraan tingkat I menjadi kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 210 ayat (1), harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi.
- (7) Dalam hal terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak menyatakan pendapat sebelum dan pada saat rapat paripurna DPR yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat jumlah penanda tangan tidak mencukupi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 210 ayat (1), ketua rapat paripurna DPR mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.
- (8) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak menyatakan pendapat dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar

pengusul, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tetap dapat dilanjutkan.

- (9) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Berdasarkan uraian pasal-pasal tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat beberapa penambahan pasal dan penambahan ayat berkaitan dengan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dari DPR.

C. Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Setelah Dilakukannya Amandemen UUD 1945

Reformasi ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah membawa implikasi yang luas penyelenggaraan Pemerintahan terutama terhadap lembaga-lembaga Negara khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Salah satunya adalah penguatan pada ketiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penetapan anggaran pendapatan belanja Negara (APBN).

Pada rumusan Pasal 20A ayat (1), yang menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sejalan dengan penegasan ini, pada fungsi legislasi lahirlah ketentuan Pasal 20 ayat (1) dengan rumusan yaitu DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sementara untuk memperkuat fungsi pengawasan, ketentuan Pasal

20A ayat (1) dilanjutkan dengan pasal berikutnya, yaitu Pasal 20A ayat (2), bahwa dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Penguatan fungsi pengawasan DPR sekaligus membatasi kebijakan yang sebelumnya menjadi hak prerogatif presiden.

Secara umum, implikasi dari hasil perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan, kalau sebelumnya dominasi eksekutif sangat kuat (*executive heavy*), sebaliknya pada saat ini ada kecenderungan kuatnya lembaga perwakilan rakyat (*legislative heavy*). Kita menyampaikan penghargaan dan acungan jempol kepada DPR, yang pada era reformasi ini telah dengan sungguh-sungguh menggunakan hak-hak yang dijamin konstitusi. Selama ini DPR, terutama pada era orde baru, sangat kurang tanggap terhadap kasus-kasus yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Dengan semakin kuatnya DPR melaksanakan fungsi pengawasan, maka akan tercipta keadaan seimbang antara kekuatan eksekutif dan legislatif.¹

Fungsi dan hak (DPR) bagai dua sisi dari sekeping mata uang (*two sides of one coin*). Dapat dibedakan tetapi tidak terpisahkan. Antara keduanya, mana yang lebih dulu diadakan? Mengikuti pendapat J.H.A. Logemann,² fungsi atau yang lazim disebut dalam hukum tata negara dengan ‘jabatan’ adalah lingkungan kerja. Ia dibentuk karena adanya pembagian kerja yang

¹ Abdul Bari Azed, 2001, *Percikan Pemikiran Tentang Hukum dan Demokrasi*, Pusat Kajian Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, hlm. 15

² Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 5-6

sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara. Pembagian kerja itu -dalam paradigma teori ataupun praktik- setidaknya mewujud ke dalam tiga lingkungan kerja, yaitu legislasi, eksekusi, dan yustisi. Lingkungan kerja legislasi disebut dengan fungsi legislasi atau jabatan legislasi. Sesuai doktrin konstitusionalisme, fungsi legislasi senantiasa dipegang, meski tidak selalu dimonopoli oleh lembaga legislatif, karena fungsi ini dapat dilaksanakan bersama dengan lembaga eksekutif -utamanya dalam sistem parlementer atau semi-presidensial.³ Demikian pula fungsi pengawasan terhadap pemerintah, senantiasa dipegang oleh lembaga legislatif sehingga lembaga ini sering disebut juga dengan ‘parlemen’.⁴

Fungsi hanya dapat bergerak mencapai sasaran atau tujuan, apabila ada pemangku jabatan, yaitu pejabat sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan wewenang untuk merealisasikan jabatan tertentu. Agar wewenang dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht en plicht*) tertentu. Tanpa hak dan kewajiban, segala wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkrit tertentu (*recht en feitelijke handelingen*).⁵ Jadi,

³ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 323-332

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 38

⁵ Bagir Manan, 2001, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, hlm. 41

jelas fungsi lebih mendahului hak yang merupakan perangkat pelaksanaan wewenang untuk merealisasikan fungsi itu sendiri.

Lingkungan kerja DPR berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan pekerjaan merumuskan kebijakan kenegaraan yang dituangkan dalam bentuk UU. Pekerjaan ini menuntut pemahaman akan isi kebijakan yang hendak dirumuskan ke dalam UU. Jangan sampai kebijakan yang dirumuskan itu justru merugikan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, untuk menghasilkan produk UU yang benar-benar sesuai dengan keinginan dan kepentingan rakyat yang diwakilinya, bukan golongan atau kelompok politiknya.

Ketika loyalitas kepada negara dimulai maka loyalitas kepada partai berakhir. Demikian ucapan kesohor patriot Filipina, Jose Rizal. Dengan semboyan itu, para anggota DPR tidak berarti harus mengabaikan program dan kebijakan partainya. Bagaimanapun, partai adalah 'dapur' perumusan kebijakan kenegaraan yang mesti diperjuangkan oleh kadernya di DPR. Namun, jika program dan kebijakan itu tidak berpihak kepada kepentingan rakyat, kader yang bersangkutan seharusnya bisa bersikap mengambil jarak dengan partainya. Dalam sistem disiplin partai yang lemah, sikap semacam itu dapat dilakukan oleh anggota DPR tanpa harus menerima sanksi pemberhentian dari partainya. Akan tetapi, untuk kontes Indonesia, disiplin partai yang ketat telah membelenggu anggota DPR untuk bersikap kritis apalagi mengambil jarak dengan garis kebijakan partainya, karena jika hal itu

dilakukan, risiko pemberhentian dari keanggotaan partai akan mengancam dirinya. Penerapan disiplin partai yang ketat dalam sistem presidensialisme seperti Indonesia merupakan kombinasi yang cenderung melahirkan pemerintahan oligarkis, terlebih jika mayoritas anggota DPR berasal dari partai pemerintah dan partai koalisinya. Dapat dipastikan, kebijakan yang tertuang dalam produk UU akan lebih mencerminkan kepentingan kekuatan politik determinan di DPR. Jika demikian, fungsi perumusan kebijakan akan dimonopoli oleh elit partai pemerintah dan koalisinya. Persoalannya, kalau isi kebijakan itu ‘berseberangan’ dengan kepentingan rakyat, anggota DPR dari partai oposisi tidak cukup kuat untuk memengaruhinya.

Kondisi seperti itulah yang terjadi di Indonesia. Peran anggota DPR utamanya dari partai koalisi sekadar memberi persetujuan saja terhadap rancangan kebijakan yang diprakarsai oleh pemerintah. Kalaupun terjadi perdebatan, tidak substansial dan berkuat pada pertarungan (kalau tidak dikatakan kompromi) kepentingan ekonomi partai koalisi di DPR. Sepengetahuan saya, tidak pernah DPR menggunakan hak angket untuk keperluan perumusan kebijakan atau aturan kenegaraan. Ada anggapan kuat di kalangan DPR bahwa hak ini sama sekali tidak berkaitan dengan fungsi pembentukan UU (legislasi). Simak ketentuan Pasal 77 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang menyebutkan ‘Hak angket ... adalah hak DPR untuk melaksanakan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan'. Rumusan ketentuan ini memang tidak bersangkutan dengan pelaksanaan fungsi legislasi. sehingga tidak mengherankan apabila keberadaan hak angket dianggap tidak bersangkutan dengan pelaksanaan fungsi legislasi. Padahal, hak ini dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah UU yang ada. Karena hak ini tidak pernah dipergunakan untuk mencari bahan-bahan untuk merumuskan kebijakan, DPR kerap kali kehilangan ide dan gagasan, kesulitan menggunakan hak mengajukan usul rancangan UU.

Argumen bahwa pemerintah yang lebih mengetahui secara lebih konkret berbagai kebutuhan UU untuk menjalankan pemerintahan, lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan UU, dan sebagainya, sehingga inisiatif pengajuan rancangan UU lebih banyak datang dari pemerintah, menurut saya, hal itu tidak sepenuhnya benar. DPR pun di- *back up* sejumlah tenaga ahli. Selain itu, DPR dapat mengagenda secara reguler sistem dengar pendapat untuk memperoleh masukan mengenai kebijakan atau aturan hukum yang dibutuhkan bagi penyelenggaraan pemerintahan. Namun, terlepas dari itu, bagi saya, persoalan pokoknya bukan pada sumber datangnya ide dan gagasan kebijakan itu, karena kedua lembaga ini memang dibekali hak inisiatif. Persoalan dasarnya, DPR tidak pernah mempergunakan hak angket yang dimilikinya untuk kepentingan perumusan kebijakan kenegaraan, sehingga

disadari atau tidak, DPR telah memarginalkan perannya selaku legislator utama di bawah sistem UUD NRI Tahun 1945 -meskipun saya tidak berkehendak menempatkan DPR pada posisi yang demikian itu.

Selain untuk kepentingan legislasi, hak angket juga ditujukan untuk menyelidiki pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara. Kalau berpegang pada ketentuan Pasal 77 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009, hak angket ditujukan untuk menyelidiki pelaksanaan suatu UU dan/ atau kebijakan pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan demikian tidak harus ditafsirkan penggunaan hak angket selalu terkait dengan kemungkinan telah terjadi pelanggaran hukum. Memang, dapat saja hak angket dilakukan karena dugaan telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan, atau penyimpangan yang melanggar kebijakan yang telah ditetapkan atau pelanggaran hukum. Namun, segala temuan itu bukan dalam rangka melakukan tindakan hukum sebagai proses *pro justitia*, melainkan untuk melakukan tindakan ketatanegaraan terhadap presiden dan/atau wakil presiden misalnya meminta pertanggungjawaban (*impeachment*), atau untuk merumuskan kebijakan, misalnya menciptakan atau mengubah UU. Temuan-temuan pelanggaran hukum -misalnya dugaan tindak pidana- dapat diteruskan pada instansi penegak hukum. Temuan-temuan DPR secara hukum tidak dapat dijadikan bukti telah terjadi suatu tindak pidana, walaupun secara materiil mungkin mengandung kebenaran. Penyelidikan (*opsporing*) dan penyidikan (*nasporing*) untuk secara hukum membuktikan telah terjadi suatu tindak pidana hanya dapat dilakukan oleh pejabat penyidik (KPK, Polisi, Jaksa, atau

PPNS). Walaupun demikian, temuan-temuan DPR tetap penting sebagai bahan untuk melakukan penyelidikan atau penyidikan *pro justitia*.

Hak angket bertalian pula dengan fungsi yang disebut oleh Jimly Asshiddiqie sebagai ‘fungsi *co-administration*’,⁶ yaitu pemerintahan bersama dalam rangka pengangkatan dan/atau pemberhentian pejabat tertentu. Dari perspektif DPR, fungsi semacam ini sering disebut dengan ‘hak konfirmasi’, yaitu hak menyetujui dan/atau memberikan pertimbangan mengenai orang untuk mengisi jabatan kenegaraan tertentu. Hak menyetujui sekaligus juga hak menolak. DPR berhak menolak misalnya, calon Kapolri yang diajukan presiden. Dalam praktik, presiden hanya mengajukan satu nama calon. Kalau DPR menolaknya, presiden harus mengajukan lagi nama calon lain dan seterusnya sampai DPR memberikan persetujuannya.

Pertanyaannya, bagaimana proses kerja DPR untuk sampai pada keputusan menyetujui atau menolak? Alangkah naifnya kalau DPR mengambil keputusan tanpa menilai semua fakta yang relevan mengenai calon. Hal ini yang terjadi! Setidaknya dalam tiga periode pengisian jabatan Kapolri. Mekanisme *fit and proper test* sekadar *pro forma* belaka! Idealnya, sebelum memberikan persetujuan, DPR harus melakukan penyelidikan yang mendalam dan pemeriksaan publik untuk calon yang bersangkutan. Ini merupakan salah satu bagian sangat penting dari hak angket. Memastikan akuntabilitas pelaksanaan hak konfirmasi. Mencegah kemungkinan terjadinya

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, hlm. 81

spoil system dalam mengisi jabatan pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki publik dalam pemerintahan.

Tata kerja yang demikian itu hanya dapat terjelma apabila Presiden tidak ‘disandera’ atau ‘menyandera diri’ dengan melembagakan koalisi di tubuh DPR. Karena, jika demikian, terlebih dengan anutan sistem disiplin yang ketat, dapat dipastikan, fungsi pengawasan DPR termasuk pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk pemberian persetujuan atau pertimbangan kepada presiden tidak akan berjalan secara wajar. Oleh karenanya, saya tidak terkejut menyaksikan proses *fit and proper test* berlangsung layaknya ‘ujian doktoral’, dan celakanya, keputusan yang diambil sama sekali tidak dikaitkan dengan hasil ‘ujian’ itu, tetapi lebih ditentukan oleh kekuatan suara partai koalisi di DPR.

Sebagian kalangan (mungkin) menganggap pelembagaan koalisi dimaksudkan untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Tanpa dukungan mayoritas DPR, akan sulit sekali membangun pemerintahan yang kuat dan efektif. Membangun pemerintahan yang stabil dan efektif memang menjadi ide dibalik purifikasi presidensialisme dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi upaya untuk menciptakannya tidak harus dengan melembagakan oposisi yang merupakan ciri khas parlementarisme. Oposisi memang bukan fenomena parlementarisme saja. Dalam presidensialisme di bawah sistem UUD NRI Tahun 1945, oposisi tidak ditabukan. Hanya saja, pilihan oposisi yang dilembagakan pada saat ini, menurut saya, kontraproduktif. Lihat saja, loyalitas anggota DPR dari partai koliasi (partai yang duduk dalam

pemerintah) yang cenderung ‘membabi-butu’ dan tidak *fair* menyikapi isu-isu hukum dan ketatanegaraan yang ‘menyudutkan’ pemerintah. Bagi saya, tidak masalah membangun oposisi, tetapi bukan yang dilembagakan, sebab oposisi yang demikian dalam sistem disiplin partai yang ketat, akan melahirkan pemerintahan yang oligarkis. DPR yang mayoritas dikuasai partai koalisi, akan sulit diharapkan memerankan fungsi kontrolnya secara wajar, karena mereka ‘dipaksa’ oleh elit partainya untuk mendukung pemerintah, dengan risiko ancaman *recall* jika bersikap oposan dengan garis kebijakan partai. Jargonnya, ‘loyalitas kepada pimpinan partai adalah segalanya’.

Hak angket dapat pula dikaitkan dengan fungsi anggaran. Fungsi anggaran itu sesungguhnya merupakan fungsi pengawasan. Mengawasi pada waktu menetapkan dan pada waktu melaksanakan anggaran negara (APBN). Pemerintah menyusun rencana anggaran tahunan dalam bentuk RUU yang harus mendapatkan persetujuan DPR untuk ditetapkan menjadi UU. Persetujuan (atau penolakan) DPR atas rencana keuangan pemerintah merupakan perwujudan pelaksanaan pengawasan DPR di bidang anggaran. Karena itu, lebih tepat dikatakan fungsi pengawasan (di bidang anggaran), bukan fungsi anggaran yang berdiri sendiri dan terpisah dari fungsi pengawasan. Pelaksanaan fungsi pengawasan di bidang anggaran juga sepi dari penggunaan hak angket, padahal hak ini sangat penting sebagai sarana untuk menilai, mengubah, menolak, atau menyetujui rencana anggaran tahunan yang diajukan kepadanya oleh pemerintah (Presiden).

D. Pengaturan Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Sesuai Dengan Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945

Perubahan ketatanegaraan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari rentetan peristiwa penting pada era tahun 2000-an, yaitu amandemen UUD 1945. Amandemen ini tidak lepas dari struktur ketatanegaraan kita yang awalnya disusun secara *eksekutif heavy*. Mengenai hal tersebut Saldi Isra⁷ mengemukakan bahwa secara substansi, UUD 1945 sangat *executive heavy* dan *minus check and balances*. Mengutip Mahfud MD, Saldi Isra menulis bahwa hal ini tidak terlepas dari keinginan pendiri negara yang ingin memberikan kekuasaan lebih besar bagi eksekutif (*executive heavy*) tanpa memerlukan batas-batas kekuasaan secara jelas dan *minus check and balances* sehingga memberikan kekuasaan yang amat dominan kepada presiden.⁸

Hal tersebut sangat jelas pada era Orde Baru dimana lembaga legislatif kita sekedar sebagai lembaga yang memberikan “stempel” terhadap segala keinginan Pemerintah. Amandemen UUD 1945 lah kemudian yang memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPR sekaligus meneguhkan konstruksi *check and balances* diantara lembaga negara. Penguatan DPR sejalan dengan peneguhan format kelembagaan negara kita yang menempatkan indonesia sebagai negara penganut presidensial. Salah satu prinsip utama dalam sistem ini adalah bahwa DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Amandemen ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa presiden tidak

⁷ Saldi Isra, 2010, *Op. Cit*, hlm. 156

⁸ *Ibid*

dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Mengenai hal tersebut Deny Indrayana memaparkan bahwa usulan tentang tidak dapat dibubarkannya DPR baru diajukan dan disepakati setelah Gusdur (Mantan Presiden Abdurrahman Wahid) berusaha-tapi gagal- memaksakan pembubaran DPR dalam maklumatnya.⁹

Penguatan DPR tercermin dalam penguatan ketiga fungsi pokok DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Kewenangan membentuk Undang-Undang tidak lagi berada ditangan Presiden, namun telah beralih ke DPR. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama Presiden dan DPR dan kemudian tidak mendapatkan pengesahan Presiden, tetap secara otomatis menjadi Undang-Undang.

Mengenai hal tersebut, Mahfud MD¹⁰ berpendapat dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominasi Presiden dalam hal proses legislasi digeser ke DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, hasil perubahan..”

Selain kewenangan yang lebih kuat dalam legislasi, kewenangan lain yang kuat adalah dalam hal pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Pemerintah dan lembaga yang lain demikian luas. Hakekat

⁹ Deny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, hlm. 276

¹⁰ Moh. Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 66

pengawasan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengejawatahan anggaran. Namun dalam prakteknya, cakupan fungsi ini cukup luas, diantaranya: menetapkan soal-soal perang dan damai dengan negara lain dan menyetujui amnesti umum.

Untuk melaksanakan tugas dan kegiatannya dalam konteks pengawasan, DPR diberikan serangkaian hak-hak sebagai berikut: Hak interpelasi dan pertanyaan, hak penyelidikan terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran oleh Pemerintah, hak resolusi atau pernyataan pendapat dan hak mengingatkan atau memorandum.¹¹

Adapun terkait dengan fungsi anggaran, fungsi ini digunakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan, terhadap Rancangan Undang-Undang APBN yang sebelumnya telah diajukan oleh Presiden. Hal penting yang dilakukan DPR adalah anggota DPR ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili.¹²

Untuk menjalankan kewenangannya tersebut, DPR dianugerahi hak kelembagaan dan hak individu anggota DPRnya. Jimly menulis¹³ bahwa Hak-hak parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dijalankan oleh alat perlengkapan parlemen, sedangkan hak-hak anggota parlemen dilakukan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pers, Jogjakarta, hlm. 168

¹² Janedri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 64

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 174-175

sendiri oleh anggota parlemen sebagai pejabat negara. Artinya, secara sendiri-sendiri setiap anggota MPR, DPR dan DPD dalam menjalankan tugas konstitusionalnya sebagai wakil rakyat atau sebagai anggota parlemen adalah pejabat yang menjalankan tugas jabatan, dan kepadanya diberikan hak-hak tertentu yang melekat pada jabatannya itu, Hak-hak jabatan tersebut terkait dengan pelaksanaan tugasnya sebagai anggota parlemen.

Hak-hak anggota sebagai anggota parlemen ditegaskan dalam Pasal 20 A ayat (3), sebagai berikut: “setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”. Adapun hak kelembagaan DPR, Hak kelembagaan ini dimiliki untuk menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pasal 20 A ayat (1) mengatur: “ dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat”.

1. Hak Interpelasi

Hak Interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Berdasarkan UU No 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) Pasal 194, hak interpelasi diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Pengusulan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dokumen yang memuat paling sedikit; a. materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan

Pemerintah yang akan dimintakan keterangan; dan b. alasan permintaan keterangan. Usul tersebut akan menjadi hak interpelasi DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari setengah jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari setengah jumlah anggota DPR yang hadir.

Hak interpelasi juga tercantum dalam tata tertib DPR RI Bab IX

Tata Cara Pelaksanaan Hak DPR:

a. Pasal 162

- (1) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 huruf a diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota dan lebih dari 1 (satu) fraksi.
- (2) Pengusulan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya:
 - a) materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah yang akan dimintakan keterangan;
 - b) alasan permintaan keterangan

b. Pasal 163

- (1) Usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.
- (2) Usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.
- (3) Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul interpealsinya secara ringkas.
- (4) Selama usul hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum disetujui oleh rapat paripurna pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
- (5) Perubahan atau penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada seluruh anggota.
- (6) Dalam hal jumlah penandatanganan usul hak interpelasi yang belum memasuki Pembicaraan Tingkat I menjadi kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 ayat (1), harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya mencukupi.

- (7) Dalam hal terjadi pengunduran diri penandatanganan usul hak interpelasi sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penandatanganan tidak mencukupi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 162 ayat (1), Ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penandatanganan mencukupi.
- (8) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak interpelasi dengan membubuhkan tandatangan pada lembar pengusul, Ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tetap dapat dilanjutkan.
- (9) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penandatanganan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

c. Pasal 164

- (1) Apabila usul hak interpelasi tersebut disetujui sebagai interpelasi DPR, pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden dan mengundang Presiden untuk memberikan keterangan.
- (2) Terhadap keterangan Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan kesempatan kepada pengusul dan anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya.
- (3) Atas pendapat pengusul dan/atau anggota yang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden memberikan jawabannya.
- (4) Keterangan dan jawaban Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dapat diwakilkan kepada Menteri/pejabat terkait.

d. Pasal 165

- (1) Dalam hal DPR menolak keterangan dan jawaban Presiden, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 164 ayat (1) dan ayat (3) dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.
- (2) Dalam hal DPR menerima keterangan dan jawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 164 ayat (1) dan ayat (3) usul hak interpelasi dinyatakan selesai, dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali.
- (3) Apabila sampai waktu penutupan masa sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dinyatakan selesai dalam rapat paripurna

2. Hak Angket

Angket didefinisikan sebagai: *examination into facts or principles, research or a request for information or a systematic investigation often of a matter of public interest*,¹⁴ upaya menguji fakta-fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistematis terkait dengan kepentingan publik. Sehingga angket adalah upaya yang dilakukan untuk mengungkap kebenaran dan digunakan dalam menangani masalah publik. Salah satu lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menggunakan hak ini adalah DPR. Angket yang dilakukan oleh Parlemen, sebagaimana dirumuskan dalam salah satu studi International Parliament Union (IPU):¹⁵

The review, monitoring and supervision of government and public agencies, including the implementation including the implementation of policy and legislation". This definition focuses on the purpose and nature of the oversight activities rather than on the procedural stages in which they take place. It covers the work of parliamentary committees and plenary sittings, as well as hearings during the parliamentary stage of bills and the budgetary cycle.

Berdasarkan definisi kajian IPU di atas, bahwa Angket adalah: kegiatan meriview, memonitoring dan mensupervisi Pemerintah dan Badan-badan Publik, yang termasuk didalamnya dalam menerapkan kebijakan peraturan dan perundang-undangan. Selain itu, hak angket Parlemen menyangkut beberapa aspek penting, diantaranya:

¹⁴ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>. Diakses tanggal 10 Juni 2016

¹⁵ <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>, tool For Parliament Oversight. Diakses tanggal 10 Juni 2016

To detect and prevent abuse, arbitrary behaviour, or illegal and unconstitutional conduct on the part of the government and public agencies. At the core of this function is the protection of the rights and liberties of citizens;; to ensure that policies announced by the government and authorized by parliament are actually delivered. This function includes monitoring the achievement of goals set by legislation and the government's own program ; and to improve the transparency of government operations and enhance public trust in the government, which is itself a condition of effective policy delivery.

Hak angket merupakan salah satu hak yang dijamin keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kewenangan DPR menjalankan penyelidikan atas kasus century merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD (UU MD3), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak angket DPR (UU Angket).

UU Angket dibentuk pada saat Indonesia menganut sistem demokrasi parlementer berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) Sementara Tahun 1950 yang belum dicabut. UUD Angket dalam sisitem demokrasi parlementer ini tentunya tidak sepenuhnya sejalan dengan gagasan hak angket yang semestinya ada dalam negara yang menganut sistem presidensial. Praktek ketatanegaraan di dunia menunjukkan bahwa Hak angket dalam sistem negara parlemen umumnya dapat dijadikan landasan atau mosi untuk menjatuhkan Perdana Menteri atau menteri yang berkuasa.

Hak angket disebut juga sebagai hak penyelidikan, karena hak ini memang dimiliki oleh DPR untuk menyelidiki sesuatu diantaranya adalah

yang berhubungan dengan masalah keuangan negara sebagaimana kasus century diatas. Secara lebih khusus, ketentuan Pasal 176 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR menegaskan bahwa hak angket digunakan untuk menyelidiki “kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”.

Mengenai hak angket ini, Prof Yusril memaparkan: Hak angket disebut juga sebagai hak penyelidikan, karena hak ini memang dimiliki oleh DPR untuk menyelidiki sesuatu yang lazimnya terkait dengan hal-hal yang terkait dengan masalah keuangan yang menjadi kebijakan Pemerintah.¹⁶ Rumusan ini memang sangat luas, karena setiap gerak langkah dan keputusan yang diambil Pemerintah pada dasarnya dapat dikatakan sebagai “kebijakan”. Jadi tidak spesifik terkait dengan masalah keuangan negara sebagaimana pemahaman teoritis tentang asal muasal hak angket.

Selain UU Angket, sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU MD3 juga mengatur tentang hak angket. Bukan hanya menegaskan kewenangan DPR dalam hak angket, UU MD3 juga menentukan komposisi Panitia Angket. Adapun UU angket mengatur secara lebih detail bukan hanya prosedur pengajuan angket, namun juga menentukan “nilai” dari hasil angket.

¹⁶ <http://yusril.ihzamahendra.com/2008/06/29/sekitar-hak-angket-dpr-tentang-bbm/>. Diakses tanggal 10 Juni 2016

Terkait dengan komposisi Panitia Angket, bahwa UU MD3 menentukan bahwa semua anggota Panitia Angket merupakan anggota DPR yang mewakili semua Fraksi yang ada dan diangkat berdasarkan Keputusan DPR. Besar kecilnya Representasi anggota angket tentunya berdasarkan pada proporsi Fraksi, sehingga semakin besar jumlah anggota Fraksi di DPR, semakin besar pula keanggotaannya sebagai Panitia Angket. Fakta bahwa seluruh anggota angket merupakan anggota DPR sedikit banyak mempengaruhi opini publik bahwa kerja panitia angket tidak dapat dilepaskan dari nuansa politik.

Dalam ilmu hukum dikenal asas *lex specialis derogat lex generalis*. Hal-hal yang mengatur khusus mengesampingkan hal-hal yang berlaku umum. Dalam konteks hak angket, maka UU Angket dapat mengesampingkan ketentuan UU MD3, karena UU Angket merupakan peraturan yang khusus. Namun, dikenal pula asas *lex posteriori derogat legi anteriori*, yaitu hukum yang disahkan belakangan mengesampingkan hukum yang disahkan sebelumnya. Hal ini berarti ketentuan UU MD3 dapat menjadi rujukan DPR dalam menjalankan hak angket, hal ini tercermin dalam beberapa praktek, diantaranya: Pengajuan hak angket itu haruslah minimal 25 orang dari lebih satu fraksi, dasar hukum pembentukan Pansus adalah Keputusan DPR RI dan pemeriksaan saksi/ahli yang selama ini bersifat terbuka karena diliput oleh Media, sehingga masyarakat luas dapat menyaksikan proses pemeriksaan tersebut secara langsung.

Namun, hal-hal yang mengatur lebih jauh tentang pelaksanaan Hak angket seperti prosedur pemanggilan saksi dan nilai hak angket masih bersandar pada UU Angket. Pemberlakuan kedua asas secara simultan ini menyiratkan adanya inkonsistensi dalam melaksanakan undang-undang. Fenomena tersebut juga menunjukkan bahwa UU Angket tidak sepenuhnya dapat diterapkan dalam kondisi saat ini. Sebagaimana kita ketahui dan dijelaskan sebelumnya, UU Angket dibentuk tahun 1954 dan berlandaskan pada UUDS 1950, sehingga dasar konstitusionalnya (dasar yuridis) UU Angket itu tentunya tidak lepas dari konteks bernegara saat itu, yaitu negara dengan sistem pemerintahan parlementer.¹⁷ Padahal, saat ini negara kita berlandaskan pada UUD 1945 Amandemen, yang diantaranya menentukan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan kita, sehingga posisi pemerintah yang cukup kuat dan tidak dapat dijatuhkan sewaktu-waktu.

Namun begitu, UU Angket masih tetap dapat dijadikan landasan bagi DPR menjalankan fungsinya. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya tanggal 26 Maret 2004 lalu menegaskan bahwa UU Nomor 6 Tahun 1954 itu masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Dengan demikian, tidak ada keraguan apapun untuk menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 itu untuk melaksanakan hak angket DPR. Namun begitu, Pelaksanaannya

¹⁷ Lihat: http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/parliamentary_investigation/index.jsp#TitleLink1, diakses tanggal 10 Juni 2016

tentu harus mempertimbangkan sistem pemerintahan presidensial yang kini berlaku di bawah UUD 1945.

Selain landasan filosofis yang berbeda dengan negara saat ini, UU Angket kita maupun UU MD3 tidak memiliki kejelasan tentang daya ikat hasil penyelidikan panitia angket, terutama yang memiliki implikasi hukum. Dalam konteks angket kasus century adalah lembaga penegak hukum, yaitu KPK, kepolisian dan kejaksaan. Hasil rekomendasi hak angket berungkal disebut sebagai produk politik, bukan produk hukum. Sehingga lembaga-lembaga penegak hukum tersebut tidak memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti temuan Pansus. Ketentuan UU Angket menyebut keterangan yang diberikan didepan Pansus tidak dikategorikan sebagai sebagai bukti di depan pengadilan. Hal inilah yang menjadi dasar argumen lembaga penegak hukum menolak untuk berkewajiban menindaklanjuti temuan angket melalui rekomendasi DPR itu. Reaksi penegak hukum ini, memunculkan beberapa pertanyaan penting yang harus dijawab, supaya hasil angket dapat dikategorikan “berwibawa” sehingga dipatuhi.

Mengenai perlu atau tidaknya hasil panitia angket ditindaklanjuti secara mengikat kepada penegak hukum ini, harus diminta penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana yang pernah diusulkan oleh Yusril¹⁸. Apabila penafsiran MK menyatakan bahwa rekomendasi Pansus Century tersebut harus ditindaklanjuti, maka ketiga lembaga

¹⁸ <http://www.rm01.co/read/2011/05/11/26816/Yusril-Sarankan-Pansus-Centurygate-Minta-MKTafsirkan-UU-Hak-Angket->. Diakses tanggal 10 Juni 2016

penegak hukum tersebut wajib melaksanakannya, sebagaimana penafsiran tentang jabatan jaksa Agung. Usulan yang pernah disampaikan Yusril dan putusan MK yang menyatakan bahwa UU Angket tetap berlaku namun harus disesuaikan pelaksanaannya dengan sistem presidensial menunjukkan perlunya DPR dan Pemerintah melakukan pembaharuan UU Angket. UU Angket yang akan dibentuk semestinya dapat menyelesaikan beberapa masalah yang saat ini belum ada penyelesaiannya.

3. Hak Menyatakan Pendapat

Selain Hak Interpelasi dan Hak Angket, DPR sebagai lembaga memiliki Hak Menyatakan Pendapat. HMP adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Adapun tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat diatur dalam Tata tertib DPR RI Bab IX Tata Cara Pelaksanaan Hak DPR, yaitu:

a. Pasal 171

- (1) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 huruf c diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota.

- (2) Pengusulan hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya:
 - a) materi dan alasan pengajuan usul pernyataan pendapat;
 - b) materi hasil pelaksanaan hak interpelasi atau **hak angket**; atau
 - c) materi dan bukti yang sah atas dugaan adanya tindakan atau materi dan bukti yang sah atas dugaan tidak dipenuhinya syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b. Pasal 172

- (1) Usul hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 171 disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.
- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.
- (3) Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul menyatakan pendapat nya secara ringkas.
- (4) Selama usul hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum disetujui oleh rapat paripurna pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
- (5) Perubahan atau penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada seluruh anggota
- (6) Dalam hal jumlah penandatanganan usul menyatakan pendapat yang belum memasuki Pembicaraan TingkatI menjadi kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 171 ayat (1), harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya mencukupi.
- (7) Dalam hal terjadi pengunduran diri penandatanganan usul hak menyatakan pendapat sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penandatanganan tidak mencukupi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 171 ayat (1), Ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penandatanganan mencukupi.
- (8) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak menyatakan pendapat dengan membubuhkan tandatangan pada lembar pengusul, Ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tetap dapat dilanjutkan.

- (9) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penandatanganan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

c. Pasal 173

- (1) Dalam hal rapat paripurna menyetujui usul hak menyatakan pendapat, rapat paripurna membentuk panitia khusus.
- (2) Panitia khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melakukan pembahasan dengan Presiden. Dalam melakukan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dapat diwakilkan oleh Menteri atau pejabat terkait
- (3) Dalam pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), panitia khusus dapat mengadakan rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan/atau rapat dengar pendapat umum dengan pihak yang dipandang perlu, termasuk pengusul.

d. Pasal 174

- (1) Setelah pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (2), dilanjutkan dengan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat tersebut.
- (2) Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihadiri oleh sekurang-kurangnya lebih dari separuh dari seluruh anggota.
- (3) Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus didukung oleh lebih dari separuh anggota yang hadir dalam rapat tersebut.
- (4) Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari seluruh anggota.
- (5) Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat, sebagaimana dimaksud pada ayat (4), harus didukung oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari anggota yang hadir dalam rapat tersebut.

e. Pasal 175

- (1) Keputusan DPR mengenai usul menyatakan pendapat yang berupa dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 172 ayat (2)

huruf c, disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.

(2) Keputusan DPR mengenai usul menyatakan pendapat selain yang dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Presiden.

f. Pasal 176

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan membenarkan pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 175 ayat (1), DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Komparasi Antara Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terkait Hak DPR adalah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat beberapa penambahan pasal dan penambahan ayat yang berkaitan dengan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat DPR. Risalah hasil sidang amandemen UUD 1945 terkait Pasal 20 A ayat (2) tidak terjadi perdebatan-perdebatan teoritik dan landasan filosofis dimasukkannya Hak Interpelasi dan Hak angket menjadi hak melekat dalam institusi DPR. Perdebatan-perdebatan yang terjadi hanyalah berkisar perlu atau tidaknya hak interpelasi dan hak angket dimasukkan dalam konstitusi serta tidak membahas urutan penggunaan hak-hak tersebut.
2. Reformasi ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah membawa implikasi yang luas penyelenggaraan Pemeritahan terutama terhadap lembaga-lembaga Negara khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Salah satunya adalah penguatan pada ketiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi

penetapan anggaran pendapatan belanja Negara (APBN). Pada rumusan Pasal 20A ayat (1), yang menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sejalan dengan penegasan ini, pada fungsi legislasi lahirlah ketentuan Pasal 20 ayat (1) dengan rumusan yaitu DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sementara untuk memperkuat fungsi pengawasan, ketentuan Pasal 20A ayat (1) dilanjutkan dengan pasal berikutnya, yaitu Pasal 20A ayat (2), bahwa dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Penguatan fungsi pengawasan DPR sekaligus membatasi kebijakan yang sebelumnya menjadi hak prerogatif presiden.

3. Hak-hak anggota sebagai anggota parlemen ditegaskan dalam Pasal 20 A ayat (3) UUD NRI 1945, sebagai berikut: “setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”. Adapun hak kelembagaan DPR, Hak kelembagaan ini dimiliki untuk menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pasal 20 A ayat (1) mengatur:“ dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat”. Penguatan DPR tercermin dalam penguatan ketiga fungsi pokok DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Kewenangan membentuk Undang-Undang tidak lagi berada ditangan Presiden, namun telah beralih ke DPR.

Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama Presiden dan DPR dan kemudian tidak mendapatkan pengesahan Presiden, tetap secara otomatis menjadi Undang-Undang.

B. Saran

1. Hendaknya DPR sebagai wakil masyarakat Indonesia lebih aktif lagi dalam menggunakan hak-haknya dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah, sehingga kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat mensejahterakan masyarakat
2. 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.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- A. Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang
- Abdul Bari Azed, 2001, *Percikan Pemikiran Tentang Hukum dan Demokrasi*, Pusat Kajian Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Agus Heryadi, *Bikameral Setengah Hati*, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (Edit.), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan dan Koalisi untuk Konstitusi Baru, Jakarta
- Ahmad al-Ainiyy, 1972, *Umdah al-Qari* Syarh Shahih al-Bukhari, Musthafa al-Babi al Halabi wa Auladuh, Cetakan Pertama, Juz 1, Mishr
- Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta
- Alan R. Brewer-Cariras, 1989, *Judicial Review in Comparison Law*, Cambridge University Press
- Amzulia Rifai, 1994, *Pengantar Konstitusi Australia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Andrei Y. Vyshinsky, 1961, *The Law of Soviet State*; Translated from the Russian by Rugh W. Bab, The Macmillan Company, New York
- Archibald Cox, 1979, *The Role of The Supreme in American Government*, Oxford University Press
- Arend Lijphart (penyadur), 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Rajawali Press, Jakarta
- Bagir Manan, 1995, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung

- _____, 2001, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta
- _____, 2003a, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta
- _____, 2003b, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta
- Bambang Widjojanto, 2002, “*Komisi Konstitusi, Instrumen untuk Mengatasi Krisis Konstitusional*”, dalam Bambang Widjojanto dkk. (Editor), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Bivitri Susanti (et.al), 2000, *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta
- C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London
- Carl J. Friedrich, 1967, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaidell Publishing Company, Waltham, Mass
- Cass R. Sunstein, 2001, *Designing Democracy, What Constitution Do*, Oxford University Press, New York
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 2005, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kelima, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta
- Deny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999-2004, *Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*
- G.J. Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta
- Gerald Gunther, 1980, *Constitution Law, Cases and Materials*, 10th edition, The Foundation Press, Inc. Mineola, New York

- Guillermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead (Editor), 1986, *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*
- Hamdan Zoelfa, 2005, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York
- Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta
- Harun Nasution dan Bachtiar Effendy (penyunting), 1987, *Hak-hak Asasi manusia Dalam Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta
- Harun Nasution, 1985, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Cetakan kelima, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta
- Hendarman Ranadideksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Jakarta
- Ibn Hisyam, t.t., *Sirah al-Nabiyy, Dar Ihya al-Turas al-'Arabiyy*, Jilid II, Beirut
- Irving Stevens, 1996, *Constitutional and Administrative Law*, Edisi Ketiga, Pitman Publishing, London
- Ivo D. Duchacek, "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed.), 1987, *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Blackwell, Oxford
- J. Suyuthi Pulungan, 1994, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Janedri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- _____, 2001, "Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia", Kuliah Perdana Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 13 September 2001

- _____, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta
- _____, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta
- _____, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Buana Ilmu Populer, Jakarta
- John A. Jacobson, 1998, *An Introduction to Political Science*, West/Wadsworth, Belmont CA, Washington
- K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London
- Kevin Evans, 2002, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto *et.al (edit.)*, *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung
- M. Fajrul Falaakh, 2002, *Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)*, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (*edit.*), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Koalisi Konstitusi Baru dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Mauro Cappelletti, 1979, *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs-Merril Company Inc.,
- Miriam Budiardjo, 1989, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, Fak Hukum UI Jakarta

- Moh. Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta
- MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta
- Muhammad Jamal al-Din Surur, 1997, *Qiyam al-Dawlah al-Arabiyyah al-Islamiyyah fi Hayati Muhammad SAW*, Dar al-Fikr al-Arabiy, Al-Qahirah
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta
- _____, 2008, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Press, Jakarta
- _____, 2014, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta
- Nurcholish Madjid, 1983, "Cita-cita Politik Kita", dalam Bosco Carvallo dan Dasrizal (editor), *Aspirasi Umat Islam Indonesia*, Leppenas. Jakarta
- Padmo Wahjono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta
- R.A. Nicholson, 1964, *A Literary History of The Arabs*, Coambridge University Press, New York
- Ramlan Surbakti, 2002, *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta
- Robert K. Carr cs, 1942, *The Supreme Court and Judicial Review*, Holt, Rinehart and Winston, New York
- Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, 1986, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta

- Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta
- Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya
- Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung
- _____, 1993, “Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945” dalam Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta
- W. Montgomery Watt, 1964, *Muhammad: Propet and Stateman*, Oxford University Press, New York
- Wade and Philips, G. Godfrey, 1965, *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law*, Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London
- William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, 3th edition, Van Nostrand Company, New Jersey, Ont
- Wirjono Projodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jurnal/Makalah/Media Massa

Adnan Buyung Nasution, Upaya Kembali ke Konstitusi Lama Harus “Dilawan”, Kompas, 6 Pebruari 2007

Bagir Manan, 1999, “*Perubahan UUD 1945*”, Forum Keadilan, No. 30, 31 Oktober 1999

Bima Arya Sugiarto, 2002, *Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi*, dalam Jurnal *Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2, Jakarta

Bivitri Susanti, 2003, *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan*, dalam Jurnal *Ilmu Pemerintahan*, Edisi 20, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MAPI) Jakarta

Budiman Tanuredjo, “*Konstitusi di Tengah Tarikan Kepentingan*”, Kompas, 7 Maret 2007

Denny Indrayana 2002, *Ancaman Tirani DPR*, dalam *Kompas*, 2 September, Jakarta

Eddy Djunaedi, “*Judicial Review di Beberapa Negara Suatu Kajian Perbandingan*”, Ulasan Hukum dalam *Varia Peradilan* No. 172, Januari, 2000

Inter-Parliamentary Union, 1986, *Parliament of the World, A Comparative Reference Compendium*, Second Edition, Vol. I, Gower Publishing Company Limited, England

Jimly Asshiddiqie, 2001, “*Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*”, Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1, No. 4, September-November 2001

Koerniatmarto Soetoprawiro, Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya”, *Pro Justitia*, No. 2 Tahun V, Mei 1987

Kompas, 1 Pebruari 2008

Kompas, 31 Januari 2008

Kompas, 6 Maret 2007

Saldi Isra, 2003, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, dalam Jurnal *UNISIA*, No. 49/XXVI/III, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

Sri Soemantri M., 1996, "Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan", dikutip dari *Jurnal Hukum*, No. 6 Vol. 3

Susilo Bambang Yudhoyono, "Dekrit Bukan Solusi", Kompas, 7 Juli 2006

Internet

http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/parliamentary_investigation/index.jsp#TitleLink1, diakses tanggal 10 Juni 2016

<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>, tool For Parliament Oversight. Diakses tanggal 10 Juni 2016

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>. Diakses tanggal 10 Juni 2016

<http://www.rmol.co/read/2011/05/11/26816/Yusril-Sarankan-Pansus-Centurygate-Minta-MKTafsirkan-UU-Hak-Angket->. Diakses tanggal 10 Juni 2016

<http://yusril.ihzamahendra.com/2008/06/29/sekitar-hak-angket-dpr-tentang-bbm/>. Diakses tanggal 10 Juni 2016

Koerniatmanto Soetoprawiro, <http://mertodaily.com/index.php/component/content/article/39-domestic-policy/380-sistem-pemerintahan-indonesia>, diakses tanggal 10 Juni 2016

Refly Harun, 2004, *Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah*, dalam *Koran Tempo*, 18 April, Jakarta. Lihat juga, <http://www.korantempo.com/news/2004/5/18/Opini/48.html>

Sofian Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Effendi—Mencari-Sistem-Pemerintahan-Negara.pdf>, diakses 10 Juni 2016