

AMANDEMEN UUD 1945 DAN REFORMASI KELEMBAGAAN POLITIK

Oleh : Drs. Syarifudin Hidayat

Puncak reformasi politik di Indonesia secara konstitusional ditandai oleh amandemen pasal-pasal dalam UUD 1945. Alasan utama perlunya amandemen konstitusional ini adalah bahwa norma-norma yang terkandung dalam UUD 1945 memiliki kelemahan pokok berupa terjadinya pelemahan struktural atas lembaga-lembaga politik, khususnya MPR dan DPR. Oleh karena itu, agenda pokok amandemen UUD 1945 perlu diarahkan kepada reformasi kelembagaan politik tersebut. Disamping itu, hubungan fungsional antar lembaga politik (misalnya dalam perumusan peraturan perundangan yang melibatkan Presiden dan DPR) serta mekanisme pertanggungjawaban Presiden, juga perlu dibenahi.

Pendahuluan

Sebagaimana kita ketahui, MPR-RI pada Sidang Umum yang berlangsung dari tanggal 14 sampai dengan 21 oktober 1999 telah berhasil mengamandemen UUD 1945. Bahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 telah dikeluarkan Tap MPR Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI Untuk Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Penetapan keputusan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa UUD merupakan hukum dasar suatu negara (grundnorm) dan karena itu dalam melakukan perubahan diperlukan pembahasan yang mendalam, teliti dan cermat. Badan Pekerja MPR ini diberi tugas menyusun rancangan perubahan yang sudah harus siap untuk disahkan dalam Sidang tahunan MPR pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000. Adapun pasal-pasal dalam UUD 1945 yang telah diamandemen yaitu pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, dan 21.

Perubahan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, akan membawa konsekuensi perubahan pada aspek kelembagaan dan aspek-aspek lainnya. Disisi lain, sesungguhnya perlu dikedepankan *setting* / latar belakang sejarah yang mendorong perlunya dilakukan perubahan terhadap konstitusi. Dalam konteks ini, salah satu kelemahan utama UUD 1945 yang bersifat singkat dan supel, adalah terbukanya peluang bagi suatu lembaga tertentu untuk *mengkooptasi* lembaga lain.

Pelemahan Struktural Dalam UUD 1945

UUD 1945 dipandang sebagai konstitusi yang bersifat executive heavy, karena terlalu banyak memberikan kekuasaan kepada presiden. UUD 1945 juga hanya memberikan sedikit peraturan, dan setelah itu memberikan wewenang untuk mengatur hal-hal selanjutnya kepada UU, yang dibuat oleh Presiden dan

DPR. Begitu longgarnya UUD 1945 dalam memberikan pengaturan, bahkan dalam penentuan susunan dan kedudukan MPR dan DPR pun yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, diberikan pula kepada presiden bersama DPR (UU). Dengan demikian peluang bagi presiden yang berkeinginan untuk memperbesar kekuasaannya terbuka melalui pelemahan fungsi MPR dan DPR. Hal ini terbukti pada masa Orde Baru dengan memasukkan anggota-anggota MPR dan DPR yang "tunduk" kepada presiden, sehingga pemerintah tidak dapat dikontrol sebagaimana seharusnya dan pemerintah cenderung lebih kuat daripada DPR.

Sementara dalam aspek kelembagaan MPR, pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dijalankan oleh MPR. Artinya, MPR seharusnya dapat berperan banyak dalam menyalurkan aspirasi masyarakat, termasuk dalam melakukan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Namun demikian, "pelemahan struktural" yang telah dilakukan telah membuat fungsi ini tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Buktinya, dari proporsi jumlah anggota MPR pada tahun 1997 saja, dari seribu orang ada 15% yang diangkat (Sujatmiko, 1998: 10).

Hal ini dimungkinkan oleh Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa susunan dan kedudukan MPR ditetapkan dengan UU. Akibatnya, pembuat UU dapat menentukan siapa saja yang dapat menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat ini. Walaupun hal ini telah diperbaiki dengan adanya UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagai salah satu buah reformasi, diberikannya peluang untuk mengatur hal yang krusial kepada UU saja sudah membuka

peluang untuk mengedepankan kepentingan politik tertentu.

Pelemahan anggota MPR melalui penentuan komposisinya merupakan satu soal saja. Soal lainnya adalah kenyataan bahwa UUD 1945 sendiri memang menetapkan keberadaan adanya utusan golongan dalam keanggotaan MPR. Dari Penjelasan UUD 1945, adanya utusan golongan dalam MPR ini tidak lain untuk mewujudkan MPR sebagai sebuah institusi yang merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia, termasuk golongan-golongan tertentu dalam masyarakat. Golongan ini dapat dimasukkan sebagai anggota MPR dengan dasar pemikiran adanya aspirasi suatu kelompok masyarakat yang memiliki karakteristik khusus sehingga aspirasinya berupa aspirasi fungsional, bukan aspirasi politik, yang tidak dapat diwakili secara politik oleh partai politik peserta Pemilu yang akan duduk di DPR. Padahal, sedikitnya ada dua argumentasi penolakan yang dapat dikemukakan mengenai keberadaan utusan golongan dalam MPR.

Pertama, dengan adanya pemilihan umum yang diikuti oleh partai-partai politik, aspirasi golongan ini sebenarnya sudah dapat tertampung dalam mekanisme partai politik yang ada. Dalam ruang lingkup kehidupan politik, kepentingan maupun kelompok kepentingan yang ada dapat terwakili dalam partai politik. Keberadaan partai politik sendiri sebenarnya dilandasi oleh pemikiran akan perlunya suatu wadah kepentingan-kepentingan sekelompok individu agar dapat diperjuangkan dalam mekanisme pemilihan umum. Dengan demikian, kebutuhan akan adanya golongan yang duduk dalam MPR tidak lagi relevan karena kepentingan golongan-golongan dalam masyarakat sudah

dapat tertampung dalam partai-partai politik. Kedua, adanya anggota MPR yang diangkat sebenarnya telah meminggirkan demokrasi. Suatu lembaga perwakilan rakyat haruslah benar-benar merepresentasikan rakyat. Artinya legitimasi atas representasi itu harus didapatkan dari rakyat sendiri melalui mekanisme pemilu. Demikian pula halnya dengan utusan daerah yang selama ini dipilih oleh DPRD. Apabila kita mau konsekuen dalam menjalankan demokrasi, sudah selayaknyalah konstitusi memuat seca

ra eksplisit bahwa utusan daerah adalah pihak-pihak yang dipilih secara demokratis melalui mekanisme Pemilu dalam daerahnya masing-masing.

Untuk memperbaiki hal ini, MPR perlu lebih tegas dalam memberikan batasan dalam amandemen UUD 1945, yang dapat menutup peluang tersebut. Seyogianya pengaturan mengenai MPR sebagai lembaga tertinggi diatur oleh MPR sendiri. Sebab menjadi tidak logis apabila hal-hal mengenai MPR diatur oleh DPR dan presiden (UU) yang secara struktural berada di bawah MPR.

Hal yang sama juga terjadi dalam lembaga DPR. Bukan saja pelemahan struktural melalui pengaturan mengenai susunan dan kedudukannya, UUD 1945 bahkan belum mengenali hak-hak DPR secara lengkap dalam menjalankan fungsinya sebagai parlemen (hak-hak DPR ini sekarang telah dimuat dalam UU No. 4/1999). Miriam Budiardjo (1998: 4) mengemukakan adanya dua tugas parlemen, yaitu membuat UU serta kebijakan (policy), dan mengontrol pemerintah. Untuk bidang perumusan kebijakan (policy making) dan di bidang legislasi saja, dari data yang ada, DPR tidak

menghasilkan satupun UU inisiatif sejak tahun 1971 sampai tahun 1997. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan hak-hak interpelasi, mosi, angket, dan resolusi yang tidak digunakan sejak tahun 1971 sampai 1997 (Budiardjo, 1998: 6).

Oleh karena itu, "semangat" UUD 1945 yang memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada lembaga eksekutif dan meminggirkan kedaulatan rakyat, haruslah diubah. Upaya reformasi yang telah didesakkan oleh segala pihak dalam dua tahun ini tidak boleh berhenti dan membuahkan kesia-siaan belaka, tanpa adanya perubahan sistem yang mendasar.

Reformasi Kelembagaan Politik (Pemisahan Pimpinan MPR – DPR)

Sidang Umum MPR telah menghasilkan beberapa keputusan yang diambil dalam Rapat Paripurna, di antaranya adalah Keputusan tentang pemilihan pimpinan majelis yang merupakan salah satu unsur alat kelengkapan majelis. Ada beberapa perbedaan pimpinan majelis MPR periode 1999-2004 dengan pimpinan majelis sebelumnya.

Pertama, jumlah pimpinan majelis tahun 1999-2004 ini, terdiri dari seorang ketua dengan tujuh orang wakil ketua. Kedua, dipisahkannya pimpinan majelis MPR dengan pimpinan DPR. Ketiga, proses pemilihan ketua MPR yang dilakukan dengan pemungutan suara. Dari Keputusan MPR ini ada beberapa aspek hukum yang penting untuk dicermati. Dari perbedaan pertama misalnya, jumlah

unsur pimpinan Majelis tidak mengikuti ketentuan pasal 9 UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dimana disebutkan bahwa Pimpinan MPR terdiri dari seorang ketua dan sebanyak-banyaknya lima orang wakil ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.

Perbedaan ini merupakan konsekuensi dari perubahan ketentuan mengenai penentuan jumlah fraksi yang ada dalam MPR. Jumlah unsur pimpinan majelis yang berbeda dengan ketentuan UU di atas dilakukan melalui Ketetapan MPR tentang perubahan Tata Tertib MPR. Jadi dengan ditetapkannya unsur pimpinan majelis yang berbeda dengan UU tersebut mengakibatkan secara tidak langsung telah terjadi amandemen terhadap UU dengan suatu ketetapan MPR. Bagaimanakah Hukum Tata Negara menerangkan peristiwa ini ? Apakah amandemen itu dapat dibenarkan ?

Menurut pasal 1 ayat (2) UUD 1945, MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat dan oleh karena itu penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dengan demikian MPR sebagai lembaga negara memiliki kekuasaan hukum yang paling tinggi dari lembaga negara yang lain sehingga segala keputusan dan ketetapan yang dihasilkannya tidak dapat dikesampingkan oleh lembaga negara yang lain. Kemudian berdasarkan hirarki perundang-undangan (Ketetapan MPRS No XX Tahun 1966), posisi kekuatan hukum ketetapan MPR berada di bawah hirarki UUD 1945 tetapi di atas posisi UU. Berdasarkan prinsip di atas, amandemen terhadap UU No 4 Tahun 1999 oleh suatu Ketetapan MPR dapat dibenarkan secara hukum.

Permasalahan berikutnya yang tampak di sini adalah dipisahkannya pimpinan MPR dengan pimpinan DPR. Ini merupakan ketentuan yang diatur dalam UU 4/1999 Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) yang berbeda dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1985 (UU yang lama yang mengatur hal yang sama). Argumentasi dipisahkannya Pimpinan MPR dan DPR disebutkan dalam Penjelasan Umum UU 4/1999 sebagai langkah dalam memberdayakan MPR. Hal ini memang dapat dibenarkan karena dalam kenyataannya kedua lembaga ini memang berbeda dengan fungsi, tugas, dan kewenangan yang berbeda pula. Pertanyaan mendasar yang dapat disimpulkan dari anggota MPR adalah apakah pola pengisian pimpinan DPR mengikuti pola pengisian pimpinan DPR ? Lalu apakah penetapan model pengisian tersebut dibuat dalam satu keputusan MPR tersendiri atau disisipkan dalam keputusan MPR sebelumnya yang menetapkan cara pengisian pimpinan MPR ?

Dalam rapat konsultasi pimpinan MPR terjadi perdebatan. Pendapat pertama menyatakan bahwa ini sebaiknya diatur dalam Keputusan MPR sementara pendapat kedua menyarankan agar ketentuan ini diserahkan kepada Rapat Pleno DPR. Akhirnya dalam Rapat Konsultasi tersebut diputuskan untuk membuat Ketetapan MPR sendiri mengenai pimpinan DPR mengikuti pola pengisian pimpinan MPR. Itu berarti jumlah pimpinan DPR terdiri dari tujuh orang wakil fraksi yang ada di DPR (Fraksi Utusan Golongan tidak ada di DPR) dengan mengenyampingkan UU 4/1999 – yang secara de jure memang masih berlaku – berdasarkan prinsip dan hirarki perundang-undangan yang telah disebut diatas.

Namun demikian, dalam rapat Paripurna Majelis mementahkan kembali apa yang telah disepakati dalam rapat konsultasi pimpinan fraksi dengan pimpinan MPR dan justru memutuskan untuk menyerahkan agenda pengisian pimpinan DPR ini kepada Rapat Pleno DPR.

Secara hukum, DPR tidak berhak mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan selain UU, yang harus dibuat bersama-sama dengan presiden. DPR memang berhak mengeluarkan Keputusan DPR, namun Keputusan DPR bukanlah suatu peraturan perundang-undangan melainkan peraturan internal bagi lembaga DPR, misalnya mengenai Tata Tertib DPR dan Keputusan mengenai Pembentukan Komisi-Komisi. Artinya, Keputusan DPR tidak bisa mengamandemen suatu UU karena ia bukanlah suatu peraturan perundang-undangan. Itu berarti keputusan rapat pleno DPR tidak boleh menyimpangi ketentuan Pasal 17 UU 4/1999 yang mengatur tentang pengisian pimpinan DPR. Dengan demikian, tertutup peluang untuk menyamakan model pengisian pimpinan DPR dengan model pengisian pimpinan MPR (minus unsur pimpinan dari Fraksi Utusan Golongan yang memang tidak ada dalam DPR). Dengan memutuskan pengisian pimpinan DPR berdasarkan pada rapat pleno DPR, maka di DPR hanya akan terdiri dari lima pimpinan DPR yang berasal dari lima fraksi dengan jumlah anggota terbesar yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Reformasi, dan Fraksi Kebangkitan Bangsa.

Dari paparan di atas terdapat perbedaan dasar pertimbangan pengisian pimpinan MPR dan pengisian pimpinan DPR. Pola pengisian

pimpinan MPR menolak ketentuan yang diatur dalam UU No 4 Tahun 1999 sedangkan pola pengisian pimpinan DPR sebaliknya. Fakta ini menunjukkan bahwa perumusan suatu ketentuan perundang-undangan sangat kuat didasarkan pada pertarungan kekuatan politik. Pada model pengisian pimpinan MPR satu kekuatan politik berhasil mendesakkan penolakan terhadap ketentuan UU No 4 Tahun 1999 sedangkan pada pengisian pimpinan DPR sebaliknya.

Hubungan Presiden – DPR Dalam Fungsi Legislasi

Kerangka bahasan mengenai kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga-lembaga negara akan digunakan sebagai dasar pijakan dalam menelaah usulan agar DPR mempunyai wewenang mengesahkan RUU yang disetujuinya seperti tersebut di atas.

Kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga negara menciptakan sistem-sistem pemerintahan seperti yang dikenal secara umum sebagai sistem pemerintahan presidensial, parlementer atau campuran antara kedua sistem tersebut. Dari kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga negara dapat pula ditemui karakteristik yang berbeda-beda. Kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga negara yang ditandai kekuasaan yang seimbang dan saling kontrol antar lembaga-lembaga negara dikenal dengan *check and balance system*. Dikenal pula karakteristik di mana aturan dasar negara memberikan kekuasaan lebih kepada satu lembaga negara dibandingkan lembaga negara lain. Karakteristik ini mempunyai dua varian yang berseberangan, yaitu *executive heavy* dan

legislative heavy. Dikatakan sebagai yang pertama apabila kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga negara ditandai oleh dominasi kekuasaan lembaga eksekutif, sedangkan yang kedua oleh dominasi kekuasaan lembaga legislatif.

Bagaimanakah UUD 1945 sebagai aturan dasar negara mengatur kedudukan dan hubungan kerja antara Presiden dan DPR dalam penyelenggaraan kekuasaan pembentukan UU (fungsi legislasi) ?

Perihal penyelenggara kekuasaan pembentukan UU disebutkan secara jelas oleh UUD 1945 dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) yang menentukan bahwa Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara. UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat (1)) serta hak untuk tidak memberikan pengesahan atas RUU yang disetujui oleh DPR (Pasal 21 ayat (2)) dan hak untuk menetapkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai UU tanpa persetujuan DPR dengan alasan kepentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)).

Keppres No. 188 tahun 1999 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, menambah lagi porsi peran dominan Presiden -- didapat melalui interpretasi keliru atas Pasal 21 ayat (2) UUD 1945 -- melalui hak untuk menolak pembahasan atas RUU yang disusun dan disampaikan oleh DPR. Di sisi lain, UUD 1945 hanya memberikan hak kepada anggota DPR untuk menyusun dan menyampaikan RUU (Pasal 21 ayat 1) dan hak untuk tidak memberikan persetujuan atas RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden (Pasal 20 ayat 1 dan 2).

Praktek di negara-negara lain -- sama seperti yang dijalankan oleh UUD 1945 -- juga memperlihatkan bahwa pada umumnya penyelenggaraan kekuasaan pembentukan UU memang dijalankan oleh dua lembaga negara yaitu lembaga eksekutif dan legislatif. Karakteristik kedudukan dan hubungan kerja antar kedua lembaga-lah yang kemudian menjadi pembeda di antara negara-negara tersebut. Berdasarkan penjabaran di atas terlihat bahwa UUD 1945 sebagai aturan dasar negara memberikan kekuasaan lebih kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pembentukan UU. Kedudukan dan hubungan kerja antara Presiden dan DPR dalam menjalankan kekuasaan pembentukan UU memang ditandai oleh dominasi kekuasaan Presiden.

Dengan demikian, usulan agar DPR mempunyai wewenang mensahkan RUU yang disetujuinya seperti tersebut di atas tidak sesuai dengan UUD 1945. Usulan yang didasari oleh kesepakatan kekuatan-kekuatan politik dalam MPR untuk meningkatkan kekuasaan DPR dalam kedudukan dan hubungan kerja dengan Presiden sehubungan dengan penyelenggaraan kekuasaan pembentukan UU terasa menghalangi pancaran *concentration of power and responsibility upon the President* dalam UUD 1945.

Apabila diadakan perbandingan linear antara ketentuan UUD 1945 yang mengatur kedudukan dan hubungan kerja antar kedua lembaga, maka akan terlihat sebagai berikut, pertama, Presiden memegang kekuasaan membentuk UU. Pengertian ini jelas mencakup pula pengertian hak penyusunan dan penyampaian RUU seperti yang diberikan pada DPR. Kedua, hak Presiden untuk tidak memberikan pengesahan atas RUU yang disetujui oleh DPR sepiantas dapat disetarakan

dengan hak DPR untuk tidak memberikan persetujuan atas RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden. Ketiga, hak Presiden untuk menetapkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai UU tanpa persetujuan DPR dengan alasan kepentingan yang memaksa tidak ada persandingannya pada DPR kecuali kewajiban Presiden untuk memintakan persetujuan DPR pada persidangan berikut.

Usulan agar DPR mempunyai wewenang mengesahkan RUU yang disetujuinya menjadi UU jika dalam waktu tertentu Presiden tidak segera mengesahkan dan mengundangkannya, bila dicermati lebih dalam, didasari oleh dinamika yang berkembang antar kekuatan politik dalam MPR untuk meningkatkan kekuasaan DPR dalam kedudukan dan hubungan kerja dengan Presiden sehubungan dengan kekuasaan pembentukan UU. Usulan ini jelas berseberangan dengan UUD 1945. Persoalannya, seberapa krusial substansi materi usulan tersebut sehingga dirasa perlu untuk menjadi salah satu bahan perumusan bagi amandemen UUD 1945?

Hak Presiden untuk tidak memberikan pengesahan atas suatu RUU yang telah disetujui oleh DPR dan hak DPR untuk tidak memberikan persetujuan atas RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden, sepiantas memang merupakan suatu wujud dari mekanisme *check and balance system* yang dianut oleh UUD 1945. Akan diperlihatkan bahwa ketentuan-ketentuan yang mengatur kedudukan dan hubungan kerja antara Presiden dan DPR tersebut bukan merupakan mekanisme *check and balance system*.

DPR sebagai bagian dari kekuasaan pembentukan UU mempunyai hak untuk tidak menyetujui RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden. Dalam praktek ketatanegaraan hak ini sangat jarang digunakan oleh DPR mengingat bahwa DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai hak untuk mengadakan perubahan atas RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden atau yang biasa dikenal dengan "hak amandemen" (UU No. 4/1999 Pasal 33 ayat 3 huruf c). Walaupun kemudian hak ini digunakan, keputusan ketidaksetujuan itu diambil lewat suatu mekanisme pengambilan keputusan bersama dan dinyatakan dalam sidang DPR dilaksanakan secara reguler. Hal ini akan berbeda jadinya dengan hak penolakan Presiden.

Presiden sebagai bagian dari kekuasaan pembentukan UU juga mempunyai hak untuk menolak memberikan pengesahan atas suatu RUU yang disetujui oleh DPR. Hak ini sangat mungkin untuk kerap digunakan oleh Presiden dalam praktek ketatanegaraan mengingat dua hal, yaitu pertama, Presiden tidak mempunyai hak untuk mengamandemen RUU yang disusun dan disampaikan oleh DPR dan kedua, hak amandemen DPR dapat mengubah secara prinsipil isi dan arah RUU yang disusun dan disampaikan oleh Presiden. Apabila hak ini digunakan akan ternyata dominasi kekuasaan Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pembentukan UU. Dominasi dimaksud adalah pertama, penggunaan hak penolakan tersebut tidak dibatasi dalam jangka waktu tertentu. Kedua, alasan yang menjadi latar belakang penggunaan hak tersebut sangat mungkin didasari oleh kepentingan politik subjektif Presiden. Tidak terdapat ketentuan dalam UUD 1945 yang berfungsi untuk mengimbangi dominasi tersebut pada DPR.

Sistem Pertanggung-jawaban Presiden

Pidato pertanggungjawaban presiden dalam masa orde baru terjadi pertama kali pada tanggal 12 Maret 1973 yang dilakukan di hadapan MPR hasil pemilu tahun 1971. Dari Konsideran "Mengingat" yang merupakan dasar hukum bagi MPR untuk menetapkan tanggapan atas pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto adalah Pasal 1 ayat (2) Pasal 6 ayat (2) berikut Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara khususnya angka III yang tidak dijadikan dasar hukum pada Tap No. V/MPRS/1966.

Pertanggungjawaban dilakukan di akhir masa jabatan presiden di hadapan anggota MPR baru hasil Pemilu 1971 bukan MPR yang mengangkat presiden dan bukan MPR yang memberikan mandat. Pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto ini diterima baik oleh MPR yang dituangkan dalam Tap MPR No III tahun 1973.

Hal yang penting untuk dicermati dalam masa jabatan Presiden Soeharto kurun waktu 1968-1973, presiden tidak dibekali oleh MPR(S) suatu GBHN untuk dilaksanakan sebagaimana yang diatur secara eksplisit oleh UUD 1945, sehingga materi pertanggungjawaban presiden tidak didasarkan pada ada tidaknya pelaksanaan GBHN yang harus dijalankan oleh Presiden Soeharto pada saat dia ditetapkan sebagai presiden.

Dalam pertanggungjawaban Presiden Soeharto tahun 1978, kembali pertanggungjawabannya diterima oleh MPR dengan baik. Sama dengan pelaksanaan pertanggungjawaban pada masa sebelumnya, pada pertanggungjawaban di tahun 1978 ini,

presiden melakukannya di hadapan anggota MPR yang baru bukan anggota MPR yang lima tahun lalu mengangkatnya. Berbeda dengan masa lima tahun sebelumnya, presiden telah dibekali GBHN. Walaupun demikian, tidak ada disebut dalam penerimaan pertanggungjawaban presiden misalnya dijelaskan bahwa presiden telah menjalankan GBHN dengan baik sebagai tolok ukur penerimaan pertanggungjawaban itu.

Dalam kurun waktu ini, MPR telah menetapkan sebuah ketetapan tentang Kedudukan dan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara di mana dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan "Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan oleh UUD atau majelis di hadapan sidang majelis". Dan pada ayat (2)-nya disebutkan, "Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh UUD atau majelis".

Dengan adanya ketetapan ini, ditegaskan secara eksplisit hal-hal yang harus dipertanggungjawabkan presiden di hadapan majelis, yakni pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar maupun haluan negara yang ditetapkan oleh majelis (GBHN) baik dalam sidang umum yang dilakukan di akhir masa jabatan presiden maupun dalam Sidang Istimewa yang dilakukan di tengah-tengah masa jabatan presiden. Tradisi pertanggungjawaban presiden tidak ada yang berubah sampai dengan pelaksanaan dalam Sidang Umum MPR Maret

1998. Di mana pidato pertanggungjawaban presiden selalu diterima ; dilakukan di hadapan MPR yang baru, bukan MPR yang memilihnya dan MPR yang menetapkan GBHN yang harus dijalankan presiden dalam masa jabatannya; serta dengan tolak ukur penerimaan pertanggungjawaban yang tidak pernah disebutkan.

Salah satu isu kontroversial dalam tradisi pertanggungjawaban presiden kepada MPR adalah tentang pelaksanaan pertanggungjawaban yang dilakukan di hadapan anggota MPR baru dan bukan kepada anggota MPR yang lima tahun lalu menentukannya menjadi presiden serta memberinya GBHN untuk dijalankan. Pelaksanaan pertanggungjawaban ini dirasakan tidak memenuhi maksud dari dibuatnya sistem pertanggungjawaban itu sendiri. Dalam UUD 1945 memang tidak disebutkan secara eksplisit bahwa pertanggungjawaban presiden itu harus dilakukan kepada anggota MPR yang memilihnya dan yang menetapkan GBHN untuk untuk dijalankan, sehingga ditafsirkan pertanggungjawaban itu bukan kepada anggota MPR tetapi lebih kepada MPR sebagai lembaga.

Model pelaksanaan yang demikian, telah mengabaikan masa pengawasan lima tahun yang dilakukan oleh anggota MPR terutama yang berasal dari unsur anggota DPR atas pelaksanaan GBHN dan pelaksanaan pemerintahan yang presiden. Anggota MPR yang baru jelas tidak memiliki kewenangan sebelumnya untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan pemerintahan presiden kewenangan itu ada pada MPR yang lama. Lalu bagaimana mungkin mereka dapat menilai pertanggungjawaban presiden jika mereka 'tidak pernah tahu' atas apa yang telah

dilakukan presiden yang bersangkutan dalam masa jabatannya ?

Di samping itu, model pertanggungjawaban seperti ini memiliki problem politik yang penting juga. Jika kekuatan politik yang memenangkan Pemilu dan mendominasi MPR bukan berasal dari kekuatan politik yang lima tahun yang lalu memilihnya, sangat mungkin terjadi penilaian pertanggungjawaban presiden didasarkan pada kepentingan politik mayoritas yang kebetulan mendominasi MPR pada saat itu dalam rangka 'menjatuhkan' kredibilitas presiden untuk dicalonkan kembali dalam masa jabatan periode berikutnya. Isu pertanggungjawaban presiden kepada MPR baru atau kepada MPR lama muncul sebelum berlangsungnya SU MPR tahun 1999. Isu ini mencuat karena menyangkut problem politik yang disebutkan di atas. Sebagian menginginkan agar Presiden Habibie menyampaikan pertanggungjawabannya kepada MPR yang lama sebagian mempertahankan tradisi pertanggungjawaban yang telah berlangsung selama ini.

Sidang Umum MPR kali ini sepertinya akan mengubah mekanisme pertanggungjawaban di akhir masa jabatan ini. Dalam rangka memberdayakan lembaga-lembaga perwakilan, terutama MPR, presiden diminta untuk membuat laporan tahunan kepada MPR atas pelaksanaan pemerintahan yang dijalankannya pada tahun itu. Tetapi di sisi lain, jika rencana amandemen UUD 1945 terutama menyangkut pemilihan presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, maka dasar hukum, mekanisme, dan konsekuensi pertanggungjawaban presiden harus ditinjau ulang lagi.

Konsekuensi diterima atau ditolaknya pertanggungjawaban presiden Pertanggungjawaban presiden dapat diterima tetapi dapat pula ditolak oleh MPR. Sejarah pelaksanaan pertanggungjawaban pernah membuktikannya. Dalam masa presiden Soekarno, konsekuensi ditolaknya pertanggungjawaban mengakibatkan MPR mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari tangan presiden dan bahkan disertai dengan hukuman terhadap presiden untuk tidak terlibat dalam kegiatan politik sampai terselenggaranya pemilihan umum. Dalam tradisi pertanggungjawaban pada masa Orde Baru, semua pertanggungjawaban presiden diterima dengan baik. Walaupun demikian, tidak dapat diambil kesimpulan bahwa terpilihnya Presiden Soeharto secara terus-menerus adalah konsekuensi dari selalu diterimanya pertanggungjawaban yang disampaikan. Dalam ketentuan hukum positif seperti UUD 1945 atau Ketetapan MPR misalnya tidak ada diatur akibat hukum dari suatu pertanggungjawaban yang diterima atau ditolak.

Kasus Presiden Soekarno mungkin dapat dijadikan pedoman sebagai konvensi bagi setiap pertanggungjawaban presiden yang ditolak – yang terjadi di tengah-tengah masa jabatan – akan berakibat dicabutnya kekuasaan presiden oleh MPR. Tetapi adanya hukuman tambahan dengan melarang presiden melakukan aktivitas politik, sepertinya MPR telah memainkan peranan tidak saja sebagai 'lembaga hukum tata negara' tetapi juga 'lembaga hukum pidana' dengan memainkan peran sebagai lembaga peradilan. Apakah MPR memiliki kewenangan yang demikian ?

Berbeda dengan pertanggungjawaban yang dilakukan di tengah masa jabatan, pertanggungjawaban di akhir masa jabatan

memang memiliki problem "keefektifan" atas konsekuensi jika pertanggungjawaban ditolak. Jelas presiden memang sudah habis jabatannya, tidak mungkin MPR mencabut kekuasaan presiden yang memang sudah habis. Hal yang mungkin terjadi adalah dalam pasal-pasal ketetapan tentang penolakan pertanggungjawabannya itu, bisa saja dimasukkan satu klausul bahwa pertanggungjawaban yang sudah ditolak mengakibatkan presiden kehilangan haknya untuk dicalonkan untuk menjadi presiden pada periode berikutnya.

Terhadap pertanggungjawaban yang diterima, juga tidak membawa konsekuensi bahwa presiden yang bersangkutan memiliki preference untuk dipilih kembali dalam masa jabatan presiden berikutnya. Tetapi ini bisa saja menambah dukungan politik bagi presiden yang bersangkutan untuk mendapatkan jabatan presiden dalam periode berikutnya.

DPR diusulkan mempunyai wewenang mengesahkan RUU yang disetujuinya menjadi UU, jika dalam waktu tertentu Presiden tidak segera mengesahkannya. DPR tidak lagi – seperti saat ini – bersikap menunggu dengan pasrah perkenan Presiden. Kedudukan dan hubungan kerja antara DPR dan Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pembentukan UU terbebas dari nuansa executive heavy yang kental terasa pada UUD 1945. Usulan tersebut terungkap dalam rapat Panitia Ad-Hoc III Badan Pekerja MPR yang dipimpin oleh Amin Arjoso dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada hari Sabtu (9/10).

Usulan tersebut dirasa perlu untuk ditelaah dalam konteks kedudukan dan hubungan kerja antar lembaga-lembaga negara yang diatur

oleh UUD 1945. Apakah usulan ini sesuai dengan UUD 1945 ? Seberapa krusial substansi materi yang dikandungnya ? Bagaimanakah kemungkinan implikasinya bagi aturan dasar

negara tersebut mengingat substansi materi yang dikandungnya berpretensi menambah ketentuan baru dalam aturan dasar negara ?