

**ANALISA YURIDIS PROSEDUR MEMORANDUM I DAN
MEMORANDUM II DPR MENUJU SIDANG ISTIMEWA 2001
(Opini Publik dan Polemik Interpretasi Hukum Ketatanegaraan Indonesia)**

Oleh :
Noor Tri Hastuti

Dinamika ketatanegaraan harus diwujudkan dalam ketentuan formal yang harus dipatuhi oleh lembaga-lembaga negara sebagai alat perlengkapan negara. Memorandum adalah tata cara yang ditetapkan sebagai bentuk [pengawasan DPR terhadap kinerja Presiden dalam melaksanakan GBHN. DPR akan meminta kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa, bila Presiden tidak memperhatikan Memorandum DPR tersebut. Realita yang terjadi di balik fenomena Memorandum dan Sidang Istimewa adalah saratnya nuansa kepentingan politik berbagai pihak yang terlibat, adanya polemik interpretasi hukum yang sebenarnya telah disadari adanya legitimasi formal atas permasalahan tersebut. Hal ini ditambah dengan belum membudayanya ketertundukan pada supremasi hukum di kalangan politisi yang duduk dalam Majelis dan Parlemen.

Pendahuluan

Pro kontra di kalangan masyarakat tentang penyelenggaraan Sidang Istimewa di Era Reformasi 2001 membuah pertanyaan apakah prosedur Sidang Istimewa melalui Memorandum I dan Memorandum II sah menurut Hukum Ketatanegaraan Indonesia ?

Pertanyaan ini tampak sederhana, padahal jawaban atas pertanyaan ini membutuhkan kejernihan analisa melalui interpretasi hukum standar dan obyektif. Standar yang dimaksud adalah merupakan penafsiran sebagai suatu sarana bagi hukum untuk berkembang sesuai dengan masyarakatnya. (Satdjipto Rahardjo, 1986; 84). dalam keberlakuan hukum positif itu sendiri. Pemahaman standar ini merupakan

ukuran kelayakan dan bukan pada tataran nilai ideal.

Pemahaman sah atau tidaknya prosedur Memorandum I dan Memorandum II, yang implikasi penilaian tersebut berlanjut pada sah tidaknya Sidang Istimewa sebagai salah satu sarana pertanggungjawaban Presiden di depan MPR, bermula pada adanya perbedaan penafsiran hukum terhadap ketentuan-ketentuan formal bidang hukum Ketatanegaraan.

Keragaman penafsiran terhadap hukum ketatanegaraan yang menimbulkan konflik di kalangan elit partai berdampak besar dan mahal, karena persatuan bangsa dan rasa kepercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum ketatanegaraan

dipertaruhkan. Masalah ini juga sejak awal dijadikan "keabsahan" untuk menghalalkan cara-cara para politisi mencapai kepentingan mereka, baik pribadi maupun kepentingan kelompok (baca: partai). Akhirnya, kepentingan merekalah yang "dihukumkan secara sah". Permasalahan perbedaan penafsiran di tingkat elit politik seperti itu tidak akan pernah berhenti, bila kepentingan mereka (orang ataupun partai) tidak ditundukkan kepada hukum yang telah mereka sepakati.

Permasalahan ini harus disikapi secara bijak dan dipilah atau diseleksi serta diidentifikasi (legal problem identification) (Sudikno Mertokusumo, 2000: 32-34) secara proporsional baik pada tataran hukum ketatanegaraan serta permasalahan yang mana menempati tataran politiknya. Sehingga terhadap permasalahan tersebut dapat diselesaikan secara baik (juga termasuk jaminan kepastian hukumnya)

Dari uraian tersebut diatas dapat ditarik permasalahan: "apakah prosedur sidang istimewa melalui Memorandum I dan Memorandum II Sah menurut Hukum Tata Negara Republik Indonesia?"

Ukuran Legalitas Masalah Ketatanegaraan

Penafsiran adalah kunci yang penting dalam memahami, menerapkan dan memberikan kepastian hukum. Penafsiran hukum terikat pada asas proporsionalitas, asas subsider dan asas kepatutan (I Dewa Gede Atmadia : 1996 ; h.5). oleh karena, bila produk hukum ditafsirkan sebagaimana hukum tersebut ditafsirkan, maka perbedaan penafsiran tersebut akan berkurang dan berbagai kepentingan secara optimal akan terakomodasi.

Selanjutnya analisa atas pertanyaan di atas di dasarkan pada aspek hukum dan aspek non hukum, karena hukum realitanya tidak selalu mempengaruhi aspek kehidupan lainnya, termasuk politik (Moh. Mahfud, M.D; 1998 ; 1 - 7). Di samping itu, penerapan mazhab *a law as tool as a social engineering* di Indonesia tampaknya masih jauh dari harapan. Justru hal yang menonjol dalam kehidupan bernegara adalah terjadinya dominasi politik daripada fungsi hukum sebagai perekayasa masyarakat atau bahkan untuk mewujudkan kehidupan bernegara yang menjunjung tinggi adanya supremasi hukum.

Sebagai negara yang mengatasmamakan dan menjunjung adanya supremasi hukum, Indonesia menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sarana vital dan

strategis untuk pengaturan negaranya. (TAP MPR No. IV/MOR/1999 ; Bab III). Dalam Ilmu Perundang-undangan, berlaku asas formal dan asas material. A. Hamid Attamini membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) Asas-asas formal, meliputi :
 1. Asas tujuan jelas
 2. Asas perlunya pengaturan
 3. Asas organ / lembaga yang tepat
 4. Asas materi muatan yang tepat
 5. Asas dapat dilaksanakan
 6. Asas dapat dikenali.
- b) Adapun asas-asas material, meliputi:
 - 1) Asas sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara
 - 2) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara.
 - 3) Asas sesuai dengan prinsip Negara berdasar atas hukum
 - 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasarkan Sistem Konstitusi.

Dua asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini dipakai sebagai kategori legalitas hukum ketatanegaraan, artinya keabsahan suatu pelaksanaan ketatanegaraan dapat diukur dari sisi formal dan materialnya. Sehingga ukuran legalitas ini bersifat kumulasi. jadi "nilai legalitas" haruslah berstandar ganda, baik legal secara formal dan juga legal secara materialnya. Di samping digunakannya penafsiran hukum yang

tepat dan baik. Namun tidak bisa dipungkiri masih ada permasalahan kewenangan lembaga apa yang memiliki otoritas untuk menyelesaikan sengketa penafsiran yang timbul dari lembaga tinggi yang berbeda. Karena secara normatifpun MPR tidak memiliki otoritas tersebut.

Analisa formal adalah analisa terhadap lembaga dan kewenangannya tepat, materi muatan yang tepat dapat dilaksanakan, sehingga ada konsisten antara aspek formal tersebut dengan peraturan normatifnya, sedangkan analisa material adalah analisa terhadap isi atau substansi permasalahan dalam Memorandum dan Sidang Istimewa tersebut.

Sidang Istimewa Dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Negara sebagai organisasi kekuasaan (Samidjo;1997:33), memilih pola dan sistem tertentu untuk mencapai tujuan dan mempertahankan kesinambungan kehidupan dinamika negara. UUD 1945 sebagai hukum dasar negara yang berkedudukan sebagai *superior constitution* karena dihasilkan sebagai *the basist of the national of the state*, pasal 1 ayat (2) nya menyatakan: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR adalah alat perlengkapan negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat (Sri Soemantri, 1985). Sebagai pelaksana

kedaulatan, untuk dapat melakukan kedaulatan tersebut, maka diberikan tugas dan wewenang, yang tugas MPR ini berhubungan satu sama lain dengan wewenangnya. Adapun tugas MPR sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat adalah menetapkan UUD, yang dalam hal ini MPR berkedudukan sebagai *the founders of the state* (Sri Soemantri; 1987:5). MPR juga menetapkan GBHN, dalam hal ini Presiden berkedudukan sebagai Mandataris MPR, oleh karena itu MPR berwenang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dan menilai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan GBHN (Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/1978 jo TAP MPR No. I/MPR/1973).

Permasalahan berikutnya yang timbul adalah dalam wadah/sarana apakah pertanggungjawaban Presiden diberikan dan kapankah pertanggungjawaban tersebut diberikan serta dalam kapasitas apa sajakah pertanggungjawaban tersebut diberikan. Pengaturan terhadap permasalahan inipun tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945. Dalam kaitannya dengan masalah pertanggungjawaban, MPR dalam melakukan tugas dan wewenangnya diberikan sarana rapat sebagai bagian yang tak terpisahkan dari acara sidang (pasal 2 (2)). Pasal 2 ayat (2) menyatakan MPR sedikitnya melakukan sidang satu kali dalam 5

tahun. Hal ini apakah bisa ditafsirkan bahwa sistem dan prosedur sepenuhnya didelegasikan pengaturannya kepada MPR.. Lebih lanjut dalam Bab GBHN dan Laporan Pertanggungjawaban Presiden /Mandataris MPR, dinyatakan dalam hal penerimaan laporan pertanggungjawaban diadakan Rapat Paripurna Majelis. Sedangkan dalam laporan pertanggungjawaban yang diminta oleh DPR kepada MPR dilakukan dalam Sidang Istimewa

Lebih lanjut dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 yang mengatur tentang mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh MPR termasuk DPR kepada Presiden tentang Pelaksanaan GBHN. Adapun tata kerjanya adalah sebagai berikut: dalam pasal 4 MPR berwenang memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya. Dalam pasal 5 (1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR dan pasal 5(2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawabannya di hadapan sidang istimewa yang khusus untuk pelaksanaan Haluan Negara. Dalam pasal 7-nya, menyatakan anggota DPR berkewajiban mengawasi tindakan Presiden dalam pelaksanaan GBHN, apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara DPR mengingatkan Presiden dengan menyampaikan Memorandum dalam waktu 3 bulan, bila Presiden tidak memperhatikan, maka Memorandum yang ke-2 disampaikan dan bila dalam

waktu 1 bulan Memo II tersebut tidak diindahkan DPR dapat minta MPR untuk mengadakan sidang istimewa untuk minta pertanggungjawaban Presiden.

Secara kritis, mekanisme ini telah mengatur pertanggungjawaban publik (politik dan hukum) Presiden. Artinya sidang istimewa adalah sarana bagi rakyat untuk mengawasi, menyinggung, meminta, bahkan menilai Presiden dalam melaksanakan GBHN, melakukan kekuasaan Pemerintahan tertinggi yang harus didasarkan pada mekanisme ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi sidang istimewa yang dilakukan dalam masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid ini, merupakan bagian dari pelaksanaan dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan bukan merupakan mekanisme rekayasa yang baru dan aneh. Karena akses pengawasan dan adanya penilaian atas suatu pelaksanaan kepemimpinan adalah merupakan sarana dan konsekuensi logis dari keberadaan negara.

Aspek Formal Memorandum Dan Sidang Istimewa

Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, ini berarti MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi (*untergeordnet*) di atas lembaga-

lembaga negara lainnya (Sri Soemantri ; 1992 ; h.95). Selanjutnya MPR juga berwenang menetapkan UUD dan GBHN (pasal 3), di samping secara eksplisit ditegaskan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden (pasal 6 jo pasal 9 UUD 1945 Amandemen I). UUD 1945 memang tidak mengatur secara tegas bentuk produk hukum MPR, namun dalam praktek ketatanegaraan telah digunakan ketetapan MPR dan keputusan MPR telah ditetapkan sejak tahun 1973 berturut-turut dalam TAP MPR No. I/MPR/1973, TAP MPR No. I/MPR/1978 dan TAP MPR No. I/MPR/1983(pasal 100 TAP MPR No.I/MPR/1978 jo pasal 90 TAP MPR /1999). Hal ini juga dipertegas dalam TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan : Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR (pasal 3 (2)). Sungguhpun MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dapat mengeluarkan dua produk hukum yang mempunyai derajat yang berbeda (Sri Soemantri; 1987: 12). Oleh karena itu, dari sisi isi (muatan materi) TAP MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Masih dalam TAP MPR III/MPR/2000 tata urutan peraturan

perundang-undangan Republik Indonesia adalah : UUD 1945 ; TAP MPR ; UU ; Perpu konsistensi dan ketaatan azas pengaturan secara formal.

Berkenaan dengan masalah diadakannya Sidang Istimewa melalui Memorandum I dan Memorandum II TAP MPR I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Bab Wewenang Majelis, dalam pasal 4 (d), MPR berwenang meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut. Sedangkan dalam pasal 107 dijelaskan bahwa laporan pertanggungjawaban tersebut diberikan dalam Sidang Istimewa yang diminta oleh DPR, artinya Sidang Istimewa ini melalui prosedur adanya unsur penundaan dari DPR.

Lebih lanjut dalam TAP MPR III/MPR/1978 dan TAP MPR II/MPR/1999, pasal 7 mengatakan: DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam rangka pelaksanaan GBHN, maka DPR wajib menyampaikan Memorandum. Dalam waktu tiga bulan, bila Presiden tidak memperhatikan Memorandum I, DPR menyampaikan Memorandum II. Apabila dalam waktu 1 bulan Memorandum II tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat meminta Majelis adakan Sidang Istimewa untuk

meminta Pertanggung jawaban Presiden.

Berdasarkan ketentuan hukum ketatanegaraan positif yang berlaku tahapan yang dilakukan oleh DPR adalah legal-konstitusional. Artinya secara prosedural tidak ketentuan normatif yang dilanggar oleh DPR ataupun MPR. Hal ini masih terlepas dari permasalahan substansialnya, termasuk pro-kontra sah atau tidaknya pembentukan pansus di DPR

Aspek Material Proses Menuju Sidang Istimewa

Memorandum I DPR kepada Presiden berisi tentang adanya dugaan mega Skandal korupsi Yanatera Buloggate dan Bruneigate yang melibatkan Presiden. Permasalahan materinya adalah legalitas pembentukan Panitia Khusus(Pansus) proses penyelidikan DPR dan indikasi bahwa Presiden telah benar-benar melanggar haluan negara.

Dalam hal legalitas pembentukan pansus, UU No. 4 Tahun 1999 tidak secara tegas mendelegasikan pengaturan alat kelengkapan DPR tersebut kepada Tata Tertib DPR (pasal 37 UU No. 4 Tahun 1999). Hal ini yang perlu dikaji dari pembentukan pansus, yang dimaksudkan sebagai alat untuk melakukan tugas dan wewenang DPR proses pengesahannya di "anti dateer", artinya pansus bekerja

terlebih dahulu, baru diberikan pengesahannya untuk memenuhi prinsip pemberitahuan formal, sehingga asas peraturan negara telah dikenali (Kenbaar) (Maria Farida, Indah Suprpto, 1998 ; 177), tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan. Hal ini bisa diartikan bahwa pembentukan Pansus tersebut tidak sah secara formal.

DPR dalam melakukan fungsi pengawasannya diberikan haknya, yaitu Hak meminta keterangan kepada Presiden. Hak mengadakan penyelidikan dan hak mengajukan pernyataan pendapat. Hak yang ketiga, memberikan wujud dari hak tersebut, adalah Memorandum, disamping wujud lainnya (Max Bobay; 1994 ; 73) pada tahap ini, masalah pembentukan pansus perlu dikoreksi secara obyektif atau lebih tepat perlu mekanisme pengaturan secara tegas.

Mengkritisi secara obyektif terhadap kasus Yanatera Buloggate dan Bruneigate, harus didasarkan atas ada atau tidaknya "Indikasi" Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara. Apabila secara positif dari indikasi yang ada Presiden patut diduga, terkait atau bahkan melakukan tindak korupsi, berarti Presiden telah melanggar visi dan misi dari negara dan bangsa (Bab III angka (10) dan arah kebijakan hukum angka (8) – GBHN-TAP MPR No.IV/MPR/1999 jo UU No. 20 Tahun 1999 tentang pejabat

Penyelenggara bersih KKN. Indikasi bahwa Presiden telah sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara ini harus secara yuridis bisa dibuktikan.

Berkenaan dengan materi Memorandum I DPR, yang disampaikan kepada Presiden dinilai telah melampaui wewenang dan tugasnya, karena dianggap telah melakukan kapasitas tugas kejaksaan (pasal 27 UU No. 5 Tahun 5 Tahun 1991). Terhadap masalah ini, perlu dibuatnya undang-undang tentang lembaga Kepresidenan, yang mengatur pula pertanggungjawaban hukum seorang Presiden. Namun perlu juga dipikirkan tentang kemandirian lembaga Kejaksaan Agung, sehingga dalam hal menjalankan fungsi pengawasannya. DPR dapat meminta keterangan secara resmi dari Kejaksaan Agung atas dasar kewenangan penyelidikannya mengingat adanya "aksi" dari Kejaksaan Agung (yang notabene diangkat oleh Presiden), mengeluarkan pernyataan atas ketidakterlibatan Presiden dalam kasus tersebut di atas, beberapa saat setelah Memorandum II dari DPR disampaikan. Apakah dalam hal ini perlu dipertanyakan keberpihakan Kejaksaan Agung Presiden?

Penutup

Ada beberapa titik permasalahan yang hendaknya disikapi secara arif oleh setiap pengemban kekuasaan

negara kita. Pergulatan kepentingan politik hendaknya dinyatakan selesai, ketika telah dicapai kesepakatan (hukum). Kita tundukkan segala kepentingan tersebut dalam supremasi hukum.

Nilai legalitas dalam kaidah hukum hendaknya selalu dipahami dari kumulasi legalitas prosedur (formal) dan materialnya. Secara umum, hendaknya disadari Sidang Istimewa, tempat dimana Presiden memberikan laporan pertanggungjawaban di depan MPR tidak dimaksudkan sebagai "vonis" berhentinya Presiden dari jabatannya, akan tetapi lebih ditekankan kepada cara memperbaiki kinerja Presiden.

Hal yang perlu direkomendasikan dalam tulisan ini adalah perlunya dilembagakan kemandirian Jaksa Agung sebagai lembaga pelaksana penegakan hukum di samping lembaga lainnya (Mahkamah Agung dan Kepolisian RI). Mengingat yang selama ini, Lembaga Kejaksaan Agung ditundukkan kepada kekuasaan Eksekutif, dampak yang timbul adalah diragukannya masalah kemandirian Kejaksaan Agung, ketika harus melakukan proses penyelidikan kasus-kasus KKN yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Negara.

Ada beberapa titik permasalahan yang hendaknya dikaji secara kritis, setiap pengembalian kekuasaan

DAFTAR PUSTAKA

- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Jakarta, 1998
- Max Bobay, DPR-RI, Pustaka Tunas Harapan, Jakarta, 1994
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986
- Sri Soemantri M., Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR sebagai Produk MPR, Orasi Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 21-2-1987
- Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1992
- Moh Mahfud, MD, Politik Hukum DI Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1998. I Dewa Gede Atmadja, Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka sosialisasi Hukum, Pidato Pengenalan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Hukum HTN, Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar 10 April 1996

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2000

Philipus M. Hadjon, Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 1983

Samidjo, Ilmu Negara, Penerbit Armico, Bandung, 1997

... dan untuk mendapatkan sumber dana pajak maka hal tentang pajak ini harus tetaplah dalam suatu aturan. Sehingga dengan aturan tersebut menjadi dasar bagi pemerintah untuk dapat menarik pajak kepada masyarakat. Hal ini karena pemerintah tidak bisa begitu saja secara langsung menarik pajak kepada masyarakat tanpa adanya dasar hukum yang jelas. Tanpa aturan yang jelas dapat menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah, sehingga masyarakat yang wajib untuk membayar pajak menjadi kurang yakin dan timbul rasa tidak percaya kepada pemerintah yang sedang menjalankan pemerintahannya.

Untuk itu pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang harus menurut undang-undang di bidang perpajakan sehingga dengan undang-undang di bidang perpajakan

... pembangunan yang merupakan suatu model tindakan untuk menjamin kestabilan yang lebih baik dari pemerintahannya swasta yang meliputi segala tindakan dan pengalangan resmi Indonesia sehingga segala kebutuhan terencana tidaklah mudah dibatalkan tanpa adanya suatu limit berdasarkan data tersebut pemerintah perlu mengorganisir sumber pemerintahannya untuk pembangunan maupun sebagai alat pertahanan pertahanan adalah dengan menarik pajak kepada masyarakat.

Pajak menjadi sumber pemerintahan negara dan menjadi salah satu bentuk pengabdian masyarakat antara pemerintah dengan warga negaranya dalam rangka penyelenggaraan pembangunan. Adanya hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya, terutama dan untuk mendapatkan sumber dana pajak maka hal tentang warga negaranya tersebut