

Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Irfan Nur Rachman

Pusat Penelitian dan Pengkajian
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
e-mail:irfan_nrachman@yahoo.com

Naskah diterima : 18/03/2011, revisi: 26/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 telah membatalkan keberlakuan Pasal 184 ayat (4) yang mengatur jumlah kuorum kehadiran dan kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan di forum rapat paripurna DPR terkait dengan “usul hak menyatakan pendapat. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar 3/4 diganti dengan ketentuan pengambilan keputusan berdasarkan sistem “mayoritas sederhana”. Hal ini berdampak pada penguatan sistem *checks and balances* terutama fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dapat dihindari

Katakunci: Kontrol, Kuorum, Pengawasan

Abstract

The Constitutional Court in its decision Number 23-26/PUU-VIII/2010 have been cancelled the applicability of article 184, paragraph (4), which regulates the amount of quorum and approval of quorum in

the decision-making process in the Forum related to the plenary meeting house "our opinion the proposal on the right." In its legal considerations, the Constitutional Court confirmed that the provisions of quorum and the number of quorum approval of 3 / 4 shall be replaced with provisions in decision making on the basis of "simple majority". This has an impact on the strengthening of the system of checks and balances for the role of legislative control the Executive branch that the abuse of power by the Executive branch can prevent.

Key words: Checks And Balances, Quorum, Legislative Control

A. PENDAHULUAN

Konsep bahwa kekuasaan itu tidak boleh ada pada satu tangan, melainkan harus didistribusikan, telah ada sejak tahun 1688. Konsep ini pertama kali dikenalkan oleh John Locke melalui bukunya yang berjudul *Two Treaties of (on) Civil Government*. Menurut Locke, perlu adanya pembatasan kekuasaan negara agar mencegah pemusatan kekuasaan dalam satu tangan atau lembaga. Locke membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Menurut Locke, kekuasaan yudikatif termasuk kekuasaan menjalankan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif merupakan kekuasaan yang berhubungan dengan masalah luar negeri.¹ Selanjutnya, konsep Locke ini terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1748, *Montesque* memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Legislatif memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden selaku eksekutif memiliki kekuasaan melaksanakan undang-undang dan Pengadilan sebagai lembaga yudikatif memiliki kekuasaan mengadili berdasarkan undang-undang. Pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk menghindari monarki, tirani dan kesewenangan dari masing-masing kekuasaan cabang-cabang kuasaan negara. Berikut pendapat Montesque:

¹ Muhammad Alim, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008). 75-77.

When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions [concerns] may rise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner...²

Di samping itu, kekuasaan yudikatif juga perlu dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif, karena jika kekuasaan legislatif tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif maka hakim tidak mempunyai kebebasan dalam menyelesaikan tugas judicialnya dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Begitupun sebaliknya, jika hakim tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif maka hakim akan mudah melakukan kekerasan dan bertindak sewenang-wenang. Berikut pendapat Montesque terkait dengan pentingnya pemisahan kekuasaan yudikatif dipisahkan dari pengaruh kekuasaan legislatif dan eksekutif.

...there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the live and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would then be legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.³

Selanjutnya, tiga cabang kekuasaan negara ini oleh Immanuel Kant, filsuf yang datang kemudian disebut dengan *trias politica*, namun isinya berasal dari John Locke dan Montesque.⁴ Setiap cabang kekuasaan negara ini juga memerlukan kontrol dari lembaga lainnya dan dari semua komponen masyarakat. Hal ini menjadi penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari masing-masing cabang kekuasaan negara. Secara kontekstual konsep pemisahan kekuasaan di Indonesia diatur dalam UUD 1945.

Tulisan ini akan membahas mengenai salah bagian kontrol antar cabang-cabang kekuasaan negara yang bertitik berat pada fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif terutama pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 tentang

² Daniel E. Brannen Jr, *Checks and Balances: The Three Barnces of the American Government*, Penerbit :Thomson. 27.

³ *Ibid.* 26.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) 294.

Pengujian Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Selanjutnya disebut UU 27/2009).

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Hak menyatakan pendapat diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, jumlah kuorum hak menyatakan pendapat dalam undang-undang ini digugat oleh Pemohon yang mengklaim sebagai perorangan warga negara Indonesia dan perorangan anggota DPR RI. Para Pemohon sebagai warga negara Indonesia dan sebagai perorangan anggota DPR mendalilkan bahwa norma yang terdapat dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah *quorum* adalah $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat, telah merugikan hak konstitusionalnya. Menurut Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia, hak konstitusionalnya, yaitu hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negara Indonesia serta hak untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan berdasarkan pada prinsip negara hukum, dijamin oleh konstitusi sedangkan para Pemohon sebagai perorangan anggota DPR mendalilkan bahwa hak DPR untuk menyatakan pendapat adalah hak institusional DPR karena DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, sehingga jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat itu terdiri dari warganegara yang merupakan anggota-anggota partai politik yang dipilih secara langsung dalam pemilihan umum. Oleh karena itu hak institusional DPR itu juga merupakan hak anggota DPR.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada para Pemohon dalam kedudukannya sebagai perorangan warga negara Indonesia dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan dalam putusan Mahkamah paragraf [3.5.5] sebagai berikut:

“...Menurut Mahkamah, hak warga negara untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara tidak serta merta hilang atau beralih kepada para wakil rakyat dengan dipilihnya anggota DPR, DPD, maupun DPRD. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang berhak mengontrol atau mengawasi jalannya pemerintahan negara kehilangan hak konstitusionalnya menyalurkan aspirasi kepada DPR karena terhalangnya hak DPR selaku lembaga perwakilan rakyat untuk mempergunakan hak menyatakan pendapat akibat terlalu beratnya syarat quorum maupun syarat persetujuan Anggota DPR untuk menggunakan hak menyatakan pendapat tersebut. Dengan demikian, menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) menyebabkan terhalangnya hak DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi Presiden juga secara tidak langsung menghalangi pelaksanaan hak-hak kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan negara;”⁵

Sedangkan kedudukan hukum (*legal standing*) anggota DPR dalam mengajukan pengujian undang-undang *a quo*, dipertimbangkan Mahkamah dalam paragraf [3.7] sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai anggota DPR dalam Permohonan ini, Mahkamah berpendapat bahwa *objectum litis* permohonan para Pemohon adalah Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah quorum adalah 3/4 dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit 3/4 dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Menurut Mahkamah “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan *a quo* terkait dengan hak konstitusional yang melekat hanya pada anggota DPR dan tidak merupakan hak warga negara yang lainnya. Dengan kata lain, DPR sebagai institusi dapat menggunakan hak tersebut, hanya dengan persetujuan para anggota DPR yang masing-masing memiliki hak yang dijamin oleh konstitusi untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, para Pemohon selaku anggota DPR di samping memiliki hak yang secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat*

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010,” Bagian Pertimbangan Hukum”.

(3) dan Pasal 21 UUD 1945 juga memiliki hak-hak konstitusional yang melekat pada hak DPR sebagai institusi. Konstruksi ini menjadi sangat wajar apabila dikaitkan dengan prinsip bahwa jabatan anggota DPR adalah jabatan majemuk yakni jabatan dalam suatu institusi yang keputusannya harus ditetapkan secara kolektif melalui mekanisme dan quorum tertentu. Dalam kaitan dengan permohonan ini, hak konstitusional untuk ikut memutuskan penggunaan "hak menyatakan pendapat" sebagai mekanisme kontrol DPR atas suatu kebijakan pemerintah, dapat terhalang atau tidak dapat dilaksanakan dengan adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU a quo. Apalagi jika dikaitkan dengan posisi para Pemohon sebagai anggota DPR yang jumlahnya minoritas dalam kaitan dengan hal-hal tertentu yang harus diputuskan oleh DPR seperti dalam hak menyatakan pendapat menjadi tidak mungkin diloloskan dengan persetujuan 3/4 anggota DPR, padahal hak menyatakan pendapat adalah dalam rangka berjalannya sistem demokrasi yaitu *check and balance* antara lembaga DPR dan Pemerintah. Jika demikian maka tidak akan ada suatu mekanisme untuk meluruskan jalannya sistem demokrasi melalui lembaga DPR karena syarat persetujuan dan quorum menjadi sangat tinggi (*mayoritas mutlak* yaitu 3/4 anggota DPR). Dengan demikian, dalam kasus ini, posisi anggota DPR berbeda dengan posisi anggota DPR dalam Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007, bertanggal 17 Desember 2007 dan Putusan Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, karena dalam perkara ini yang dipersoalkan adalah hak eksklusif yang hanya dimiliki oleh para anggota DPR. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai anggota DPR khusus dalam permohonan ini memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo;⁶

Berdasarkan kedua pertimbangan hukum di atas maka para Pemohon baik berkedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia maupun sebagai perorangan anggota DPR memiliki kedudukan hukum dalam mengajukan permohonan pengujian Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009.

2. Pokok Permohonan

Pokok permasalahan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji adalah terkait ketentuan jumlah kuorum persetujuan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Dalam ketentuan ini disyaratkan bahwa untuk mendapat persetujuan, rapat paripurna DPR harus dihadiri paling sedikit

⁶ *Ibid.*

3/4 dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir. Padahal pasal 7B ayat (3) yang mengatur tentang hak menyatakan pendapat untuk pemakzulan presiden saja, jumlah kuorum yang disyaratkan hanya 2/3. Bahkan untuk mengubah UUD 1945 hanya dibutuhkan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR dan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% + 1 dari seluruh anggota MPR. Dengan demikian jumlah kuorum 3/4 yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 dinilai terlalu tinggi, sehingga menghalangi kontrol DPR terhadap Presiden. Jika ketentuan dalam Pasal 184 ayat (4) 27/2009 tetap dipertahankan maka akan merusak sistem demokrasi karena kekuasaan yang tanpa kontrol akan memunculkan kediktatoran dan tirani. Apalagi jika parlemen dikuasai oleh partainya pemerintah.

Selanjutnya Pemohon I mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 bertentangan UUD 1945 dan memohon agar Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 dibatalkan. sedangkan Pemohon II mendalilkan bahwa Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 bertentangan dengan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dan *tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang memenuhi syarat harus didukung sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7B ayat (3) UUD Tahun 1945.*

B. PEMBAHASAN

1. Fungsi dan Tugas Pokok Lembaga Legislatif

Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945, fungsi lembaga perwakilan atau parlemen atau lembaga legislatif di bagi menjadi tiga fungsi, yaitu:

- (i) Fungsi Legislasi (*legislatif*);
- (ii) Fungsi Anggaran (*budget*); dan
- (iii) Fungsi Pengawasan (*control*).

1.1. Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat karena kekuasaan inilah yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat seluruh warga negara. Pada pokoknya, fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding on international agreement and treaties or other legal binding documents*).⁷

Dalam praktik di Indonesia, fungsi legislasi masih menjadi fungsi utama DPR dibandingkan dengan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.⁸

1.2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran DPR diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan,

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), 161.

⁸ *Ibid.* 162.

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

1.3.Fungsi Pengawasan

Kegiatan pengaturan oleh negara dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, membebani harta atau kekayaan warga negara dan mengatur pendapatan dan pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiganya perlu dikontrol oleh rakyat sendiri melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif . Apabila tidak dikontrol, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya yaitu menjadi sewenang-wenang. Jika dirinci pengawasan oleh lembaga legislatif meliputi:

- Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
- Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment officials*).⁹

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan adalah fungsi yang harus diutamakan karena pada hakikatnya asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata “*le parle*” yang berarti “*to speak*” yang berarti “*berbicara*”. Artinya,

⁹ *Ibid.* 163.

wakil rakyat itu dalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan rakyat yang seluruh aspirasinya diwakili.¹⁰

Selain memiliki tiga fungsi, DPR juga memiliki hak-hak sebagai cermin dari pelaksanaan fungsi DPR. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini merupakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR.

2. Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Semula, dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal “hak menyatakan pendapat”, namun dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, hak menyatakan pendapat telah dalam berbagai peraturan perundangan seperti dalam UU 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang memberikan hak kepada DPR untuk mengajukan hak menyatakan pendapat yang merupakan kelanjutan dari hak interpelasi dapat berbentuk memorandum, resolusi, dan/atau mosi. Demikian juga UU 2/1985 tentang Perubahan UU 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketentuan yang sama ditemukan dalam UU 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Berbagai Undang-Undang tersebut tidak mengatur ketentuan syarat minimum *quorum* maupun persetujuan anggota DPR, kecuali hanya diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Ketentuan *quorum* maupun persetujuan anggota untuk menggunakan hak menyatakan pendapat dalam beberapa peraturan tata tertib DPR tersebut ditetapkan dengan kehadiran dan persetujuan anggota secara mayoritas sederhana atau paling tinggi dengan kehadiran dan persetujuan 2/3 anggota (seperti

¹⁰ *Ibid.* 165.

dalam Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI).¹¹ Memang hak menyatakan pendapat DPR sebelum reformasi konstitusi yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2002, tidak diatur dalam konstitusi karena UUD 1945 sebelum perubahan tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sehingga tidak ada mekanisme kontrol (*checks and balances*) antar lembaga negara. Terlebih lagi sistem politik kita ketika itu menganut sistem politik yang *executive heavy* di mana kekuasaan presiden sangat dominan.¹² Selain menguasai bidang eksekutif, presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam praktiknya presiden juga menjadi ketua legislatif. Sebuah RUU yang telah disetujui oleh DPR jika tidak disetujui oleh presiden tidak dapat diajukan kembali, begitupun sebaliknya.¹³

Selanjutnya, UUD 1945 setelah perubahan memuat hak-hak anggota DPR, salah satunya adalah hak menyatakan pendapat selain hak interpelasi dan hak angket. Anggota DPR juga mempunyai hak-hak lain seperti hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat dan hak imunitas. Namun hak-hak anggota DPR yang terkait erat dengan fungsi pengawasan adalah hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini adalah wujud dari kontrol rakyat terhadap jalannya pemerintahan melalui lembaga perwakilan yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang hak-hak anggota DPR ini diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*" dan ayat (2) yang menyatakan, "*Dalam melaksanakan fungsinya, selain*

¹¹ *Ibid.*

¹² Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Pasal 5 ayat (1) menyatakan, "*presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*". Oleh karena itu selain sebagai eksekutif, Presiden juga bertindak sebagai legislatif, sedangkan dalam Pasal 20 UUD 1945 pasca perubahan menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

¹³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), 147.

*hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”.*¹⁴

Hak menyatakan pendapat inilah yang kemudian dipermasalahkan oleh Pemohon dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 27/2009).

Sebelum menguji Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 terhadap UUD 1945, Mahkamah dalam putusannya terlebih dahulu memberikan penafsiran terhadap Pasal 20A dan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.17.1] sebagai berikut:

*...”Menurut Mahkamah, walaupun terdapat persamaan antara hak menyatakan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 dan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945, yaitu sama-sama dalam rangka pengawasan DPR terhadap Presiden, tetapi kedua ketentuan tersebut mengandung perbedaan. **Pasal 20A UUD 1945, hanya memberikan jaminan adanya hak DPR untuk menyatakan pendapat dengan tidak disertai batasan apapun mengenai cara serta mekanisme penggunaan hak tersebut. Hal itu diserahkan pengaturannya dalam***

¹⁴ Pengertian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam UU 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai berikut:

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; 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.

Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak angket 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.

Undang-Undang. Sedangkan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 mengatur juga mekanisme pengambilan keputusannya, yaitu dilakukan dalam sidang paripurna yang dihadiri paling sedikit 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 anggota DPR yang hadir. Mekanisme penggunaan hak menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 20A bersifat terbuka untuk diatur dalam tingkat Undang-Undang, sedangkan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 7B bersifat limitatif...”

Mencermati pertimbangan hukum di atas, Mahkamah membedakan dua jenis hak menyatakan pendapat, yaitu hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 20A dan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Pasal 20A bersifat terbuka sehingga dimungkinkan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi lahirnya jumlah kuorum sebesar $\frac{3}{4}$ dalam kehadiran dan persetujuan agar usul hak menyatakan pendapat diterima yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Selain bersifat terbuka, Pasal 20A juga bersifat umum (*general*). Ketentuan hak menyatakan pendapat diatur lebih lanjut dalam Pasal 77 ayat (4) UU 27/2009 yang menyatakan,

“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”.*

Hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 20A adalah sebagai akibat dari ketiga hal di atas (Pasal 77 ayat (4) huruf a, huruf b, dan huruf c UU 27/2009), sedangkan fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 bersifat khusus (*spesific*) dan limitatif. Bersifat khusus (*spesific*) karena pengawasan tersebut hanya ditujukan jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden dan bersifat limitatif karena jumlah dukungan dan jumlah kuorum kehadiran ditentukan sebesar 2/3 dan tidak memungkinkan pengaturan di luar angka 2/3.

Di samping itu apabila dilihat dari sistematisasi bab dalam UUD 1945, Pasal 7A dan Pasal 7B diatur dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur tugas konstitusional, persyaratan jabatan, mekanisme pemilihan dan pemberhentian serta masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan Pasal 20A diatur dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat yang mengatur mekanisme pemilihan dan pemberhentian dan tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu wajar jika Mahkamah memandang berbeda terhadap dua ketentuan ini.

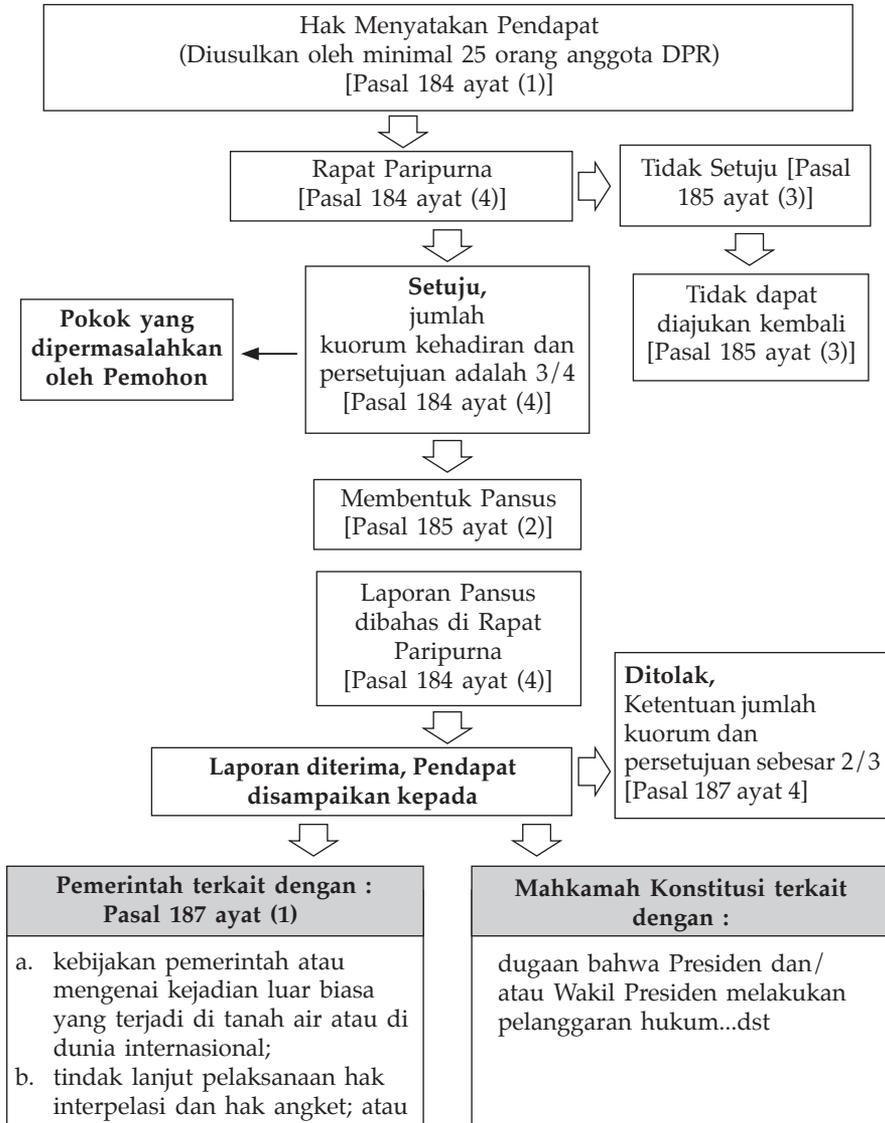
Namun apakah mekanisme hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 20A dengan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B adalah berbeda pula. Apabila ketentuan tentang hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam UU 27/2009 dicermati maka mekanisme hak menyatakan pendapat dapat dilihat dari tabel berikut.

**Tabel Mekanisme Hak Menyatakan Pendapat
menurut UU 27/2009**

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">a. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional.b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi. |
|--|

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.

[Pasal 77 ayat (4) huruf a,b,dan c]



Berdasarkan mekanisme hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam UU 27/2009, dapat dilihat bahwa hak menyatakan pendapat lahir karena tiga sebab, *pertama*, sehubungan dengan kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional. *Kedua*, sehubungan dengan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi. *Ketiga*, adanya 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. Ketiga sebab ini harus diusulkan minimal 25 orang anggota DPR dengan memuat materi dan alasan pengajuan usul pernyataan pendapat. Usul ini dibahas di forum rapat paripurna dan menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila disetujui oleh 3/4 jumlah anggota DPR dan disetujui oleh 3/4 anggota DPR yang hadir. Apabila disetujui maka dibentuk panitia khusus yang terdiri dari semua unsur fraksi di DPR, namun jika tidak disetujui maka usul ini tidak dapat diajukan kembali. Setelah disetujui, dibentuk panitia khusus yang tugasnya ditentukan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertugas dalam jangka waktu paling lama 60 hari dan setelah menyelesaikan tugasnya, laporan hasil kerja panitia khusus dibahas dalam forum rapat paripurna. Dalam hal rapat paripurna DPR menerima laporan hal kerja panitia khusus terkait dengan kebijakan pemerintah atau kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional dan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi maka DPR menyatakan pendapatnya kepada pemerintah dan apabila panitia khusus menemukan adanya 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 maka DPR menyatakan pendapatnya

kepada Mahkamah Konstitusi. Namun jika rapat paripurna DPR menolak laporan panitia khusus, maka hak menyatakan pendapat tersebut dinyatakan selesai dan tidak dapat diajukan kembali. Penolakan terhadap laporan panitia khusus ini harus disetujui oleh rapat paripurna dengan kuorum jumlah kehadiran anggota DPR sebanyak 2/3 dan harus disetujui oleh 2/3 jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan jumlah kuorum dan persetujuan hak menyatakan pendapat pada tataran “usul” sebesar 3/4 inilah yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, bertanggal 12 Januari 2011. Mahkamah menilai bahwa ketentuan jumlah kuorum dan persetujuan hak menyatakan pendapat sebesar 3/4 dinilai terlalu berat jika dibandingkan dengan jumlah kuorum dan persetujuan dalam kasus pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden yang menyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan persetujuan hanya 2/3. Pertimbangan Mahkamah ini termuat dalam paragraf [3.17.5], selengkapnya:

...Menurut Mahkamah, syarat pengambilan keputusan DPR untuk usul menggunakan hak menyatakan pendapat mengenai dugaan 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 tidak boleh melebihi batas persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. Bahkan menurut Mahkamah, pada “tingkat usul” penggunaan hak menyatakan pendapat, persyaratan pengambilan keputusan DPR harus lebih ringan dari persyaratan yang ditentukan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945...¹⁵

Selanjutnya Mahkamah juga mempertimbangkan bahwa pada tataran “usul” hak menyatakan pendapat juga harus lebih rendah pada tataran “hasil” laporan pansus terkait adanya kebijakan pemerintah dan kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional serta tindak lanjut hak interpelasi. Selengkapnya pertimbangan hukum Mahkamah.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*

*...Demikian juga, terhadap usul hak menyatakan pendapat atas kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional yang bersifat strategis dan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket harus lebih ringan daripada persyaratan pendapat DPR terkait pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi yang berhubungan dengan proses pemberhentian Presiden yang ditentukan dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945;*¹⁶

Apabila dalam tataran “usul” hak menyatakan pendapat saja sudah berlaku ketentuan yang yang memberatkan, hal ini tentunya akan menghambat keran-keran demokrasi yang saat ini tengah terbuka lebar dan pada akhirnya akan melemahkan fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif dan merupakan pelemahan terhadap demokrasi. Berikut ini tabel ilustrasi yang menggambarkan perbandingan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan antara Pasal 184 ayat (4) UU 27/ 2009 dengan Pasal 7B UUD 1945.

Tabel Perbandingan Ketentuan Jumlah Kuorum dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dengan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009

No.	Quórum	Berdasarkan Pasal 7B UUD 1945	Berdasarkan Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009
1	Kuorum Kehadiran Paling Sedikit	$2/3 \times 560 = 373$ orang anggota DPR atau = 66 % dari anggota DPR	$3/4 \times 560 = 420$ orang anggota DPR atau = 75 % dari anggota DPR
2	Kuorum Persetujuan Pengambilan Keputusan	$2/3 \times 373$ orang = 248 orang anggota DPR atau = 44 % dari anggota DPR	$3/4 \times 420$ orang = 315 orang anggota DPR atau = 56 % dari anggota DPR

Berdasarkan ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 sebagaimana dimuat pada tabel di atas, jumlah kuorum kehadiran

¹⁶ *Ibid.*

dan jumlah kuorum persetujuan pada pengambilan putusan di tataran "usul" hak menyatakan pendapat jika 560 anggota DPR hadir dalam rapat paripurna berarti $\frac{3}{4}$ nya adalah 420 orang dan harus memperoleh persetujuan sebanyak $\frac{3}{4}$ dari 420 orang berarti harus disetujui oleh 315 orang anggota. Ketentuan ini lebih berat jika dibandingkan dengan jumlah kuorum kehadiran hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B ayat (3), yaitu $\frac{2}{3}$ dari 560 yaitu 373 dan jumlah kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan, yaitu $\frac{2}{3}$ dari 373, yaitu 248 orang. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang mensyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan pada tataran usul menyatakan pendapat adalah sebesar $\frac{3}{4}$ dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan konstitusi dan sebagai ketentuan pengganti pada pengambilan keputusan mengenai usul menyatakan pendapat berlaku ketentuan "mayoritas sederhana" sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam paragraf [3.18] sebagai berikut:

"Menimbang bahwa dengan tidak berlakunya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 berdasarkan putusan Mahkamah ini, ketentuan persyaratan pengambilan keputusan mengenai "usul" penggunaan hak menyatakan pendapat berlaku ketentuan mayoritas sederhana";

Kemudian apakah yang di maksud oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya "berlaku ketentuan mayoritas sederhana" sebagai ketentuan pengganti dari Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Apakah yang dimaksudkan $\frac{50}{50} + 1$ atau $\frac{2}{3}$. Menurut Ketua MK, Moh. Mahfud MD, "mayoritas sederhana" diartikan suara terbanyak diantara berbagai pendapat yang berbeda.¹⁷ Misalnya ada tiga opsi dalam sebuah pengambilan keputusan A memperoleh suara 35 persen, keputusan B memperoleh suara 30 persen, keputusan C memperoleh suara 20 persen, dan 15 persen lainnya abstain atau tidak menyatakan pendapat, maka 35 persen yang menjadi sebuah keputusan.¹⁸ Dengan dipermudahnya ketentuan pengambilan

¹⁷ <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/01/12/brk,20110112-305848,id.html>

¹⁸ <http://politik.kompasiana.com/2011/02/09/pemakzulan-dan-intrik-2014/>

keputusan dalam tataran usul menyatakan pendapat oleh Mahkamah Konstitusi, tentunya semakin memperkuat mekanisme kontrol (*checks and balances*) dan fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif. Dengan demikian peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh eksekutif semakin kecil.

C. KESIMPULAN

Penguatan terhadap mekanisme kontrol (*checks and balances*) antara cabang-cabang kekuasaan negara mutlak diperlukan dalam sebuah negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*nomokrasi*). Penguatan ini diperlukan agar peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh setiap cabang kekuasaan negara dapat dikontrol dan dihindari. Setiap cabang kekuasaan negara mempunyai mekanisme kontrol sendiri terhadap lembaga lainnya. DPR sebagai kekuasaan legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Selain memiliki tiga fungsi, DPR juga memiliki hak-hak sebagai cermin dari pelaksanaan fungsi DPR. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini merupakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR atas kebijakan yang dibuat eksekutif maupun karena adanya kejadian luar biasa di dalam negeri maupun dunia internasional atau adanya dugaan korupsi dan perbuatan tercela lainnya yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Hak ini perlu diatur sedemikian rupa agar tidak melanggar konstitusi. Ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum pengambilan keputusan sebesar 3/4 dalam usul hak menyatakan pendapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan UUD 1945. Namun Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa ketentuan pengambilan keputusan yang mensyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar

3/4 diganti dengan ketentuan mayoritas sederhana. Ketentuan ini dinilai oleh Mahkamah memudahkan kontrol dan memperkuat fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif. Dengan demikian DPR sebagai cermin dari kedaulatan rakyat dapat secara efektif mengawasi jalannya pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Alim, Muhammad. *Trias Politica dalam Negara Madinah*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Brannen Jr, Daniel E. *Checks and Balances: The Three Barnces of the American Government*. Penerbit :Thomson.

Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010.

Laman

<http://www.temppointeraktif.com/hg/politik/2011/01/12/brk,20110112-305848,id.html>.

<http://politik.kompasiana.com/2011/02/09/pemakzulan-dan-intrik-2014/>