

HUBUNGAN MEMORANDUM DAN SIDANG ISTIMEWA DALAM PENEGAKAN HUKUM TATA NEGARA

Oleh :
Seto Cahyono

Akibat dari memorandum I dan Memorandum II dari DPR kepada Presiden berimplikasi pada Sidang Istimewa MPR, sehingga berakibat pada jatuhnya rezim Presiden Gusdur. Perbedaan pendapat dan penafsiran terjadi dalam penerapan hukum untuk mencari hubungan sebab akibat yang secara hukum mempunyai kekuatan hukum dan akibat hukum.

Pendahuluan

Dalam penegakan hukum masalah pro kontra bukanlah hal yang aneh, dan itu wajar, karena jarang sekali suatu keputusan itu dirasakan adil oleh para pihak yang terlibat didalamnya. Sebagai perbandingan dapat dilihat dalam proses penegakan hukum pidana. Pada umumnya apabila hakim telah memutuskan perkara maka ada dua kemungkinan, *pertama* terdakwa atau jaksa naik banding. *kedua* terdakwa menerima putusan. Akan tetapi jarang sekali terdakwa atau jaksa menerima begitu saja akan putusan hakim. Pelajaran yang dapat diambil adalah, menurut hakim putusan tersebut sudah adil, namun bagi terdakwa atau jaksa putusan tersebut belum tentu adil (pro kontra terjadi).

Dalam pada itu mengingatkan kita pada pro kontra yang terjadi diseperti Memorandum I dan Memorandum II DPR yang mengarah pada Sidang Istimewa MPR. Menurut sebagian besar anggota DPR terbentuknya dan mekanisme kerja Panitia Khusus mengenai Buloggate dan Bruneigate telah sesuai peraturan

perundang-undangan yang berlaku, sementara itu dalam jawabannya atas Memorandum DPR-RI tanggal 1 Pebruari 2001 Presiden Abdurrahman Wahid memberikan penilaian bahwa isi memorandum mengandung hal-hal yang kurang logis yang tidak memenuhi syarat konstitusi untuk diterima sebagai Presiden. Ada tiga hal alasan prinsip yang dikemukakan Presiden yang melatarbelakangi penolakan memorandum tersebut. *Pertama*, Pansus dinilai Illegal, karena dianggap secara prosedural terjadi pelanggaran dalam pembentukannya. (lihat UU No. 6 Tahun 1954 Pasal 2 ayat (1)). *Kedua*, Pansus tidak memenuhi persyaratan dalam pasal 156 dan 157 Tata Tertib DPR-RI yang pada intinya mengenai pelaporan. *Ketiga*, Presiden mempersoalkan syarat dikeluarkannya Memorandum berdasarkan Pasal 7 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/1978, yaitu "Apabila Dewan Perwakilan rakyat **menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara**, maka Dewan

Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden”.

Ada kalanya pro kontra tersebut disebabkan sudut pandang yang berbeda, terutama satu sisi dapat dilihat dari kacamata politik, dan satu sisi dapat dilihat dari kacamata hukum. Mengingat negara kita adalah negara hukum maka tentunya kita harus memandang substansi persoalan tersebut telah mengarah kepada Sidang Istimewa yang justru juga akan dipersoalkan keabsahannya, kewenangan MPR, akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Dari uraian di atas dapat dirumuskan isu sebagai berikut :

- 1) Apakah substansi Memorandum DPR dari kacamata hukum?
- 2) Apakah hubungan Memorandum dan Sidang Istimewa mempunyai kekuatan hukum dan akibat hukumkah?
- 3) Bagaimana aspek hukum dari memorandum DPR?
- 4) Bagaimana kekuatan hukum dan akibat hukum dari memorandum DPR yang berujung pada Sidang Istimewa?

Substansi Memorandum DPR

Mengawali pembahasan makalah ini perlu dikemukakan bahwa, dikeluarkannya memorandum adalah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tugas dan wewenang DPR khususnya di bidang pengawasan berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999. Pengawasan yang dimaksud adalah terhadap : 1) pelaksanaan Undang-

Undang, 2) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 3) kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR. Untuk melaksanakan tugas tersebut DPR mempunyai hak:

- a. Meminta keterangan kepada Presiden;
- b. Mengadakan penyelidikan;
- c. Mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang;
- d. Mengajukan pernyataan pendapat;
- e. Mengajukan rancangan undang-undang;
- f. Mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan;
- g. Menentukan anggaran DPR.

Keberadaan Panitia Khusus adalah sebagai alat kelengkapan DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (Pasal 37 UU No. 4 Tahun 1999) yang pelaksanaannya di atur dalam Tata Tertib DPR. Apabila Panitia Khusus telah dibentuk berdasarkan Tata Tertib, sementara oleh Presiden dinyatakan **Illegal** atau telah terjadi pelanggaran prosedur dalam pembentukannya (5 September 2000) karena pada awalnya tidak dicantumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia sesuai Pasal 2 ayat (1) No. 6 tahun 1954, “Putusan pembentukan Pansus diumumkan dengan resmi dalam Berita Negara, sesuai dengan risalah DPR yang bersangkutan”, dan didaftarkan dalam Berita Negara setelah Pansus Lama bekerja

dan sifatnya *Back date*, bagaimana hal tersebut dilihat dari kacamata hukum?

Menurut penulis, pertama harus dipisahkan antara keabsahan pembentukan dengan pencantuman dalam Berita Negara. Pembentukan Pansus tersebut pada dasarnya telah didasarkan pada Tata Tertib DPR dengan keputusan DPR yang berarti secara hukum telah mempunyai kekuatan hukum, sedangkan syarat pengumuman dalam Berita Negara sifatnya adalah peresmian, lihat kata-kata "*diumumkan dengan resmi*". Dalam pada itu tujuan suatu peraturan perundang-undangan atau keputusan lain diumumkan dalam Berita Negara adalah agar setiap orang mengetahui hal tersebut (ingat asas setiap orang dianggap tahu tentang hukum). Secara formal itu merupakan syarat bagi suatu lembaga negara apabila asas tersebut mengikat pada subyek hukum. Artinya, itu merupakan syarat formal apabila dikemudian hari ada seseorang yang berkaitan dengan suatu masalah mengklaim bahwa dirinya tidak tahu bahwa telah ada sesuatu keputusan hukum (secara umum)/Pansus yang dibentuk oleh DPR. Pada sisi lain pengumuman tersebut bukan tidak dilakukan sama sekali melainkan terlambat. Hal ini tentunya tetap dapat dikatakan, keberadaan Pansus sah dan legal.

Sisi lain yang harus dicermati bahwa, hasil kerja atau keputusan Pansus adalah tidak mengikat, langsung Presiden. Hasil kerja atau keputusan Pansus adalah sebagai masukan kepada DPR untuk

mengambil keputusan, sehingga hal ini pada dasarnya adalah intern Presiden seharusnya sungguh-sungguh mendengarkan suara DPR. Dengan demikian, yang mengikat Presiden adalah Hasil Sidang Paripurna DPR-RI ke 36 tanggal 1 Pebruari 2001 dan ditindaklanjuti Surat ke Presiden No. KD.02/495/DPR-RI/2001 (tanggal 2 Pebruari 2001), walaupun Keputusan DPR tersebut seolah-olah hanya menerima hasil kerja Pansus.

Tujuan pengawasan yang dilakukam DPR tidak lain adalah untuk membatasi kekuasaan Presiden dan menegakkan demokrasi.

Pansus dalam laporannya menyebutkan bahwa :

1. Dalam kasus dana Yanatera Bulog "Patut diduga bahwa Presiden Abdurrahman Wahid berperan dalam pencarian dan penggunaan dana Yanatera BULOG.
2. Dalam kasus dana bantuan Sultan "adanya inkonsistensi pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang masalah masalah bantuan Sultan Brunai, menunjukkan bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat".

Hasil kerja Pansus tersebut ditindaklanjuti DPR dengan mengingatkan (menyampaikan memorandum) kepada Presiden berdasarkan TAP MPR No.

III/MPR/1978 Pasal 7 bahwa, Presiden sungguh melanggar haluan negara yaitu:

1. Melanggar UUD 1945 Pasal 9 tentang Sumpah Jabatan;
2. Melanggar TAP MPR No. IX/MPR/1988 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Dari dua pernyataan DPR di atas terdapat beberapa substansi persoalan yang dapat dikaji dan atau ditempatkan pada proporsinya. **Pertama**, dilihat dari pasal 9 UUD 1945 yang berbunyi "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa", hal tersebut bukanlah hal yang gampang untuk dinilai bila hanya berdasar dari kasus dana Yanatera BULOG dan/atau Bruneigate. Hal ini disebabkan bahwa, Presiden selaku Mandataris MPR mempunyai kewajiban untuk menjalankan TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2001. Di dalam ketetapan tersebut selain visi, dan misi kemana negara mau dibawa juga menyangkut arah kebijakan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan. dengan demikian akar permasalahannya harus kembali kepada

pengertian bahwa, memorandum itu adalah suatu peringatan dari DPR sebagai lembaga kontrol kepada Presiden dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan bukan merupakan pijakan awal untuk memperingatkan Presiden.

Secara keseluruhan sumpah tersebut harus dikaji dengan hasil menjalankan kewajibannya (GBHN) tersebut.

Kenyataan bahwa Buloggate dan Bruneigate merupakan pijakan awal dapat dilihat dari adanya Memorandum II yang dikeluarkan DPR tanggal 30 April 2001 yang lalu. Peringatan/Memorandum II lebih menempatkan bagaimana seharusnya Presiden melaksanakan GBHN, dan bahkan akibat dua kasus tersebut membawa dampak baik secara politis, ekonomi secara makro (termasuk kepercayaan internasional), maupun hukum. Hal ini dapat kita lihat dari kritik, saran, atau pendapat masing-masing fraksi yang ada di DPR.

Dalam proses ini jawaban Presiden bukan satu-satunya pusat penyelesaian masalah yang harus diperhatikan dan diterima. DPR, akan tetapi yang paling penting dari adanya peringatan/memorandum tersebut adalah perubahan kebijakan ke arah yang lebih baik berdasarkan GBHN.

Kedua, keberadaan keberadaan TAP MPT No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN pelaksanaannya merupakan salah satu tanggung jawab Presiden, apalagi

pelaksanaannya didukung dengan UU No. 28 Tahun 1999. Penulis melihat bahwa, korupsi, kolusi, dan nepotisme lebih bersifat politis terutama dilihat dari kata kolusi dan nepotisme, sehingga secara hukum akan sulit dibuktikan bahwa itu merugikan negara atau sesuatu yang memang harus dibersihkan.

Dalam era Presiden Abdurrahman Wahid dari 45 Menteri yang ada (bukan warisan Orba), 20 Menteri terlibat dalam urusan bisnis, 15 orang diantaranya terlibat langsung, baik sebagai profesional maupun pemilik (**Sumber:** *Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI) Tahun 2001/Jawa Pos, 11 April 2001*).

Melihat kenyataan yang ada, bahwa dalam proses persidangan terutama yang menyangkut kasus dana Yanatera Bulog beberapa orang telah terindikasi terlibat atau telah dinyatakan bersalah, yang itu semua juga tidak lepas dari pengamatan bahwa Presiden "secara langsung atau tidak langsung terlibat" (kacamata HTN). Dari sisi Pidana belum ada Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3), sehingga masih dimungkinkan tindakan lebih lanjut akan penyelidikan dan penyidikan atas diri Presiden Abdurrahman Wahid.

Ketiga, kata-kata "sungguh melanggar haluan negara" telah terjadi persepsi yang berbeda-beda. Hal ini disebabkan persinggungan pengertian dari sisi Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara. Dalam Hukum Pidana jika terjadi pelanggaran terdapat tolok ukur pembuktian yang lebih

tegas dan jelas, apakah itu menyangkut alat bukti atau akibat hukum dari pelanggaran tersebut. Akan tetapi dalam Hukum Tata Negara pelanggaran yang dilakukan oleh seorang Presiden tolok ukur penilaiannya adalah GBHN yang bidang dan cakupannya cukup luas. Sebagai contoh, dalam sidang DPR kemarin telah muncul beberapa pandangan akibat adanya Surat dai Kejaksaan Agung yang menyatakan bahwa Presiden tidak terbukti ikut dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog. Tentunya keterlibatan tersebut akan terbukti apabila ada semacam Nota atau Katebelece, karena hal itu dapat menjadi alat bukti yang kuat dalam Acara Pidana. Pengakuan bisa berubah-ubah, apalagi kalau disertai ancaman. Yang lebih harus dicermati, Surat dari Jaksa Agung kepada DPR bukan merupakan Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3).

Kenyataan yang terjadi sekarang dapat kita rasakan, kondisi perekonomian yang tambah memperberat rakyat, masalah keuangan negara satu sisi membebani rakyat satu sisi dapat tekanan dari luar negeri, suhu politik selalu berubah-ubah yang justru mengarah ke arah kebrutalan, kunjungan Presiden ke luar negeri yang telah mengeluarkan biaya cukup tinggi tidak membawa hasil, pertahanan keamanan semakin merosot. Hal ini merupakan bukti dalam penegakan hukum khususnya Hukum Tata Negara, karena hal yang demikian tidak sejalan dengan GBHN. Penulis menyadari,

penegakan Hukum Tata Negara syarat dengan permainan politik yang justru akan menimbulkan persepsi berbeda-beda. Akan tetapi politik adalah termasuk bidang pembangunan dalam GBHN. Gus Dur sendiri mengakui bahwa sebagai Presiden menerima Memorandum sebagai kenyataan politik yang tidak dapat dihindarkan. Menyadari hal yang demikian, haruskah semacam ini akan terus berlanjut; jawabnya tentu tidak.

Hubungan Memorandum dan Sidang Istimewa

Hubungan Memorandum dan Sidang Istimewa ini merupakan sebab akibat yang tidak dapat dihindarkan bila dilihat dari ketentuan TAP MPR No. III/MPR/1978 Pasal 7 ayat (4), bahwa : "Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tidak dindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden".

Dalam sidang DPR tanggal 30 Mei 2001 telah dinilai bahwa Presiden telah mengabaikan Memorandum II dan sepakat mengundang MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa, dan nampaknya MPR telah mengagendakan sidang tersebut mempunyai kekuatan hukum.

Karena memorandum hanyalah merupakan peringatan, maka Sidang

Istimewa itulah tindak lanjutnya. Apapun yang dilakukan Presiden, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Sidang Istimewa merupakan tempat untuk melihat dan membuktikan apakah Presiden dapat mempertanggungjawabkan tugas dan wewenangnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan GBHN. Dengan demikian, Presiden harus datang dalam sidang tersebut dan menyampaikan laporan pertanggungjawabannya.

Baik adanya memorandum dan atau Sidang Istimewa ada akibat hukum bagi Presiden, walaupun akibat politiknya juga menonjol. Namun begitulah antara HTN dan politik terkadang jaraknya dekat dan samar-samar bahkan berbaur.

Apabila dari pertanggungjawaban tersebut MPR menerimanya, maka Presiden akan tetap menjalankan tugas dan wewenangnya sampai akhir masa jabatannya, kecuali ada hal-hal lain karena ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dan apabila pertanggungjawabannya ditolak, kemungkinan besar Presiden akan dijatuhkan dari jabatannya (tidak menjabat lagi).

Akhir-kahir ini, Presiden sering menyatakan *Statemen* bahwa dia "tidak akan memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa, karena pertanggungjawabannya sebagai Presiden baru pada tahun 2004". Menurut hemat penulis apabila hal tersebut benar-benar terjadi justru akan merugikan Presiden

sendiri, karena dalam sidang tersebut merupakan sarana pembelaan dan berargumentasi untuk menemukan dan menentukan keobjektivitasan penilaian yang akan menimbulkan sanksi berupa turun tidaknya seorang Presiden dari jabatannya. Dalam sidang inilah jabatan Presiden benar-benar dipertaruhkan bukan pada Sidang DPR yang lalu.

Perjalanan panjang yang menghasilkan Memorandum dan mengarah ke Sidang Istimewa tersebut merupakan langkah penegakan Hukum Tata Negara. Tentunya pro kontra tetap akan terjadi, mengingat Hukum Tata Negara sangat dekat dan syarat permainan politik.

Baik adanya Memorandum dan/atau Sidang Istimewa ada akibat hukum bagi Presiden, walaupun akibat politiknya juga menonjol. Namun begitulah antara HTN dan politik terhadap jaraknya dekat dan samar-samar bahkan berbau.

Penutup

Substansi Memorandum adalah mengingatkan Presiden untuk lebih konsentrasi menjalankan tugas-tugasnya, bukan mengadili. Memorandum dan Sidang Istimewa mempunyai hubungan sebab akibat yang secara hukum mempunyai kekuatan hukum dan akibat hukum.

Menhadapi Sidang Istimewa tersebut seyogyanya Presiden memperbaiki kinerjanya, dan ketika sidang serta menyampaikan pertanggungjawabannya.

DAFTAR PUSTAKA

CST. Kansil, Christine S.T. Kansil, Engeline R. Palandeng, *Konstitusi-konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UI Press, Yogyakarta, 1993.

....., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

Sri Soemantri M., *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

Himpunan Undang-undang Otonomi Daerah 1999, Citra Umbara Bandung, 2000.

Pandangan Presiden Atas Memorandum I

Jawa Pos (Koran)

Surya (koran)