

HARMONISASI INTERPELASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH

Nurush Shobahah

IAIN Tulungagung

Jl. Mayor Sujadi Timur 46 Tulungagung

Email: ada.nurush@gmail.com

ABSTRACT

The House of Representatives as a legislative body has three functions, namely the oversight function, legislative function, and the budget function. One of the supervisory functions of The House of Representatives is the right of interpellation. As a law state, all of the processes of the state must be based on the law. Therefore, every positive law must be obeyed. The constitutions or other regulations of interpellation mention that the president may represent the answers of interpellations. The frequent problem happening is the absence of the president in the interpellation session. That problem becomes a relation problem between the president and the House of Representatives which need to solve. Thus the right of interpellation as one of the implementations of the check-and-balance principle on these two state institutions can run effectively. Based on the normative provision study it can be concluded that, to avoid the messy practices, the chapter which allows the president to have position in answering the interpellation court needs to be specified explicitly. As the result, the right of using interpellation can run well.

Kata kunci: *Dewan Perwakilan Rakyat, Interpelasi, Presiden*

Pendahuluan

Indonesia telah merdeka sejak tanggal 17 Agustus 1945. Sejak awal kemerdekaan konstitusi Indonesia terus berproses dalam rangka mewujudkan kehidupan yang demokratis. Demokrasi mengenal konsep *Rechstaat* (negara hukum).¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD-NRI 1945)² menyebutkan dalam Pasal 1 ayat 3 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Negara hukum diartikan sebagai negara yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah.³

Kekuasaan merupakan masalah sentral dalam suatu Negara, karena Negara merupakan pelembagaan masyarakat politik paling besar dan memiliki kekuasaan yang otoritatif.⁴ Sistem politik Indonesia menganut sistem yang menentukan bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi yang dilakukan sepenuhnya oleh undang-undang. Oleh karena itu, praktek-praktek penyelenggaraan Negara harus bersumber dari kehendak rakyat yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga kenegaraan menurut yang sudah diamanahkan dalam UUD-NRI 1945.⁵

Indonesia pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem pemerintahan ini kekuasaan terpusat pada satu pemegang kekuasaan yaitu di tangan Parlemen. Parlemen memiliki kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang sekaligus memilih presiden (eksekutif) sebagai pelaksana undang-undang, sehingga kekuasaan

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Tama, 2005), h. 52.

² Setelah mengalami perubahan sebanyak empat kali, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dalam menyebutkannya berubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)

³ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), h. 158.

⁴ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokresi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 19-20.

⁵ Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), h. 7.

lebih bisa dijalankan dengan sewenang-wenang.

Karakter kepemimpinan yang otoritatif dan gejolak ekonomi saat itu menimbulkan perlawanan dari masyarakat untuk mengakhiri era kepemimpinan yang otoriter. Sehingga akhirnya dilakukan perubahan pada UUD 1945 dengan lebih mengatur pemisahan kekuasaan secara nyata. Jimly Asshiddiqi dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* mengatakan bahwa:

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka terjadi perubahan pada sistem konstitusi. Sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan secara nyata. Bukti mengenai hal tersebut diantaranya adalah. Pertama: Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden kepada DPR. Kekuasaan membentuk Undang-Undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, setelah amandemen beralih ke DPR. Kedua: Adanya sistem pengujian konstitusional atas Undang-Undang sebagai produk legislatif yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Ketiga: Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), melainkan semua lembaga Negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat. Keempat: MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi Negara, melainkan merupakan lembaga tinggi Negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA. Dan kelima: Hubungan-hubungan antar lembaga tinggi Negara bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.⁶

Amandemen UUD 1945 diharapkan dapat menjadikan jalannya pemerintahan Indonesia selanjutnya bisa berjalan dengan seimbang untuk mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera. Tujuan yang diharapkan sebelumnya ternyata tidak berjalan dengan mudah. Ada hal-hal mendasar dalam kehidupan bernegara yang menjadi persoalan, baik secara akademis

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 291-292.

maupun secara praktis.⁷ Di tengah-tengah situasi krisis multidimensi yang belum kunjung pulih sering terjadi gejala konflik dan silang sengketa politik, baik yang bersifat vertikal antara warga masyarakat dengan pemerintah maupun yang bersifat horizontal antar kelompok warga masyarakat sendiri di hampir seluruh wilayah tanah air, bahkan antar lembaga Negara yang seharusnya berkerjasama dengan baik untuk membangun bangsa.⁸

Konflik-konflik terjadi antara Lembaga Legislatif dengan Pemerintah. Lembaga Legislatif sering mengkritisi kebijakan-kebijakan baru yang dikeluarkan oleh Presiden. Salah satu contoh yang pernah terjadi misalnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengkritisi pengeluaran tiga kartu sakti oleh Presiden Joko Widodo yaitu Kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sehat, dan Kartu Keluarga Sejahtera. DPR mempermasalahkan anggaran yang dipergunakan dalam program tiga kartu sakti tersebut, karena pihak DPR belum pernah membahas bersama-sama tentang anggaran Negara yang seharusnya Presiden bersama-sama membahas anggaran Negara dengan DPR.

DPR juga kerap malakukan kritik terhadap kebijakan-kebijakan para menteri yang dipilih oleh Presiden Joko Widodo, diantaranya adalah *pertama*, kritik terhadap Menteri Kelautan dan Perikanan yang akan langsung menenggelamkan kapal asing pencuri ikan di perairan Indonesia setelah proses hukum.⁹ Padahal Susi Pudjiastuti sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan melakukan hal tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan Pasal 69 ayat (4) yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsi pengawasan, penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti

⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 3.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 298-299.

⁹ Widya Victoria, Bom Kapal Ilegal, Menteri Susi Dikecam Arogan dan Bodoh, dalam <http://keamanan.rmol.co/read/2015/05/21/203506/1/bom-kapal-ilegal,-menteri-susi-dikecam-arogan-dan-bodoh>, 30 Agustus 2015.

permulaan yang cukup.¹⁰ *Kedua*, kritik terhadap Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah dan Kebudayaan Anis Baswedan, tentang penghapusan Kurikulum 2013 dan kembali kepada kurikulum 2006.¹¹

DPR juga mempermasalahkan kebijakan Presiden Joko Widodo menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi awal November 2014 lalu. Harga Bahan Bakar Minyak yang awalnya Rp. 6.500,- per satu liter menjadi Rp. 8.500,- per satu liter. DPR menganggap Presiden Joko Widodo tidak pro rakyat, apalagi saat pelaksanaan kebijakan tersebut harga minyak dunia sedang turun. DPR pun menggalang suara untuk menggunakan hak interpelasinya terhadap kebijakan Presiden Joko Widodo.¹²

Bulan November tahun 2014 lalu sudah ada lebih dari 200 anggota DPR yang menandatangani usulan interpelasi tersebut, akan tetapi pada akhirnya di bulan Februari 2015 DPR menarik kembali usulan interpelasi sebelum Pimpinan DPR mengesahkan hak DPR menjadi hak interpelasi kepada Presiden.

Masa-masa sebelumnya hak interpelasi sudah sering digunakan oleh DPR. Bulan Oktober 1999, sebanyak 38 anggota DPR dari empat fraksi mengusulkan hak interpelasi atas Presiden BJ. Habibie tentang lepasnya Timor Timur.¹³ Hak interpelasi juga pernah digunakan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Tanggal 18 November 1999, Presiden Abdurrahman Wahid memenuhi undangan DPR untuk menjelaskan kebijakan pemerintahannya berkenaan dengan pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan.¹⁴ Begitu juga pada masa pemerintahan

¹⁰ *Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan*, (Jakarta: LNRI, 2009), h. 23.

¹¹ Haris Kurniawan, Kurikulum 2013 Dihentikan, Fadli Zon Kritik Anis Baswedan, dalam <http://nasional.sindonews.com/read/934555/144/kurikulum-2013-dihentikan-fadli-zin-kritik-anis-baswedan-1418032347>, 30 Agustus 2015.

¹² Suryanto Bakti Susila & Nur Eka Sukmawati, Usul Interpelasi atas Jokowi Bergaung di Sidang Paripurna DPR, dalam <http://m.news.viva.co.id/news/read/559638-usul-interpelasi-atas-jokowi-bergaung-di-sidang-paripurna-dpr>, 30 Agustus 2015.

¹³ M. Syafe'i Hassanbasari, KMP-Hak Interpelasi, dalam <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1999/10/10/0055.html>, 30 Agustus 2015.

¹⁴ Putu Setia, Dari Dialog Presiden Gus Dur dan Wakil Rakyat, dalam <http://tempo.co.id/harian/opini/ana-18111999.html>, 30 Agustus 2015.

Presiden Megawati, hak interpelasi digunakan DPR untuk meminta keterangan tentang lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan ke tangan Malaysia.¹⁵

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga tidak terlepas dari Interpelasi DPR. Selama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tidak kurang dari 16 usulan interpelasi disuarakan oleh para anggota DPR untuk mempertanyakan kebijakan pemerintah.¹⁶ Sebagian hak interpelasi ditolak melalui rapat paripurna DPR, sedangkan sebagian yang lain atas dukungan partai-partai yang turut koalisi dalam pemerintahan diterima menjadi hak interpelasi Dewan.

Hak interpelasi merupakan salah satu hak DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah, akan tetapi dalam realitanya hal tersebut tidak hanya menyita waktu dan energi masing-masing pihak baik dari Presiden maupun DPR, melainkan juga menciptakan situasi konflik dan ketegangan yang tidak produktif bagi efektifitas penyelenggaraan Negara. Konflik dan ketegangan itu tidak hanya bersumber pada perdebatan tentang urgensi materi hak interpelasi, melainkan juga berpangkal pada protes keras sebagian anggota DPR tentang sikap Presiden dalam menanggapi hak interpelasi. Sebagaimana yang pernah terjadi pada sidang interpelasi terhadap kebijakan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, sebagian anggota DPR mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden dalam sidang interpelasi.¹⁷

Empat hak interpelasi yang diterima menjadi hak interpelasi Dewan selama masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono¹⁸, sekali pun tidak pernah dihadiri oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono selalu mewakili keterangan atas kebijakannya melalui para menteri yang membidangnya.

¹⁵ Fiddy Anggriawan, Sejarah Interpelasi DPR kepada Presiden, dalam <http://m.okezone.com/read/2014/11/25/337/1070463/sejarah-interpelasi-dpr-kepada-presiden>, 30 Agustus 2015.

¹⁶ Syamsuddin Haris, *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2014), h. 9-10.

¹⁷ Heru, Disayangkan Presiden Tidak Hadir pada Rapat Interpelasi DPR Jakarta, dalam <http://www.breckenridgewaysideinn.com/64/35/41/disayangkan-presiden-tidak-hadir-pada-rapat-interpelasi-dpr.htm>, 1 September 2015.

¹⁸ Haris, *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial*, h. 9-10.

Interpelasi kasus busung lapar dan wabah polio Presiden Yudhoyono mewakilkannya kepada Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat yaitu Abu Rizal Bakrie dan menteri kesehatan yaitu Sri Mulyani.¹⁹ Dalam interpelasi dukungan pemerintah atas resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang isu nuklir Iran, Presiden Yudhoyono mewakilkan kepada beberapa menteri yaitu Menteri Sekretaris Negara, Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Koordinator Kesehatan Rakyat, Menteri Sosial, dan Menteri Riset dan Teknologi.²⁰ Begitu juga dalam interpelasi penyelesaian kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), dan dalam interpelasi kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga Bahan Bakar Minyak, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mewakilkan kepada beberapa menteri yang terkait.²¹

Sikap Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono tersebut mengundang kritik keras dari para anggota DPR. DPR mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden dalam sidang interpelasi, sehingga materi interpelasi yang seharusnya dibahas bersama-sama dalam sidang menjadi terabaikan dengan banyaknya interupsi yang mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden. Saat sidang interpelasi tentang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Sidang interpelasi diwarnai dengan aksi *walk out*. Dimulai dengan *walk out* Alvien Lie dari fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), dan diikuti oleh 20 orang anggota lainnya. Para anggota DPR meninggalkan ruangan sidang dengan sebelumnya mengembalikan naskah jawaban interpelasi Presiden ke meja Pimpinan sidang.²²

Hal semacam itu menjadi sebuah pertanyaan, karena anggota DPR mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden dalam sidang interpelasi. Sedangkan dalam Tata Tertib DPR sudah diatur dengan jelas bahwa Presiden

¹⁹ Tim Liputan Indosiar, PDIP Protes Surat Ketua DPR, dalam http://www.indosiar.com/fokus/pdip-protos-surat-ketua-dpr_49593.html, 30 Agustus 2015.

²⁰ BBC Indonesia, Interpelasi DPR tanpa Presiden, dalam http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2007/07/070710_iranquizz.shtml, 30 Agustus 2015.

²¹ <http://www.antaranews.com/print/92849/presiden-perintahkan-menteri-siapkan-jawaban-interpelasi-blbi>, 30 Agustus 2015

²² TMA ant, Protes dan Walk Out Warnai Sidang Interpelasi BLBI, dalam <http://arsip.gatra.com/2008-02-14/artikel.php?id=112159>, 30 Agustus 2015.

boleh mewakilkan jawabannya melalui menteri-menterinya.

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan sekarang sudah diganti lagi dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, masih menyebutkan ketentuan yang sama yaitu pada pasal 196 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 ayat (2) menyebutkan bahwa apabila Presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis, Presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya.²³

Atas permasalahan tersebut artikel ini akan membahas tentang mekanisme pelaksanaan hak interpelasi DPR khususnya Pasal 196 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Apakah materi pasal tersebut sudah cukup baik dalam mekanisme penggunaan hak interpelasi DPR, apakah materi pasal tersebut sudah cukup mewakili kebenaran dan kejelasan yang ingin diungkap atau diperjelas dalam sidang interpelasi, atau apakah ada perubahan yang harus dilakukan agar Tata Tertib DPR tersebut tidak menimbulkan masalah lagi dikemudian hari.

Hal tersebut harus dicari solusinya, karena masalah tersebut menyebabkan hubungan tidak harmonis antara lembaga legislatif dan Pemerintah yang seharusnya kedua lembaga tersebut bersama-sama bekerja membangun bangsa. Jika hubungan yang tidak harmonis tersebut terus terjadi maka kesejahteraan rakyat akan terabaikan dan pembangunan menjadi terhambat, sedangkan dalam konstitusi UUD-NRI 1945 tidak menghendaki demikian.

Hak-hak tersebut sudah diatur secara jelas di dalam UUD-NRI 1945. Akan tetapi, mengingat sistem multipartai yang dianut Indonesia dan koalisi dalam suatu parlemen yang hubungan tersebut berkaitan dengan pemetaan kekuasaan yang tidak stabil dan efektif antara Pemerintah dengan legislatif. Apakah penggunaan hak-hak tersebut murni digunakan sebagai kontrol atas kebijakan pemerintah demi kebaikan rakyat atau penggunaan hak-hak tersebut digunakan demi kepentingan politik belaka.

²³ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, (Jakarta: LNRI, 2014), h. 95.

Konsep Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat

UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan bahwa DPR memiliki kewenangan menyetujui Undang-Undang dan berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (hak inisiatif). Setelah amandemen UUD 1945, tugas dan fungsi DPR menjadi semakin luas yaitu di samping memiliki fungsi legislasi, DPR juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD-NRI 1945). Dalam fungsi pengawasan DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD-NRI 1945). Setiap anggota DPR juga diberikan oleh konstitusi hak menyampaikan pendapat, pernyataan, dan hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD-NRI 1945).²⁴

Salah satu unsur dalam konsep *Rechtsstaat* adalah bahwa negara didasarkan kepada *Trias Politica* yaitu pemisahan kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen keempat UUD 1945 mengatur bahwa kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), meskipun Presiden juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dan turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR. Kekuasaan Eksekutif dilaksanakan oleh Presiden, dan Kekuasaan Yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).²⁵

Menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tersebut tidak melampaui batas kekuasaannya, maka diperlukan *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolok ukur keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Gagasan tentang Negara hukum sesungguhnya merupakan upaya manusia untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu.

²⁴ Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 160-161.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, t.t.), h. 184.

Berdasarkan perspektif Negara hukum, upaya peningkatan perlindungan terhadap hak-hak individu dilakukan dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu. Dalam konsep Negara hukum berlaku sebuah prinsip bahwa tidak ada kekuasaan Negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa pembatasan dan pengawasan.

Terdapat berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistim yang dikembangkan dalam berbagai sistim ketatanegaraan, dalam rangka pembatasan kekuasaan Negara atau penguasaan tersebut. Sistim pemisahan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, atau peradilan administrasi Negara merupakan contoh berbagai asas, sistim, atau prosedur pembatasan kekuasaan Negara.²⁶

Kedudukan ketiga kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam Negara demokrasi memiliki kedudukan yang sama dan seimbang karena menganut prinsip *checks and balances*. Masing-masing memiliki fungsi yang saling melengkapi, legislatif sebagai pembuat kebijakan dan yudikatif sebagai penguji materi kebijakan serta eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Keseimbangan antara ketiga kekuasaan tersebut dalam teori politik disebut dengan "*checks and balances of power*". Artinya bahwa ketiga kekuasaan tersebut memiliki kedudukan yang sama sehingga saling melakukan kontrol secara seimbang agar tidak terjadi *abuse of power* dalam menyelenggarakan kekuasaan Negara.²⁷

Prinsip *checks and balances* tercermin dalam pasal-pasal yang terdapat dalam konstitusi Negara Indonesia, di antaranya: (a) Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (4) perubahan pertama UUD 1945, memberikan kewenangan untuk melakukan pengesahan formil terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disahkan oleh DPR. Ketentuan ini dipertegas dalam ayat (5) sebagai ayat tambahan dalam naskah perubahan ke-2 UUD 1945

²⁶ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), h. 140.

²⁷ Bambang Istanto, *Demokratisasi Birokrasi*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013), h. 23-24.

sebagai ketentuan mengenai hak veto Presiden dalam waktu 30 hari untuk menolak pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang. (b) Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi menurut pasal 24A UUD-NRI 1945 diberikan kewenangan untuk menguji materi undang-undang terhadap UUD-NRI 1945. (c) Sebaliknya, hak DPR untuk menuntut pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya melalui persidangan istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dikenal dengan istilah *impeachment*²⁸ semakin dipertegas dalam Pasal 7B UUD-NRI 1945. Hak untuk melakukan tuntutan pemberhentian Presiden ini merupakan puncak dari fungsi pengawasan DPR terhadap kinerja Presiden. (d) DPR juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pemberhentian terhadap para hakim agung. DPR diberikan kewenangan untuk memberhentikan anggota Mahkamah Agung atas usul Komisi Yudisial.²⁹

Checks and Balances antara eksekutif dan legislatif merupakan instrument menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang, tindakan melampaui wewenang, atau tindakan tanpa wewenang dalam sistim presidensil. *Checks and balances* antara eksekutif dan legislatif dalam sistim presidensil adalah untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan Negara dan pemerintahan secara demokratis, Negara hukum, dan berdasarkan konstitusionalisme.

Sistim *checks and balances* tidak diperlukan dalam sistim parlementer karena ada hubungan pertanggung jawaban eksekutif terhadap legislatif yang dijalankan dengan sistim pengawasan. Pada sistim presidensil, legislatif dan eksekutif masing-masing berdiri sendiri, terpisah satu sama lain, kecuali dalam kerangka *checks and balances*.³⁰

²⁸ *To impeach* dalam bahasa inggris artinya mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban, jadi *impeachment* berarti permintaan pertanggungjawaban seperti diatur dalam Penjelasan UUD 1945. Orang seringkali salah paham seakan-akan hak ini merupakan hak MPR. Yang benar hak untuk meminta pertanggungjawaban adalah hak DPR, meskipun hak untuk memutuskan perkaranya tetap ada di MPR sebagai pemutus.

²⁹ Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), h. 18-19.

³⁰ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang: UB Press, 2012), h. 88-89.

Relasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pemerintah

Sistim *checks and balances* mengatur bahwa Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Parlemen sebagai lembaga legislatif, tetapi saling mengendalikan. Sesuai prinsip presidensil, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya Parlemen juga tidak bisa menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, yang dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja. Misalnya penghianatan terhadap Negara, penyuapan dan korupsi serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan perbuatan tercela.

Hakikatnya, fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan fungsi tersebut adalah fungsi anggaran (*budget*). Pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas menjadikan kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah hak budget, hak interpelasi, hak angket, hak usul resolusi, hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu.

Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak tersebut penting sebagai instrumen yang dapat gunakan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.³¹ Hak-hak DPR tersebut baik hak lembaga maupun hak-hak anggota secara individu telah diatur dalam UUD-NRI 1945 pasal 20A ayat (1), (2), dan (3).³²

Pemerintah atau Presiden tidak boleh melakukan campur tangan terhadap kekuasaan atau wewenang DPR, Pemerintah wajib menghormati keberadaannya. Meskipun kekuasaan Presiden juga cukup besar dan luas, tetapi tidak dapat membubarkan atau membekukan DPR sebagaimana pasal

³¹ Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara*, h. 80-81.

³² *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, h. 16.

7C UUD 1945 setelah dilakukan amandemen konstitusi.

DPR menjalankan fungsi legislasi dalam membuat Undang-Undang bersama dengan Presiden sebagaimana pasal 20 UUD-NRI 1945. Inisiatif untuk mengusulkan RUU bisa berasal dari Presiden atau DPR untuk kemudian dibahas sampai mendapatkan kesepakatan bersama dan disahkan Presiden sebelum akhirnya diundangkan.³³

Pemerintah juga tidak boleh menetapkan anggarannya sendiri tanpa prosedur penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam relasinya dengan DPR yang melaksanakan fungsi anggaran. Pemerintah harus menyusun rencana Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) dan mengajukannya kepada DPR untuk dibahas dan disetujui bersama menjadi undang-undang. Karena pada dasarnya APBN bukan hanya anggaran untuk memenuhi kebutuhan pemerintah saja, tetapi juga mencakup lembaga-lembaga di luarnya seperti DPR, DPD, MPR, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, alokasi untuk daerah-daerah, serta sejumlah komisi independen lainnya.³⁴

Politik Hukum Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat

Prosedur pelaksanaan hak interpelasi dalam Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib pasal 165 samapi pasal 168 adalah sebagai berikut: (a) Hak interpelasi diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang Anggota dan lebih dari 1 (satu) Fraksi. (b) Pengusulan hak interpelasi disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya: [1] Materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah, [2] Alasan permintaan keterangan. (c) Usul hak interpelasi menjadi hak interpelasi DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah Anggota dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah Anggota yang hadir. (d) Usul hak interpelasi disampaikan oleh pengusul kepada

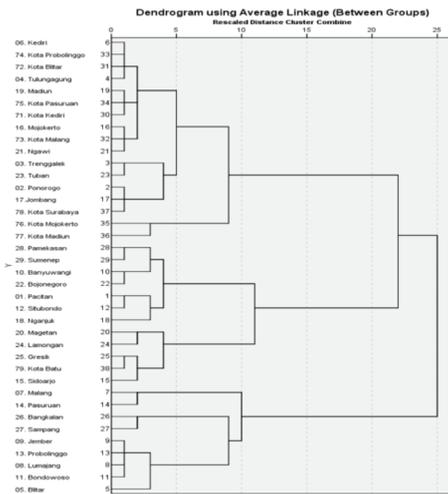
³³ *Ibid.*, h. 15.

³⁴ Harman, *Negeri Mafia Republik Koruptor*, h. 40-41.

pimpinan DPR. (e) Usul hak interpelasi diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada seluruh Anggota. (f) Badan Musyawarah menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul interpelasi dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul interpelasinya secara ringkas. (g) Selama usul hak interpelasi belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali. (h) Perubahan atau penarikan kembali harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada semua Anggota. (i) Dalam hal jumlah penanda tangan usul hak interpelasi kurang dari jumlah, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi. (j) Dalam hal terjadi pengunduran diri penandatanganan usul hak interpelasi sebelum dan pada saat rapat paripurna DPR yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna DPR untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi. (k) Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat Anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak interpelasi dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR tetap dapat dilanjutkan. (l) Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur. (m) Dalam hal rapat paripurna DPR menyetujui usul interpelasi sebagai hak interpelasi DPR, Presiden atau pimpinan lembaga dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis terhadap materi interpelasi dalam rapat paripurna DPR berikutnya. (n) Apabila Presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis, Presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya. (o) Terhadap keterangan Presiden diberikan kesempatan kepada pengusul dan Anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya. (p) Atas pendapat pengusul dan/atau Anggota yang lain, Presiden memberikan jawabannya. (q) DPR memutuskan menerima atau

menolak penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga. (r) Dalam hal DPR menerima penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga, usul hak interpelasi dinyatakan selesai dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali. (s) Dalam hal DPR menolak penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga, DPR dapat menggunakan hak DPR lainnya. (t) Keputusan untuk menerima atau menolak penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga, harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah Anggota dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah Anggota yang hadir. (u) Dalam hal DPR menerima keterangan dan jawaban, usul hak interpelasi dinyatakan selesai dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali.

Mekanisme pelaksanaan hak interpelasi DPR dapat dilihat pada bagan berikut ini:



Apabila sampai waktu penutupan masa sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan, maka pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dinyatakan selesai

dalam rapat paripurna DPR.³⁵

Adanya ketentuan penggunaan hak interpelasi di atas menjadikan semua anggota DPR dan Pemerintah harus mematuhi mekanisme yang sudah diatur, sehingga tujuan dari penggunaan hak interpelasi bisa dicapai dengan baik. Penggunaan hak interpelasi sebenarnya sejak dulu hingga masa reformasi saat ini memiliki mekanisme yang sama. Yang membedakan hanya syarat kuantitatif untuk melaksanakan hak DPR (jumlah pengusul).

Penggunaan hak interpelasi sangat dipengaruhi komposisi partai pendukung pemerintah di parlemen. Hal tersebut berkaitan dengan syarat kuantitatif diterimanya usul interpelasi menjadi hak interpelasi. Ketentuan syarat kuantitatif tersebut menjadi lemah karena kecenderungan disorientasi politik di kalangan partai-partai politik di parlemen. Partai-partai politik di parlemen cenderung tidak memiliki arah politik yang jelas dalam berhadapan dengan pemerintah. Hal tersebut bisa dilihat dari lebih banyaknya usulan interpelasi yang tidak berlanjut. Penggunaan hak interpelasi juga tidak sedikit yang selesai dalam Rapat Interpelasi tanpa ada tindak lanjut yang berarti bagi perbaikan permasalahan yang dimintakan keterangan dengan penggunaan hak interpelasi.

Anggota DPR kerap mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden, sebagaimana yang pernah terjadi pada sidang interpelasi pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Sedangkan dalam Undang-Undang dan Tata Tertib DPR sendiri sudah mengatur ketentuan diperbolehkannya Presiden mewakilkan keterangan kepada menteri yang membidangi. Setelah menteri-menteri menyampaikan keterangan atas interpelasi, DPR cenderung tidak menanggapi keterangan yang sudah disampaikan oleh perwakilan pemerintah. Sehingga tidak ada tindak lanjut yang berarti untuk perbaikan kebijakan pemerintah yang berdampak buruk bagi Negara.

Sidang interpelasi kasus penberhentian Yusuf Kalla dan Laksamana Sukardi bisa diambil salah satu contoh, sidang interpelasi diisi dengan adu

³⁵ Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, h. 103-106.

argumen tentang legalitas penggunaan hak tersebut. Alasan penggantian menteri berubah menjadi sorotan terhadap sumpah jabatan Presiden. Hal tersebut seakan terlihat bahwa DPR mencoba menggoyahkan kedudukan Presiden. Karena itu, permasalahan akademis yang mungkin timbul di dalam sidang dan yang sudah disadari sebelumnya oleh kedua pihak, tidak diselesaikan sebelum sidang agar diperoleh kesamaan pandang tentang Hak Interpelasi tersebut.

Salah satu alasan yang muncul di dalam sidang interpelasi adalah bahwa penggantian menteri dilakukan tanpa dialog dengan partai asal menteri yang bersangkutan.³⁶ Alasan tersebut menunjukkan bahwa motifasi sidang penggunaan Hak Interpelasi ini lebih berbaur kepentingan partai dari pada kepentingan rakyat.

Sidang interpelasi kasus lepasnya pulau Sipadan dan pulau Ligitan pada masa Pemerintahan Presiden Megawati juga demikian. DPR pun tidak menanggapi keterangan dari perwakilan Presiden dengan antusias, seantusias usulan untuk menggunakan hak interpelasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa DPR kurang memahami penggunaan hak-hak yang dimilikinya. DPR lebih mendahulukan kepentingan golongan dari pada memperjuangkan kepentingan rakyat dengan memberikan masukan-masukan dalam sidang interpelasi.

Ketentuan Pasal yang Mengatur Mekanisme Penggunaan Hak Interpelasi

Prinsip *checks and balances* mengatur bahwa DPR dan Pemerintah harus saling bekerjasama demi terlaksananya tujuan Negara. Antara lembaga legislatif dan Pemerintah harus saling menghargai hak dan kewajiban masing-masing lembaga. Keduanya harus menjalankan kewajiban masing-masing dan tidak boleh saling melampaui haknya untuk menjatuhkan satu sama lain, karena keduanya memiliki kedudukan yang sejajar dan sangat penting dalam Negara.

³⁶ Joshua Latupatti, Interpelasi Yang Miring, dalam http://pdip.www2.50megs.com/gd/gd_41.htm, 3 September 2015.

Tata Tertib DPR dan undang-undang yang mengatur tentang DPR telah mengalami beberapa kali revisi. Tata Tertib DPR secara umum sudah memuat syarat yang berat untuk usul penggunaan hak-hak DPR. Pasal 171 Peraturan Tata Tertib DPR tahun 2005, mensyaratkan dukungan minimal anggota DPR yang menjadi pengusul sebanyak 13 orang anggota DPR. Keputusan usul interpelasi disetujui menjadi hak interpelasi lembaga diambil dalam rapat paripurna DPR yang dihadiri oleh $\frac{1}{2}$ jumlah anggota DPR, dan terdiri lebih dari separuh unsur Fraksi yang ada.

Ketentuan tersebut sebenarnya sudah cukup untuk menghindari adanya manipulasi dalam pengambilan keputusan disetujuinya usul interpelasi menjadi hak interpelasi DPR. Ketentuan tersebut juga sudah cukup bijak bagi DPR sebagai penyeimbang Pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugas Negara. Akan tetapi ketentuan yang cukup progresif itu dikaburkan oleh ketentuan pasal 174 Tata Tertib DPR tahun 2005 mengenai kehadiran Presiden untuk menjawab interpelasi yang diajukan oleh DPR. Materi pasal tersebut kurang lebih sebagai berikut: (a) Apabila usul interpelasi disetujui sebagai interpelasi DPR, Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden dan mengundang Presiden untuk memberikan keterangan. (b) Terhadap keterangan Presiden, diberikan kepada pengusul dan anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya. (c) Atas pendapat pengusul dan/atau anggota yang lain, Presiden memberikan jawabannya. (d) Keterangan dan jawaban Presiden, dapat diwakilkan kepada Menteri.³⁷

Ketentuan Pasal 174 Tata Tertib DPR tahun 2005 tampak dilatarbelakangi pemahaman pimpinan DPR dalam suratnya kepada Presiden bahwa kerja Pemerintah bukanlah kerja Presiden seorang diri. Karena itu, dalam pemahaman ini, dianggap sungguh lumrah apabila Presiden mewakili kepada para menternya untuk memberikan keterangan atau jawaban atas interpelasi DPR mengenai hal-hal yang terkait dengan fungsi pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya. Apalagi, jika memang Presiden ada keperluan lain yang dianggap mendesak.

³⁷ *Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Tata Tertib*, (Jakarta: LNRI, 2005), h. 53-54.

Hanya saja, dari praktek penggunaan Hak Interpelasi DPR selama pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, ketidakhadiran Presiden tidak disertai dengan alasan karena apa Presiden berhalangan hadir. Hal tersebut menimbulkan perdebatan di antara para anggota DPR dan menjadikan pokok permasalahan digunakannya hak interpelasi menjadi terabaikan.

Perubahan selanjutnya mengenai Tata Tertib DPR tetap tidak merubah ketentuan kehadiran Presiden dalam penggunaan hak interpelasi DPR setelah fakta yang pernah terjadi dalam sidang interpelasi kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Sampai pada Tata Tertib terakhir yang ditetapkan DPR yaitu Tata Tertib DPR Nomor 1 tahun 2014 Pasal 167 ayat (2) masih menyebutkan bahwa apabila Presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis Presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya.³⁸ Begitu juga pada pasal 196 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, masih menyebutkan bahwa apabila Presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis, Presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya.³⁹ Tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang kehadiran Presiden.

Hal itu menimbulkan kekhawatiran akan terus terulangnya kembali perdebatan mengenai ketidakhadiran Presiden jika dikemudian hari Presiden tidak hadir dalam rapat interpelasi DPR. Sehingga tujuan digunakannya hak interpelasi tidak terwujud dengan baik. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPR pun menjadi tidak efektif sebagai sarana penyeimbang kinerja pemerintah.

Oleh karena itu, dalam proses pembahasan RUU terhadap Perubahan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Tata Tertib DPR selanjutnya perlu dibuat pengaturan yang secara lebih tegas dan rinci menjabarkan bahwa Presiden dapat tidak hadir dalam menjawab interpelasi dengan beberapa

³⁸ *Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib*, h. 105.

³⁹ *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, (Jakarta: LNRI, 2014), h. 95.

kondisi yang dengan ketat diatur. Misalnya dalam kondisi sakit, atau sedang menjalankan tugas kenegaraan lain yang juga penting.

Alasan tersebut harus dimuat dalam surat Presiden kepada DPR atas surat undangan DPR kepada Presiden untuk hadir menyampaikan keterangan interpelasi DPR, sehingga dapat dibenarkan secara hukum apabila Presiden tidak dapat hadir dan mewakilkan keterangan atas interpelasi DPR kepada menteri yang membidangi.

Respon Presiden terhadap Penggunaan Interpelasi DPR

Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu kesatuan institusi yang tidak terpisahkan, karena mereka dipilih dalam satu paket pilihan. Presiden dan Wakil Presiden di bantu oleh beberapa orang menteri yang dipilih sendiri secara langsung oleh Presiden untuk membantu melaksanakan tugas-tugas Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.⁴⁰ Sebagai Pemerintah Presiden, Wakil Presiden, dan kabinetnya bertugas sebagai pelaksana dari putusan-putusan lembaga Legislatif seperti undang-undang dan UUD-NRI 1945.

Presiden sebagai pelaksana undang-undang, harus memiliki pengawasan dari pihak lain agar tugas yang diberikan dilakukan dengan baik. Sebagaimana ajaran Islam tentang *amar ma'ruf nahi mungkar* yang mengajarkan untuk menganjurkan melakukan kebaikan dan mencegah dari melakukan keburukan. DPR sebagai lembaga legislatif berwenang dalam pengawasan atas kinerja Pemerintah, agar Presiden selalu melakukan kebaikan-kebaikan yang diamanatkan dalam undang-undang serta tidak melakukan keburukan-keburukan yang tidak sesuai dengan undang-undang.

Presiden bukan lagi sebagai mandataris lembaga legislatif dalam sistim presidensial, akan tetapi bukan berarti Presiden bisa bekerja sendiri terpisah dari lembaga legislatif tanpa pengawasan. Indonesia juga menganut prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga Negara, sehingga antara lembaga Negara saling bekerjasama dan saling mengawasi. Jadi, sudah seharusnya antara Presiden sebagai pemegang jabatan eksekutif dan DPR

⁴⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, h. 13.

sebagai lembaga legislatif memiliki hubungan yang baik untuk bekerjasama sesuai tugas dan wewenangnya masing-masing dalam rangka membangun Negara.

Beberapa interpelasi yang telah terjadi khususnya interpelasi-interpelasi yang terjadi pada masa Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono merupakan interpelasi yang patut diperhatikan untuk menjadi perbaikan kedepannya. Karena interpelasi pada masa Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menimbulkan pertanyaan atas sikap dewan yang memperlakukan ketidakhadiran Presiden pada Rapat Interpelasi. Hal itu mengakibatkan perdebatan mengenai tata tertib yang sudah disepakati oleh DPR yang mengatur tentang mekanisme penggunaan hak interpelasi.

Sidang interpelasi pada masa Presiden Yudhoyono sebenarnya sudah memenuhi mekanisme penggunaan hak interpelasi. Jika proses pelaksanaan sidang yang telah terjadi diverifikasi dengan pasal-pasal yang tercantum dalam Tata Tertib DPR tentang interpelasi, maka interpelasi tersebut sudah sah sesuai dengan prosedur pelaksanaan interpelasi. Interpelasi diusulkan oleh 39 anggota DPR (lebih dari 13 pengusul berdasarkan aturan yang berlaku saat itu) dan dari berbagai unsur fraksi. Usul interpelasi juga sudah disetujui Pimpinan DPR dalam Rapat Paripurna untuk menjadi hak interpelasi DPR sebagai lembaga.⁴¹

Berdasarkan prinsip *checks and balances* maka seharusnya Presiden juga bersikap aktif memenuhi undangan DPR untuk memberikan keterangan atas permasalahan yang dipertanyakan oleh DPR. Apabila Presiden berhalangan hadir, maka untuk penanganan masalah yang lebih cepat, Presiden boleh mewakilkan keterangan tersebut kepada para menteri yang membidangi permasalahan yang dipertanyakan DPR.

Akan tetapi perwakilan tersebut juga tidak seharusnya dengan serta merta langsung diwakilkan kepada menteri tanpa ada sebab yang jelas dan mendesak. Presiden harus memberikan alasan yang bisa dibenarkan saat mewakilkan kewajibannya memberikan keterangan atas interpelasi DPR.

⁴¹ *Risalah Resmi Rapat Paripurna ke 24*, (Jakarta: Biro Persidangan Setjen DPR RI, 2007), h. 65.

Karena mekanisme penetapan hak anggota menjadi hak interpelasi DPR sebagai lembaga sudah menggunakan mekanisme yang ketat sebagaimana yang telah ditentukan dalam Tata Tertib DPR, sehingga pihak eksekutif pun juga sudah seharusnya menanggapi hak interpelasi dari DPR dengan sabaik-baiknya.

Masalah tersebut perlu dilihat dari sisi etis. Rapat-rapat normal di DPR, mitra kerja menteri adalah Alat Kelengkapan DPR, seperti Komisi atau Badan. Rapat konsultasi DPR dengan eksekutif atau pimpinan lembaga Negara, pihak DPR dipimpin langsung oleh Pimpinan DPR. Bahkan dalam Rapat Konsultasi Komisi III dengan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, rapat tidak dipimpin oleh Pimpinan Komisi III, tapi oleh Pimpinan DPR yang membidangi masalah hukum. Sehingga sudah selayaknya apabila pelaksanaan sidang interpelasi dihadiri secara langsung oleh Presiden sebagai Pimpinan Pemerintah.

Pengaturan tata rapat demikian, harus ditegakkan terhadap pelaksanaan Hak Interpelasi. Karena setelah usul interpelasi disetujui oleh Pimpinan DPR, maka hak interpelasi adalah hak DPR sebagai lembaga, bukan lagi hak DPR sebagai anggota. Sehingga sudah sewajarnya jawaban, penjelasan, atau keterangan Pemerintah atas interpelasi disampaikan langsung oleh Presiden sebagai kepala eksekutif. Menteri yang membidanginya juga dapat hadir dan memberikan penjelasan kepada DPR jika diminta Presiden atau Anggota DPR pada Rapat Paripurna Interpelasi DPR atas keterangan yang telah disampaikan oleh Presiden.⁴²

Presiden tidak memberikan alasan yang pasti dan langsung menugaskan para menteri yang membidangi untuk mewakilinya dalam memberikan keterangan atas interpelasi DPR pada sidang interpelasi kasus Busung Lapar dan Wabah Polio. Hal itu menimbulkan banyak interupsi dari para Anggota DPR, karena yang berkewajiban menyampaikan keterangan adalah Presiden dan yang hadir adalah para menteri Presiden dengan tanpa adanya keterangan dari Presiden mengenai ketidakhadirannya.

⁴² Desmond J. Mahesa, *DPR Offside, Otokritik Parlemen Indonesia*, Jakarta: RMBOOKS, 2013), h. 80-83.

Jika diamati, dalam sidang interpelasi kasus Busung Lapar dan Wabah Polio, terlihat jelas bahwa interupsi datang dari Anggota DPR dari fraksi bukan pendukung pemerintah, sedangkan interupsi dari fraksi pendukung Pemerintah yaitu fraksi Partai Demokrat tidak mempermasalahkan ketidakhadiran Presiden pada interupsi-interupsinya. Terlihat bahwa relasi atau hubungan baik antara Presiden dan DPR sangat dipengaruhi oleh komposisi pendukung pemerintah di parlemen.⁴³

Jika komposisi anggota dewan dari partai pendukung pemerintah lebih banyak di parlemen, kemungkinan perdebatan tentang tuntutan kehadiran Presiden tidak terjadi. Akan tetapi terlepas dari jumlah partai pendukung pemerintah di parlemen, sebaiknya Presiden mampu bersikap bijak dengan menghadiri undangan sidang interpelasi atau memberikan alasan yang jelas jika tidak dapat hadir dan mewakilkan kepada menterinya. Sehingga kemungkinan terjadi disharmonisasi antara kedua lembaga Negara yaitu antara DPR dan pemerintah bisa diminimalisasi.

Respon DPR terhadap Jawaban dari Pemerintah

UUD-NRI 1945 telah menjadikan DPR sebagai penyeimbang kerja pemerintah menjadi lebih kuat dan memiliki nilai manfaat besar kepada masyarakat lewat penggunaan hak-hak yang diamanatkan UUD-NRI 1945. Hak-hak tersebut merupakan hak yang paling dekat dengan fungsi representasi DPR. Karena itu penggunaan hak-hak DPR memang seharusnya sering dilakukan.⁴⁴

Pasal 20A UUD-NRI 1945 menyebutkan bahwa DPR dengan fungsi pengawasannya dilengkapi dengan beberapa hak, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyampaikan pendapat.⁴⁵ Masing-masing hak tersebut memiliki fungsi masing-masing. Hak interpelasi merupakan hak yang dapat digunakan DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada

⁴³ Benny K. Harman, *Negeri Mafia Republik Indonesia-Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta: Lamalera, 2012), h. 10.

⁴⁴ Mahesa, *DPR Offside*, h. 81.

⁴⁵ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, h. 16.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁴⁶

Hak angket merupakan hak yang dapat digunakan 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.⁴⁷

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapatnya atas: (1) Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional. (2) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. (3) 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.⁴⁸

Definisi masing-masing hak DPR tersebut menunjukkan fungsi dari masing-masing hak, dan masing-masing hak tersebut dapat disederhanakan fungsinya sebagai berikut: (1) Hak interpelasi adalah hak DPR untuk bertanya. (2) Hak angket merupakan hak DPR untuk menyelidiki. (3) Hak menyatakan pendapat merupakan hak DPR untuk menyampaikan pendapat.

DPR berhak meminta keterangan kepada Presiden mengenai kebijakan pemerintah yang berdampak luas pada masyarakat. Begitu juga saat tidak ada upaya atau pengabaian dari Pemerintah jika terdapat permasalahan yang serius yang berdampak pada masyarakat luas, maka DPR juga berhak bertanya kepada Pemerintah mengenai hal tersebut. Pertanyaan tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan hak interpelasi DPR untuk bertanya kepada Pemerintah.

Jika sebuah pertanyaan disampaikan dan kemudian dijawab, maka tidak selalu jawaban dari pertanyaan diterima oleh yang bertanya. Adakalanya

⁴⁶ *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, h. 37.

⁴⁷ *Ibid.*, h. 38.

⁴⁸ *Ibid.*, h. 38.

yang bertanya tidak puas dengan jawaban tersebut dan kemudian berpendapat lain atas jawaban yang telah disampaikan.

Begitu juga dalam penggunaan hak interpelasi, jika DPR tidak puas dengan jawaban atau keterangan dari Pemerintah, maka dalam rapat interpelasi tersebut DPR berhak menanggapi jawaban atau keterangan Presiden, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 174 ayat (2) Tata Tertib DPR tahun 2005 yang menyebutkan bahwa terhadap keterangan Presiden, diberikan keterangan kepada pengusul dan anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya. Presiden juga wajib menjawab kembali tanggapan yang sudah dikemukakan oleh anggota DPR, sebagaimana disebutkan pada Pasal 174 ayat (3) Tata Tertib DPR tahun 2005 bahwa atas pendapat pengusul dan/atau anggota yang lain, Presiden memberikan jawabannya.⁴⁹

Jika pada akhirnya DPR tetap menolak keterangan dari Presiden, maka berdasarkan Pasal 175 ayat (1) Tata Tertib DPR tahun 2005, maka DPR dapat mengajukan usul pernyataan pendapat. Kemudian pada pasal 175 ayat (2) Tata Tertib DPR tahun 2005 menyebutkan bahwa usul pernyataan pendapat dilakukan berdasarkan pasal 184 sampai dengan pasal 190 Tata Tertib DPR tahun 2005.⁵⁰ Dalam pasal 184 sampai pasal 190 Tata Tertib DPR tahun 2005 menyebutkan tentang ketentuan menggunakan hak menyatakan pendapat.

Peraturan yang berlaku saat ini yaitu pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD Pasal 197 ayat (3) menyebutkan bahwa jika DPR menolak keterangan Presiden, maka DPR bisa menggunakan hak DPR lainnya.

Jadi, atas keterangan yang disampaikan oleh Presiden, DPR selanjutnya bisa menggunakan hak angket jika DPR menduga ada pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku dalam kebijakan pemerintah atau jika DPR tidak menduga ada pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku dalam kebijakan pemerintah, maka DPR bisa menggunakan hak menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah sesuai dengan pendapat yang benar menurut DPR.

⁴⁹ *Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Tata Tertib*, h. 53-54.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 54.

Jika diamati dari masing-masing tujuan diberikannya hak-hak DPR dalam konstitusi, maka langkah tepat yang sebaiknya dilakukan DPR jika tidak puas dengan keterangan pemerintah adalah dengan menggunakan hak angket, untuk menyelidiki kebijakan Pemerintah apakah terjadi kesalahan atau pelanggaran undang-undang dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakannya, sehingga kebijakan yang diambilnya berdampak negatif terhadap masyarakat.

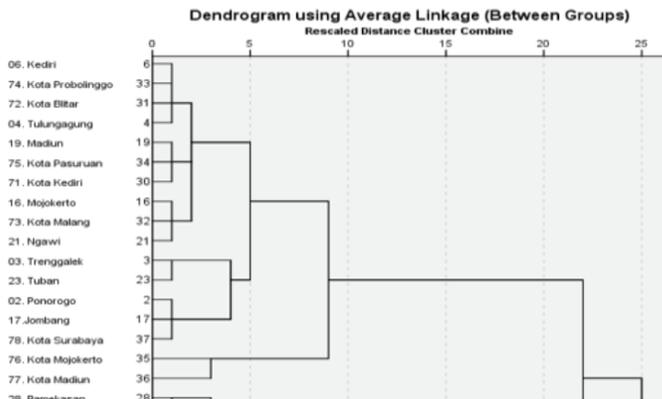
Penyelidikan tersebut akan didapat penemuan sebenarnya atas kebijakan pemerintah, sehingga DPR mengetahui apa solusi-solusi yang harus dilakukan pemerintah selanjutnya atas kebijakan Pemerintah yang berdampak buruk terhadap masyarakat. Baru kemudian DPR dapat melakukan langkah selanjutnya yaitu menggunakan hak menyatakan pendapat berdasarkan hasil penyelidikan dalam hak angket disertai dengan solusi-solusi yang harus dilakukan pemerintah untuk memperbaiki kebijakan pemerintah yang berdampak buruk terhadap masyarakat dan Negara, sehingga kebijakan tersebut akhirnya memberikan dampak positif bagi Negara.

Jika hal tersebut dapat dilakukan, maka penggunaan dari hak interpelasi memiliki tindak lanjut yang jelas sebagai bentuk fungsi pengawasan untuk memperbaiki kinerja pemerintah. Sehingga penggunaan hak interpelasi tidak selalu mengambang tanpa tujuan yang jelas sebagaimana penggunaan interpelasi yang pernah terjadi yang selalu berakhir di rapat interpelasi tanpa adanya solusi dan tindakan pasti untuk memperbaiki dampak buruk dari kebijakan pemerintah.

Akan tetapi, jika DPR dalam menggunakan hak angket menemukan pelanggaran terhadap undang-undang yang dilakukan Presiden dalam kebijakannya, maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan DPR adalah dengan menggunakan hak menyatakan pendapat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden.

Langkah-langkah DPR saat tidak puas dengan keterangan yang telah

disampaikan oleh pemerintah dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



Penutup

Beberapa poin bahasan yang telah dipaparkan sebelumnya dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa penggunaan hak interpelasi DPR sangat dipengaruhi oleh komposisi partai yang ada di lembaga legislatif. Sistem multi partai yang dianut Indonesia kurang sesuai jika dikombinasikan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia saat ini, dimana sistem tersebut menganut pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances*.

Relasi antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif rawan terjadi konflik jika pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing lembaga Negara tidak dilaksanakan dengan itikat baik. Oleh karena itu sudah sepatutnya hukum atau aturan perundang-undangan yang berlaku bisa mengakomodir kemungkinan-kemungkinan buruk yang bisa timbul akibat penerapan sistem multi parti dan presidensial.

Peraturan yang mengatur tentang kebolehan presiden mewakili jawaban atas interpelasi harus lebih diperinci secara tegas sehingga dikemudian hari tidak terjadi kembali perdebatan atau konflik antara DPR dan Presiden tentang penggunaan hak interpelasi. Selain itu penggunaan hak interpelasi juga harus dilakukan secara sungguh-sungguh sehingga harus ada tindak lanjut dari penggunaan hak interpelasi baik tindak lanjut tersebut berupa, penggunaan hak angket, maupun hak menyatakan pendapat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Asshiddiqi, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Jakarta: Konstitusi Press, t.t.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Atmadja, I Dewa Gede, *Hukum Kostitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2010.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Tama, 2005.
- Budiardjo, Miriam & Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Harman, Benny K., *Negeri Mafia Republik Indonesia-Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta: Lamalera, 2012.
- Hidayat, Komaruddin, *Islam Negara dan Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*, Jakarta: Paramadina, 2005.
- <http://arsip.gatra.com/2008-02-14/artikel.php?id=112159>, Protes dan Walk Out Warnai Sidang Interpelasi BLBI, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.
- <http://keamanan.rmol.co/read/2015/05/21/203506/1/bom-kapal-ilegal,-menteri-susi-dikecam-arogan-dan-bodoh>, Bom Kapal Ilegal, Menteri Susi Dikecam Arogan dan Bodoh, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.
- <http://m.news.viva.co.id/news/read/559638-usul-interpelasi-atas-jokowi-bergaung-di-sidang-paripurna-dpr>, Usul Interpelasi atas Jokowi Bergaung di Sidang Paripurna DPR, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.
- <http://m.okezone.com/read/2014/11/25/337/1070463/sejarah-interpelasi-dpr-kepada-presiden>, Sejarah Interpelasi DPR kepada Presiden, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.
- <http://nasional.sindonews.com/read/934555/144/kurikulum-2013->

dihentikan-fadli-zin-kritik-anis-baswedan-1418032347, *Kurikulum 2013 Dihentikan, Fadli Zon Kritik Anis Baswedan*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.

http://pdip.www2.50megs.com/gd/gd_41.htm, *Interpelasi Yang Miring*, artikel diakses pada 3 September 2015.

<http://tempo.co.id/harian/opini/ana-18111999.html>, *Dari Dialog Presiden Gus Dur dan Wakil Rakyat*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.

<http://www.antaranews.com/print/92849/presiden-perintahkan-menteri-siapkan-jawaban-interpelasi-blbi>, *Presiden Perintahkan Menteri Siapkan Jawaban Interpelasi BLBI*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015

http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2007/07/070710_iranquizz.shtml, *Interpelasi DPR tanpa Presiden*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.

<http://www.breckenridgewaysideinn.com/64/35/41/disayangkan-presiden-tidak-hadir-pada-rapat-interpelasi-dpr.htm>, *Disayangkan Presiden Tidak Hadir pada Rapat Interpelasi DPR Jakarta*, artikel diakses pada 1 September 2015.

http://www.indosiar.com/fokus/pdip-protas-surat-ketua-dpr_49593.html, *PDIP Protes Surat Ketua DPR*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.

<http://www.library.ohiou.edu/indoppubs/1999/10/10/0055.html>, *KMP-Hak Interpelasi*, artikel diakses pada 30 Agustus 2015.

Istianto, Bambang, *Demokratisasi Birokrasi*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013.

Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Mahesa, Desmond J., *DPR Offside, Otokritik Parlemen Indonesia*, Jakarta: RMBOOKS, 2013.

Manan, Bagir, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.

Marijan, Kacung, *Sistim Politik Indonesia Konsolidasi Demokeasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana, 2010.

Sibuea, Hotma P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.

Syamsuddin Haris, *Praktik Parlemeter Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2014.

Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib,

Jakarta: LNRI, 2014.

Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Tata Tertib, Jakarta: LNRI, 2005.

Risalah Resmi Rapat Paripurna ke 24, Jakarta: Biro Persidangan Setjen DPR RI, 2007.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Jakarta: LNRI, 2014.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Jakarta: LNRI, 2014.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Jakarta: LNRI, 2014.

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, Jakarta: LNRI, 2009.