

Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah

Indonesian Democratic Ideals in the Legal Politics Supervision of the House of Representatives of the Government

Zulkarnain Ridlwan

Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan (PKK-PUU)
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jl. Soemantri Brodjonegoro No.1, Gedung Meneng, Rajabasa, Bandar Lampung.
Email: zulkarnainridlwan@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 13/04/2015 revisi: 10/05/2015 disetujui: 15/06/2015

Abstrak

Diskursus ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai bangunan demokrasi. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dengan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah merupakan salah satu wujud demokrasi. Dengan pendekatan historis yuridis tulisan hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa politik hukum undang-undang lembaga perwakilan tersebut cenderung terus memperkuat fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah dengan menyediakan penambahan instrumen yang dapat digunakan oleh badan legislatif sebagai institusi dan anggota DPR secara individu untuk melakukan fungsi pengawasan. Kecenderungan politik hukum tersebut adalah sesuai dengan cita-cita demokrasi di Indonesia yang menginginkan representasi rakyat dalam konteks perwujudan kedaulatan rakyat dalam badan perwakilan, namun tidak menghilangkan daya kritis rakyat kepada penguasa.

Kata kunci: Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan, Demokrasi Indonesia.

Abstract

Constitutional discourse can not be separated from the discussion on democracy building. The existence of the House of Representatives in Indonesia with its oversight function of government is one manifestation of democracy. With a historical approach juridical writings results of this study concluded that the statute law of political representative institutions is likely to continue to strengthen parliamentary oversight of government functions by providing additional instruments that can be used by the legislature as an institution and the individual members of the House to conduct oversight. The legal political tendencies are in accordance with the ideals of democracy in Indonesia who wanted representation of the people in the context of the embodiment of the people's sovereignty in a representative body, but does not eliminate the critical power of the people to the ruler.

Keywords: Oversight Function, Board of Representative, Indonesia's Democracy.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Diskursus ketetaneeraan tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai bangunan demokrasi. Catatan *Institute of Southeast Asian Studies* menempatkan Indonesia dalam catatan positif sebagai negara demokrasi.¹ Sejalan dengan penilaian tersebut, kajian mengenai demokrasi di Indonesia menunjukkan pertumbuhan yang berkembang naik.² Sebuah capaian yang positif untuk sebuah negara yang belum lama lepas dari rezim otoritarian.

Ide negara demokrasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia karena sejaknegera ini berdiri, ide utama yang diajukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat dengan nilai bangsa. Ide demokrasi Indonesia sebagaimana yang digariskan *founding fathers*³, demokrasi Indonesia yang berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong⁴. Demokrasi yang

¹ "Indonesia has already had peaceful democratic elections... The Indonesian experience may have illustrated the success of democracy in a country with Muslims as the majority." Aris Ananta, dkk, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, h. 135.

² "Most indicators of democratization in Indonesia for 1999-2008 period point to an upward development in deepening democracy in Indonesia, at both the national and local level". Mulyana Ssenyonga, *Democracy and Societal Well-being in Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 2011, h. 299.

³ "...Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-ecomische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial!" Kutipan pidato Soekarno dalam Sidang Pertama BPUPKI, tgl. 1 Juni 1945, h.12.

⁴ Lihat Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, dalam Zulfikri Suleman, *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010, h. 18.

dilaksanakan melalui prosedur-prosedur berdasarkan hukum serta dijiwai oleh Pancasila, sebagai landasan kefilosofan dan norma kritik bagi Tata Hukum Indonesia. Perujukan pada *founding fathers* sebagai sumber ide demokrasi sangat beralasan karena konsep demokrasi sudah disinggung sejak negara Indonesia merangkai langkah awal kemerdekaan Indonesia.⁵

Namun, meski secara formal-konstitusional, berdasarkan UUD 1945, kehidupan politik Indonesia sudah sejak zaman kemerdekaan nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995;

- a. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- c. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
- d. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selama lebih dari 30 tahun sebelum adanya reformasi tahun 1998, sejarah mencatat bahwa konfigurasi politik yang dibangun secara tidak demokratis telah menjadikan hukum terpuruk. Fungsi-fungsi kelembagaan negara yang diatur berdasarkan hukum yang lahir dalam kondisi yang demikian pun secara tidak langsung harus mengikuti konfigurasi politik tersebut. Demikian pula dengan fungsi kelembagaan yang dimiliki DPR, khususnya fungsi pengawasan menjadi tidak memiliki pengaruh untuk mengontrol pemerintah.

Kajian Zulkarnain⁶ pasca reformasi hingga tahun 2010 dengan konfigurasi politik yang lebih demokratis, fungsi pengawasan DPR telah mendapatkan ruang yang lebih luas untuk dipraktekkan. Namun perkembangan positif tersebut belum dimanfaatkan secara maksimal oleh DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya atas pemerintah. Bahkan cenderung mempermainkan fungsi tersebut untuk menjadi alat tawar menawar antara DPR-Pemerintah. Maka tidakkah rumusan fungsi pengawasan DPR didalam undang-undang lembaga perwakilan telah

⁵ Lihat juga pendapat Aristides Katoppo yang menyatakan "Saya percaya bahwa negara kita didirikan berdasarkan atas asas-asas demokrasi. Hal ini tercantum dalam mukadimah UUD 1945, Pancasila, asas kedaulatan rakyat... Waktu menyusun produk hukum itu, para konseptor jelas disertai dengan semangat dan jiwa yang begitu demokratis. Walaupun tentu ada spektrum kadar berdemokrasi dari para *founding fathers* tersebut." Mohammad Najib, dkk., *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*, Yogyakarta: LKPSM, 1996, h. 3-4.

⁶ Zulkarnain Ridwan, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2011, pengembangan dari Tesis pada Magister Hukum UGM a.n. Zulkarnain Ridwan, *Perkembangan Pengaturan Atas Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Yogyakarta: UGM, 2010.

memberikan kesempatan bagi DPR untuk benar-benar menjalankan fungsi tersebut sebagaimana mestinya.

Pergantian dan perubahan undang-undang lembaga perwakilan sejak tahun 1969 hingga yang terakhir tahun 2014 juga mencakup pengaturan mengenai fungsi pengawasan DPR. Perubahan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, senantiasa berbanding lurus dengan dinamika dan konstelasi politik. Maka sangat dimungkinkan bahwa perkembangan peraturan tentang fungsi pengawasan DPR dalam undang-undang lembaga perwakilan juga memiliki kekhasan masing-masing, bergantung pada politik hukum yang dijadikan landasan serta pengaruh dinamika dan konstelasi politik saat itu.

Dengan demikian, perubahan konsepsi pengaturan dan politik hukum seperti apa yang telah mempengaruhi perubahan konsepsi fungsi pengawasan DPR yang dijalankan berdasarkan undang-undang lembaga perwakilan sejak 1969 sampai 2014 merupakan hal yang menarik untuk diamati. Pengetahuan akan politik hukum yang melandasi pembentukan suatu undang-undang akan memberikan gambaran utuh tentang latar belakang lahirnya konsepsi tersebut, demikian pula dengan konsepsi fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam undang-undang lembaga perwakilan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dengan penekanan pada aspek sejarah hukum dan perbandingan hukum⁷, maka rumusan masalah yang relevan diamati yaitu bagaimana politik hukum yang melandasi pengaturan pengawasan DPR sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sampai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014? Sudahkah politik hukum pengaturan tentang pengawasan DPR tersebut sejalan dengan cita demokrasi Indonesia⁸?

C. Metodologi Penelitian

Guna menjawab rumusan masalah tersebut, metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yaitu pendekatan historis yuridis-komparatif. Telaah atas data sekunder substansi berupa undang-undang tentang lembaga perwakilan di Indonesia sejak Tahun 1969 hingga Tahun 2014 menurut periodisasi keberlakuan

⁷ Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2006, h. 14.

⁸ Bangunan demokrasi di Indonesia sering di sebut Demokrasi Pancasila, Penulis menggunakan istilah tersebut dalam tulisan ini.

produk hukum yang mengatur pengawasan DPR tersebut, kemudian menggali dan mengukur secara elaboratif politik hukum yang mendasari undang-undang tersebut dengan prinsip demokrasi di Indonesia.

II. PEMBAHASAN

A. Demokrasi Pancasila, Prinsip *Checks and Balances* dan Pengawasan Parlemen

Pandangan Hidup Bangsa Indonesia telah dirumuskan secara ringkas dan padat dalam bentuk kesatuan rangkaian lima sila yang dinamakan Pancasila. Pancasila ditempatkan dalam pembukaan UUD 1945 sebagai landasan kefilosofan yang mendasari dan menjiwai penyusunan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang dasar itu. Dengan demikian, maka Pancasila melandasi dan (seharusnya) menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia, termasuk kegiatan menentukan dan melaksanakan politik hukumnya. Karena itu, penyusunan dan penerapan Tata Hukum di Indonesia sejak berlakunya undang-undang dasar itu tadi harus dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila.⁹ Sebab dalam konteks Indonesia, berolah ilmu hukum dan mengamalkan ilmu hukum harus berporos, berproses dan bermuara pada nilai-nilai Pancasila.¹⁰ Karena didalam Pancasila lah dikandung esensi tujuan negara. Maka, sebagaimana Sudjito¹¹ menjabarkan, siapa pun pembuat hukum maupun kebijakan (*decision makers*) agar dalam proses pembuatannya senantiasa berkiblat ke arah tercapainya tujuan negara.

Salah satu bentuk praktik bernegara Indonesia adalah dianutnya konsep demokrasi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dari pasal tersebut dapat ditegaskan bahwa Negara Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional (*Constitutional Democracy*)¹² yang pada pokoknya tidak lain adalah dari prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum sebagai sisi lain dari mata uang yang sama dengan prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) yang sama-sama dianut dalam UUD 1945.

Esensi demokrasi bagi Indonesia telah dikemukakan Soekarno dihadapan forum dunia:

⁹ B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila*, bahan kuliah pada Program Pascasarjana FH Unila, September 2009, Makalah h. 2.

¹⁰ Sudjito, *Pancasila Sebagai Dasar Filsafat dan Paradigma Ilmu Hukum (Pokok-Pokok Pemikiran)*, Bahan matrikulasi dan mata kuliah pembekalan pada Program Doktor Ilmu Hukum UGM dan UNS, Yogyakarta: t.p., 2014, h. 6.

¹¹ Sudjito, *Hukum Untuk Kebahagiaan*, Opini pada Koran Sindo, 8 Mei 2014.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Judicial Review & Matinya TGPTPK*, Diktum, Jurnal Kajian Putusan Pengadilan, edisi 1, Jakarta: LelP, 2002, h.3.

“Demokrasi bukanlah monopoli atau penemuan dari aturan sosial Barat. Lebih tegas, demokrasi tampaknya merupakan keadilan asli dari manusia, meskipun diubah untuk disesuaikan dengan kondisi-kondisi sosial yang khusus.”¹³

“Bagi kami bangsa Indonesia, demokrasi mengandung tiga unsur yang pokok. Demokrasi mengandung pertama-tama prinsip yang kami sebut Mufakat yakni: kebulatan pendapat. Kedua, demokrasi mengandung prinsip Perwakilan. Akhirnya demokrasi mengandung, bagi kami, prinsip musyawarah. Ya, demokrasi Indonesia mengandung ketiga prinsip itu, yakni: mufakat, perwakilan dan musyawarah antara wakil-wakil.”¹⁴

Pemahaman demokrasi Pancasila terdapat pada hakikat pengertian sila-sila Pancasila, pada sila keempat dijelaskan adanya konsep bahwa rakyat atau wakil-wakil rakyat dalam menjalankan kekuasaannya harus dipimpin oleh kebijaksanaan, dengan penuh rasa tanggung jawab, baik secara vertikal kepada Tuhan YME maupun secara horizontal kepada seluruh rakyat Indonesia, dan tidak sekali-kali atas dasar kekuatan maupun legalitas formal.¹⁵

Desain demokrasi Pancasila yang diinginkan bersandar pada beberapa prinsip bahwa nilai dari kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang dimaksud dalam Pancasila berarti¹⁶:

1. Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.
2. Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.
3. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
4. Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.
5. Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.
6. Dengan i'tikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.
7. Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.
8. Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.

¹³ Pidato Presiden RI Soekarno “Membangun Dunia Kembali (to build a world a new)” pada Sidang Umum PBB ke-XV tanggal 30 September 1960, h.22.

¹⁴ *Ibid.*, h.19.

¹⁵ Sudjito, *Pancasila Sebagai ... op.cit.*, h. 8.

¹⁶ 45 butir pengamalan Pancasila seperti yang tertuang dalam P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) pada Tap MPR No. II/MPR/1978.

9. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.
10. Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan pemusyawaratan.

Masih dengan sudut pandang *the founding fathers*, diketahui bahwa esensi Pancasila sebenarnya lebih menghendaki demokrasi perwakilan, dengan tegasnya frasa "...dalam Permusyawaratan/Perwakilan". Klaim ini sejalan dengan pendapat Hatta:

*"Indonesia Merdeka haruslah suatu Republik, yang bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantaraan wakil-wakil rakyat atau Badan-badan Perwakilan. Dari wakil-wakil atau dari dalam Badan-badan Perwakilan itu terpilih anggota-anggota pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara. Dan pemerintah ini senantiasa takluk pada kemauan rakyat, yang dinyatakan atau oleh Badan-badan Perwakilan Rakyat..."*¹⁷*Ditambahkannya, demokrasi Indonesia yang berintikan mass protect atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.*¹⁸

Maka setidaknya ada beberapa ciri cita demokrasi Pancasila yang ingin diwujudkan para pendiri bangsa khususnya dalam konteks pengawasan yaitu: daya kritis rakyat kepada penguasa, wakil rakyat menjalankan amanah dengan pertanggungjawaban hingga kepada Tuhan, ketaklukan pemerintah kepada rakyat. Berdasar pada ide demokrasi perwakilan dan nilai Pancasila diatas, maka sudah seharusnya keberadaan lembaga perwakilan rakyat, utamanya DPR dengan fungsi pengawasannya dapat menghadirkan situasi *checks and balances* dengan cabang kekuasaan eksekutif khususnya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi Indonesia. Karena asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.¹⁹

Pasca amandemen, UUD 1945 secara jelas menganut prinsip pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1)

¹⁷ Mohammad Hatta, Kumpulan Karangan (I), Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976, h. 117.

¹⁸ Zulfikri Suleman, *op.cit.*, h.191. Konkretnya, rapat/musyawarah dan mufakat melandasi pengembangan demokrasi dalam kehidupan politik, sedangkan tradisi tolong menolong melandasi pengembangan demokrasi dalam kehidupan ekonomi.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Jakarta: FH UII, 2004, h. 185.

sampai ayat (5). Pengaturan yang demikian dapat menegaskan prinsip lanjutan yang berlaku dalam pemisahan kekuasaan yaitu *checks and balances*. Terminologi *checks and balances* digunakan untuk menjelaskan adanya sistem pengawasan yang efektif karena pembagian kekuasaan yang berimbang.²⁰

Istilah *checks and balances* adalah prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan, biasanya dlm konteks kekuasaan negara. Sebagaimana *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan sebagai "*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*²¹". Fuady menjabarkan²² kata *checks* sebagai suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan kata *balance* diartikan sebagai suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani. Dalam kaitannya dengan *distribution of powers*, Cipto menerangkan²³ bahwa *checks and balances* dibutuhkan untuk menjadi penyeimbang kekuasaan yang mungkin terjadi *overlapping*. Demikian pula Sinamo²⁴ yang menerangkan peruntukan *checks and balances* adalah suatu cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Bahkan *checks and balances* tidak hanya dilakukan diantara lembaga-lembaga negara melainkan juga di internal lembaga negara (*internal checks and balances*).²⁵

Untuk itu, dalam operasionalisasinya teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu yaitu:²⁶

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya.

²⁰ Poltak Partogi Nainggolan, *UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*, Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No.4, h. 480.

²¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn: West Publishing, 1990, page.238.

²² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, h. 124.

²³ Bambang Cipto, *Politik Pemerintahan Amerika*, Yogyakarta: Lingkaran Buku, 2007, h. 11.

²⁴ Terutama bagi lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan tertinggi. Lihat Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, h. 135.

²⁵ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008, h. 16.

²⁶ Munir Fuady, *op.cit.*, h. 124-125.

5. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (the last word) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislatif.

Pengawasan langsung yang dimaksud pada angka 4 dapat diejawantahkan dalam praktek pengawasan DPR sebagai parlemen Indonesia²⁷ atas pemerintah. Ismail Suny²⁸ menjabarkan ide pengawasan parlemen dengan istilah “*real parliament control*” yang dapat dilakukan dalam tiga bentuk, yaitu *control of executive*, *control of expenditure*, dan *control of taxation*. *Tax of executive* terlembaga dalam peraturan tata tertib DPR yang mengatur hak-hak DPR, *tax of expenditure* dalam wujud penetapan APBN bersama antara Pemerintah dengan DPR, dan *tax of taxation* persetujuan DPR atas penetapan beban kepada rakyat, misalnya dalam bentuk pajak. Hal ini menurut Ismail Suny²⁹ sebagai tugas badan legislatif dalam suatu masyarakat yang merdeka dibawah *rule of law* guna menciptakan dan memelihara kondisi-kondisi yang akan mempertahankan *the dignity of man as an individual*. Pemikiran ini sejalan dengan nafas Pancasila yang menginginkan keadilan bagi kemanusiaan.

1. Politik Hukum Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan selalu dilandasi pada pertimbangan yang lazim disebut politik hukum. Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum.³⁰ Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dicapai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu didalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan

²⁷ Disamping Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

²⁸ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1978, h. 27.

²⁹ *Ibid.*, h. 28.

³⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009, h. 9.

untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³¹ Menurut Bomer Pasaribu, "*politics of law is about the law that will be made and where the law system of the society and the State will be brought to.*"³²

Pembahasan tentang politik hukum pengawasan DPR dilihat dari produk hukum baik secara tekstual sebagaimana yang tertera dalam undang-undang maupun secara kontekstual terkait dengan pengaruh politik yang ada dibelakang pembentukan ketentuan dalam undang-undang tersebut.

B. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995;

Konstitusi yang berlaku saat undang-undang ini dibentuk adalah UUD 1945 yang dalam Penjelasan, hanya menjabarkan satu aturan pengawasan DPR terhadap pemerintah yang disebutkan secara eksplisit yaitu dalam Pasal 23. Pasal 23 menetapkan adanya hubungan fungsional antara DPR dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), bahwa hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara dilakukan oleh BPK diberitahukan kepada DPR. Ketentuan ini menunjukkan adanya hak DPR untuk mengadakan pengawasan terhadap pemerintah di bidang keuangan negara. Dalam penjelasan Pasal 23 disebutkan bahwa DPR mempunyai hak begroting yaitu hak untuk menetapkan otorisasi kepada pemerintahan untuk melaksanakan APBN yang sudah disetujuinya. Dengan ini DPR mengontrol Pemerintah.

Dasar hukum dan konsiderans UU tersebut menjelaskan bahwa latar belakang dibuatnya UU tersebut adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang terejawantah melalui lembaga permusyawaratan/perwakilan yang dihasilkan melalui pemilu. Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Sehingga pada masa DPR-GR Demokrasi Pancasila 1966-1971, diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan UUD 1945, terutama yang menyangkut kontrol. Aturan tata tertib baru (pertama, Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66, kemudian disempurnakan dengan Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968) Pasal 77 ayat 1 menentukan bahwa badan itu melakukan pengawasan dengan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, h. 352-353.

³² Bomer Pasaribu, *The Politics of Law of the Development of Law and Regulations in Indonesia*, Indonesia Law Journal vol.1 No.1 September 2006, National Law Development Agency, Ministry of Law and Human Rights of Republic of Indonesia, Jakarta, h. 4.

pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengajukan perubahan, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh undang-undang.³³

Semangat untuk mengembalikan fungsi pengawasan DPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945 inilah yang selanjutnya menjadi titik tolak rumusan ketentuan mengenai fungsi pengawasan DPR yang ada dalam UU No. 16 Tahun 1969. Hanya saja dalam pelaksanaannya tidak sebaik rumusan ketentuannya. Hal ini disebabkan karena tahun 1969 termasuk merupakan masa-masa awal terbentuknya rezim Orde Baru. Slogan yang dimunculkan pada awal perjalanan Orde Baru adalah “perluinya melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan-kegiatan politik”. Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU No. 16 Tahun 1969 telah terwarnai oleh slogan ini. Berdasarkan sasaran pemerintahan Orde Baru untuk menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan, maka ada upaya untuk menguatkan kedudukan negara.

Upaya penguatan negara yang dimaksud berupa dominasi kekuatan Pemerintah di DPR, penyederhanaan sistem kepartaian, sampai pada penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Sasaran pembangunan yang menuntut persatuan dan kesatuan bangsa itu telah melahirkan upaya-upaya strategis untuk memperkecil sumber konflik dari berbagai kekuatan politik. Untuk itu, DPR perlu digarap agar dapat mencerminkan komposisi yang tidak sampai mengganggu kebijaksanaan ekonomi dan politik yang digariskan oleh Pemerintah.³⁴

Menilik dari kelengkapan hak, hak DPR dalam UU tersebut diatur cukup lengkap, hanya saja dalam penjabaran di bagian Penjelasan UU tersebut, terlihat adanya arahan yang cenderung berbentuk pembatasan. Yaitu untuk melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak-hak dengan ketentuan bahwa;

1. Penggunaannya tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat merubah sistim pemerintahan berdasarkan UUD 1945.

Dari ketentuan ini, nampak bahwa “akibat hukum” yang dimaksud adalah berubahnya sistem pemerintahan yang secara implisit dijabarkan dalam UUD 1945. Dengan demikian, definisi “akibat hukum yang merubah sistem pemerintahan” tidak secara tegas dijelaskan. Sehingga ketentuan ini dapat menimbulkan penafsiran yang banyak (*multi-interpretable*). Dengan adanya

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 2008, h.337.

³⁴ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, h.76.

ketidakjelasan definisi tersebut dan ketiadaan batasan yang jelas, DPR dalam tataran penggunaan haknya dapat sangat mungkin menjadi kaku.

2. “Hak interpelasi” adalah salah satu hak yang penting DPR dalam menjalankan tugasnya mengawasi/mengoreksi tindakan Pemerintah. Hak interpelasi ini dapat diakhiri dengan suatu pernyataan pendapat yang pemakaiannya dilakukan dengan bijaksana.

Klausul “yang pemakaiannya dilakukan dengan bijaksana” secara sepintas merupakan ketentuan yang tidak ada masalah. Namun dengan kondisi hegemonistis kekuasaan pemerintah saat itu, ketentuan-ketentuan seperti ini memiliki konsekuensi yang lebih serius dibandingkan dengan tampilannya secara redaksional. Sehingga dapat dipahami jika dalam rentang waktu pemerintahan kala itu, penggunaan hak interpelasi DPR sangat minim/terbatas.

3. Pernyataan pendapat tersebut dapat berbentuk memorandum, resolusi dan atau mosi.

Klausul “dapat” secara redaksional memang tidak mengindikasikan pelarangan atau pembatasan. Hanya saja dengan latar belakang kebijakan pemerintah Orde Baru untuk mengeliminir konflik politik yang dianggap dapat menghambat pembangunan, maka ketentuan “dapat” bisa berarti “bukan merupakan pilihan”, melainkan arahan untuk tidak melakukan. Bahwa memorandum, resolusi, terutama mosi merupakan bentuk kontrol DPR yang telah menciptakan tidak stabilnya pemerintahan di masa Orde Lama, maka lumrah jika Orde Baru tidak menginginkan hal ini dipraktekkan.³⁵

Maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR masa Orde Baru berdasarkan UU Susduk 1969 telah cukup memiliki konsepsi yang baik secara tekstual. Akan tetapi dalam implementasinya, berjalannya fungsi pengawasan DPR sangat terbatas. Terdapat sejumlah faktor yang berpengaruh, namun yang memberikan kontribusi paling besar ialah watak kekuasaan Orde Baru yang serba monopolistik. Penguasa Orde Baru merasa bahwa dirinyalah yang paling mengerti dan karenanya paling mampu memformulasikan segenap keinginan seluruh rakyat. Konsekuensi logis dari watak kekuasaan yang demikian, diantaranya DPR yang kehilangan inisiatif, pers yang mengendur nyali kontrol

³⁵ Dapat diambil contoh pada periode 1982-1987, pada DPR Demokrasi Pancasila kekuatan untuk mengawasi kerja eksekutif boleh dikatakan hampir tidak ada, karena konstelasi keanggotaannya, dimana hanya FPDI dan FPPP yang relatif terlepas dari pemerintah, tidak berdaya menghadapi kekuatan Golkar dan 100 orang anggota yang diangkat dan berdiri di belakang pemerintah. Tidaklah mengherankan bahwa badan legislatif pada masa Demokrasi Terpimpin dan Pancasila tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya. Isbodroini Suyanto, *Budaya Politik dan Peranan DPR*, Makalah yg disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/ AIPI II, 6-7 September 1989 dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, h.182.

sosial-politiknya, dan cendekiawan yang tenggelam dalam keasyikan romantisme keilmuannya. Akhirnya, keambrokan bangunan demokrasi pengelolaan negara – termasuk didalamnya proses produksi hukum- menjadi tak terelakkan lantaran kehilangan tiang-tiang penyangga.³⁶

C. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD

Lahirnya UU Susduk 1999 dimaksudkan untuk melakukan penataan ulang sehubungan dengan telah diadakannya penggantian terhadap UUPartai Politik dan UU Pemilu. Rumusan yang terdapat dalam UU Susduk 1999 masih berdasarkan UUD 1945 lama yang belum diamandemen.

Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam Undang-Undang ini dimaksudkan untuk meningkatkan kewibawaan DPR pasca lengsernya Presiden Soeharto dan tumbanganya Orde Baru tahun 1998. Maksud tersebut terlihat dalam sidang pembahasan, hal ini dikarenakan pada zaman orde baru, terjadi ketidakseimbangan antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan politik dan hukum. Pembangunan sebagaimana penilaian Fraksi ABRI dalam pemandangan umum atas RUU Parpol, RUU Pemilu, dan RUU Susduk MPR, DPR, dan DPRD 1999;

“... pembangunan bidang politik dan hukum kurang mendapatkan perhatian. ... kewenangan yang luas dan kuat bagi eksekutif, sehingga melahirkan proses pembuatan keputusan serta pembuatan undang-undang secara menguntungkan sepihak, yang berakibat melemahnya fungsi dan sistem dari instansi fungsional termasuk lembaga MPR, DPR, dan DPRD sebagai lembaga yang mempunyai tugas antara lain untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh eksekutif. Memusatnya kekuasaan eksekutif yang begitu dominan terhadap lembaga-lembaga supra struktur non eksekutif pada masa lalu, mengakibatkan fungsi-fungsi kenegaraan dibidang legislasi dan pengawasan kurang dapat berfungsi sesuai yang diharapkan. Sehingga perlu upaya pemberdayaan MPR, dan DPR melalui peningkatan fungsi, peranan, hak-hak dan kewajiban dari lembaga serta anggotanya sehingga dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan mengurangi bahkan menghilangkan pengaruh eksekutif atas legislatif.”³⁷

Pada pembahasan RUU Susduk 1999 juga diketahui maksud perbaikan kelembagaan DPR yang diinginkan, diantaranya perluasan ruang gerak anggota

³⁶ Sudirman Saad, *Demokratisasi Produksi Hukum*, dalam *Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*, Jakarta: PTKompas Media Nusantara, 1999, h.154-155.

³⁷ Pemandangan Umum FABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998, h.4-5.

badan-badan ini untuk memperkuat legitimasi sistem perwakilan rakyat dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat.³⁸ Juga upaya melakukan pemberdayaan terhadap fungsi-fungsi DPR, dengan harapan besar bagi tampilnya seorang anggota legislatif yang tangguh dimasa depan. Ketetapan mencantumkan hak-hak DPR secara tegas, khususnya hak anggotanya, seperti hak interpelasi dan hak angket, diharapkan akan mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap jalannya pemerintahan.³⁹

Hasil akhir rumusan pengaturan fungsi pengawasan tercantum dalam Pasal 33 Ayat (2) Huruf c UU Susduk 1999, DPR mempunyai tugas untuk melaksanakan pengawasan terhadap Pelaksanaan undang-undang; Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR. Ditambah dengan Huruf d masih dalam pasal yang sama, DPR mempunyai tugas untuk membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, DPR mempunyai hak yang berhubungan dengan pengawasan yaitu meminta keterangan kepada Presiden, mengadakan penyelidikan, mengajukan pernyataan pendapat. Selain itu anggota DPR juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan. Pelaksanaan fungsi dan hak tersebut lebih lanjut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Dengan rumusan UU Susduk 1999 sebagaimana yang telah disepakati tersebut, akan menciptakan *checks and balances* dalam kegiatan pemerintahan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik dapat terlaksana dalam era reformasi.⁴⁰ Dalam rumusan UU tersebut tercermin tekad dan kemauan yang kuat dari semua Fraksi dan Pemerintah untuk mempersembahkan suatu UU Susduk yang berkualitas, memberdayakan lembaga permusyawaratan dan perwakilan tersebut sebagai pencerminan dari kedaulatan rakyat.⁴¹ Fraksi ABRI juga mengharapkan agar sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 1999, supaya diadakannya perbaikan atas Peraturan Tata Tertib DPR sesuai dengan UU ini. Agar ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib yang membatasi ruang gerak anggota DPR untuk melaksanakan hak-haknya dapat dihilangkan.⁴²

³⁸ Pidato Pengantar Pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR, disampaikan oleh Syarwan Hamid (Mendagri), 2 Oktober 1998, h.6.

³⁹ Pendapat Akhir FKP terhadap RUU Bidang Politik 1999, 28 Januari 1999, h.10.

⁴⁰ Pidato Pengantar..., *op.cit.*,h.9.

⁴¹ Pemandangan Akhir Fraksi ABRI dalam Pembahasan RUU Bidang Politik 1999, tanggal 28 Januari 1999, h.14.

⁴² *Ibid.*, h.21.

Pembaruan dalam UU ini cukup mendasar, tidak hanya mencakup komposisi dan jumlah anggota MPR, DPR, dan DPRD, tetapi juga menyangkut penjabaran ataupun penegasan tugas, wewenang, dan hak MPR, DPR, dan DPRD, serta perluasan ruang gerak anggota badan-badan ini untuk melaksanakan hak-haknya.⁴³ Juga dalam rangka menegakkan wibawa anggota DPR dengan menjalankan hak-haknya, terutama hak angket.⁴⁴

Hanya saja, hak DPR yang bersifat kelembagaan tidak diberikan kepada seluruh anggota dalam pelaksanaannya. Misalnya hak meminta keterangan kepada Presiden. Kalau setiap anggota berhak meminta keterangan pada Presiden, bisa dibayangkan bagaimana jadinya nanti kerepotan pemerintah menghadapi yang demikian ini.⁴⁵ Untuk itu perlu ada perbedaan hak dan wewenang yang proporsional antara DPR sebagai suatu lembaga dan komisi sebagai alat kelengkapan DPR dan hak perorangan (anggota DPR).⁴⁶

Kebutuhan untuk memasukkan hal-hal umum yang bersifat teknis kedalam UU Susduk dimaksudkan agar masyarakat dan rakyat Indonesia mengetahui tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPR dan anggota DPR. Jika hanya dimasukkan dalam Tata Tertib DPR, maka hanya anggota DPR yang memilikinya. Dengan diketahuinya oleh masyarakat fungsi, tugas, wewenang, hak baik anggota DPR dan oleh masyarakat, masyarakat dapat mengontrol, betul-betulkah DPR berfungsi sesuai dengan undang-undang.⁴⁷ UU Susduk 1999 juga terkesan ingin memberdayakan anggota DPR, dengan mengurangi peran fraksi.⁴⁸

Disamping itu, untuk menjamin kemandirian MPR/DPR/DPRD, maka tata cara penggunaan hak-hak lembaga legislatif, proses pembuatan keputusan, dan pengelolaan administrasi keuangan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat ditetapkan sendiri dalam Peraturan Tata Tertibnya.⁴⁹ Kehormatan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dijamin dengan memberi kewenangan kepada MPR/DPR/DPRD untuk memanggil seorang pejabat atau anggota masyarakat untuk memberikan keterangan yang diperlukan, dengan disertai sanksi bagi mereka yang tidak mematuhi tanpa alasan yang jelas. Ancaman pemberian sanksi ini dilakukan atas dasar “pelecehan kehormatan” badan permusyawaratan/perwakilan rakyat. Sebagaimana disebutkan dalam Sidang Pembahasan oleh Pemerintah bahwa

⁴³ Penjelasan Umum RUU Susduk 1999 yang telah disetujui untuk disahkan, tanggal 28 Januari 1999, h.2.

⁴⁴ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-8, 4 Desember 1998, h.50.

⁴⁵ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-12, 9 Desember 1998, (Pandangan Gani Ibrahim/Pemerintah), h.13.

⁴⁶ *Ibid.*, (Pandangan Soenarto/FABRI), h.14.

⁴⁷ *Ibid.*, (Pandangan Ibrahim Ambong/FKP), h.10.

⁴⁸ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-15, 14 Desember 1998, (Pandangan Mansyur Effendi/FKP), h.62-63.

⁴⁹ Pidato Pengantar..., *op.cit.*, h.8.

usulan untuk pemberdayaan Dewan telah mendapat sambutan yang positif dengan disepakatinya hak *subpoena* Dewan, yaitu hak Dewan untuk memanggil warga negara dan pejabat negara untuk memberikan kesaksian kepada Dewan, dengan ancaman hukuman jika ditolak tanpa alasan obyektif. Sehingga perorangan, pejabat negara, pejabat pemerintah yang melalaikan atau mengabaikan, melecehkan maka kena sanksi.⁵⁰ Usulan ini memang diajukan untuk lebih memperkuat posisi dan wibawa Dewan, sebagai penegak kedaulatan.⁵¹

Dengan demikian politik hukum yang mendasari dibentuknya rumusan fungsi pengawasan DPR sebagaimana diatur dalam UU Susduk 1999 dimaksudkan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang kuat dan berwibawa. Kondisi ini didasari juga oleh semangat reformasi yang sedang hangat bergulir, dimana salah satu tuntutannya adalah melemahkan eksekutif dengan memberikan kecenderungan untuk menguatkan fungsi DPR. Sehingga struktur bernegara yang sebelumnya *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

D. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dengan Tambahan Aturan tentang DPD)

Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004 menghendaki pengembangan sistem politik nasional, diantaranya dengan penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik.⁵² Salah satu peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah UU Susduk. Maka perubahan UU Susduk 1999 ditahun 2003 merupakan amanat GBHN 1999-2004, sebagai upaya penyempurnaan sistem politik nasional dan peningkatan peran lembaga tinggi negara, dalam hal ini khususnya DPR, dengan menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab kelembagaannya.

Hal yang juga menjadi latar belakang terpenting untuk melakukan perubahan atas UU Susduk 1999 yaitu untuk menindaklanjuti perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan dalam rentang tahun 1999-2002. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA, pada Sidang Tahunan MPR 2002 yang antara lain merekomendasikan kepada Presiden bersama DPR segera menyelesaikan, memprioritaskan serta merevisi UU Pemilu

⁵⁰ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke 8, 4 Desember 1998, h.53-54.

⁵¹ Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI tanggal 28 Januari 1999, h.5.

⁵² Penjelasan Pemerintah dalam Penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002, h. 1, dan Penjelasan Pemerintah atas RUU Susduk 2003 pada Rapat Pansus DPR. 7 Mei 2003, h.1-2.

dan Partai Politik serta menyiapkan UU Susduk serta UU Kepresidenan sebagai tindak lanjut dari perubahan UUD 1945.

Pembentukan UU Susduk 2003 diwarnai dua pandangan penilaian terhadap kinerja DPR dalam periode reformasi, dimana kedua pandangan ini bertentangan. *Pertama*, pendapat bahwa DPR yang ada telah benar-benar berbeda dari DPR pada masa Orde Baru, telah begitu aktif, dan bahkan jauh lebih kuat kedudukan dan posisinya daripada pemerintah. *Kedua*, pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperlihatkan perubahan kinerja yang berarti, bahkan tidak lebih baik kinerjanya dibandingkan dengan DPR era Orde Baru.⁵³

Berkaitan dengan pengawasan, disebutkan bahwa maksud pengajuan RUU Susduk 2003 yaitu:

“Untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah secara efektif. Untuk itu DPR diberi tugas dibidang pengawasan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, serta kebijakan pemerintah. Selain itu DPR juga membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. Masih dalam rangka pengawasan, DPR juga memiliki tugas dan wewenang untuk membahas hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.”

Keinginan dasar yang juga berkembang dalam pembahasan UU Susduk 2003 adalah pemberian jaminan keberdayaan lembaga perwakilan untuk menjalankan fungsinya. Sebagaimana diungkapkan oleh Fraksi-Fraksi DPR dalam pembahasan RUU Susduk; hendaknya mampu memberi jaminan terhadap keberdayaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang maupun haknya;⁵⁴ hendaknya memuat lebih rinci ketentuan yang mengatur tentang hak-hak dewan maupun anggota sehingga lebih mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan dewan maupun anggota;⁵⁵ hendaknya mengembangkan mekanisme pengawasan yang seimbang dan proporsional dalam kesetaraan (*checks and balances*) antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁵⁶ Hendaknya juga merapikan konsepsi pelaksanaan

⁵³ Poltak Partogi Nainggolan, *op.cit.*, hlm, 475-476.

⁵⁴ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum Fraksi - FDIP), 7 Mei 2003, h.23.

⁵⁵ *Ibid.*, (Pemandangan Umum Fraksi - FPPP), 7 Mei 2003, h.25.

⁵⁶ Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003, 8 Juli 2003, h.3.

fungsi DPR yang sebagiannya masih diatur dalam undang-undang yang terpisah, yaitu hak angket.⁵⁷

UU Susduk 2003 mulai memberikan instrumen baru bagi pelaksanaan fungsi DPR yaitu hak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara dan bangsa.⁵⁸ Apabila yang bersangkutan tidak memenuhi panggilan yang diminta oleh lembaga tersebut, maka aparat keamanan dapat memanggil paksa, dan andaikan setelah dipanggil paksa juga tidak datang, maka yang bersangkutan dapat dikenai tindakan penyandaraan. Namun agar ketentuan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politis tertentu, maka pelaksanaannya terbatas hanya dalam hal penggunaan hak angket atau penyelidikan.⁵⁹ Dengan adanya hak *subpoena* ini, DPR memiliki instrumen konstitusional untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan lebih tajam, khususnya berhubungan dengan hak angket. Pada masa ini, baru hadirnya DPD sebagai salah satu kamar di parlemen juga diharap menjadi penguat fungsi parlemen untuk mengontrol pemerintah, sebab DPD merupakan representasi wilayah yang artinya mewakili kehendak daerah yang diwakilinya. Anggota DPR lebih dekat dengan konstituennya, sedangkan DPD lebih dekat dengan daerahnya. Jadi disini ada “representasi rakyat” dan “representasi daerah” yang berjalan seiring.⁶⁰

Dengan demikian, UU Susduk 2003 telah memberikan perkembangan lebih lanjut yang secara positif menegaskan fungsi pengawasan DPR serta menguatkannya dengan memberikan instrumen baru berupa hak *subpoena*. Disamping itu, selain tetap memiliki hubungan fungsional dengan BPK, kehadiran DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia juga ikut memberikan hubungan fungsional baru kepada DPR untuk melakukan pengawasan bersama dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah.

E. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau UU MD3

Kondisi bangsa dijadikan alasan mendasar yang melatarbelakangi pembentukan UU MD3. Dasar lain bahwa UUD 1945 hasil amandemen tidak melembagakan berlakunya mekanisme *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan

⁵⁷ Pemandangan Umum Fraksi Reformasi terhadap RUU Susduk 2003, 7 Mei 2003, h.6.

⁵⁸ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke 1 (Penjelasan Pemerintah), 7 Mei 2003, h.15.

⁵⁹ Laporan Ketua Pansus RUU Susduk 2003 pada Rapat Paripurna DPR, 9 Juli 2003, h.8.

⁶⁰ Bahan Masukan dari Pakar atas RUU Susduk 2003 – Tanggapan Universitas Indonesia, 23 April 2003, h.5.

pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif-legislatif pada khususnya dan eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya. Padahal tegaknya prinsip *checks and balances* bersifat mutlak karena menjadi salah satu fondasi utama bagi stabilitas dan efektifitas sistem pemerintahan presidensial.⁶¹

Fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR saat ini masih belum optimal dipergunakan dalam sistem parlemen. Penggunaan hak berkaitan dengan fungsi pengawasan dilakukan tanpa melalui prosedur yang jelas.⁶² Penggunaan hak DPR yang terkait dengan fungsi pengawasan dilakukan secara berjenjang, dari yang teringan ke terberat, mulai dari hak menyatakan pendapat, interpelasi, dan terakhir adalah angket. Penggunaan hak tersebut harus mengacu kepada kepentingan umum, bukan sekedar *bargaining position* politik antarpartai.⁶³

Berdasarkan hal tersebut maka pada pembentukan UU MD3 dalam Panitia Kerja (Panja) RUU disepakati sembilan butir permasalahan krusial,⁶⁴ diantaranya Pembentukan alat kelengkapan baru, yaitu Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Badan ini dibentuk untuk mengantisipasi bahwa laporan BPK selama ini tidak ditindaklanjuti dengan baik. Dengan kehadiran badan baru ini diharapkan pengawasan keuangan negara lebih efektif.⁶⁵ Kemudian mengenai penggunaan hak-hak kelembagaan DPR dalam menjalankan tugas dan wewenang. Misalnya hak interpelasi, antara lain mengatur Presiden harus hadir dalam memberi penjelasan tertulis terhadap interpelasi jika tidak hadir dapat diwakili oleh menteri terkait.

Dari penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa pada saat pembentukan UU MD3 masih memiliki semangat politik hukum yang sama sebagaimana UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu penguatan kelembagaan DPR. Hal ini diketahui dengan tidak berkurangnya substansi fungsi pengawasan DPR dan dinyatakan dengan tetap dilekatkannya hak ajudikasi dan legislasi pada anggota DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPR juga memiliki hak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul

⁶¹ Arah dan Visi Penyempurnaan UU Bidang Politik- Naskah Akademik RUU MD3, h.9.

⁶² *Ibid.*, h. 56-57.

⁶³ Cakupan dan Pokok-Pokok Revisi UU Susduk – Naskah Akademik RUU MD3, h. 62-63.

⁶⁴ Keterangan Nursanita Nasution (Ketua Panja RUU Susduk), *Panja RUU Susduk Sepakati 9 Butir Krusial*, dalam Buletin Parlemenaria, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta, h. 7.

⁶⁵ Penjelasan Ganjar Pranowo (Sekretaris FPDIP), *DPR Tak Perlu Malu dapat Predikat Rapor Merah*, sebagaimana dikutip dalam Majalah Parlemenaria Tahun XL No.73, 2009, Jakarta, h. 9.

dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler. UU MD3 juga tidak menghilangkan hak *subpoena*, bahkan dibuat pengaturan secara detail dan penambahan alat kelengkapan; BAKN.

F. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014⁶⁶ tentang MD3 sebagai undang-undang terakhir yang mengatur fungsi pengawasan DPR menjabarkan diantaranya tentang alat kelengkapan. Pada Pasal 83 Ayat (1) disebutkan bahwa bersama dengan alat kelengkapan DPR lain, diadakan pula panitia khusus. Pada penjelasan dijelaskan bahwa panitia khusus dibentuk untuk melaksanakan fungsi legislasi dan/atau fungsi pengawasan, termasuk menangani masalah/urusan yang bersifat mendesak atau memerlukan penanganan segera. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UU No. 17 Tahun 2014 masih memiliki arah politik hukum yang menguatkan fungsi pengawasan DPR dengan menambahkan panitia khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

Selanjutnya mengenai organisasi disebutkan dalam Pasal 413 Ayat (2) untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR, dibentuk Badan Keahlian DPR yang diatur dengan Peraturan Presiden. Badan Keahlian DPR tersebut adalah sistem dukungan keahlian yang diperuntukkan untuk mendukung tiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Badan Keahlian antara lain terdiri atas pusat perancang undang-undang, pusat kajian anggaran, pusat kajian akuntabilitas keuangan negara, dan pusat penelitian.

Pembentukan badan keahlian baru ini sebagaimana direkomendasikan dalam naskah akademik rancangan undang-undang MD3 2014, yang menyebutkan bahwa sistem pendukung (*supporting system*) yang diperlukan lembaga perwakilan pada dasarnya terdiri dari dua bentuk, yaitu dukungan administrasi dan teknis yakni oleh sekretariat jenderal, dan dukungan keahlian dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, yakni kantor perancang, kantor anggaran, pusat kajian dan informasi data, perpustakaan dan penerbit.⁶⁷ Ketentuan ini menjelaskan, meski UU No. 17 Tahun 2014 ini menghilangkan BAKN yang merupakan instrumen

⁶⁶ Pernah diuji materi di Mahkamah Konstitusi sebanyak dua kali: *pertama*, dalam Perkara Nomor 73/PUU-XII/2014 yang amar putusan MK menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya; dan *kedua*, dalam Perkara Nomor 82/PUU-XII/2014, amar putusan mengabulkan untuk sebagian permohonan yang terkait pengutamaan keterwakilan perempuan dalam pengisian alat kelengkapan DPR. Meski pernah diuji, perubahan tidak ada yang menyentuh substansi mengenai fungsi pengawasan DPR.

⁶⁷ Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2013, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, h. 61.

pengawasan DPR, namun bukan berarti fungsi badan tersebut dihilangkan. Hanya berganti nomenklatur, dengan sebutan Badan Keahlian DPR.

Penjelasan Umum tersebut juga menjabarkan bahwa Penggantian UU No. 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan, seperti dalam pembentukan UU berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN. Di samping perkembangan sistem ketatanegaraan, pembentukan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat. Arah politik hukum yang demikian ini sejalan dengan pendapat dikemukakan Pitkin⁶⁸ mengenai lembaga perwakilan, perwakilan politik sebagai proses mewakili dimana wakil bertindak dalam bereaksi kepada kepentingan terwakil.

III. KESIMPULAN

Politik hukum pengaturan atas fungsi pengawasan DPR 1969-2014 memiliki *tren* politik hukum yang mengarah pada penguatan fungsi pengawasan DPR yaitu dengan menambahkan instrumen pengawasan berupa hak *subpoena*, pengurangan hak prerogatif Presiden, penambahan alat kelengkapan DPR, dan penguatan hak individual anggota DPR dengan mereduksi fungsi Fraksi DPR hingga penyediaan badan-badan internal baru di DPR sebagai *support system* pengawasan DPR terhadap pemerintah. Hal ini sesuai dengan cita demokrasi di Indonesia yang menghendaki kerakyatan yang dijalankan dengan sebuah lembaga perwakilan untuk menjalankan kehendak rakyat yang diwakili. Melalui pengawasan DPR ini, rakyat dapat terus kritis kepada penguasa, sebagaimana ciri demokrasi Pancasila.

⁶⁸ Hana Finkel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley-California: University of California Press, 1967, page. 209.

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan bahwa politik hukum pengawasan DPR terhadap pemerintah yang berjalan kearah positifmenguatkan demokrasi di Indonesia hendaknya dapat lebih menghadirkan *checks and balances* DPR-Pemerintah. Prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi ini pada akhirnya diharapkan dapat mengokohkan bangunan ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Aris Ananta, dkk. 2005. *Emerging Democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- B. AriefSidharta. *Filsafat Hukum Pancasila*, makalah/bahan kuliah pada Program Pascasarjana FH Unila, September 2009.
- Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2013, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Bambang Cipto. 2007. *Politik Pemerintahan Amerika*. Yogyakarta: Lingkaran Buku.
- BomerPasaribu. *The Politics of Law of the Development of Law and Rgulations in Indonesia*, Indonesia Law Journal vol.1 No.1 September 2006, National Law Development Agency, Ministry of Law and Human Rights of Republic of Indonesia, Jakarta.
- Buletin Parlementaria, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta.
- Denny Indrayana. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Denny J.A. 2006. *Parliament Watch: Eksperimen Demokrasi Dilema Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hana Finkel Pitkin. 1967. *The Concept of Representation*. Berkley-California: University of California Press.
- Henry CampbellBlac,. 1990. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn: West Publishing.
- Isbodroini Suyanto. *Budaya Politik dan Peranan DPR*, Makalah yg disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/ AIPI II, 6-7 September 1989.
- IsmailSunny. 1978. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Jimly Asshiddiqie, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: FH UII.

- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Judicial Review & Matinya TGPTPK*, Diktum, Jurnal Kajian Putusan Pengadilan, Edisi 1. Jakarta: LeIP.
- Majalah Parleментарia Tahun XL No.73, 2009, Jakarta.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.
- Moh. Mahfud MD 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Moh. Mahfud MD. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mohammad Hatta. 1976. *Kumpulan Karangan (I)*. Jakarta: Penerbit Bulan Bintang.
- Mohammad Najib, dkk. 1996. *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*. Yogyakarta: LKPSM.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Muyanja Ssenyonga. 2011. *Democracy and Societal Well-being in Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Nomensen Sinamo. 2010. *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003, 8 Juli 2003.
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum*. Cetakan III. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- SudirmanSaad. 1999. *Demokratisasi Produksi Hukum*, dalam *Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*. Jakarta: PTKompas Media Nusantara.
- Sudjito, *Hukum Untuk Kebahagiaan*, Opini pada Koran Sindo, 8 Mei 2014.
- Sudjito, *Pancasila Sebagai Dasar Filsafat dan Paradigma Ilmu Hukum (Pokok-Pokok Pemikiran)*, Bahan matrikulasi dan mata kuliah pembekalan pada Program Doktor Ilmu Hukum UGM dan UNS. Disampaikan pada 27 September 2014.
- Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila).
- Zulfikri Suleman. 2010. *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Zulkarnain Ridlwan. 2011. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung.