

REPUBLIC INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202163218, 10 November 2021

Pencipta

Nama : **Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.**
Alamat : Jalan Kamboja Raya No.2 LK. I, RT.007, Labuhan Dalam, Tanjung Senang, Bandar Lampung, LAMPUNG, 35141
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Fakultas Hukum Universitas Lampung**
Alamat : Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedong Meneng Rajabasa Bandar Lampung, Lampung , Bandar Lampung, LAMPUNG, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Karya Tulis (Disertasi)**
Judul Ciptaan : **Penataan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah Dalam Sistem Presidensial Indonesia**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali : 9 Juli 2019, di Yogyakarta
di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan : 000289686

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual
u.b.
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Dr. Syarifuddin, S.T., M.H.
NIP.197112182002121001

Disclaimer:

Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, Menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS GADJAH MADA
FAKULTAS HUKUM**



DISERTASI

**PENATAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
TERHADAP PEMERINTAH DALAM SISTEM PRESIDENSIAL
INDONESIA**

Disertasi ini disusun untuk memenuhi persyaratan
dalam rangka memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum

Disusun oleh:

Nama : Zulkarnain Ridlwan
NIM : 14/371276/SHK/310

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
YOGYAKARTA
2019**

HASIL REVISI UJIAN TERTUTUP
UNTUK DISERTASI










PENATAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
TERHADAP PEMERINTAH DALAM SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA

dipersiapkan dan disusun oleh

Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.
NIM : 14/371276/SHK/00310

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal : 25 Januari 2019

Susunan Penguji:

1.	Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M.	Ketua Penguji	
2.	Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.	Promotor	
3.	Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.	Ko-Promotor	
4.	Andy Omara, S.H., M.Pub&Int.Law., Ph.D.	Penguji	
5.	Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.	Penguji	
6.	Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D.	Penguji	
7.	Prof. Drs. Purwo Santoso, MA., Ph.D.	Penguji	
8.	Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M.	Penguji	
9.	Dr. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum.	Penguji	

Mengesahkan

Promotor



Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.

Ko-Promotor



Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

Disertasi ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk Ujian Terbuka




Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M.
Dekan / Penanggungjawab
Program Doktor Ilmu Hukum

PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zulkarnain Ridlwan
NIM : 14/371276/SHK/310
Tahun terdaftar : 2014
Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum

Menyatakan bahwa dalam dokumen ilmiah Disertasi ini tidak terdapat bagian dari karya ilmiah lain yang telah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu lembaga Perguruan Tinggi, dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain/ lembaga lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dalam dokumen ini dan disebutkan sumbernya dalam daftar pustaka.

Dengan demikian saya menyatakan bahwa dokumen ilmiah ini bebas dari unsur-unsur plagiasi dan apabila dokumen ilmiah Disertasi ini di kemudian hari terbukti merupakan plagiasi dari hasil karya penulis lain dan/atau dengan sengaja mengajukan karya atau pendapat yang merupakan hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 6 Maret 2019



Zulkarnain Ridlwan
NIM 14/371276/SHK/310

KATA PENGANTAR

Bismillah, Alhamdulillah, Ash Sholaatu Was Salaamu 'Ala Rosulillah.

Bersyukur kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia berbagai nikmat tanpa mengenal waktu dan tempat sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Disertasi: "Penataan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah Dalam Sistem Presidensial Indonesia".

Sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk mencapai gelar Strata-3 di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, tentu karya ini dipagari dengan berbagai standar ilmiah yang tidak sederhana. Oleh karena itu, segala kemampuan yang Allah SWT anugerahkan, telah penulis upayakan untuk tercurah dalam menulis disertasi ini. Namun penulis menyadari bahwa masih terdapat sisi-sisi kekurangan. Maka berbagai saran perbaikan dan koreksi membangun dari berbagai pihak diperlukan dan akan berkontribusi besar bagi pengembangan disertasi ini, dan karya ilmiah selanjutnya.

Penulis menyadari bahwa selesainya penulisan disertasi tidak lepas dari bimbingan dan arahan serta bantuan dari berbagai pihak. Terutama dari Ibu Promotor yang bijak, Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., dan Bapak Ko-Promotor yang cemerlang, Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M. Bimbingan dan motivasi dari beliau berdua, menjelma menjadi tantangan dan provokasi positif bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini dalam bentuk yang lebih ideal. Semua amal keduanya hanya dapat terbayarkan dengan doa-doa terbaik dari penulis.

Penuh syukur dan kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M. Terima kasih yang setara penulis sampaikan kepada Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Lampung: Dekan, Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.; Wakil Dekan I, Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.Hum., Wakil Dekan II, Dr. Hamzah, S.H., M.H.; Wakil Dekan III, Sri Sulastuti, S.H., M.H.

Serta kepada Ketua PDIH UGM: Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M. dan Sekretaris PDIH: Dr. Yulkarnain Harahab, S.H., M.Si.

Atas saran dan masukan guna menajamkan ide dalam usulan penelitian disertasi ini, penulis sampaikan terima kasih kepada Dewan Penguji Proposal (ujian komprehensif): Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M.; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.; Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.; Prof. Dr. Edward O.S. Hiarej, S.H., M.Hum.; Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.; Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.Hum.; dan Dr. Kuskrido Ambardhi, M.A.

Ungkapan terima kasih juga penulis haturkan kepada Dewan Penguji Kelayakan: Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M.; Andy Omara, S.H., M.Pub&IntLaw., Ph.D.; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.; dan Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D., atas kritik, masukan, dan saran perbaikan substansi dan redaksi penulisan disertasi ini.

Atas ide jernih untuk memperbaiki draf disertasi ini agar lebih pantas sebagai karya ilmiah, Dewan Penguji Tertutup: Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M. (Ketua Penguji); Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.; Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D.; Andy Omara, S.H., M.Pub&IntLaw., Ph.D.; Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D.; Dr. Refly Harun, S.H., M.H., L.L.M., dan Dr. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum., tentu harus mendapat ungkapan terima kasih tak hingga. Prof. Saldi dan Dr. Refly, terima kasih atas kehangatan sambutan dan buku-bukunya. Dr. Iwan, Dr. Andy, dan Dr. Hestu terima kasih atas keramahannya. Prof. Purwo, terima kasih atas pengalaman menegangkan di depan garis finish, tulisan ini menjadi lebih padat bergizi setelah “petualangan logika” itu.

Terima kasih pula Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si., atas Filsafat Ilmu Hukum. Juga Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Iwan Satriawan, S.H., M.CL, Ph.D., atas masukan, pandangan, dan pendapat beliau berdua dalam wawancara penelitian.

Para kolega Senior di FH Unila: Dr. Tisnanta, Prof. Akib, Prof. Heryandi, Dr. Fakih, Prof. Yuswanto, Prof. Sunarto, Dr. Erna, pak Eko, bu Rilda, dan lainnya, yang telah secara langsung maupun tidak langsung menyemangati studi penulis.

Saudara seper-*ngakak*-an di HTN FH Unila, *Trio Bunda*: Dr. Yusnani, Dr. (hc) Yulia Neta, Dr. Candra; *omKomisioner* Dr. (hc) Yhannu, *paKajur* Dr. Budiyono, *Bro* Rudy L.LD., *Kangbro* Muhtadi, *Mangcek* Saleh, *Sabayy* Yusdiyanto, *buSekjur* Martha, *Cak* Iwan, *Bu* Khoir, dan *duetAsik* Arif + Cia; semoga tetap kompak *ngakak bareng*.

Rekan se-*tanjakan* PDIH UGM, baik yang telah sampai maupun yang masih menunggu: *bro* Muhaimin, *paKetua* Ari, mbak Andina, mas Ibnu, mbak Mia, mbak Ana, mas Ismail, mbak Sas, mas Hengki, bu Tuti, mas Umam, bu Yovita, bu Destri, mbak Fenny, mas Anom, mas Benny, bu Elly, pak Burhan, mas Alfons, bli Santos, pak Bambang, mas Herman, pak Wid, mas Made, mas Nyoman, mas Marcel, mas Dita, dan semua personil “Penapak Jalan Menanjak” yang belum disebut namanya. Jaga tiket keberangkatan hingga panggilan jalan bergema.

Bapak dan Ibu Pengelola PDIH UGM; bu Anik, mas Sis ‘*mr.oc*’, mbak Dwi, mbak Arini, dan mas Fatkhur atas bantuan dan dukungan dalam proses administrasi studi penulis. Terima kasih juga untuk para ‘pembuka akses ke orang penting’; mas Muchtar Hadi Saputra (Mahkamah Konstitusi), mba Nana (PuKAT UGM), dan mba Asa (BPHN).

Atas pemberian izin dan akses penuh *datasheet: Tools for parliamentary oversight: comparative study of 88 national parliaments*, Dr. Andy Richardson (*Chief Officer of the Parliamentary Resource Centre* IPU), juga layak mendapat apresiasi. Meski dari jauh, Genewa-Swiss, Anda berhasil mengajarkan penulis bagaimana “*nguwongke uwong*”.

Teman *nge-teh* yang menemani hangatnya Jogja: Prof. Harwin, Ust. Dr. Falah, Prof. Kamsul, Dr. Waziz, Dr. Hafizh, Dr. Makruf, Dr. Purba, Dr. Tovan, Dr. Rusdi, Dr. Agus, Dr. Padil, Dr. Ahmad, Dr. Sunu, Dr. Firdaus, Dr. Nurul, Dr. Iken; *yubaarikkumullah fii hayaatikum*. Teman *nge-duren* di Lampung: Ust. Dr. Samsul, Dr. Amrul, Dr. Irsyad, Dr. Syaiful, Dr. Yahya, Dr. Agung, Dr. Heri, Dr. Bagus, dan Dr. Umam; *yassarallahulakum hayatikum fii khair*.

Terakhir namun yang utama, *jazakumullah khairan katsiran* atas doa dan *support* tak pernah henti dari *Buya* Drs. A. Ridlwan AL, M.MPd., dan *Umi* Sahnona, S.Pd., maaf telah ikut tersusahkan selama ananda menyelesaikan studi ini.. semoga Allah SWT memudahkan ananda untuk makin berbakti. Juga doa dan *support* dari *Bapak* Ir. Wahyudin Munawir, dan *Mama* Wafaa Syuhada, A.Md, maaf masih sering terepotkan pula oleh keterbatasan ananda.

Terkhusus di akhir ini pula, terima kasih untuk doa dan dukungan dari *Supporter Lampungers*: Uli, Nan, Pucuk, Ikutan, Fie, Aji, Soleh, juga ‘Bikti+Binda+Bikngah’, dan *Supporter Bekasiers*: Hamas, Gibran, Siera, Dhiva, Baro, Hanun, Baim, dan Bassam. Berlapang dada hingga kita menua bersama.

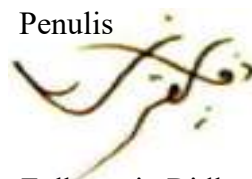
Paling ujung, yang meski ditempatkan di akhir, sejatinya tak pernah berjarak, menjadi “*kinetic energy regenerative system*”☺, selalu ada dan sedia semangat bagi penulis dalam setiap hentak langkah dan jeda; ‘*pacar tersayang*’ dr. Nisa Karima, M.Sc., terima kasih atas kesabaran, tetaplah menjadi istri yang hebat. Para mujahidah cilik tercinta: Adhwa Fakhira Husna, Samhana Himmah Hilmiyah, dan Maryam Afifah Amaturrehman, maaf atas waktu kebersamaan kita yang tersita, semoga capaian ini cukup layak menebusnya. Capaian yang insyaAllah kalian bisa pula menggapainya kelak. Doa terbaik Abi membersamai helaan nafas kalian.

Penutup, kembali mengucap *Alhamdulillah*. Semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi para pencinta ilmu dan pencinta Pencipta Ilmu. Hendaknya karya ilmiah ini dapat memenuhi fungsinya, sekaligus memperkaya khazanah keilmuan hukum secara khusus dan ilmu pengetahuan secara umum.

Matur suwun, jogja.

Yogyakarta, 9 Juli 2019

Penulis



Zulkarnain Ridlwan

ABSTRAK

PENATAAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP PEMERINTAH DALAM SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA

Zulkarnain Ridlwan

Tujuan penelitian ini mencakup tiga hal: *Pertama*, memperoleh gambaran *original intent* pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia menurut pembentuk UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan 1999-2002), dan menjadikannya sebagai alat ukur konsistensi rumusan UU Susduk/ UU MD3 yang pernah dan sedang berlaku. *Kedua*, memperoleh gambaran karakter sistem presidensial menurut para ahli guna menentukan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif atas eksekutif yang dipakai untuk menilai keselarasannya dengan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3. *Ketiga*, menjabarkan gagasan penataan fungsi pengawasan DPR yang selain bersandar pada *original intent* dan mengadopsi utuh prinsip dasar dari doktrin presidensial, juga mengambil pengalaman pengaturan dari negara perbandingan untuk mengatasi kelemahan penegakan hukum bidang pengawasan pemerintahan dalam sistem presidensial.

Guna menelaah data, penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan historis, pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 belum sepenuhnya selaras dengan *original intent* yang telah menjadi konsensus dalam UUD 1945, dan belum secara utuh mengadopsi prinsip dasar sistem presidensial. Perlu penataan pengaturan yang bersandar pada *original intent*, dan mengadopsi penuh prinsip dasar yang melekat pada sistem presidensial.

Temuan penelitian juga menunjukkan, bahwa batasan interaksi antara lembaga legislatif dan eksekutif sebagaimana digariskan doktrin presidensial menjadi kelemahan bagi penegakan hukum bidang pengawasan pemerintahan. Kondisi ini dikarenakan lembaga legislatif sebagai pengawas tidak dibekali kekuatan eksekutorial untuk mengawal pelaksanaan rekomendasi pengawasannya. Telaah perbandingan pengaturan dari negara bersistem presidensial digunakan untuk menemukan alternatif cara mengatasi kelemahan tersebut. Berdasarkan telaah perbandingan itu, diajukan beberapa gagasan penataan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia melalui perubahan UU MD3 yaitu: 1) Penggunaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran sebagai mekanisme *checks and balances* bagi fungsi pengawasan DPR; 2) Pelibatan DPD sebagai kamar kedua pengawasan dengan opsi pelembagaan Badan Petisi Publik; dan 3) Pengaturan hak *subpoena* terbatas dalam hak angket.

Kata Kunci: *DPR RI, Fungsi Pengawasan, Pemerintah, Penataan, Sistem Presidensial Indonesia*

ABSTRACT

STRUCTURING THE OVERSIGHT FUNCTION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVE (DPR) ON GOVERNMENT IN THE INDONESIAN PRESIDENTIAL SYSTEM

Zulkarnain Ridlwan

The purpose of this study includes three things: First, obtaining a description of original intention of the DPR's oversight function regulation in Indonesian presidential systems according to the 1945 Constitution (before and after the 1999-2002 changes), and make it a measure of the consistency of the Susduk Law/ MD3 Law that have been in force and are in force. Second, obtaining a description of the presidential system character according to experts to determine the interaction boundaries of legislative oversight upon executive and used it to assess the alignment regulation of the DPR's oversight function in the 1945 Constitution and the Susduk Law/ MD3 Law. Third, outlines the idea of structuring the DPR's oversight function, which in addition to relying on the original intent and adopting the full basic principles of presidential doctrine, also compare the regulation experiences from another state in overcoming the weaknesses of government oversight's law enforcement in presidential systems.

To examine the data, this normative legal research uses historical approach, legal approach, conceptual approach, and comparative approach. The results of the study indicate that the regulation of the DPR's oversight function in the MD3 Law has not been fully aligned with the original intent which has become a consensus in the 1945 Constitution, and has not fully adopted the basic principles of a presidential system. It is necessary to regulate arrangements that rely on the original intent, and adopt the full basic principles inherent in the presidential system.

The research findings also show that the limits of interaction between the legislative and executive institutions as outlined in presidential doctrine become weakness for law enforcement in the field of government oversight. This condition caused by the legislative body as a supervisor that not provided with executive powers to oversee the implementation of its recommendations. A comparison study of arrangements from presidential system states used to find alternative ways to overcome these weaknesses. Based on the comparative study, several ideas were proposed for structuring the regulation of the DPR's oversight function in Indonesian presidential systems through amendments to the MD3 Law, namely: 1) Use of legislative functions and budget functions as a mechanism of checks and balances for the DPR's oversight function; 2) The involvement of the DPD as the second room of supervision with the option of institutionalizing the Public Petition Agency; and 3) Regulations on subpoena rights limited to inquiry rights.

Key words: Government, House of Representative (DPR), Indonesian Presidential System, Oversight Function, Structuring

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	i
Abstrak	v
<i>Abstract</i>	vi
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel dan Bagan	x
Daftar Singkatan	xii
Bab I Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	14
1.3. Batasan Kajian	15
1.4. Keaslian Penelitian	17
1.5. Tujuan Penelitian	21
1.6. Metode Penelitian	22
1.6.1. Perunutan <i>Original Intent</i>	24
1.6.2. Penelaahan Teoritik atas Doktrin tentang Sistem Presidensial dan Telaah Perbandingan Pengaturan	29
1.6.3. Pendekatan Penelitian	31
1.6.4. Tahapan Penelitian	33
1.7. Sistematika Penulisan	36
Bab II Landasan Teori dan Tinjauan Pustaka	38
2.1. Landasan Teori	41
2.1.1. Negara Hukum	41
2.1.2. Kedaulatan Rakyat	44

2.1.3.	Sistem Pemerintahan	51
2.1.4.	Teori Penafsiran Konstitusi	54
2.2.	Tinjauan Pustaka	60
2.2.1.	Urgensi Pengawasan Lembaga Legislatif dan Faktor yang Mempengaruhinya	60
Bab III <i>Original Intent</i> Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945		78
3.1.	Fungsi Pengawasan dalam Perumusan UUD 1945	78
3.1.1.	<i>Original Intent</i> Pengawasan DPR menurut Para Pendiri Bangsa	78
3.1.2.	<i>Original Intent</i> Pengawasan DPR menurut MPR (Tahun 1999-2002)	91
3.2.	Fungsi Pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3	108
3.3.	Kesesuaian Pengaturan UU Susduk/ UU MD3 dengan <i>Original Intent</i> Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945	123
Bab IV Karakteristik Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial		127
4.1.	Pengawasan Parlemen dalam Sistem Parlementer	127
4.2.	Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial	131
4.3.	Perbedaan Karakter Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial	139
4.4.	Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif terhadap Pemerintah dalam Sistem Presidensial	150
4.5.	Keselarasn Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 dengan Sistem Presidensial	153
Bab V Gagasan Penataan Fungsi Pengawasan DPR dalam Sistem Presidensial		196
5.1.	Penggunaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Anggaran DPR sebagai Mekanisme <i>Checks and Balances</i> bagi Fungsi Pengawasan DPR	197

5.2. Pelibatan DPD sebagai Kamar Kedua Pengawasan dengan Opsi Pelebagaan Badan Petisi Publik	206
5.3. Pengaturan <i>Subpoena</i> Terbatas untuk Hak Angket	214
Bab VI Penutup	224
6.1. Kesimpulan	224
6.2. Saran	227
Daftar Pustaka	229
Glosarium	253
Indeks	254
Riwayat Hidup	255

DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 1.1. Karakter Penelitian Hukum	22
Tabel 2.1. Jumlah alat pengawasan berdasarkan bentuk pemerintahan	69
Tabel 2.2. Jumlah alat pengawasan berdasarkan pendapatan per kapita	70
Tabel 2.3. Jumlah alat pengawasan berdasarkan level negara demokrasi	71
Tabel 3.1. Periodisasi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dan UU Susduk/ UU MD3 yang berlaku	109
Tabel 3.2. Perbandingan Gagasan <i>Original Intent</i> Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945	123
Tabel 4.1. Perbandingan Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif/ Parlemen dengan Pemerintah dalam Sistem Presidensial dan Sistem Parlementer	151
Tabel 4.2. Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk (Sebelum Perubahan UUD 1945)	156
Tabel 4.3. Rumusan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 (Setelah Perubahan UUD 1945)	157
Tabel 4.4. Rumusan Hak Pengawasan DPR dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950	166
Tabel 4.5. Perbandingan Pasal 74 dan Pasal 98 dalam UU 17/2014 dan setelah diubah dengan UU 42/2014	188
Tabel 5.1. Perbandingan dan Usul Perubahan Sanksi Pengabaian Rekomendasi Pengawasan DPR	201

DAFTAR BAGAN

	Hal
Bagan 2.1. Hubungan Kajian tentang Penataan Fungsi Pengawasan DPR dengan Metode Telaahnya dalam Penelitian ini	40
Bagan 2.2. Faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pengawasan Lembaga Legislatif/ Parlemen	75

DAFTAR SINGKATAN

AKD	= Alat Kelengkapan DPR
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BP	= Badan Pekerja
BPK	= Badan Pemeriksa Keuangan
BPUPKI	= Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DPA	= Dewan Pertimbangan Agung
DPD	= Dewan Perwakilan Daerah
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-GR	= Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
F-ABRI	= Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
F-KB	= Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-KKI	= Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
F-KP	= Fraksi Karya Pembangunan
F-PBB	= Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	= Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDKB	= Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa
F-PDU	= Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah
F-PG	= Fraksi Partai Golongan Karya
F-PPP	= Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-Reformasi	= Fraksi Reformasi
F-UG,	= Fraksi Utusan Golongan
GBHN	= Garis-Garis Besar Haluan Negara
GOPAC	= Global Organization of Parliamentarians Against Corruption
<i>IPU</i>	= <i>Inter-Parliament Union</i>
KNP	= Komite Nasional Pusat
KPHA	= Komite Pengawas Hak Angket

KPK	= Komisi Pemberantasan Korupsi
MD3	= MPR, DPR, DPD, dan DPRD
MA	= Mahkamah Agung
MK	= Mahkamah Konstitusi
MPR	= Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	= Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	= Negara Kesatuan Republik Indonesia
PAH	= Panitia <i>Ad Hoc</i>
Panja	= Panitia Kerja
Pansus	= Panitia Khusus
Parpol	= Partai Politik
PBB	= Perserikatan Bangsa-Bangsa
Pemilu	= Pemilihan Umum
Kapolda	= Kepala Kepolisian Daerah
Kapolri	= Kepala Kepolisian Republik Indonesia
PP	= Peraturan Pemerintah
PPKI	= Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
RIS	= Republik Indonesia Serikat
RUU	= Rancangan Undang-Undang
Susduk	= Susunan dan Kedudukan
Tatib	= Tata Tertib
TNI	= Tentara Nasional Indonesia
UU	= Undang-Undang
UUD 1945	= Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUDS	= Undang-Undang Dasar Sementara
Walhi	= Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara hukum Indonesia menempatkan konstitusi sebagai pembagi kedaulatan rakyat. Konsep negara hukum berkedaulatan rakyat yang melandasi pembagian kekuasaan negara itu tersurat dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pada ranah pemerintahan, pembagian kedaulatan rakyat oleh UUD 1945 menetapkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, sementara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pengawas pemerintahan. Interaksi kedua lembaga negara itu dijalankan dalam sebuah sistem. Meski tidak tertulis dengan frasa “sistem presidensial”, sistem pemerintahan yang diadopsi dalam UUD 1945 untuk mendesain hubungan antara Pemerintah dan DPR tersebut adalah sistem presidensial.

Konsekuensi dari dipilihnya sistem presidensial, Presiden yang telah mendapat mandat kedaulatan dari rakyat untuk memimpin cabang kekuasaan eksekutif diberi kekuasaan yang besar. Bersamaan dengan itu, guna memagari penyelenggaraan kekuasaan yang cenderung korup, sistem presidensial Indonesia memberi fungsi pengawasan kepada DPR.

Dalam perspektif hukum tata negara Indonesia, desain hubungan antara Pemerintah dan DPR itu dinormakan mulai dari UUD 1945 sebagai konstitusi dan dalam turunannya berupa undang-undang (UU). Dimungkinkan pula pengaturan

dalam norma yang lebih teknis, sebagai keputusan lembaga berupa tata tertib yang mengikat dalam interaksi antar kedua lembaga, misalnya Tata Tertib DPR.

Pada tataran konstitusi, UUD 1945 sejak awal (sebelum perubahan) telah menyebutkan beberapa konsep pengawasan yang melekat dalam ciri sistem presidensial Indonesia dalam lingkup negara hukum yang berkedaulatan rakyat¹. Ciri yang demikian itu tersurat terutama dalam Penjelasan UUD 1945, bahwa² tentang “Sistem Pemerintahan Negara”, dinyatakan “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum”, juga disebutkan “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi”. Tentang kedaulatan, dinyatakan dalam Penjelasan Bagian II bahwa salah satu pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD adalah “Negara yang berkedaulatan rakyat.. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar kedaulatan rakyat...”.

Masih menurut UUD 1945 sebelum perubahan, Mengenai sistem pemerintahan, Penjelasan Bagian IV bahwa “dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden”. Kemudian pada Penjelasan Bagian V disebutkan “Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Namun demikian, “Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan”, “kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan”. Lebih lanjut dinyatakan dalam Penjelasan Bagian VI bahwa “Presiden mengangkat dan memperhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

¹ Meski naskah awal UUD 1945 memiliki ciri sistem presidensial, namun adanya ketentuan diangkat, tunduk, dan bertanggung jawabnya Presiden kepada MPR, mengeluarkan Indonesia dari konsep murni sistem presidensial.

² Tulisan dalam tanda kutip menandakan bunyi naskah asli.

Masih terkait dengan hubungan antara Presiden dan DPR, Penjelasan Bagian VI.I UUD 1945 menyebut bahwa Presiden “harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat”. “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat”. “Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer)”. Selain itu, “Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden...”. Sebagai tindak lanjutnya, “jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara ... maka Majelis itu (MPR) dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden”. Terakhir dinyatakan dalam rangka kontrol DPR terhadap Pemerintah, Penjelasan BAB Bagian VII Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan bahwa “III. Dewan ini mempunyai hak *begrooting* Pasal 23. Dengan ini, Dewan Perwakilan Rakyat mengontrol pemerintah”.

Ketentuan UUD 1945 yang demikian itu pernah diinterupsi oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, lalu kembali dengan berlakunya UUD 1945 pada 1959. Interupsi Konstitusi RIS 1949 yang sangat singkat, juga status keberlakuan UUDS 1950 dengan frasa “Sementara”, menunjukkan hanya UUD 1945 yang pernah berlaku efektif mengatur ide sistem presidensial Indonesia. Hingga kemudian ide presidensial Indonesia yang menaungi konsep pengawasan pemerintahan oleh DPR tersebut diamandemen dengan adanya empat kali Perubahan UUD 1945.

Salah satu kesepakatan dasar MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945 pada 1999-2002 adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan itu yang menjadi landasan diaturnya fungsi pengawasan DPR dalam pasal-pasal, bukan dalam Penjelasan sebagaimana penempatan sebelumnya.

Jika pada naskah awal UUD 1945 wewenang mengawasi pemerintahan yang dimiliki oleh DPR tidak dinyatakan dengan frasa “fungsi pengawasan” DPR, tidak demikian pasca Perubahan. Pasal 20A pasca Perubahan UUD 1945 mengatur tegas bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan.³ Selain yang disebutkan dalam Pasal 20A tersebut, frasa “fungsi pengawasan” DPR juga dinyatakan dalam Pasal 7B UUD 1945 terkait mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengawasan DPR terhadap Pemerintah menjadi sangat penting⁴, karena sebagai pelaksana pemerintahan, Presiden beserta seluruh aparat pemerintahan di bawahnya berpotensi melakukan penyelewengan dan penyimpangan dari peraturan perundang-undangan. Disebabkan pentingnya fungsi DPR dalam mengawasi pemerintah itu, pelaksanaannya tentu juga harus berdasar pada tatanan tertentu agar pengawasan bersifat sistemik, bukan serampangan. Maka selain yang telah diatur

³ Selain DPR, juga terdapat DPD sebagai parlemen di Indonesia, namun wewenang pengawasan DPD sangat terbatas, hasil pengawasan DPD pun akan bermuara pada DPR sebagai bahan pertimbangan. Hal ini diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Maka dalam konteks pengawasan pemerintahan, UUD 1945 sejatinya menempatkan DPR sebagai corong utama, sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”. Ketentuan Pasal 20A ayat (1) tersebut menegaskan DPR sebagai “pemilik fungsi pengawasan”, tidak dengan batasan “dapat melakukan pengawasan... sebagai bahan pertimbangan bagi DPR” seperti yang diatur atas DPD dalam Pasal 22D ayat (3).

⁴ Peran aktif parlemen dengan semua fungsi yang melekat padanya, termasuk fungsi pengawasan, telah disepakati dalam banyak forum parlemen dunia menjadi faktor penting untuk menjadikan efektifnya pemerintah⁴ dalam mewujudkan tujuan pembangunan di negara manapun. Dalam forum-forum dunia, misalnya *The 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness* dan kelanjutan programnya *The 2008 Accra Agenda for Action* juga *The 2011 Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*, menekankan poin ini.; Meski demikian, definisi pemerintahan yang efektif belumlah disepakati secara umum oleh para ahli. Sebagaimana dijelaskan Matt Andrews dalam Matt Andrews, “The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory”, *Oxford Development Studies*, 36 (4), December 2008.

secara umum dalam UUD 1945, tatanan fungsi pengawasan DPR juga dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang (UU) Susduk/ UU MD3⁵.

Menarik untuk dicermati bahwa, DPR sendiri memiliki fungsi legislasi yang dengan fungsi tersebut lembaga itu bisa inkonsisten merumuskan tatanan fungsi pengawasan yang harus dijalankannya sendiri. Maka terbuka kemungkinan dalam menjabarkan maksud UUD 1945 ke dalam UU, DPR (dengan persetujuan bersama Presiden) dapat pula melakukan penyimpangan. Yang pasti dengan kewenangan menjabarkan amanat UUD 1945 ini, DPR melalui fungsi legislasinya bersama Presiden, telah beberapa kali mengubah dan mengganti UU turunan yang menata fungsi pengawasan DPR, yaitu dalam:

- a. UU Nomor 10 Tahun 1966 Tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR Menjelang Pemilihan Umum;
- b. UU Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 5 Tahun 1995⁶;
- c. UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;

⁵ UU Susduk merupakan akronim dari Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, yang kemudian diganti dengan sebutan dengan UU MD3 yang merupakan akronim dari Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Mulai tahun 2009, frasa “Susunan dan Kedudukan” dihilangkan dari judul UU ini, sehingga kemudian lebih dikenal dengan UU MD3. Selanjutnya dalam disertasi ini UU Susduk/ UU MD3 disebut secara bersamaan, atau sesuai dengan tahun berlakunya: UU Susduk 1966, UU Susduk 1969, UU Susduk 1999, UU Susduk 2003, UU MD3 2009, UU MD3 2014.

⁶ Perubahan Pertama dengan UU 5/1975, Perubahan Kedua dengan UU 2/1985, dan Perubahan Ketiga dengan UU 5/1995. Perubahan tidak banyak menyentuh hal pokok, melainkan hanya terkait perubahan jumlah Anggota DPR yang dipilih dan yang diangkat.

- d. UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD⁷;
- e. UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
- f. UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan UU Nomor 2 Tahun 2018.⁸

Melalui pergantian dan perubahan UU Susduk/ UU MD3 di atas, sebetulnya DPR diberi keleluasaan mengatur fungsi pengawasan yang hendak dijalankannya. Maka patut dipahami, meski secara formal Presiden ikut menyetujui pengundangannya, untuk mengatur fungsi yang dimiliki lembaganya tentu DPR yang mendominasi usulan substansi dalam rancangannya.

Pada konteks perkembangan pengaturannya itu, terlihat beberapa perubahan lingkup pengawasan. Mulai dari UU Susduk 1966 yang mengatur bahwa fungsi pengawasan DPR-GR berlaku hanya terhadap kebijaksanaan Pemerintah. Tidak diubah dalam UU Susduk 1969, kemudian diatur meluas dalam UU Susduk 1999, dengan dinyatakan bahwa fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah berlaku atas pelaksanaan UU, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Pada UU Susduk 1999 juga ada tambahan tugas pengawasan, dengan aturan bahwa DPR membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban

⁷ Aturan tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mulai dirumuskan dalam UU ini setelah perubahan UUD 1945 mengatur keberadaannya sebagai kamar kedua di MPR.

⁸ Perubahan kedua atas UU Nomor 17 Tahun 2014 disahkan pada 12 Februari 2018. Meski tidak ditandatangani Presiden, setelah 30 hari diparipurnakan DPR, UU ini tetap berlaku berdasarkan Pasal 73 ayat (2) UU Nomor 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5234).

keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagai bahan pengawasan.

Selain yang telah diatur sama dengan UU Susduk 1999, UU Susduk 2003 kembali menambahkan tugas untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan DPD serta tugas tambahan dalam rangka fungsi pengawasan DPR dalam proses pengangkatan pejabat-pejabat publik. Selanjutnya dalam UU MD3 2009 tidak lagi menyebutkan fungsi pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah, melainkan pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN. UU MD3 2009 juga kembali menambah wewenang pengawasan DPR dalam hal pemberian persetujuan atas pemindahtanganan aset negara serta terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.⁹ Pada UU MD3 2014 perluasan lingkup pengawasan tidak dilakukan, perubahan lebih ke arah penguatan fungsi pengawasan DPR dengan penambahan alat pengawasan.¹⁰

Jadi secara keseluruhan, kecenderungan politik hukum atas UU Susduk/ UU MD3 mengarah pada perluasan lingkup dan penambahan instrumen yang menguatkan fungsi pengawasan DPR. Instrumen tersebut berupa hak *subpoena*, pelibatan DPR dalam beberapa hak yang sebelumnya merupakan hak prerogatif Presiden, penambahan Alat Kelengkapan DPR (AKD), dan penguatan hak individual Anggota DPR, juga dengan pengembangan hak interpelasi, dan hak angket. Meningkat dari itu, pembentuk UU MD3 2014 menyediakan pula instrumen

⁹ Lihat: Zulkarnain Ridlwan, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2011), hlm. 46.

¹⁰ Zulkarnain Ridlwan, "Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah", *Jurnal Konstitusi*, 12 (2): 305-327, Juni 2015, hlm. 325.

baru untuk mendukung fungsi pengawasan yaitu kewajiban menjalankan rekomendasi dengan sanksi bagi pengabainya.

Ketentuan yang disebutkan terakhir dalam UU MD3 2014 tentang aturan sanksi bagi para pihak yang tidak menjalankan rekomendasi DPR, mendudukkan fungsi pengawasan DPR berdaya sangat kuat dalam berhadapan dengan para pihak yang diawasi.¹¹ Berdasar aturan sanksi itu, DPR dapat memaksakan pelaksanaan rekomendasi hasil pengawasannya kepada siapa saja, mencakup pejabat negara, pejabat pemerintahan, badan hukum, dan perseorangan warga negara.

Berdasar ketentuan itu pula, DPR dapat memaksakan pelaksanaan rekomendasi dalam interaksi pengawasannya atas para menteri. Substansi rekomendasi itu juga dapat berupa usul pemberhentian menteri. Model pengawasan yang demikian itu secara teori pemerintahan lebih tepat dijalankan dalam sistem pemerintahan parlementer di mana para menteri bertanggung jawab terhadap parlemen. Sementara dalam sistem pemerintahan presidensial, para menteri hanya bertanggung jawab kepada Presiden.

¹¹ Pasal 74 UU MD3 2014 (Pertama diatur dalam UU 17/2014, dihapus beberapa ayat dalam UU 42/2014, kemudian kembali diatur dengan lebih luas dalam UU 2/2018) berbunyi: Pada ayat (1) “DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada setiap orang melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara”.

Kemudian pada ayat (2) “Setiap orang wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR”. Lalu di ayat (3) “Dalam hal yang mengabaikan atau melaksanakan rekomendasi DPR pejabat negara atau pejabat Pemerintah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan”.

Dilanjutkan di ayat (4) dinyatakan, “DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara yang berada dalam lingkup kekuasaan Presiden atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR”. Terakhir pada ayat (5) “Dalam hal yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR adalah badan hukum, warga negara, atau penduduk, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi”.

Lebih dari itu, kewajiban menjalankan rekomendasi pengawasan DPR dengan ancaman sanksi yang dapat dikenakan kepada seluruh pejabat lembaga negara dan pejabat lembaga pemerintahan menempatkan DPR lebih kental pada model parlementarian yang menganut supremasi kedaulatan parlemen. Padahal tanpa diatur rumusan kewajiban tersebut, diskursus tentang keberadaan beberapa instrumen pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia pun sudah mengemuka. Instrumen pengawasan seperti hak interpelasi dan hak angket misalnya, yang menurut Robert L. Maddex merupakan instrumen yang tumbuh dalam praktik sistem parlementer, bukan dalam sistem presidensial.¹²

Selain pada konteks aturan penerapan sanksi dan potensi terciptanya supremasi kedaulatan DPR yang mengandung masalah secara teoritik dalam sistem presidensial, pengaturan tentang instrumen fungsi pengawasan DPR lainnya dalam UU MD3 2014 juga beberapa kali diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Penulis mencatat setidaknya ada sembilan permohonan yang sudah diberi putusan oleh MK terkait UU MD3 2014, tujuh perkara uji materi dan dua perkara uji formil. Tujuh perkara uji materi yang dimaksud yaitu: Perkara Nomor 16/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 18/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 25/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 26/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 34/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017, dan Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017.

¹² Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, (Washington: Congressional Quarterly Inc, 1996), hlm. 143. Secara terang Ni'matul Huda menyebut keberadaan interpelasi dan angket sebagai ciri parlementer, sehingga menjadikan sistem pemerintahan Indonesia, presidensial rasa parlementer. Sebagaimana wawancara penulis dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, pada 2 Agustus 2017.

Pada Perkara Nomor 16/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 18/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 25/PUU-XVI/2018, Perkara Nomor 26/PUU-XVI/2018, dan Perkara Nomor 34/PUU-XVI/2018, pasal terkait fungsi pengawasan DPR yang diujikan dalam perkara-perkara tersebut yaitu Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU 2/2018 tentang Perubahan Kedua atas UU MD3 2014. Ketentuan pasal tersebut mengenai wewenang DPR untuk melakukan panggilan paksa dengan ancaman sandera atas pihak yang tidak memenuhi panggilan DPR. Cukup banyaknya pengajuan uji materi pasal ini menunjukkan bahwa wewenang DPR yang dapat digunakan dalam pelaksanaan fungsi dan tugas DPR¹³ tersebut dianggap mengganggu hak konstitusional para pemohon. Suatu hak konstitusional yang telah dijamin dalam negara hukum Indonesia.

Dua perkara uji materi lainnya yaitu Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 dan Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017. Pokok permohonan dalam kedua perkara ini mengajukan uji materi atas UU MD3 2014 Pasal 79 ayat (3) dan Penjelasannya, tentang objek hak angket. Para pemohon menganggap penggunaan hak angket DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip independensi KPK. Pada konteks ini, pemohon menganggap DPR telah melawan daulat rakyat untuk tidak mengintervensi KPK. Padahal pengaturan fungsi pengawasan DPR sebagai bagian dari UU MD3 2014 ditujukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini dapat dilihat pada konsiderans huruf a UU tersebut yang berbunyi:

bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan

¹³ Khusus dalam pelaksanaan hak angket, kewenangan DPR untuk melakukan panggilan paksa dengan ancaman sandera diatur dalam pasal terpisah, yaitu Pasal 203 dan Pasal 204

rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Adapun dua permohonan uji formil atas UU MD3 2014 dapat dilihat dalam Perkara Nomor 73/XII/2014 dan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014. Uji formil itu dilakukan pemohon disebabkan beberapa pelanggaran yang dianggap telah dilakukan pembentuk UU dalam proses pembentukan UU MD3 2014.

Meski *judicial review* berupa uji materi dan uji formil ini tidak otomatis menjadi tolok ukur penilaian buruknya UU MD3 2014, namun sebagai produk legislasi, UU ini telah menyentuh faktor-faktor yang menyebabkan suatu materi UU bertentangan atau dianggap bertentangan dengan UUD 1945.¹⁴ Satu hal yang jelas, telaah penulis atas substansi putusan MK pada sembilan perkara di atas menampakkan penggunaan doktrin presidensial, prinsip negara hukum dan prinsip kedaulatan rakyat sebagai dalil permohonan dan dasar pertimbangan hakim.

Penggunaan konsep dari ketiga teori itu oleh pemohon uji materi sebagai dalil permohonan, juga oleh hakim MK dalam dasar pertimbangan putusannya, menegaskan bahwa UU MD3 semestinya melandaskan pengaturannya pada konsep-konsep dasar dari ketiga teori tersebut. Termasuk dalam hal ini penelitian yang dimaksudkan untuk penataan pengaturan atas fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 penting menggunakan konsep dan doktrin dari ketiga teori tersebut. Tentu yang utama adalah doktrin tentang sistem presidensial yang menjadi wadah interaksi DPR dengan Pemerintah.

¹⁴ Lihat: Daniel Samosir, "Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan dengan UUD 1945" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4, Desember 2015.

Potret pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 dengan kecenderungan yang dianggap menyimpangi presidensialisme semestinya mengajak kita menelusur kembali ide pengawasan DPR dalam presidensialisme Indonesia. Ide awal yang dimaksudkan para pembentuk UUD 1945 dan MPR 1999-2002 sebagai pengubah UUD 1945.

Ide atau maksud awal (*original intent*)¹⁵ ini diharapkan menjadi titik tolak untuk memahami sejauh mana hasil konsensus para pembentuk dan pengubah UUD 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip sistem presidensial. Hasil penelusuran *original intent* ini juga akan menjadi bahan untuk mengukur kesesuaian rumusan UU MD3 sebagai turunan UUD 1945 yang bercorak presidensial sejak awal dirumuskannya.¹⁶ Hasil pengukuran akan menjadi dasar penataan pengaturan dalam perubahan UU MD3 di masa yang akan datang agar lebih sesuai dengan sistem presidensial.

Untuk itu pula, telaah terhadap *original intent* perlu diikuti dengan telaah doktriner terhadap sistem presidensial itu sendiri. Upaya ini dilakukan untuk menemukan bahan koreksi secara teoritik jika terdapat ketidaklengkapan atau kekurangan maupun kelebihan dalam pengadopsian prinsip presidensial dalam UU MD3 khususnya, maupun dalam UUD 1945.

¹⁵ *Original intent* yang berarti maksud asli dan keinginan para perumus konstitusi atau undang-undang. Dalam hal ini menurut Wild diartikan pula sebagai pandangan bahwa suatu konstitusi harus ditafsirkan secara ketat sesuai niat pembentuknya, bukan dengan nilai-nilai dan interpretasi modern. Lihat: Susan Ellis Wild, *Webster's New World Law Dictionary*, (New Jersey: Wiley Publishing, Inc., 2006), hlm. 159.

¹⁶ Dengan istilah "Presiden-sistim", Soepomo menggambarkan sistem yang dipakai Indonesia dalam UUD 1945. Istilah "Presiden-sistim" digambarkan Soepomo yaitu sistim yang dipakai di Amerika dan juga di Pilipina, berbeda dengan sistim Kabinet yang berlaku di Inggris dan Perancis. Lihat: Saafroedin Bahar, dkk. (Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 303.

Berdasar pendekatan teoritik ini pula akan diketahui batasan interaksi antara lembaga legislatif dengan pemerintah dalam sistem presidensial yang berbeda dengan sistem pemerintahan lainnya. Bagi pembentuk UU, pengetahuan ini akan memandu sejauh mana pengaturan fungsi pengawasan DPR dapat dinormakan dalam bingkai sistem presidensial Indonesia. Maka pada ujungnya, telaah doktriner ini akan digunakan pula untuk mengukur keselarasan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU MD3 dengan karakter sistem presidensial.

Namun demikian harus juga dipahami dalam upaya penataan norma hukum, bahwa sebagai sebuah sistem, sistem presidensial memiliki “cacat bawaan”. “Cacat bawaan” ini dalam bahasa yang lebih umum merupakan kelemahan. Kelemahan yang dengan mudah diidentifikasi adalah sifat keterpisahan antara lembaga legislatif dengan eksekutif yang menjadi ciri paling dasar dari presidensial. Keterpisahan ini menghendaki ketiadaan pertanggungjawaban antarkedua lembaga.

Ketiadaan sarana untuk menagih tanggung jawab eksekutif ini tentu menjadi masalah besar bagi kepatuhan terhadap rekomendasi hasil pengawasan lembaga legislatif. Bagi Indonesia, kondisi ini akan semakin parah jika berpadu dengan belum cukup tingginya martabat DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi pengawasan. Tanpa itu, pengawasan DPR atas pemerintah akan terus menemui jalan buntu karena tidak dijalankan sebab tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Tanpa kekuatan eksekutorial, tatanan hukum akan lemah dan sulit berlaku efektif. Kelemahan yang menjadi masalah dalam penegakan hukum bidang pengawasan pemerintahan inilah yang melatarbelakangi dirumuskannya aturan-aturan tambahan tentang kewajiban menjalankan rekomendasi pengawasan bagi

DPR dalam UU MD3 2014. Padahal, kembali lagi harus dinyatakan, tagihan pertanggungjawaban yang demikian, menyalahi prinsip dasar sistem presidensial.

Kondisi ini semestinya dapat dicarikan jalan keluar pengaturan dengan tetap menjaga keselarasannya dengan sistem presidensial. Alternatif pengaturan yang tetap mempertahankan karakter sistem presidensial, namun dapat lebih berdaya dalam penegakan aturannya.

Guna memunculkan alternatif pengaturan yang mengatasi kelemahan ini (dan kelemahan lainnya yang mungkin ditemukan setelah telaah doktriner atas sistem presidensial), belum tentu dapat dijawab sendiri oleh doktrin presidensial. Pengalaman pengaturan pada negara bersistem presidensial dapat menjadi sumber penelusuran alternatif. Untuk itu, selain bersandar pada *original intent*-nya dan secara utuh mengadopsi doktrin presidensial, penataan fungsi pengawasan DPR perlu mengambil pengalaman pengaturan dari negara lain dengan pendekatan perbandingan.

Jadi sebagai gagasan penataan dari *ius constitutum* menuju *ius constituendum*, nantinya hasil telaah dengan pendekatan perbandingan ini diharapkan dapat membantu menyodorkan alternatif penataan fungsi pengawasan DPR yang sekaligus mengatasi kelemahan yang dimiliki sistem presidensial. Mengambil alternatif cara penataan berdasarkan pengalaman negara terbanding menjadikan penataan tidak memulai dari nol atau bereksperimen secara buta.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang relevan untuk diteliti yaitu:

1. Apa *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia menurut para pembentuk dan pengubah UUD 1945?
2. Apakah pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU MD3 telah sesuai dengan sistem presidensial?
3. Apa gagasan penataan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia yang perlu diatur dengan perubahan UUD 1945 dan UU MD3?

1.3. Batasan Kajian

Tema penataan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia dalam penelitian ini dibatasi dalam beberapa batasan kajian sebagai berikut. Kata “penataan” bermakna proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan.¹⁷ Penataan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penataan norma peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi pengawasan DPR, khususnya UUD 1945 dan UU MD3.

Fungsi berarti jabatan (pekerjaan) yang dilakukan,¹⁸ sedangkan pengawasan diartikan penilikan dan penjagaan.¹⁹ Berdasarkan definisi Sujamto, pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.²⁰ Maka fungsi pengawasan DPR dalam penelitian ini dimaknai sebagai pekerjaan DPR untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan

¹⁷ Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 1639.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 425.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 105.

²⁰ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 62.

pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah (pemegang kekuasaan eksekutif) dengan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Penataan dalam penelitian ini merujuk *original intent* fungsi pengawasan dan bersandar pada karakter sistem pemerintahan presidensial. *Original intent* dirunut dari dokumen perumusan dan perubahan UUD 1945 sementara karakter sistem pemerintahan presidensial didapat dengan mengelaborasi doktrin yang berkembang tentang pemerintahan presidensial. Sebagai salah satu sumber hukum tata negara,²¹ doktrin menjadi rujukan dalam pembentukan hukum. Doktrin yang dibatasi dalam pengertian *communis opinio doctorum* atau pendapat ahli yang telah diakui secara umum.²²

Batasan definisi sistem pemerintahan dalam penelitian ini penulis sandarkan pada pendapat Harun Alrasyid, bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan mengenai hubungan antar pemerintah dan badan perwakilan.²³ Bagi konsep pengaturannya di Indonesia, pendapat Alrasyid mendudukan konsep tentang sistem pemerintahan presidensial sebagai suatu tatanan hukum di bidang tata negara yang mengatur hubungan antara DPR dengan pemerintah.

²¹ Bersama UUD dan peraturan perundang-undangan tertulis, yurisprudensi peradilan, konvensi ketatanegaraan, dan hukum internasional tertentu, doktrin ilmu hukum tata negara tertentu menjadi sumber hukum tata negara. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitiaan MKRI, 2006), hlm. 159.

²² Pendapat ahli yang telah diakui secara umum diterjemahkan dari "*the commonly held opinion (of the educated)*" sebagai definisi *communis opinio doctorum*. Lihat: Aaron X. Fellmeth dan Maurice Horwitz, *Guide to Latin in International Law*, (New York: Oxford University Press, 2009), hlm. 59.

²³ Lihat: Harun Alrasyid, "Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya", dalam *Basement*, Vol. 3., No. III, Juni 2002, Bandung, hlm. 1.

1.4. Keaslian Penelitian

Tema penelitian dengan tajuk fungsi pengawasan DPR cukup banyak dijumpai. Sejauh penelusuran penulis, terdapat beberapa kajian ilmiah tentang fungsi pengawasan DPR dengan kedekatan lingkup pembahasan dengan penelitian disertasi ini. Sehubungan dengan hal itu, perlu kiranya dipaparkan kajian-kajian tersebut, untuk kemudian diperlihatkan perbedaannya dengan penelitian dalam disertasi ini.

Pada Tahun 1992, Albert Hasibuan menulis Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum UGM dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1992”. Rumusan masalah dalam disertasi ini mencakup tiga hal: pertama, apakah UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya juga mengenal (mengatur) fungsi dan hak-hak DPR seperti yang dimiliki DPR (parlemen) negara-negara demokrasi konstitusional dewasa ini. Kedua, apakah pengaturan mengenai kedudukan, fungsi dan hak-hak DPR yang ada, sebagai pelaksanaan UUD 1945, memungkinkan DPR periode 1977-1988 melaksanakan fungsinya secara maksimal serta memantapkan sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Ketiga, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi pelaksanaan fungsi DPR periode tahun 1977-1982.

Sesuai dengan judulnya, lingkup bahasan Disertasi Albert Hasibuan tersebut menggambarkan pelaksanaan fungsi DPR secara umum mencakup fungsi membentuk UU (legislasi), perancangan anggaran dan keuangan negara (budget), dan fungsi pengawasan. Meski singkat, disertasi ini menyimpulkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR periode 1977-1982 hanya menonjol pada penggunaan hak bertanya, adapun interpelasi dan angket, tidak pernah terlaksana.

Lingkup bahasan fungsi DPR yang umum dan batasan tahun penelitian pada rentang 1977-1992 (sebelum Perubahan UUD 1945) menjadi pembeda dengan Disertasi yang disusun penulis.

Arifin Sari Surungantan Tambunan di Tahun 1998 menjabarkan Disertasi pada Universitas Indonesia tentang “Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997”. Analisa penelitian disertasi ini diberi batasan Tahun 1966 hingga 1997 dan penjabaran yang dilakukan berkaitan dengan fungsi DPR secara umum. Fungsi DPR yang dimaksud mencakup juga fungsi legislasi dan fungsi budgeting sebelum Perubahan UUD 1945. Sementara penelitian disertasi ini mengambil objek penelitian khusus menggali fungsi pengawasan DPR dalam aspek *original intent* perumusannya dalam UUD 1945 (sebelum dan setelah Perubahan) hingga UU MD3 17/2014 dan perubahannya dengan UU 42/2014 dan UU 2/2018.

Penelitian Disertasi bertema pengawasan (secara umum) lembaga-lembaga negara dilakukan oleh Ibrahim R. Pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran 2003, dengan judul “Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-undang Dasar 1945”. Dalam disertasi ini, Ibrahim R mengelaborasi pengawasan konstitusional yang diterjemahkannya sebagai kontrol terbatas oleh kekuasaan yang sama, dilakukan oleh lembaga yang merupakan cabang pemerintahan, diberikan oleh konstitusi dan UU. Penelitian ini bertujuan menemukan konsepsi dan unsur pengawasan konstitusional dalam rangka pembaruan UUD 1945. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan, tidak memberikan tatanan dan ruang gerak sistem pengawasan konstitusional, karena adanya lembaga negara yang

mempunyai hubungan secara vertikal, tidak tegasnya sistem pemerintahan yang dianut dan memengaruhi sistem pembagian kekuasaan. Perbedaan dalam lingkup pengawasan yang terkhusus pada DPR RI dan titik tekan pada keselarasan fungsi pengawasan DPR dengan sistem presidensial menjadi pembeda signifikan penelitian disertasi Ibrahim ini dengan arah penelitian penulis.

Penelitian Disertasi tentang fungsi pengawasan DPR juga pernah dilakukan oleh La Ode Husen, yang berjudul “Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Penelitian Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Tahun 2004 ini membatasi pembahasan pada hubungan pengawasan antara DPR dengan lembaga negara lain yaitu BPK dalam menilai akuntabilitas pemerintah. Jadi dengan pembatasan bahasan dalam hubungan kedua lembaga tersebut, Disertasi tersebut tidak secara spesifik mengelaborasi fungsi pengawasan dalam bingkai teoritis, melainkan hanya melihat pola hubungan pengawasan antara DPR dan BPK.

Tahun 2010, Zulkarnain Ridlwan mengangkat penelitian tesis pada program Magister Hukum UGM dengan tema “Perkembangan Pengaturan atas Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Tesis tersebut mengeksplorasi perkembangan UU yang mengatur tentang fungsi pengawasan DPR kemudian menjabarkan politik hukum yang mendasari rumusan pengaturan tentang fungsi pengawasan DPR di Indonesia sejak Tahun 1969 hingga 2009.

Perbedaan antara substansi Tesis penulis dengan penelitian disertasi ini terletak pada beberapa hal, yaitu:

1. Fokus penelitian. Jika pada tesis tersebut penulis hanya mengeksplorasi perkembangan pengaturan dan politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk sejak 1969 hingga UU MD3 2009, maka dalam penelitian disertasi ini UU Susduk/ UU MD3 (1966-2018) ditelaah konsistensinya dengan *original intent* sebagaimana dimaksudkan oleh pembentuknya (*the founding fathers*/ para pendiri bangsa sebagai peletak dasar UUD 1945, dan MPR 1999-2002, sebagai pengubahnya).
2. Objek penelitian tesis tersebut dibatasi pada rentang waktu adanya UU Susduk sejak 1969 hingga UU MD3 2009. Adapun penelitian disertasi ini mengambil rentang waktu sejak perumusan UUD 1945, perumusan Perubahan UUD 1945 beserta UU Susduk / UU MD3 yang pernah berlaku hingga UU 17/2014.
3. Tawaran penjelasan dalam disertasi ini kiranya akan lebih menarik karena di dalam disertasi ini juga selain telaah yuridis-normatif sebagaimana dalam Tesis, juga digunakan pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Berdasarkan telaah terhadap naskah-naskah sejenis yang sudah ada, kajian ini berbeda cukup mendasar karena dalam kajian-kajian sebelumnya tidak dirunut pangkal tolak dari pengaturan fungsi pengawasan DPR karena tidak melacak atau mempersoalkan *original intent*, juga tidak mengembalikan pada karakter presidensial. Jelasnya, disertasi ini menempatkan fungsi pengawasan DPR sebagai variabel penelitian dengan mendudukkannya dalam bingkai *original intent* presidensial Indonesia, juga menyesuaikannya dengan doktrin sistem presidensial,

serta melengkapi kelemahannya dengan pengalaman pengaturan dari negara terbanding.

1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Memperoleh gambaran *original intent* pengaturan tentang fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia menurut pembentuk UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan 1999-2002), dan menjadikannya sebagai alat ukur konsistensi atas rumusan UU Susduk/ UU MD3 yang pernah dan sedang berlaku.
2. Memperoleh gambaran karakter sistem presidensial menurut para ahli untuk kemudian menentukan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif atas eksekutif yang digunakan untuk menilai keselarasannya dengan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3.
3. Menjabarkan gagasan penataan fungsi pengawasan DPR yang selain bersandar pada *original intent* dan mengadopsi utuh prinsip dasar dari doktrin presidensial, juga mengambil pengalaman pengaturan dari negara terbanding untuk mengatasi kelemahan penegakan hukum bidang pengawasan pemerintahan dalam sistem presidensial.

Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam kerangka:

1. Mendapatkan solusi untuk mengatasi permasalahan hukum yang melingkupi pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia.

2. Mendapatkan data yang memperkaya khasanah kajian ilmiah sesuai dengan prinsip-prinsip akademik dalam perkembangan studi ilmu hukum, umumnya bagi keilmuan hukum tata negara, khususnya hukum kelembagaan negara.

1.6. Metode Penelitian

Secara metodologis, karakter penelitian hukum menurut Kees Waldijk, sebagaimana dikutip Wiratraman, tercakup dalam sembilan kemungkinan (*nine possible characters of scholarly research*), yaitu:²⁴

Tabel 1.1. Karakter Penelitian Hukum

		Tiga tipe pertanyaan penelitian hukum		
		1. Apa hukum yang mengatur?	2. Bagaimana hukum dalam penerapannya?	3. Apa hukum yang akan diinginkan?
Tiga tipe jawaban yang dicari dalam penelitian	a. Faktual	Deskriptif Sumber hukum apa yang berlaku bagi topik tersebut?	Empiris Bagaimana hukum tersebut dilaksanakan dalam praktiknya?	Instrumental Bagaimana seharusnya hukum berkontribusi bagi upaya pencapaian tujuan?
	b. Teoritik	Konseptual Konsep umum apa yang dapat dirujuk dari aturan?	Eksplanatif Apa sebab-sebab yang dapat ditemukan dalam menjelaskan	Fundamental Apa yang harus hukum nyatakan agar lebih sesuai dengan prinsip-prinsip

²⁴ R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Penelitian Sosio-Legal dan Pengembangan Pendidikan Hukum di Indonesia: Konteks, Urgensi, dan Tantangannya", *Paper*, Focus Group Discussion: Socio-Legal Research in the Future of Law Education in Indonesia, Faculty of Law Universitas Katolik Darma Cendika, 14 May 2013, p. 8. Dikutip Wiratraman dari Waaldijk, Kees, *The Character of Scholarly Legal Research: Paradigms, Problems, Questions, Hypotheses, Sources, Methods*. Universiteit Leiden, 6th Draft, 30 August 2009.

			hukum atau dalam praktiknya?	kepastian hukum?
	c. Normatif	Supervisi Apakah aturan hukum terkait sesuai dengan hukum yang lebih tinggi?	Evaluatif Apakah hukum telah sesuai dengan tujuannya?	Politik Apa yang harus dinyatakan oleh hukum untuk berkontribusi bagi perwujudan politik yang ideal?

Berdasarkan pembagian tipe penelitian hukum menurut Waldijk di atas, penelitian ini dapat dikategorisasi sebagai penelitian hukum normatif. Pertanyaan pertama dalam rumusan masalah penelitian ini mengupayakan suatu supervisi terhadap ketentuan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3. Mengukur apakah yang diatur dalam undang-undang tersebut telah sesuai dengan UUD 1945, bahkan lebih jauh menakar kesesuaiannya dengan *original intent* fungsi pengawasan DPR yang terkandung pada pembentukan dan perubahan normanya dalam UUD 1945.

Kemudian pertanyaan kedua dalam rumusan masalah penelitian ini mengetengahkan doktrin tentang sistem presidensial sebagai sarana mengevaluasi apakah ketentuan tentang fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 telah sesuai dengan prinsip-prinsip yang dikandung dalam sistem tersebut secara teoritik. Dipilihnya teori tentang sistem presidensial untuk mengevaluasi karena sistem tersebut menjadi wadah berjalannya fungsi pengawasan DPR. Sistem yang telah dipilih oleh pendiri bangsa sebagai wadah interaksi DPR dengan Pemerintah, yang kemudian melalui perubahan UUD 1945 dilakukan penguatan sistem tersebut. Oleh karena itu, jika pengaturan fungsi

pengawasan DPR terhadap Pemerintah bertujuan untuk menguatkan sistem presidensial, maka sandaran teori tentang sistem presidensial pantas menjadi bahan untuk mengevaluasi.

Pertanyaan ketiga penelitian ini mengetengahkan usulan yang bersifat preskriptif, sebagai masukan bagi rumusan *ius constituendum* yang mengatasi kelemahan pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial. Teratasinya kelemahan itu diharapkan dapat mendorong DPR mengoptimalkan fungsi pengawasannya. Sehingga DPR berperan tidak hanya sebagai lembaga politik, namun juga sebagai lembaga daulat rakyat yang dalam konsep negara hukum Indonesia telah diberi fungsi pengawasan atas Pemerintah.

Maka perlu ditegaskan bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.²⁵ Penelitian hukum normatif atau kepustakaan memerlukan kecermatan peneliti dalam memahami kepustakaan atau data sekunder.²⁶ Guna membantu pendalaman analisa yang dibutuhkan atas temuan-temuan awal, untuk penelitian juga dilakukan wawancara kepada narasumber ahli.

1.6.1. Perunutan *Original Intent*

Mencari makna dari ketentuan konstitusi berarti mencari kemungkinan makna terbaik untuk rakyat berdasarkan maksud umum dari pembentukannya,

²⁵ F. Sugeng Istanto mendefinisikan penelitian hukum sebagai penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Lihat: F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007), hlm. 29; Referensi luar menyebutnya dengan *legal Research*. Mengutip Morris L. Cohen, Peter Mahmud Marzuki menyebut *legal research* sebagai proses menemukan hukum yang berpengaruh atas aktivitas masyarakat. Baik hukum yang dijalankan oleh negara maupun penjelasan dan analisa terhadap hukum tersebut. Lihat: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-4, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 29.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13-14.

demikian dinyatakan Barber dan Fleming.²⁷ Maka upaya penelusuran atas makna fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia yang digali dari pembahasan yang dilakukan pembentuk dan pengubah UUD 1945 dimaksudkan mencari makna terbaik yang paling dapat memajukan kepentingan rakyat.

Makna objektif dari suatu ketentuan konstitusi itu, menurut Craig R. Ducat, bisa didapatkan dengan dua alat interpretasi konstitusi, yaitu “*plain meaning*” dan “*intention of the Framers*”.²⁸ *Plain meaning* diartikan sebagai makna dasar dari tulisan yang dapat diterima secara umum. Sementara *intention of Framers* diartikan sebagai terhubungnya pemahaman pada apa yang dimaksud oleh para pembentuk atau pengubah konstitusi.

Bagi kajian hukum, *original intent* menjadi penting sebagai dasar memahami apa yang dimaksud di balik teks hukum. Oleh karena itu interpretasi yang tepat atas teks hukum, hendaknya dimulai dari *original intent*. Dalam konteks ini, secara lugas Jose J. Moreso menyatakan yaitu “*An interpretation is correct in law if and only if it reflects the author's intention*”.²⁹ Jadi suatu penafsiran adalah benar dalam pandangan hukum jika dan hanya jika itu mencerminkan maksud pembentuknya. Artinya saat berupaya memahami makna atas teks sebagai pijakan hukum, kembali pada *original intent* menurut Moreso menjadi satu-satunya jalan. Cara pandang Moreso tersebut bagi penulis menjadi salah satu dasar pentingnya

²⁷ Sotirios A. Barber dan James E. Fleming, *Constitutional Interpretation – The Basic Questions*, (New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 189.

²⁸ Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, Ninth Edition, (Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2009), hlm. 77.

²⁹ Jose Juan Moreso, *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, (Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1998), hlm. 160.

menelusuri *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia.

Secara pengertian, *original intent* merupakan maksud asli yang juga dapat diartikan sebagai *original meaning* dari suatu teks konstitusi. Pendapat Goldsworthy sebagaimana dikutip oleh Huscroft dan Miller, makna asli (*original meaning*) konstitusi adalah makna ungkapan (*utterance meaning*), yang harus dilihat dengan jelas dari makna harfiah aslinya (*original literal meaning*) dan makna asli yang dimaksudkan (*originally intended meaning*).³⁰ Jadi makna asli didapat dari makna ungkapan yang dimaksudkan oleh pihak yang menyatakan ungkapan tersebut baik secara harfiah maupun secara lebih mendalam dari makna yang ada di belakangnya.

Maka penelusuran atas *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia pada penelitian ini ditelusuri dengan menyibak pengertian yang dikandung dalam teks UUD 1945 berdasarkan pandangan paling dominan dari para pembentuk teks tersebut. Demikian *original intent* lazimnya ditelusuri menurut Jefferson Powell.³¹ Lebih lanjut Powell menyatakan bahwa penelusuran tersebut disusur dalam diskusi yang terjadi di antara para pembentuk/pengubah konstitusi yang jika semakin bervariasi peserta diskusi maka semakin kaya diskusi dan lebih memuaskan hasil diskusinya.³² Seperti yang disebutkan pula oleh Larry Alexander, bahwa prinsip penelusuran *original intent* diartikan sebagai

³⁰ Grant Huscroft dan Bradley W. Miller (Eds), *The Challenge of Originalism – Theories of Constitutional Interpretation*, (New York: Cambridge University Press, 2011), hlm. 3.

³¹ H. Jefferson Powell, “Rules for Originalists”, *Virginia Law Review*, Vol. 73: 4, 1987, hlm. 684.

³² *Ibid.*, hlm. 695.

upaya mendapatkan makna dari kata-kata penyusun konstitusi.³³ Alexander menyebutkan pula, memang akan lebih mudah menemukan *original intent* jika yang mengajukan pendapat dalam perumusan frasa dalam konstitusi berjumlah sedikit apalagi tunggal, sebaliknya akan lebih sulit jika yang mengajukan pendapat berjumlah banyak.³⁴

Jadi upaya menemukan *original intent* dalam penelitian ini digali dari pendapat yang mengemuka dalam diskusi yang dilakukan para pembentuk dan pengubah konstitusi. Selain dari dokumen risalah pembentukan dan perubahan UUD 1945, upaya penelusuran *original intent* dalam penelitian ini juga didapatkan dari dokumen lain yang dapat membantu menemukan maksud asli. Cara penelusuran yang demikian itu lazim dilakukan dalam penelusuran *original intent* Konstitusi di Amerika Serikat (selanjutnya ditulis Amerika) sebagaimana dinyatakan Jonathan O'Neill "*the actual intention of the framers of the Constitution of the United States . . . may legitimately be discovered from sources other than the constitutional document itself*".³⁵ Jadi lazim dipahami bahwa dalam rangka merunut maksud asli dari para perumus Konstitusi (di Amerika), sumber selain dari dokumen yang membahas konstitusi itu sendiri juga dijadikan bahan rujukan.

Pada akhirnya, hasil interpretasi terhadap *original intent* akan bersifat subjektif dari mereka yang menafsirkan. Seperti dinyatakan Barber dan Fleming, jika interpretasi/ penafsiran atas kata dan frasa dalam Konstitusi yang dilakukan

³³ Larry Alexander, *Originalism, the Why and the What*, 82 *Fordham Law Review*, 539 (2013), hlm. 540.

³⁴ John O. McGinnis dan Michael B. Rappaport, "Unifying Original Intent and Original Public Meaning", *Northwestern University Law Review*, 113: 6, (2019), hlm, 1383.

³⁵ Johnathan O'Neill, *Originalism in American Law and Politics – A Constitutional History*, (Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2007), hlm. 38.

oleh hakim saja masih menimbulkan kontroversi, maka pada penafsiran yang dilakukan oleh peneliti atas objek yang sama tentu lebih dapat menimbulkan ketidaksesuaian dengan pendapat pihak lain, sebab peneliti sangat bersifat subjektif.³⁶ Dengan demikian, apa yang disajikan dalam penelitian ini sebagai upaya mendapatkan yang dimaksudkan oleh pembentuk dan pengubah UUD 1945 atas makna fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia bisa bernilai subjektif. Demikian pula dapat bernilai objektif, bergantung pada kesamaan atau ketidaksamaan sudut pandang telaah dengan penulis.

Namun demikian, usaha untuk mencegah distorsi dalam merunut *original intent* dalam penelitian ini tetap dilakukan dengan cara-cara berikut ini. *Pertama*, penulis menetapkan pendekatan penafsiran *originalis* dan menentukan beberapa konsep terkait dengan fungsi pengawasan DPR yang akan ditelusuri dari referensi. Beberapa konsep yang dimaksud yaitu sistem pemerintahan, prinsip negara hukum yang kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances*, dan mekanisme pertanggungjawaban pemerintahan dalam sistem presidensial Indonesia.

Kedua, menentukan dan menelaah sumber referensi pelacakan *original intent*. Referensi yang dimaksud khususnya risalah perumusan UUD 1945 oleh pendiri bangsa dan risalah Perubahan UUD 1945 oleh MPR (1999-2002). Dikarenakan risalah pembentukan UUD oleh pendiri bangsa tidak cukup banyak menjelaskan, telaah juga dilakukan dengan mengeksplorasi ide para pendiri bangsa dalam karya-karya pribadi mereka yang relevan. *Ketiga*, menyajikan simpulan atas konsep yang terkait dengan fungsi pengawasan DPR tersebut. *Terakhir*, membandingkan kesesuaiannya dengan rumusan dalam UU Susduk/ UU MD3.

³⁶ Sotirios A. Barber dan James E. Fleming, *Constitutional... Op.Cit.*, hlm. 8.

1.6.2. Penelaahan Teoritik atas Doktrin tentang Sistem Presidensial dan Telaah Perbandingan Pengaturan

Selain diukur konsistensinya dengan *original intent*, pengaturan fungsi pengawasan dalam UU MD3 diukur keselarasannya dengan doktrin sistem presidensial. Maka telaah *original intent* dilanjutkan dengan telaah teoritik atas doktrin tentang sistem presidensial. Telaah doktriner ini akan menghadirkan sejumlah pendapat para ahli yang membantu menemukan prinsip dasar dan corak umum sistem presidensial yang melekat sebagai kekhasan sistem presidensial. Identifikasi atas doktrin dari para ahli dimaksudkan untuk menentukan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif atas eksekutif khas sistem presidensial, untuk kemudian menjadi alat evaluasi. Evaluasi yang dimaksud yaitu mengukur sejauh mana rumusan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU MD3 telah sesuai dengan sistem presidensial.

Merujuk sifat preskriptif penelitian hukum dari Mark van Hoecke,³⁷ hasil peruntukan *original intent* dan hasil telaah doktriner atas sistem presidensial belum menghadirkan perbaikan, karena baru melakukan uji konsistensi dengan menilai kesesuaian dan uji keselarasan terhadap *ius constitutum*, belum menjadi usulan *ius constituendum*. Untuk memenuhi sifat preskriptif yang menjawab seluruh rumusan

³⁷ Penelitian ini dapat penulis kategorisasi bertipe empirik (*empirical*) sepanjang dalam batas pengertian *empirical research* yang didefinisikan oleh Mark van Hoecke: *identification of the valid law; determining the best legal means for reaching a certain goal – the ‘best solution’ in comparative law*. Lihat: Mark van Hoecke (Ed.), *Methodologies of Legal Research, Which Kind of Method for What Kind of Discipline*, (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011), hlm. v. Selain merujuk pada definisi van Hoecke, sifat preskriptif penelitian hukum ini juga bersandar pada pendapat Peter Mahmud Marzuki, bahwa penelitian hukum menghadirkan “apa yang seharusnya”, setelah mendapati ada yang kurang dari hasil penelitian. Lihat: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...Op.Cit.*, hlm. 91.

masalah penelitian, maka kedua telaah *original intent* dan telaah teoritik akan dilengkapi perbandingan pengaturan fungsi pengawasan lembaga legislatif dengan negara lain.

Fokus utama perbandingan ini guna menghadirkan solusi mengatasi kelemahan yang dimiliki sistem presidensial dalam penegakan hukum yang mengatur fungsi pengawasan lembaga legislatif. Penemuan contoh alternatif instrumentasi pengawasan lembaga legislatif dari negara lain nantinya dapat berbuah pikiran mengenai rekayasa konstitusional yang dibutuhkan, agar dapat lahir pengawasan DPR yang lebih baik. Pelizzo dan Staphenurst mengungkap instrumen-instrumen yang digunakan oleh parlemen negara-negara di dunia yang sangat beragam,³⁸ dapat dipelajari untuk kemudian diterapkan guna mendukung fungsi pengawasan DPR.

Meski menurut Cheibub, dkk., batasan presidensialisme dan parlementarisme dalam studi hubungan antara eksekutif-legislatif telah mencair,³⁹ namun untuk menghindari bias, dalam mengambil rujukan penulis membatasi dari negara bersistem presidensial saja. Rujukan utama tentu Amerika sebagai negara pionir sistem presidensial. Untuk melengkapi tinjauan perbandingan, selain Amerika juga akan dihadirkan ketentuan konstitusi beberapa negara lain bersistem presidensial.

³⁸ Riccardo Pelizzo dan Rick Staphenurst dalam, *Tools of Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, Policy Research Working Paper 3388, (World Bank, September 2004), juga dalam *Quaderni di Scienza Politica (Notebook of Political Science)*, 11 (1), January 2004, hlm. 175-188.

³⁹ Lihat: Jose Antonio Cheibub, et. all., "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *B.J.Pol.S (British Journal of Political Science)*, 44: 515-544, 2013.

1.6.3. Pendekatan Penelitian

Untuk mendapat kesimpulan atas rumusan masalah yang dibentuk, digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan UU (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁰

Pendekatan historis digunakan bersama dengan pendekatan undang-undang untuk mengetahui *original intent* fungsi pengawasan DPR di Indonesia dalam perumusan UUD 1945 dan membandingkannya dengan pengaturan dalam UU Susduk/ UU MD3. Dikarenakan objek yang akan ditelaah adalah konstitusi, maka pendekatan menggunakan metode penafsiran *originalis*.

Pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang terkait dengan sistem pemerintahan. Akan dijabarkan fungsi pengawasan dalam sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Penjabaran ini didudukkan untuk membedakan karakter fungsi pengawasan pada masing-masing sistem tersebut. Sehingga dapat ditemukan batasan interaksi pengawasan legislatif atas pemerintah dalam sistem presidensial yang sekaligus menjadi pembeda dengan karakter pengawasan parlemen dalam sistem parlementer.

⁴⁰ Seperti yang dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki: Pendekatan historis (*historical approach*), dilakukan dengan cara menelaah latar belakang, dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.; Pendekatan undang-undang (*statutory approach*), dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.; Pendekatan komparatif (*comparative approach*), dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang atau regulasi, maupun keputusan pengadilan suatu negara, dengan satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.; Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilakukan dengan cara menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Lihat: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...Op.Cit.*, hlm. 93-95.

Terakhir, menggunakan pendekatan perbandingan akan dijabarkan fungsi pengawasan lembaga legislatif pada beberapa negara yang dijadikan bandingan. Meminjam istilah yang digunakan Saldi Isra, perbandingan ini dilakukan menggunakan komparasi mikro,⁴¹ yaitu membandingkan isi aturan hukum negara lain yang spesifik dengan aturan hukum yang diteliti, atau dapat juga dalam rangka mengisi kekosongan dalam hukum positif. Perbandingan dimaksudkan untuk menemukan alternatif pengaturan fungsi pengawasan lembaga legislatif negara lain yang dapat menambal kelemahan yang dimiliki sistem presidensial. Pintu masuk perbandingan ini adalah rumusan konstitusi yang mengatur fungsi pengawasan lembaga legislatif di negara-negara terbanding, juga referensi ilmiah yang menjelaskan aspek yang akan dibandingkan dari negara tersebut. Konstitusi negara terbanding utama dalam penelitian ini adalah Amerika, dengan tambahan telaah terhadap Konstitusi Filipina, Konstitusi Kosta Rika, Konstitusi Argentina, dan Konstitusi Uruguay.⁴²

Amerika menjadi pilihan utama perbandingan, seperti menurut Ball dan Peters, negara ini sebagai rujukan sistem presidensial yang paling terkemuka.⁴³

⁴¹ Lihat: Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi – Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 13.

⁴² Konstitusi Filipina menjadi bandingan negara di Asia Tenggara. Sementara Konstitusi Kosta Rika, Uruguay, dan Argentina dipilih dengan alasan tiga negara tersebut memiliki kesamaan jumlah alat pengawasan parlemen dengan Indonesia. Berdasarkan penelitian Stapenhurst dan Pelizzo, Indonesia masuk 4 besar negara presidensial yang memiliki 7 alat pengawasan pada lembaga legislatifnya. Lihat: Riccardo Pelizzo, *Government Accountability and Legislative Oversight, - A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems*, (World Bank dan GOPAC, November 2013), hlm. 27. Khusus konstitusi Argentina dan Filipina lebih menarik karena dengan rumusan konstitusinya, praktik presidensial di kedua negara itu cenderung mengarah pada *Hyper-Presidentialism*. Lihat: Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto, dan Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29:1, 2011, hlm. 247-248.

⁴³ Negara-negara lain, terutama di Amerika Tengah dan Amerika Selatan dianggap meniru presidensial Amerika. Lihat: Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, 4th Edition, (Hampshire and London: Macmillan Education, 1988), hlm. 49.

Sebagaimana catatan Bruce Ackerman, ada sekitar tiga puluh negara (paling banyak di Amerika Latin) yang mengadopsi sistem presidensial model Amerika.⁴⁴ Pilihan atas Amerika terutama untuk melihat bagaimana Kongres Amerika yang terdiri dari DPR dan Senat menjalankan pengawasan Kongres (*congressional oversight*) dalam sistem presidensial yang menjadi rujukan tersebut. Menjadi menarik di tengah konsep presidensial Amerika yang bercorak *separation of power*, menurut Krotoszynski Jr, dapat dijalankan dengan sangat bertanggung jawab antara legislatif dan eksekutif.⁴⁵ Karena itu, penelusuran pengalaman pengawasan legislatif di Amerika berdasar pada konstitusinya, menjadi penting diketengahkan dalam penelitian disertasi ini.

1.6.4. Tahapan Penelitian

Secara terperinci, tahapan penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Pengumpulan data.

Tahap pengumpulan data ini meliputi pencarian literatur atau data yang relevan dengan tema, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung membahas pengawasan lembaga legislatif. Penelusuran peraturan perundang-undangan tentang pengawasan DPR ditempatkan sebagai bahan penelitian hukum primer. Untuk menjawab rumusan masalah pertama, penelitian akan dimulai dengan penelusuran literatur yang dapat memaparkan *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam perumusannya UUD 1945.

⁴⁴ Lihat: Bruce Ackerman, "The New Separation of Power", *Harvard Law Review*, 113:724, 2000, hlm. 645-646.

⁴⁵ Ronald J. Krotoszynski Jr., "The Separation of Legislative and Executive Powers", dalam Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*, (Cheltenham, UK dan Northampton, USA: Edward Elgar, 2011), hlm. 237.

Literatur berupa risalah-risalah sidang pembentukan dan perubahan UUD 1945. Juga ditambah dengan literatur yang dapat ikut membantu menjelaskan permasalahan pertama penelitian ini, yaitu:

- 1) Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (TT: Yayasan Prapanca, 1959).
- 2) Saafroedin Bahar (*Peny.*), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998).
- 3) R.M. AB. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- 4) Tim Penyusun Revisi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, buku I-X Edisi Revisi. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi).
- 5) Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999 dan 2000*, buku 1-7, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI).
- 6) Risalah pembahasan UU Susduk/ UU MD3.

Penelusuran pustaka atas doktrin-doktrin tentang sistem presidensial, diambil dari referensi ilmiah terutama berupa jurnal, buku, makalah, dan artikel

ilmiah lainnya. Referensi tersebut menjadi sumber teori yang akan digunakan menjawab masalah kedua.

Literatur yang menjelaskan pengawasan lembaga legislatif di negara-negara bersistem presidensial menjadi rujukan perbandingan. Titik tekan perbandingan adalah pada aspek yang dapat menambal kelemahan sistem presidensial dalam aspek penegakan hukum. Selain mengeksplorasi konstitusi yang berlaku di negara terbanding, dalam rangka menjabarkan pengaturan fungsi pengawasannya, peneliti menggunakan referensi yang berasal dari jurnal dan hasil penelitian serta hasil survei lembaga nasional dan internasional terhadap objek penelitian ini.

2. Pengolahan dan penyajian data.

Tahap ini meliputi penerapan metode penelitian untuk mengolah data yang telah tersedia. Data diolah sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh pemahaman tentang *original intent* perumusan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945, untuk kemudian diujikan konsistensinya dengan UU Susduk/ UU MD3. Data mengenai doktrin sistem presidensial disajikan untuk memunculkan karakter dan batasan interaksi lembaga legislatif dengan pemerintah dalam sistem presidensial. Data itu menjadi bahan evaluasi atas perumusan dalam UUD dan UU Susduk/ UU MD3. Terakhir sebagai gagasan penataan fungsi pengawasan DPR yang berfokus pada upaya mengatasi kelemahan sistem presidensial, diajukan beberapa arah penataan berdasarkan alternatif model pengawasan lembaga legislatif yang dipraktikkan di negara lain bersistem pemerintahan presidensial.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi ini dibagi menjadi enam bab dengan uraian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Batasan Kajian; Keaslian Penelitian; Tujuan Penelitian; Metode Penelitian; dan Sistematika Penulisan.

Bab II Landasan Teori dan Tinjauan Pustaka. Sub Bab Landasan Teori berisi penjabaran teori dasar analisa atas fungsi pengawasan DPR yang terdiri dari teori-teori tentang Negara Hukum, Kedaulatan Rakyat, Sistem Pemerintahan, dan Teori Penafsiran Konstitusi. Sementara Sub Bab Tinjauan Pustaka mendeskripsikan secara elaboratif mengenai hasil-hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian disertasi ini, khususnya terkait dengan tema Urgensi Pengawasan Lembaga Legislatif dan Faktor yang Mempengaruhinya.

Bab III *Original Intent* Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945. Bab ini berisi penjelasan tentang Fungsi Pengawasan DPR dalam Perumusan UUD 1945, Fungsi Pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3, dan Kesesuaian Pengaturan UU Susduk/ UU MD3 dengan *Original Intent* Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945.

Bab IV Karakteristik Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial. Bab ini mengelaborasi lima pokok bahasan, yakni Pengawasan Parlemen dalam Sistem Parlementer; Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial; Perbedaan Karakter Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Parlementer; Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif terhadap

Pemerintah dalam Sistem Presidensial; dan Keselarasan Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 dengan Sistem Presidensial.

Bab V berisi Gagasan Penataan Fungsi Pengawasan DPR dalam Sistem Presidensial yang terdiri dari Penggunaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Anggaran DPR sebagai Mekanisme *Checks and Balances* bagi Fungsi Pengawasan DPR; Pelibatan DPD sebagai Kamar Kedua Pengawasan dengan Opsi Pelembagaan Badan Petisi Publik; dan Pengaturan *Subpoena* Terbatas untuk Hak Angket. Terakhir, Bab VI adalah Bab Penutup, berisi Kesimpulan dan Saran.

BAB II

LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

Telaah teori pada bab ini akan dimulai dengan teori negara hukum dan teori kedaulatan rakyat yang juga membahas tentang teori pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Teori yang terkait sistem pemerintahan negara dan teori penafsiran konstitusi mengikuti setelah itu. Rangkaian teori ini dijabarkan dengan alur pikir bahwa negara hukum yang menganut kedaulatan rakyat mengatur bagaimana pemerintahan diawasi dalam suatu sistem pemerintahan. Pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam konstitusi Indonesia dapat ditelusuri dengan penafsiran maksud asli (*original intent*) pembentuk UUD 1945. Kerangka pikir yang demikian, dapat menjadi rujukan dalam merancang penataan fungsi pengawasan DPR yang berlandas pada *original intent* pengaturannya dalam UUD 1945.

Namun demikian, hanya merunutkan pada *original intent* UUD 1945 menjadikan fungsi pengawasan DPR berdiri pada sistem presidensial khas konsensus konstitusi Indonesia saja, padahal doktrin tentang sistem presidensial bersifat universal, berlaku bagi negara-negara yang menjalankan sistem tersebut. Oleh karena itu, merujuk fungsi pengawasan DPR pada karakter sistem presidensial dalam doktrin umumnya diharapkan dapat membantu merancang penataan fungsi pengawasan DPR ke depan secara lebih komprehensif.

Selain secara konsep dan teoritis, telaah literatur atas studi terdahulu terkait dengan pengawasan lembaga legislatif dan faktor yang memengaruhinya akan

disajikan. Telaah literatur ini diharapkan dapat memperlihatkan bagaimana kedudukan sistem pemerintahan bersama dengan faktor lainnya memengaruhi fungsi pengawasan lembaga legislatif. Lebih dari itu, melihat pula posisi DPR RI dalam perbandingannya dengan parlemen di negara lain terkait dengan alat pengawasan yang dapat digunakan dalam menjalankan fungsi pengawasannya dalam sistem presidensial. Bersama dengan telaah *original intent* dan doktrin sistem presidensial, pengetahuan akan studi terdahulu ini diharapkan dapat menjadi bahan penyusunan gagasan ke arah mana penataan fungsi pengawasan DPR.

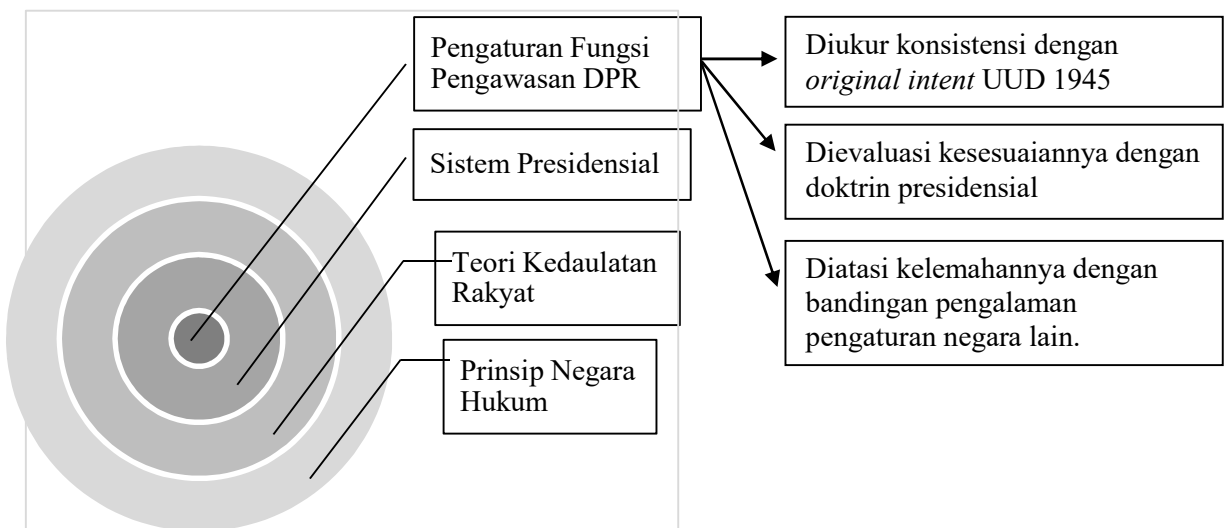
Maka kerangka berpikir yang dilandaskan pada landasan teori dan tinjauan pustaka dalam penelitian ini, dapat dinarasikan bahwa untuk mengetahui *original intent* fungsi pengawasan dalam UUD 1945 dilakukan dengan pendekatan historis yang dalam metode penafsiran konstitusi disebut dengan penafsiran originalis. Melalui pendekatan ini akan dijabarkan *original intent* dalam lingkup sistem presidensial khas konsensus konstitusi Indonesia yang akan menjadi ukuran konsistensi pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3. Namun dikarenakan lingkup presidensial berdasarkan *original intent* ini masih bersifat khusus Indonesia, maka perlu diketengahkan doktrin para ahli tentang karakter sistem presidensial yang dapat memberi batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif atas eksekutif. Karakter ini digunakan untuk mengukur keselarasan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3.

Bersamaan dengan batasan *original intent* fungsi pengawasan dan doktrin sistem presidensial, juga diketengahkan bandingan pengaturan dari konstitusi

negara lain. Titik tekan perbandingan ini dalam mengatasi kelemahan sistem presidensial yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial.

Hubungan teoritis antara fungsi pengawasan DPR yang diukur konsistensinya dengan *original intent*, dievaluasi kesesuaiannya dengan doktrin presidensial, diatasi kelemahannya dengan bandingan pengaturan dari negara lain, dengan teori kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, dalam penelitian ini dapat penulis gambarkan dalam Bagan 2.1. berikut.

Bagan 2.1. Hubungan Kajian tentang Penataan Fungsi Pengawasan DPR dengan Metode Telaahnya dalam Penelitian ini



Pada Bagan 2.1. di atas penulis dudukkan bahwa secara teori, fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia dapat dirunut dari *original intent* UUD 1945 untuk mengetahui maksud awal pengaturannya, ditelaah dari doktrin para ahli tentang sistem presidensial, dan dibandingkan dengan pengaturan dalam negara bersistem presidensial lainnya. Ketiga upaya ini untuk mendapatkan gagasan penataan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial yang juga terlingkupi dalam teori kedaulatan rakyat dan teori negara hukum.

Berdasar kerangka berpikir ini, baik rumusan norma yang mengatur fungsi pengawasan maupun pelaksanaannya, tidak dibenarkan berseberangan dengan *original intent*-nya, tidak menyimpangi karakter sistem presidensial, tidak menyalahi prinsip kedaulatan rakyat, dan tidak pula melanggar prinsip negara hukum. Dalam kerangka ini pula hendaknya politik hukum penataan fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia diarahkan di masa yang akan datang.

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Negara Hukum

2.1.1.1. Teori tentang Negara Hukum bagi Indonesia

Indonesia telah menegaskan diri sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.⁴⁶ Muhammad Tahir Azhari menyatakan, bahwa pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya diawali oleh tulisan *Plato* tentang “*no moi*”. Kemudian berkembang konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, *socialist legality*, negara hukum Pancasila, dan *nomokrasi Islam*⁴⁷.

Teori negara hukum tentu tidak dapat dipisahkan dengan paham konstitusionalisme yang mengidealkan hukum sebagai alat yang membatasi kekuasaan dan pertanggungjawaban politik pemerintah kepada yang diperintah.⁴⁸

⁴⁶ Rumusan seperti ini juga terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Lihat: Jimly Assidique, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: PSHTN FH UI, 2002), hlm. 3.

⁴⁷ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam - Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 73-74.

⁴⁸ C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca: Cornell University Press, 1974), hlm. 146.

Dalam konteks konstitusionalisme ini⁴⁹, konsep negara hukum menjadi pengarah bagi pelaksanaan pemerintahan.

Menurut I Dewa Gede Palguna, ajaran atau Teori Negara Hukum menekankan pada prinsip supremasi hukum atas orang dan pemerintah terikat oleh hukum.⁵⁰ Dalam konteks kehidupan bernegara, prinsip itu diartikan bahwa kekuasaan negara harus didefinisikan dan ditentukan batas-batasnya oleh hukum sehingga bukan hanya rakyat, pemerintah pun harus tunduk pada hukum.

H.W.R. Wade mengidentifikasi lima pilar negara hukum yaitu:⁵¹ Pertama, semua tindakan pemerintah harus menurut hukum; Kedua, pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi; Ketiga, sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif; Keempat, harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan Kelima, tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang. Berdasarkan pada teori yang dikemukakan Wade itu, maka fungsi pengawasan DPR tergolong pada pemenuhan unsur yang kedua yaitu pembungkahan perilaku pemerintah. Jadi bagi Indonesia, asas negara hukum menjadi dasar bagi pembungkahan pelaksanaan pemerintahan dengan hadirnya DPR mengawasi.

⁴⁹ Hakikat konstitusi dan paham konstitusionalisme yang berkembang di zaman modern, pada pokoknya, memang dimaksud sebagai usaha untuk mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah dari kemungkinan tindakan-tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Lihat: Jimly Asshiddiqie dan Zainal A.M. Husein, *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi – Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 87.

⁵⁰ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) – Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 26.

⁵¹ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1984), hlm. 22-24.

2.1.1.2. Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Teori Negara Hukum

Sebagai teori, negara hukum menjadi pengarah pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan DPR, diatur arahan ini misalnya dalam Pasal 7 dan Pasal 23 UUD 1945. Pasca Perubahan UUD 1945, posisi presiden dikontrol secara konstitusional, dengan adanya pengaturan Pasal 7A, yang memberikan dasar legitimasi bagi DPR untuk dapat menghentikan secara total kekuasaan presiden di tengah jalan, melalui proses *impeachment* dengan adanya bukti pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak lagi terpenuhinya syarat pengisi jabatan presiden.

Ketentuan lainnya sebagai arah pelaksanaan fungsi pengawasan DPR misalnya juga terkait fungsi anggaran. Negara hukum Indonesia memberi hak *begrooting* atau fungsi anggaran bagi DPR. Hak ini dapat digunakan secara optimal dalam fungsi pengawasan. Hak ini telah tertera sejak dalam rumusan UUD 1945 sebelum perubahan yang menyebut bahwa DPR mempunyai hak *begrooting* yang dengan itu DPR mengontrol pemerintah. Jadi UUD 1945 sebelum perubahan, menginginkan DPR optimal menggunakan fungsi/hak anggaran sebagai alat kontrol atas pemerintah. Hingga kemudian ketentuan itu dirangkum dalam fungsi anggaran DPR, khususnya pada konteks pembahasan RUU APBN.

Pengaturan dalam UUD 1945 pasca perubahan, dengan rumusan bahwa RUU APBN diajukan Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.⁵² Dua Pasal UUD 1945

⁵² Lihat Pasal 23 UUD 1945.

itu menggambarkan contoh kehendak negara hukum Indonesia mengiringkan pelaksanaan pemerintahan dengan pengawasan dari DPR.

2.1.2. Kedaulatan Rakyat

2.1.2.1. Teori Kedaulatan Rakyat bagi Indonesia

Secara historis gagasan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar demokrasi pada mulanya dibangun dari kesadaran untuk memperbaiki kondisi kehidupan bernegara bagi rakyat yang termarginalkan di bawah kolonialisme. Maka penelusuran atas perdebatan perihal kedaulatan rakyat di Indonesia sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan yang menurut Jimly Asshiddiqie, Soekarno dan Hatta telah terlibat dalam pergulatan gagasan kedaulatan rakyat ini sejak 1932-1934 melalui media yang mereka pimpin.⁵³

Sejak dilembagakan pasca kemerdekaan Indonesia, potret dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat, menurut Miriam Budiardjo setidaknya terlingkup dalam empat fase pembagian demokrasi, yaitu:⁵⁴

- 1) Pertama, Demokrasi (liberal) Parlementer (1945-1959), yaitu masa awal kemerdekaan yang sangat menonjolkan peranan parlemen dan partai-partai politik. Kedaulatan rakyat pada era ini sepenuhnya dilaksanakan oleh DPR (parlemen). DPR membentuk serta memberhentikan Pemerintah/Eksekutif (Kabinet).

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 2.

⁵⁴ Pembagian pertama hingga ketiga dapat dilihat dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, cet-26*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 69.

- 2) Kedua, Demokrasi Terpimpin (1959-1965), ketika Presiden Soekarno membubarkan konstituante dan mendeklarasikan demokrasi terpimpin. Meskipun secara normatif konstitusional ditetapkan bahwa Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, namun secara praktis justru kedaulatan sepenuhnya berada di tangan Presiden. Dan Presiden membentuk MPRS dan DPR-GR berdasarkan Keputusan Presiden.
- 3) Ketiga, Demokrasi Pancasila (1965-1998) yang dimulai sejak pemerintahan Presiden Soeharto, yang menonjolkan sistem presidensial. Kedaulatan Rakyat sepenuhnya dijalankan oleh MPR, baru kemudian MPR membagikan kedaulatan tersebut ke dalam bentuk kekuasaan-kekuasaan kepada lembaga-lembaga Negara lainnya (Presiden, DPR, MA, BPK, dan sebagainya). Namun sama seperti era sebelumnya, kekuasaan Presiden di era demokrasi Pancasila sangat besar dan cenderung memusat pada pribadi Soeharto.
- 4) Keempat, adalah demokrasi pasca Reformasi Tahun 1998 yang diawali dengan jatuhnya rezim Orde Baru sebagai koreksi atas praktik-praktik politik era sebelumnya.⁵⁵

Pada fase keempat yakni pasca Reformasi yang menghasilkan empat kali Perubahan UUD 1945, didapati tiga pernyataan yang menunjukkan kedudukan kedaulatan rakyat sebagai landasan penyelenggaraan Negara Indonesia, yaitu pada:

⁵⁵ Penyempurnaan fase ke empat ini disebutkan dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar... Edisi Revisi, Op.Cit.* hlm. 127-128. Pembagian ini juga disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, lihat: Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...Op.Cit.*, hlm. 25.

- a) Alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 menyatakan “kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....”
- b) Sila ke empat Pancasila (masih dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945), yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.
- c) Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Penyelenggaraan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat tersebut tentu dicita-citakan dalam rangka mewujudkan empat tujuan Negara Indonesia dalam alenia ke empat Pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Pengawasan DPR merupakan wajah pengawasan rakyat atas kebijakan yang menyangkut rakyat secara keseluruhan. Sebab kuasa rakyat telah diserahkan kepada negara. Negara kemudian membagi kekuasaannya ke dalam lembaga-lembaga negara, yang dipisahkan secara kelembagaan ataupun secara fungsional. Pemisahan kekuasaan negara itu sendiri didasarkan pada pertimbangan untuk mencegah kesewenangan negara akibat tersentralnya kekuasaan dalam satu pihak, meski yang terakhir disebutkan ini disanggah oleh Strong.⁵⁶

⁵⁶ Namun C.F. Strong membantah bahwa tujuan pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenangan negara, menurutnya pemisahan itu dimaksudkan untuk memudahkan pengelolaan urusan negara yang semakin banyak. Lihat: C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi tentang Perbandingan Sejarah dan Bentuk*, cetakan ke-10, (Bandung: Nusamedia, 2005), hlm 321; Sependapat dengan Strong, Harriger menyatakan penumpukan semua penyelenggaraan urusan di tangan raja akan menimbulkan ketidakefektifan (*uneffectiveness*) dalam menyelenggarakan negara,

Maka dalam konteks kenegaraan Indonesia, kedaulatan rakyat yang telah terlembagakan melalui para wakil di DPR dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara yang tentunya sejalan dengan kepentingan rakyat dengan melakukan pengawasan atas segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa.

2.1.2.2. Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Teori Kedaulatan Rakyat

Sebagai negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi), Indonesia mendudukan DPR sebagai suatu institusi yang sangat esensial. Karena melalui DPR, rakyat dapat menyalurkan aspirasi pengawasannya, yang selanjutnya dapat menjadi masukan dalam penetapan kebijaksanaan umum yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Pernyataan ini tidaklah berlebihan, karena sistem demokrasi adalah sebuah sistem yang menjamin keterlibatan warga negara dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan rakyat.

Maka jika pengawasan pemerintah dalam teori negara hukum menjadi salah satu pilar, dalam teori kedaulatan rakyat (demokrasi) pengawasan pemerintah menjadi salah satu prinsip yang utama. Kedudukan pengawasan pemerintahan yang demikian itu seperti dinyatakan Budiardjo dengan menyebut 7 prinsip demokrasi yang dikemukakan Held yaitu:⁵⁷

1. *That all should govern, in the sence that all should be involved in legislating, in deciding in general policy, in apllying laws in the government administration.*

apalagi dalam penyelenggaraan urusan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Lihat: Katy J. Harriger (ed), *Understanding Constitutional Principles: Separation Powers Documents and Commentary*, (Washington DC: CQ Press, 2003), hlm 1.

⁵⁷ Miriam Budiardjo, dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 74., mengutip dari David Held, *Models of Democracy*, (London: Politiy Press, 1990).

2. *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.*
3. *The rulers should be accountable to the ruled: They should, in other words, be obligated to justify their action to the ruled and be removable by the ruled.*
4. *The rulers should be accountable to the representatives to the ruled.*
5. *That rulers should be chosen by the ruled.*
6. *That rulers should be chosen by the representatives of the ruled.*
7. *The rulers should act in the interest of the ruled.*

Berdasarkan hubungan wakil dengan pihak diwakili, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat untuk mengetahui berbagai hal yang akan memengaruhi kualitas pemenuhan kebutuhan hidupnya. Masyarakat melalui para wakilnya di parlemen menentukan dan memonitor sikap atau perilaku penguasa dalam mengambil keputusan agar tidak terjadi bias kepentingan yang justru memihak pada kelompok atau individu tertentu.

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal, dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Menurut M.J.C. Vile, Aristoteles mengajarkan pemisahan kekuasaan negara ke dalam elemen *deliberative* (mewakili fungsi legislatif), elemen *magistraces*

(mewakili fungsi eksekutif), dan elemen *judicial* (mewakili fungsi pengadilan).⁵⁸ Pada kurun waktu yang lebih dekat, pemikiran tentang *separation of power* dapat ditelusuri dari karya Montesquieu (1689-1755) berjudul *De l'Esprit des Loix* yang menyebut kekuasaan negara harus dipisahkan dalam tiga cabang kekuasaan, yakni, kekuasaan legislatif (*the legislative function*); kekuasaan eksekutif (*the executive or administration function*); dan kekuasaan yudisial (*the judicial function*).⁵⁹

Menurut Walter Berns, makna pemikiran pemisahan kekuasaan mengharuskan cabang kekuasaan mengawasi dirinya sendiri, sehingga dengan sendirinya membatasi kekuasaannya sendiri agar tidak sewenang.⁶⁰ Cabang kekuasaan lainnya diberikan wewenang untuk mengawasi dan mengimbangi, apabila cabang kekuasaan tersebut tidak mampu mengawasi dirinya sendiri.

Oleh karena itu, doktrin pemisahan kekuasaan diikuti dengan tumbuhnya doktrin *checks and balances*. Ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak boleh melampaui batas kewenangan masing-masing yang telah diberikan oleh konstitusi. Dalam kerangka inilah, menurut Miriam Budiardjo diperlukan adanya ajaran mengenai *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga negara yang mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *powerful* dari yang lain.⁶¹

⁵⁸ M.J.C. Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers*, Second Edition, (Indianapolis: Liberty Fund, 1998,) hlm. 3.

⁵⁹ Montesquieu, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm 187-189.

⁶⁰ Lihat: Walter Berns, *Democracy and The Constitution*, (Washington D.C.: The American Enterprise Institute, 2006), hlm. 65.

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Dasar..*, cet-26, *Op.Cit.*, hlm. 153.

Menurut catatan Walter Berns prinsip *checks and balances* merupakan *an even balances rights, duties, and functions, so that the magistrates have enough power, the counsels of eminent citizens have enough influence, and the people enough liberty*.⁶² Suatu kondisi *balanced government* di mana setiap pelaksana kekuasaan negara menyeimbangkan setiap hak, kewajiban, dan fungsi masing-masing. Sebagaimana pula dinyatakan dalam *Black's Law Dictionary*, bahwa *checks and balances* adalah "*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*"⁶³.

Untuk itu menurut Munir Fuady, dalam operasionalisasinya teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu yaitu.⁶⁴

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.
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 praktik pengawasan DPR sebagai parlemen Indonesia atas pemerintah. Dengan demikian, keberadaan fungsi pengawasan DPR tidak lain dimaksudkan agar menjadi bingkai *checks and balances* antara DPR dengan pemerintah.

⁶² Walter Berns, *Democracy ..Op.Cit.*, hlm. 6.

⁶³ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn: West Publishing, 1990), hlm. 238.

⁶⁴ Lihat: Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 124-125.

Jadi, teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan menskemakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam kedudukan masing-masing untuk menjalankan tugas konstitusional, sedangkan *checks and balances* merupakan bangunan pola hubungan antar cabang kekuasaan dengan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Maka kedudukan DPR dalam teori pembagian kekuasaan di Indonesia di antaranya menjalankan tugas konstitusional pengawasan atas kekuasaan eksekutif.

2.1.3. Sistem Pemerintahan

Pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam fungsi pengawasan lembaga legislatif terhadap pemerintah berjalan dalam sebuah sistem pemerintahan yang berlaku di suatu negara. Maka penjabaran akan teori sistem pemerintahan akan membantu memahami bagaimana kedudukan pengawasan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan yang menaunginya.

Definisi sistem pemerintahan telah banyak dikemukakan para ahli ketatanegaraan. Secara ringkas Mahfud MD merumuskan bahwa sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.⁶⁵ Senada dengan makna luas tersebut, menurut Kusnardi dan Ibrahim sistem pemerintahan membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 74. Dalam referensi yang lain Mahfud menyebut sistem pemerintahan sebagai hal yang berkaitan dengan cara bekerja dan hubungan antara poros-poros kekuasaan negara. Lihat: Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83.

kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁶⁶ Sedangkan Sri Soemantri mengklasifikasi makna sistem pemerintahan dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit, merupakan sistem hubungan antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif, sedangkan sistem pemerintahan dalam arti luas yakni sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara.⁶⁷

Faktor yang paling memengaruhi terjadinya perbedaan cara penyelenggaraan pemerintah adalah siapa atau lembaga apa yang memegang kekuasaan pemerintahan. Secara garis besar sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara di dunia meliputi dua sistem, yaitu sistem parlementer dan sistem presidensial. Namun pada perkembangannya terdapat pula negara yang mengadopsi gabungan dari kedua sistem ini (sistem *quasi*).⁶⁸ Dengan kategori lebih sedikit, C.F. Strong membagi sistem pemerintahan hanya ke dalam dua, *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*.⁶⁹

Para ahli ketatanegaraan Indonesia berpendapat senada, Sri Soemantri misalnya mengemukakan tiga pembagian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan campuran.⁷⁰ Juga Jimly Asshiddiqie yang mengategorisasikan sistem

⁶⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 1985), hlm. 171.

⁶⁷ Sri Soemantri, "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Mimbar Hukum*, Nomor 44, Volume VI, 2003, hlm. 189-190.

⁶⁸ Cheibub dan Limongi menyebut sistem gabungan ini dengan sebutan Semi Presidensial. Lihat: Cheibub dan Limongi, "Legislative-Executive... *Op.Cit.*", hlm. 212.

⁶⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson, 1975), hlm. 209-244.

⁷⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 76-80. Lihat pula: Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya, 1989); dan Sri Soemantri, Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, dalam Soewoto Mulyosusarno, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Surabaya: In-TRANS, 2004), hlm. 291-300.

pemerintahan dalam tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁷¹

Sedikit berbeda, Aulia Rahman mengemukakan selain tiga kategori tersebut, masih terdapat *colegial system*.⁷² Denny Indrayana juga menyebut empat varian seperti yang dikategorisasi Aulia Rahman, ditambah dengan varian kelima yaitu sistem monarki.⁷³

Dengan cara pemetaan yang lebih sederhana, dinyatakan Cheibub, dkk., bahwa untuk mengetahui sistem pemerintahan apa yang berjalan di dalam suatu negara cukup dengan mengajukan dua pertanyaan, yaitu pertama, apakah pemerintah bertanggung jawab kepada lembaga legislatif? Kedua, apakah kepala negara dipilih untuk masa tertentu (*fix term*)?, maka:⁷⁴

1. Jika pemerintah tidak bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, maka presidensial.
2. Jika pemerintah bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, dan kepala negaranya dipilih untuk masa tertentu, maka semi-presidensial.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311. Baca juga, Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 63-93.

⁷² Aulia A. Rahman “Model Sistem Politik Baru: Pemerintahan Semi-Presidensial” dalam “Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi”, *Disertasi*, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 50-53.

⁷³ Denny Indrayana, “Mendesain Presidensial yang efektif”, *Makalah*, disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI”, di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

⁷⁴ Lihat: José Antonio Cheibub, Jennifer Gandhi, dan James Raymond Vreeland, “Democracy and Dictatorship Revisited”, *Public Choice*, 143: 67–101, 2010, hlm. 81.

3. Jika pemerintah bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, dan kepala negaranya tidak dipilih untuk masa tertentu, maka parlementer.

Pada masing-masing sistem pemerintahan yang disebutkan di atas, terdapat karakter yang bersifat mutlak, artinya menjadi pembeda dari sistem yang lain. Perbedaan karakter itu pula yang membatasi interaksi antara lembaga legislatif dengan eksekutif, termasuk dalam interaksi pengawasan.

Sebagai substansi analisis dalam penelitian ini, perbedaan karakter tersebut akan dijabarkan lebih dalam pada Bab IV. Penjelasan akan dimulai dengan diketengahnya pendapat para ahli ketatanegaraan tentang karakter umum sistem pemerintahan, khususnya antara parlementer dan presidensial. Bersandar pada pendapat yang masih bersifat umum tersebut, akan disarikan perbedaan karakter pengawasan lembaga legislatif dalam kedua sistem, untuk selanjutnya ditentukan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial. Bingkai pengawasan dalam sistem presidensial itu yang menjadi acuan dalam memotret UUD 1945 dan UU MD3.

2.1.4. Teori Penafsiran Konstitusi

Istilah konstitusi dapat diartikan secara luas dan sempit. Menurut Joeniarto, sebagaimana dikutip Refly Harun, istilah konstitusi di Indonesia dipakai dalam tiga pengertian:⁷⁵ Pertama, dalam pengertian yang luas, konstitusi menunjukkan seluruh aturan dan ketentuan yang termuat dalam peraturan-peraturan dan ketetapan-ketetapan baik yang tertulis maupun tidak. Dalam hukum tata negara Indonesia,

⁷⁵ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Ke Depan*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2016), hlm. 83-84.

pengertian yang pertama ini disejajarkan dengan istilah hukum tata negara (*constitutional law*).

Kedua, konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada sebuah dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok saja mengenai ketatanegaraan suatu negara. konstitusi dalam pengertian kedua ini disebut juga dengan undang-undang dasar. *Ketiga*, istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada pengertian hukum dasar, yang lebih luas daripada undang-undang dasar tetapi lebih sempit daripada hukum tata negara, karena hanya menyangkut ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan yang dasar-dasar.

Melalui konstitusi dapat dipahami bagaimana kekuasaan dalam suatu negara dibagi. Oleh karena keberadaan konstitusi, seperti yang disebut Peter de Cruz, merupakan wadah yang memuat aturan kontrol terhadap kewenangan dan kekuasaan dalam negara.⁷⁶ Adanya konstitusi juga tidak lain menurut Steinberger, untuk memberi batasan-batasan tindakan negara.⁷⁷

Pada pengertian konstitusi sebagai undang-undang dasar tertulis, Sri Soemantri dengan mengutip A.A.H. Struyken, menyebut empat hal yang hendaknya dikandung dalam konstitusi, yaitu:⁷⁸

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;

⁷⁶ Lihat: Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, (London: Cavendish Publishing, 1999), hlm. 93.

⁷⁷ Tindakan negara dalam hal ini, tindakan lembaga negara termasuk DPR. Lihat: Peter J. Steinberger, *The Idea of The State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 185.

⁷⁸ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm.2.

- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Selaras dengan itu, setidaknya ada lima elemen menurut B.R. Atre, yang ada dalam konstitusi, yaitu:⁷⁹

- a. Konstitusi harus memberi kerangka pemerintahan;
- b. Menggambarkan komposisi dan kewenangan institusi pemerintahan yang utama – parlemen, pemerintah, dan pengadilan;
- c. Memberi jaminan hak atau kebebasan;
- d. Memiliki status khusus dan lebih sulit untuk diubah dibandingkan dengan undang-undang biasa;
- e. Ditafsirkan dan ditegakkan oleh pengadilan. Undang-undang atau tindakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi akan dibatalkan.

Meneruskan elemen pada huruf e di atas, maka sebagai undang-undang dasar, keberadaan konstitusi dalam suatu negara menjadi sumber pembuatan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Senada dengan itu, dirunut dari kamus hukum, Konstitusi diartikan sebagai *The fundamental and organic laws and principles of a country or state that create a system of government and provides a basis against which the validity of all other laws is determined* (Undang-undang Dasar dan undang-undang organik dan prinsip dari suatu negara atau negara bagian yang menciptakan sistem pemerintahan dan memberikan dasar untuk menentukan validitas semua hukum lainnya).⁸⁰ Dalam batasan pengertian itu, diketahui

⁷⁹ B.R. Atre, *Legislative Drafting Principles and Techniques*, (Delhi: Universal Law Publishing, 2001), hlm. 177.

⁸⁰ Susan Ellis Wild, *Webster's...Op.Cit.*, hlm. 92.

konstitusi memuat aturan mengenai sistem pemerintahan sekaligus panduan bagi substansi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Pada konteks itu, sebagaimana dikutip oleh William A. Edmundson, konstitusi menurut Larry A. Alexander berfungsi menetapkan aturan pembuatan dan pengubahan undang-undang biasa (peraturan di bawah konstitusi), dan karenanya vital untuk memastikan bahwa aturan di bawahnya tidak saling berselisih.⁸¹ Lebih lanjut Alexander menyatakan bahwa fungsi konstitusi yang demikian itu *can also curb legislative shortsightedness* (dapat mengekang kepicikan pembuat undang-undang).⁸² Jadi konstitusi menjadi pemandu dalam membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Berdasar fungsi pemanduan itulah, makna asli dari rumusan konstitusi perlu dipahami dan menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Untuk memahami makna yang dikandung dalam suatu rumusan konstitusi dikenal istilah penafsiran konstitusi.⁸³ John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengemukakan beberapa metode penafsiran konstitusi, yaitu:⁸⁴ *Interpretivism/ Non-intepretivism; Textualism; Original Intent; Stare Decisis; Neutral principles;* dan *Balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut.

⁸¹ Martin P. Golding dan William A. Edmundson (Eds.), *Philosophy of Law and Legal Theory*, (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), hlm. 9.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Penafsiran konstitusi merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*, yang dapat ditelusuri dari beberapa referensi, diantaranya Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990); dan Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006).

⁸⁴ John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, 3rd Edition, (St. Paul: West Publishing Co., 1994), hlm. 94-96.

Penafsiran konstitusi ini sejatinya menjadi ranah pengadilan⁸⁵ dalam melakukan pengujian konstusionalitas suatu peraturan bertentangan atau sejalan dengan konstitusi. Di Indonesia, peran ini dimiliki oleh MK. Dalam catatan M. Ali Safaat, dkk., pada sepuluh tahun sejak didirikan, penafsiran yang digunakan dalam putusan MK pada umumnya adalah penafsiran originalis (*original intent*), dengan hanya ada tiga putusan yang menggunakan penafsiran non-originalis dengan pendekatan doktrin dan hukum alam, serta pendekatan etik.⁸⁶ Penafsiran originalis ini disebut juga dengan penafsiran historis, yaitu penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi atau undang-undang itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Umumnya metode penafsiran ini menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma hukum konstitusi.⁸⁷

Sebagai metode menafsirkan, pendekatan historis/ *original intent* juga digunakan dalam penelitian hukum dengan bentuk pendekatan penelitian. Pendekatan penelitian yang dimaksud yaitu pendekatan historis (*historical approach*), yang dilakukan dengan cara menelaah latar belakang, dan perkembangan pengaturan.⁸⁸ Telaah latar belakang ini biasanya digunakan bersama

⁸⁵ Refly Harun menyebut penafsiran konstitusi dengan mengutip Amy Hess, *the specific way that judges understand the text of constitution* (cara khusus para hakim mengerti akan makna teks konstitusi), lihat: Refly Harun, *Penafsiran Konstitusi – How to Interpret the Constitution*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 30.

⁸⁶ Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto dan Fajar Laksono Suroso, “Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 dan 2009 – 2013”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.

⁸⁷ Menurut Anthony Mason, interpretasi atau penafsiran ini merupakan penafsiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur konstitusi. Lihat: Anthony Mason, “The Interpretation of a Constitution in a Modern Liberal Democracy”, dalam Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Ferderation Press, 1996), hlm. 14.

⁸⁸ Lihat: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...Op. Cit.*, hlm. 93.

dengan pendekatan undang-undang (*statutory approach*), dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁸⁹

Maka dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan historis yang menelaah *original intent* dari perumusan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 oleh pembentuk dan pengubahnya. Seperti yang telah disebutkan oleh Struyken dan Atre di atas, melalui undang-undang dasar dapat diketahui pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang, yang dengan berlandas undang-undang dasar itu pula nilai kesesuaian atau pertentangan UU dengan konstitusi akan dapat diukur.

Melalui pendekatan historis dengan penelusuran *original intent* ini akan disimpulkan makna yang dikandung dalam rumusan “fungsi pengawasan DPR” yang dimaksudkan oleh pendiri bangsa sebagai pembentuk awal UUD 1945 dan oleh MPR (1999-2002) sebagai pengubah UUD 1945. Penelusuran ini terutama menelaah risalah pembentukan dan perubahan UUD 1945, dari dokumen itu teks-teks pembicaraan hendaknya dapat mengungkap makna, sebagaimana dikemukakan oleh Ronald Dworkin “*What those who made the Constitution actually said is always at least an important ingredient in any genuinely interpretive constitutional argument*”.⁹⁰ Lebih lanjut, fungsi pengawasan DPR yang dimaksud tentu berjalan dalam sebuah sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Bersamaan dengan itu pula, sebagai negara

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 94-95.

⁹⁰ Ronald Dworkin dan Frank Henry Sommer, *Justice in Robes*, (Cambridge: Harvard University Press, 2006), hlm. 118.

hukum yang berkedaulatan rakyat, bagi Indonesia, sistem pemerintahan itu juga akan dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum.

2.2. Tinjauan Pustaka

Seperti dinyatakan pada awal Bab II, tinjauan pustaka disajikan dalam upaya untuk melihat studi-studi terdahulu yang terkait dengan fungsi pengawasan lembaga legislatif guna menggambarkan faktor sistem pemerintahan bersama dengan faktor lainnya memengaruhi fungsi pengawasan lembaga legislatif. Bersamaan dengan itu, menggambarkan pula ketersediaan fasilitas pengawasan DPR RI dalam perbandingannya dengan lembaga legislatif/ parlemen di negara lain dalam pengaturan fungsi pengawasan. Nantinya, bersama dengan hasil telaah *original intent* dan doktrin sistem presidensial, pengetahuan akan studi terdahulu ini diharapkan dapat menjadi bahan penyusunan gagasan ke arah mana penataan fungsi pengawasan DPR.

2.2.1. Urgensi Pengawasan Lembaga Legislatif dan Faktor yang Mempengaruhinya

Negara demokrasi di manapun, menurut David Beetham dan Vladimir Lysenko, membutuhkan parlemen yang kuat, dengan fungsi pengawasannya yang efektif,⁹¹ sebab gagasan pengawasan lembaga legislatif adalah sebagai pencegah perilaku jahat seperti korupsi dan kesewenang-wenangan dalam menjalankan

⁹¹ David Beetham dan IPU, *Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments*, (Geneva: IPU, 2008), hlm. 4. Dalam teori demokrasi pengawasan pemerintah menjadi salah satu prinsip yang utama. Sebab demokrasi membutuhkan legislatif independen yang dapat mewakili pendapat dan kepentingan rakyat. Lihat: Vladimir Lysenko. "Toward Presidential Rule", *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, 5 (2), April 1994, hlm. 9.

kekuasaan, dan juga sebagai mekanisme peningkat akuntabilitas dan efisiensi pemerintahan (demikian hasil kajian Strøm 2000; Burnell 2001; Johnson 2004; Pelizzo dan Staphenurst 2004).⁹²

Greg Power menyatakan, keberadaan parlemen mengindikasikan adanya demokrasi⁹³, juga sangat penting bagi negara hukum, hak asasi manusia, keadilan gender, serta pembangunan ekonomi dan sosial, seperti yang dikemukakan François Duluc⁹⁴. Lebih lanjut Motter menyebut pengawasan lembaga legislatif membantu untuk memastikan transparansi dan keterbukaan pemerintah,⁹⁵ maka Johnston menyebut pelaksanaan fungsi pengawasan lembaga legislatif menjadi ukuran akuntabilitas pemerintah akan semua tindakannya⁹⁶.

Oleh karena itu pula, menurut Richard H. Pildes, pengaturan kehidupan politik kenegaraan secara umum telah berkembang sebagai bentuk “*the constitutionalization of democratic politics*”.⁹⁷ Hal ini menurut Pildes semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan

⁹² Kaare W. Strøm. “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37 (3), 2000; Peter J. Burnell. “Financial Indiscipline in Zambia’s Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny”, *Journal of Legislative Studies*, 7 (3), 2001, hlm. 34–64; Loch K. Johnson. (2004) “Congressional Supervision of America’s Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee”, *Public Administration Review*, 64 (1), hlm. 3–14; Riccardo Pelizzo dan Rick Staphenurst, *Legislatures and Oversight*, World Bank Institute Working Papers (Washington DC: IBRD/World Bank, 2004).

⁹³ Lihat: Greg Power, *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representatif*, (Denmark: UNDP and IPU, 2012), hlm. 2 & 4.

⁹⁴ Lihat: François Duluc, et.al (a Working Group comprising representatives from the French National Assembly, the European Parliament, UNDP, NDI, and IPU), *Common Principles for Support to Parliaments*, (France: Imprimerie Courand et Associés, 2014), hlm. 13.

⁹⁵ Lihat: Alessandro Motter, et. all, *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes, A Global Survey*, (Geneva: The Inter-Parliamentary Union (IPU) and The World Bank, 2013), hlm. 5.

⁹⁶ Lihat: Niall Johnston, *Financial Oversight: A Handbook for Parliamentarians*, (Ottawa: GOPAC (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption)), dalam www.gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_EN.pdf, hlm. 1.

⁹⁷ Richard H. Pildes, “The Constitutionalization of Democratic Politics”, *Harvard Law Review*, 118 (1), 2004, hlm. 2-3.

demokrasi, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische reshtsstaat*).⁹⁸

Berkaitan dengan itu, konsep inti dari demokrasi kontemporer, menurut Gregory Shaffer adalah untuk memastikan akuntabilitas penguasa melalui perwakilan terpilih (parlemen).⁹⁹ Selanjutnya dengan fungsi pengawasan yang dimiliki, François Duluc menyatakan, parlemen dapat berkontribusi dalam meningkatkan kualitas pemerintahan pada suatu negara.¹⁰⁰

Adanya kekuasaan yang telah terbatas dengan pengawasan, menjadikan pemegang kekuasaan tidak bisa dengan mudah melakukan penyalahgunaan kekuasaannya, karena ada mekanisme kontrol yang mengikuti setiap tindakannya. Sejalan dengan itu Yamamoto menyatakan, pengawasan lembaga legislatif dapat meningkatkan transparansi pelaksanaan pemerintahan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.¹⁰¹ Oleh karena strategisnya kedudukan fungsi pengawasan, hingga James Kennelly menyebutnya fungsi kunci dari parlemen.¹⁰²

Meski demikian, dalam sudut pandang yang negatif, kehadiran pengawasan lembaga legislatif dapat menjadi penghambat (setidaknya melambatkan) proses pembuatan kebijakan. Penelitian kontemporer dalam perbandingan lembaga legislatif dimulai oleh Jean Blondel. Blondel menguji fungsi kontrol dan

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Gregory Shaffer. "Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Context", *Journal of International Economic Law*, 7 (3): 629-654, 2004, hlm. 633.

¹⁰⁰ François Duluc, et.al, *Common... Loc.Cit.*

¹⁰¹ Hironori Yamamoto. *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*. (Switzerland: Inter-Parliament Union, 2007), hlm. 9-10.

¹⁰² James Kennelly (Ed.), *International Parliamentary Conference on the Post-2015 Development Agenda (2013) Toolkit for Parliamentarians*, (London: Commonwealth Parliamentary Association, 2013), hlm. 16.

pengawasan legislatif dengan ukuran yang dia sebut daya rekat (*viscosity*), yang menurutnya merupakan mekanisme konseptual untuk mengukur kekuatan negatif lembaga legislatif dalam proses pembuatan kebijakan.¹⁰³ Semakin besar daya rekat pengawasan maka semakin besar kemungkinannya untuk dapat menunda atau bahkan menolak usulan kebijakan atau peraturan dari pemerintah.¹⁰⁴ Penelitian Tsebelis dan penelitian Kreppel menjadi penelitian yang dapat ditelaah untuk melihat interpretasi kekuatan lembaga legislatif sebagai kemampuan negatif untuk memperlambat atau menghentikan kebijakan.¹⁰⁵

Guna menjelaskan faktor-faktor penentu pelaksanaan pengawasan lembaga legislatif, Penulis telah mengeksplorasi hasil-hasil penelitian dalam studi parlemen. Hasil-hasil penelitian menunjukkan adanya pengaruh desain kelembagaan parlemen terhadap fungsi pengawasan, sebagai berikut:

- 1) Bernard Crick dan Ann Robinson menyebut informasi yang memadai tentang aktivitas-aktivitas pemerintahan, dan fungsi penyelidikan merupakan pendahuluan yang dibutuhkan bagi fungsi pengawasan.¹⁰⁶

¹⁰³ Jean Blondel, 1970. "Legislative Behaviour: Some Steps towards Cross-national Measurement". *Government and Opposition*, 5: 67–85; Jean Blondel. *Comparative Legislatures*. (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Lihat: George Tsebelis, *Veto Players*, (Princeton: Princeton University Press, 2002); Lihat pula: Amie Kreppel, "Typologies and Classifications", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (NY: Oxford University Press, 2014), hlm. 88.

¹⁰⁶ Studi ini dilakukan dalam lingkup Parlemen Inggris, namun secara umum kondisinya juga dapat berlaku di negara bersistem parlementer, juga negara bersistem presidensial. Lihat: Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, 2nd Edition, (London: t.p., 1968), hlm. 152; Lihat pula: Ann Robinson, "Select Committees and The Functions of Parliament", *Thesis of Doctor of Philosophy*, Faculty of Graduate Studies and Research – Departemen of Economics and Political Science, (Montreal: McGill University, 1972), hlm. 350.

- 2) Robert Packenham dan Michael L. Mezey menyebut legitimasi menjadi fungsi kunci bagi parlemen, khususnya di parlemen negara yang memiliki peran kurang signifikan untuk memengaruhi kebijakan.¹⁰⁷
- 3) Bert A. Rockman menyatakan pelaksanaan pengawasan dipengaruhi susunan faktor-faktor kelembagaan, alat, dan kebergantungan.¹⁰⁸
- 4) M. Wiberg dan A. Koura menyebut aktivitas pengawasan dipengaruhi pertimbangan seberapa besar harga dari suatu isu diukur dengan apakah aktivitas tersebut berharga bagi pemberitaan dan berefek pada keterpilihan kembali anggota parlemen.¹⁰⁹
- 5) Michael L. Mezey yang menyebut perubahan konfigurasi dan komposisi partai yang terjadi di parlemen merupakan hal yang sangat menentukan secara keseluruhan terhadap performa parlemen.¹¹⁰
- 6) Adapun Thomas Saalfeld menyatakan tingkat independensi dalam kepartaian (maka anggota parlemen yang berasal dari jalur independen/ *non-party members* akan cenderung lebih aktif), dan status oposisi.¹¹¹

¹⁰⁷ Lihat: Robert Packenham (1970) 'Legislatures and Political Development', dalam Norton, P. (ed.) *Legislatures*, (Oxford: Oxford University Press); Lihat pula: Michael L. Mezey (1979), *Comparative Legislatures*, (Durham NC: Duke University Press).

¹⁰⁸ Lihat: Bert A. Rockman. (1985) 'Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight', dalam G. Loewenburg, S. Patterson, dan M. Jewell. (Eds.), *Handbook of Legislative Research* (Cambridge, MA, Harvard University Press).

¹⁰⁹ Semakin publisitasnya luas, maka semakin termotivasi anggota parlemen untuk melakukan pengawasan. Lihat: M. Wiberg dan A. Koura. (1994) 'The Logic of Parliamentary Questioning', dalam M. Wiberg. (Ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends*, (Helsinki, the Finnish Political Science Association); Lihat pula: Thad Kousser dan Scott A. MacKenzie, "Legislative Careers", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (NY: Oxford University Press, 2014), hlm. 287.

¹¹⁰ Lihat: Michael L. Mezey. (1998) 'Executive-Legislative Relations', dalam Kurian, G. (ed.) *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, (Washington DC: Congressional Quarterly Inc).

¹¹¹ Lihat: Thomas Saalfeld, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37 (3), 2000.

Faktor-faktor yang disebutkan pada penelitian tersebut menurut para peneliti sangat bergantung pada sistem pemerintahan apa fungsi pengawasan lembaga legislatif berjalan. Para peneliti juga menyimpulkan bahwa tidak ada cara yang dianggap paling baik dalam rangka menyeimbangkan hubungan eksekutif dengan parlemen. Namun saat ini menurut Anthony King, sudah jamak diketahui bahwa sebuah cara untuk menguatkan parlemen tanpa melemahkan eksekutif adalah dengan memaksimalkan fungsi komisi-komisi.¹¹² Fungsi komisi ini menurut Susan Benda, memberi parlemen untuk (secara serempak) menjalankan banyak fungsi yang mungkin, tanpa itu, tidak dapat terlaksana.¹¹³

Komisi juga dapat menawarkan anggota parlemen bermacam keuntungan dan kesempatan, yang menurut Hugh Emy, menambah kapasitas mereka dalam spesialisasi di ranah kebijakan.¹¹⁴ Dalam istilah Michael Rush, komisi menyediakan alat bagi anggota parlemen untuk terus dapat sibuk dan merasa bermanfaat,¹¹⁵ yang menurut Michael Jogerst, memastikan anggota parlemen menjadi lebih aktif dan partisipasi mereka bermanfaat bagi proses pemerintahan.¹¹⁶

¹¹² Lihat: Anthony King, 'How To Strengthen Legislatures-Assuming That We Want To' dalam Norman Ornstein (ed), *The Role of the Legislature in Western Democracies* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), hlm. 77–89.; Lihat pula: Nizam Ahmed, "Parliamentary Committees and Parliamentary Government in Bangladesh", *Contemporary South Asia*, 10 (1): 11-36, 2010.

¹¹³ Lihat: Susan Benda, 'Committees in Legislatures: A Division of Labour' dalam Lawrence Longley dan Attila Agh (eds.), *the Changing Roles of Parliamentary Committees*, (Appleton: Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association, 1997), hlm. 17.

¹¹⁴ Lihat: Hugh Emy, *the Politics of Australian Democracy* (Melbourne: Macmillan, 1978), hlm. 406.

¹¹⁵ Lihat: Michael Rush, "Parliamentary Committees and Parliamentary Government: The British and Canadian Experiences", *the Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 20 (2), hlm. 151, 1982.

¹¹⁶ Lihat: Michael Jogerst, *Reform in the British House of Commons*, (Lexington: The University of Kentucky Press, 1993), hlm. 26.

Dalam hal pengawasan, komisi juga diandalkan dibandingkan pleno parlemen. Sehubungan dengan itu, menurut Hague dan Harrop, pleno parlemen bukan sarana yang pas untuk melakukan telaah rinci, maka komite investigasi menjadi kunci bagi pengawasan.¹¹⁷ Di antara pilihan model sistem komite bidang pengawasan ada dalam praktik pengawasan DPR di Amerika¹¹⁸ dan Filipina¹¹⁹.

Literatur yang signifikan dan mapan telah mengidentifikasi sejumlah fitur dari sistem komisi yang membuatnya lebih memungkinkan anggota parlemen dapat menggunakan proses legislatif untuk terlibat dalam pengawasan dan menekan perubahan substantif pada rancangan anggaran dan belanja negara. Fitur-fitur ini, yang didokumentasikan dari sejumlah besar parlemen Eropa oleh Mattson dan Strøm juga Martin dan Vanberg, meliputi:¹²⁰ jumlah komisi; terhubungannya antara komisi dan yurisdiksi kementerian; ukuran komisi; daya ikat pleno atas komisi; hak untuk mengumpulkan saksi dan dokumen; dan wewenang untuk mengoreksi.

Sebuah sistem komisi dinyatakan kuat menurut Lees dan Shaw, jika dengannya lembaga legislatif dapat menjaga akuntabilitas masing-masing

¹¹⁷ Lihat: Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government*, (London: Macmillan, 1982), hlm. 259.

¹¹⁸ United States House Committee on Oversight and Government Reform, sebuah komite pengawasan yang ada di dalam *House of Representative* Amerika. *House of Representative* atau dikenal dengan *The House* merupakan salah satu dari dua kamar Kongres Amerika. Kamar lain disebut *The Senate*. Lihat: William Funk, *Introduction to American Constitutional Structure*, (Minnesota: Thomas/West, 2008), hlm. 501. Lihat pula: Robert L. Maddex, *Constitutions of the World*, Third Edition, (Washington: CQ Press, 2008), hlm. 479.

¹¹⁹ Komisi Pengawasan di Parlemen Filipina dibantu subkomisi yang dibentuk disetiap komisi yang ada di parlemen. Model komisi khusus pengawasan juga dijalankan dalam negara semi-presidensial, misalnya Slovakia yang membentuk satu komisi khusus pengawasan sebagai komisi permanen di parlemen. Lihat: Hironori Yamamoto, *Tools for.... Op.Cit.*, hlm. 24.

¹²⁰ Lihat: Ingvar Mattson dan Kaare Strøm, 'Parliamentary Committees', dalam H. Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, (New York: St Martin's Press, 1995); Lihat pula: Lanny W. Martin dan Georg Vanberg, "Legislative Institutions and Coalition Government" dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (NY: Oxford University Press, 2014), hlm. 444.

menteri¹²¹ dengan meneliti secara cermat draf-draf undang-undang yang datang dari pemerintah. Komisi dapat efektif dan efisien dibanding pleno dewan, menurut Keith Krehbiel, disebabkan meningginya keterampilan (pekerjaan lebih menjurus), tambahan informasi, dan spesialisasi dari anggota dewan.¹²² Yang paling utama sudah dipahami, komisi menjadi salah satu alat yang paling efektif untuk menyokong wewenang parlemen berhadapan dengan eksekutif.¹²³

Penelitian berseri yang dilakukan oleh Pelizzo dan Stapenhurst pada Tahun 2004¹²⁴ dilanjutkan pada Tahun 2008¹²⁵, yang menyebut tiga faktor dominan yang memengaruhi kekuatan pengawasan legislatif yaitu bentuk pemerintahan, tingkat pendapat per kapita, dan tingkat demokrasi.

Pelizzo dan Stapenhurst menyimpulkan parlemen pada negara berbentuk parlementer, berpendapatan per kapita yang tinggi, dan lebih demokratis, memiliki jumlah alat pengawasan yang banyak paling berpotensi melakukan pengawasan terhadap pemerintah dengan lebih baik. Lebih lanjut dinyatakan bahwa penggunaan interpelasi sebagai alat pengawasan paling sering dilakukan di negara-negara dengan pendapatan per kapita yang tinggi.¹²⁶ Sementara penggunaan komisi

¹²¹ John D. Lees dan Malcolm Shaw, *Committees in Legislatures: a Comparative Analysis*, (Durham: Duke University Press, 1979), hlm. 72.

¹²² Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*. Michigan Studies in Political Analysis, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991), hlm. 74.

¹²³ Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative... Op.Cit.*, hlm. 157.

¹²⁴ Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, "Tools for...*Loc.Cit.*

¹²⁵ Juga dapat dilihat pada: Rick Stapenhurst et. all. (eds), *Legislative.. Op.Cit.*, hlm. 14.

¹²⁶ Russo dan Wiberg menguji kekuatan prosedur bertanya, yang memungkinkan lembaga legislatif untuk berkonfrontasi dengan kementerian, dan sarana efektif untuk mengumpulkan informasi. Penelitian ini di antaranya menyimpulkan bahwa negara-negara yang pemerintahannya bersistem koalisi partai cenderung memiliki prosedur yang lebih lemah dibandingkan dengan negara yang bersistem partai tunggal. Lihat: Federico Russo dan Matti Wiberg. 2010. "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Step towards Comparison". *Journal of Political Science*, 16 (2): 215-232, 2010.

pengawasan dan kantor Ombudsman paling umum digunakan pada negara-negara berpendapatan menengah. Penulis menelusuri posisi Indonesia dalam penelitian Pelizzo dan Stapenhurst terhadap 83 negara tersebut, yang hasilnya dapat dilihat dalam penjabaran berikut:

Diukur dari kelengkapan alat pengawasan yang dimiliki DPR RI, didapati jumlahnya termasuk kategori terbanyak yakni tujuh jenis alat.¹²⁷ Alat pengawasan yang dimaksud yaitu:¹²⁸

1. Dengar pendapat di komisi;
2. Dengar pendapat di rapat pleno;
3. Komisi penyelidikan;
4. Tanya jawab (*questions*);
5. Waktu Bertanya (*question time*);
6. Interpelasi;
7. Ombudsman.

Seluruh alat pengawasan yang disebutkan dalam penelitian tersebut, dimiliki oleh DPR RI. Jumlah sebanyak tujuh alat pengawasan ini sama dimiliki oleh 19 (sembilan belas) negara lainnya yaitu: Austria, Belgia, Kosta Rika, Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Prancis, Gabon, Yunani, Hungaria, Jepang, Lituania, Madagaskar, Mali, Rumania, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Zambia.

Fakta menariknya, dari sembilan belas negara tersebut hanya empat negara yang pemerintahannya bersistem presidensial, yaitu Indonesia, Kosta Rika, Argentina dan Uruguay¹²⁹. Sementara Austria, Belgia Kroasia, Republik Ceko,

¹²⁷ Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, "Tools for .. *Op.Cit.*, hlm. 12. Juga dapat dilihat pada: Rick Stapenhurst et. all. (eds), *Legislative.... Loc.Cit.*

¹²⁸ Dengan catatan bahwa yang dimaksud dengan *question* dan *question time* termasuk dalam istilah rapat dengar pendapat/rapat dengar pendapat umum/rapat koordinasi. Komisi penyelidikan juga disamakan dengan panitia angket. Oleh karena itu Pelizzo dan Stapenhurst menyebut Indonesia memiliki 7 alat pengawasan lembaga legislatif.

¹²⁹ Berdasarkan penelitian Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, dan Lisa von Trapp tahun 2008, Indonesia merupakan 2 negara presidensial yang memiliki alat pengawasan DPR terlengkap bersama Kosta Rika. Lihat: Rick Stapenhurst, et. all. (eds), *Legislative Oversight and*

Estonia, Yunani, Hungaria, Jepang, Lituania, Spanyol, dan Swedia bersistem parlementer, yang artinya wajar memiliki banyak alat pengawasan yang dapat digunakan parlemennya. Adapun Perancis, Gabon, Madagaskar, Mali, dan Rumania bersistem pemerintahan semi presidensial.

Maka ditinjau dari ketersediaan alat yang dimilikinya untuk mengawasi pemerintah, DPR RI tergolong di atas negara dunia bersistem presidensial yang hanya memiliki rata-rata ketersediaan alat sebanyak 5,69 buah. Jumlah 7 (tujuh) alat yang dimiliki DPR bahkan di atas rata-rata jumlah alat pengawasan yang dimiliki parlemen di negara-negara parlementer yang hanya 6,35 buah. Tabel 2.1. di bawah ini menggambarkan jumlah alat yang dimiliki lembaga legislatif di 83 negara dunia¹³⁰ berdasarkan bentuk pemerintahannya sebagaimana dipaparkan Pelizzo dan Stapenhurst.

Tabel 2.1. Jumlah Alat Pengawasan Berdasarkan Bentuk Pemerintahan
(diolah dari Pelizzo dan Stapenhurst¹³¹)

		Jumlah alat pengawasan					
No.	Bentuk pemerintahan	4	5	6	7	Total	Rata-rata
1.	Presidensial	2	2	7	2	13	5,69
2.	Semi-Presidensial	3	3	3	5	14	5,71
3.	Parlementer	1	2	6	11	20	6,35
Total		6	7	16	18	47	

Budgeting: a World Perspective, (Washington DC: World Bank, 2008).; Update penelitian ini pada 2013 disebutkan DPR Uruguay dan DPR Argentina termasuk negara presidensial yang memiliki 7 alat pengawasan. Lihat: Riccardo Pelizzo, *Government Accountability... Loc.Cit.* Dapat diakses di www.works.bepress.com/riccardo_pelizzo/50. Lihat pula: Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, *Government Accountability and Legislative Oversight*, (New York: Routledge, 2014), hlm. 87.

¹³⁰ Dalam tabel yang dibuat Pelizzo dan Stapenhurst hanya ditampilkan 47 negara yang memiliki alat pengawasan lebih dari 4 (empat) buah.

¹³¹ Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, *Tools for.... Op.Cit.*, hlm. 12.

Selanjutnya studi Pelizzo dan Stapenhurst tersebut menyajikan kaitan antara ketersediaan alat pengawasan dengan pendapatan per kapita, disimpulkan bahwa ketersediaan jumlah alat pengawasan berbanding lurus dengan tingkat pendapatan per kapita negara-negara di dunia. Negara dengan pendapatan per kapita golongan menengah juga memiliki rata-rata di tengah dalam kepemilikan alat pengawasan.¹³²

Tabel 2.2. Jumlah Alat Pengawasan Berdasarkan Pendapatan Per Kapita, (diolah dari Pelizzo dan Stapenhurst¹³³)

		Jumlah alat pengawasan					
No.	Tingkat Pendapatan	4	5	6	7	Total	Rata-rata
1.	Rendah	4	4	7	3	18	5,50
2.	Menengah	1	2	5	8	16	6,25
3.	Tinggi	1	1	6	7	15	6,27
Total		6	7	18	18	49	

Indonesia dengan data pada *World Development Indicators* yang dipublikasikan *World Bank*¹³⁴ tergolong negara dengan pendapatan per kapita menengah (*middle-income*), masuk dalam rata-rata kepemilikan alat pengawasan dengan jumlah 6,25 buah. Faktanya, seperti yang disebutkan sebelumnya Indonesia memiliki 7 buah alat pengawasan yang berarti di atas rata-rata negara dengan pendapatan menengah. Dalam konteks ini tidak relevan mengaitkan ketersediaan

¹³² *Ibid.*, hlm.13.

¹³³ *Ibid.*, hlm. 14.

¹³⁴ Update terakhir pada tanggal 8 Agustus 2017 pada laman <http://data.worldbank.org/indikator/NY.GNP.PCAP.CD?location+ID> Indonesia berpendapatan per kapita pada 2016 tercatat US\$ 3,400, tergolong dalam middle-income. Diakses Oktober 2017.

alat pengawasan yang dimiliki DPR RI dengan faktor ekonomi berupa pendapatan per kapita.

Poin terakhir dalam studi Pelizzo dan Stapenhurst mengaitkan jumlah alat pengawasan yang dimiliki parlemen negara dengan level demokrasi di negara-negara dunia, disimpulkan ada keterkaitan yang berbanding lurus antara ketinggian level demokrasi dengan ketersediaan jumlah alat pengawasan. Disebutkan bahwa semakin tinggi level demokrasi suatu negara, maka makin banyak pula jumlah alat pengawasan yang dimiliki negara tersebut.

Namun pada akhir simpulan keterkaitan antara dua variabel ini (level demokrasi dan jumlah alat pengawasan), Pelizzo dan Stapenhurst tidak dapat memastikan variabel yang lebih mendahului. Apakah kekuatan pengawasan yang memengaruhi level demokrasi suatu negara, atau sebaliknya level demokrasi yang tinggilah yang menjadikan kekuatan pengawasan lembaga legislatif suatu negara meningkat.¹³⁵

Tabel 2.3.
Jumlah Alat Pengawasan Berdasarkan Level Negara Demokrasi,
(diolah dari Pelizzo dan Stapenhurst¹³⁶)

		Jumlah alat pengawasan					
No.	Level Negara Demokrasi	4	5	6	7	Total	Rata-rata
1.	Demokrasi	1	2	9	15	27	6,41
2.	Quasi Demokrasi	2	3	6	3	14	5,71
3.	Bukan Demokrasi	3	2	3	0	8	5,0
Total		6	7	18	18	49	

¹³⁵ Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, "Tools for.. *Ibid.*, hlm. 21.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

Dalam kasus faktual Indonesia relevansi variabel pendapatan per kapita dan level demokrasi dengan ketersediaan jumlah alat pengawasan dan kekuatan pengawasan DPR terhadap pemerintah perlu dipertanyakan. Ketersediaan alat pengawasan DPR dalam jumlah yang banyak cukup jauh untuk dikaitkan dengan jumlah pendapatan per kapita penduduk Indonesia. Demikian pula sulitnya mengaitkan antara level demokrasi Indonesia dengan kekuatan pengawasan DPR. Mana di antara kedua variabel ini yang mendahului, apakah dengan level demokrasi Indonesia yang belum bertingkat tinggi¹³⁷ menjadi sebab kekuatan pengawasan yang juga belum tergolong baik. Atau sebaliknya kekuatan pengawasan DPR terhadap pemerintah yang belum baiklah yang menjadikan level demokrasi Indonesia belum bertingkat tinggi. Dalam konteks ini, Pelizzo dan Stapenhurst pun, tidak dapat memastikan variabel mana yang mendahului lainnya, karena kedua variabel tersebut dapat secara dua arah untuk saling pengaruh.

Maka yang lebih tepat untuk menjawab dari mana asal alat pengawasan yang berjumlah banyak yang dimiliki fungsi pengawasan DPR tentulah berdasar sejarah ketatanegaraan Indonesia yang pernah berganti-ganti bentuk pemerintahan (presidensial dan parlementer). Juga dipengaruhi oleh tuntutan Reformasi dengan Perubahan UUD 1945 yang menghendaki DPR untuk lebih berdaya dalam konteks pengawasan terhadap pemerintah. Keberadaan Ombudsman di Indonesia (yang menjadi mitra DPR dalam pengawasan)¹³⁸ juga tidak lepas dari tuntutan Reformasi

¹³⁷ Pada *Democracy Index* yang dikeluarkan oleh Economist Intelligent Unit, Indonesia masih tergolong negara demokrasi yang cacat (*flawed democracies*) yaitu negara-negara di mana pemilihan umum dilaksanakan dengan adil dan bebas, kebebasan dasar sipil sudah dihormati, namun masih bermasalah (misalnya pelanggaran kebebasan media). Lihat: <http://country.eiu.com/Indonesia> dan https://en.wikipedia/wiki/Democracy_Index, diakses November 2017.

¹³⁸ Dalam Pasal 42 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disebutkan bahwa Ombudsman menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada DPR. Termasuk

yang menghendaki terwujudnya pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik (*clean and good governance*).

Studi Pelizzo dan Staphenurst di Tahun 2004 dan 2008 sebagaimana disebutkan di atas tentu telah menunjukkan bahwa Indonesia berada di atas rata-rata negara-negara terbanding dalam hal ketersediaan alat pengawasan lembaga legislatif. Jadi diukur dari variabel jenis pemerintahannya, tingkat demokrasi negara, dan tingkat pendapatan per kapita, Indonesia pun punya keunggulan. Apalagi ditambah dengan tersedianya lembaga eksternal DPR yang membantu memudahkan pengawasan DPR terhadap pemerintah.

Lembaga eksternal itu disebut Pelizzo dan Staphenurst sebagai *external oversight tools*, dan Indonesia juga telah memiliki tiga lembaga itu¹³⁹ bersama dengan Argentina, Benin, Kongo, Kosta Rika, Pantai Gading, Siprus, Djibouti, Georgia, Moldova, Namibia, Nikaragua, Paraguay, Filipina, Sri Lanka, Tajikistan, Tunisia, dan Uruguay (17 Negara)¹⁴⁰. Jadi bersama dengan DPR di 17 negara presidensial dunia, DPR RI memiliki tiga lembaga partner yang dibutuhkan agar fungsi pengawasannya lebih berdaya baik, yaitu BPK, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Ombudsman.

Jika sebelumnya Pelizzo dan Staphenurst menyatakan faktor ketersediaan alat pengawasan menentukan potensi pengawasan. Semakin banyak alat

dalam kondisi Ombudsman yang mengalami kendala dalam melaksanakan tugasnya dalam Pasal 38 ayat (4). Meski laporan yang disampaikan Ombudsman bukan merupakan bentuk pertanggungjawaban, namun dapat dijadikan bahan DPR untuk melakukan pengawasan dan mendorong kebijakan pemerintah (LNRI Tahun 2008 Nomor 139, TLNRI Nomor 4899).

¹³⁹ *Supreme Audit Institution*; BPK, *Anticorruption Agencies*; KPK, dan *Ombuds Office*; Komisi Ombudsman.

¹⁴⁰ Riccardo Pelizzo dan Rick Staphenurst, *Government... Op.Cit.*, hlm. 55. (Data dalam buku ini mencakup 120 Parlemen, bekerja sama dengan IPU).

pengawasan maka akan meningkatkan potensi pengawasan.¹⁴¹ Pada penelitian selanjutnya mereka menyatakan belum disepakati apa hubungan antara efektivitas pengawasan lembaga legislatif dengan ketersediaan alat-alat pengawasan, sebab hubungan yang terdeteksi di negara-negara tertentu tidak terdeteksi di negara lainnya.¹⁴² Lebih lanjut pada Tahun 2014 disimpulkan bahwa yang paling menentukan efektivitas penggunaan alat-alat pengawasan lembaga legislatif adalah *political will*.¹⁴³ Dikuatkan pula pada Tahun 2016 bahwa kepemilikan terhadap alat-alat dan kewenangan untuk melakukan pengawasan tidak berarti, jika tidak ada *political will* anggota legislatif (senator dan Anggota DPR) untuk menggunakan alat dan kewenangan tersebut dengan efektif.¹⁴⁴

Berangkat dari rangkaian penelitian Pelizzo dan Stapenhurst tersebut¹⁴⁵, maka penelitian tentang fungsi pengawasan lembaga legislatif dapat dibangun dengan melihat pula tingkat saling pengaruh antara ketersediaan alat pengawasan dan *political will*¹⁴⁶, karena berjalannya pengawasan badan legislatif terhadap pemerintah di masing-masing negara akan berbeda. Negara-negara dengan alat

¹⁴¹ Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, “Tools for.... *Op.Cit.*, hlm. 3.

¹⁴² Mengambil lokasi penelitian di Ghana, Pellizzo dan Stapenhurst mengambil kesimpulan umum tersebut. Lihat: Rick Stapenhurst dan Riccardo Pelizzo, “Improving Democracy and Accountability in Ghana: The Importance of Parliamentary Oversight Tools”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25 (2): 335-346, April 2012.

¹⁴³ Lihat: Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst. “Oversight Effectiveness and Political Will: Some Lessons from West Africa”, *the Journal of Legislative Studies*, 20 (2): 255-261, 2014, hlm. 255.

¹⁴⁴ Lihat: Rick Stapenhurst, et.all, “Legislative Oversight in Nigeria: an Empirical Review and Assesment, *The Journal of Legislatif Studies*”, 22: 1-29, 2016.

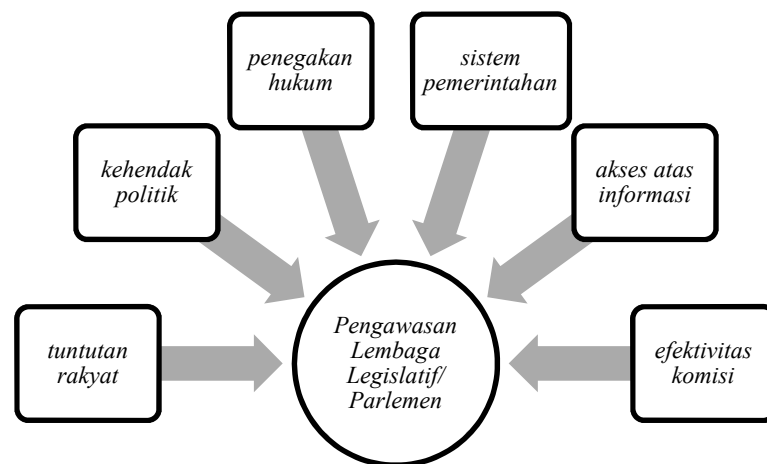
¹⁴⁵ Ditambah dengan beberapa penelitian pengembangannya. Lihat: **Rick Stapenhurst**, (2011) “Legislative Oversight and Curbing Corruption; Presidentialism and Parliamentarianism Revisited”, *Unpublished PhD thesis*. Canberra: Australian National University.; dan **Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst**, Vinod Sahgal, dan William Woodley, “What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis” *Politics & Policy*, 34 (4): 774-793, 2006.

¹⁴⁶ Sesuai pemahaman *political will* yang disebut Persson dan Sjöstedt sebagai faktor penting dalam proses pembangunan. Anna Persson dan Martin Sjöstedt, “Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?” *Perspectives on Politics* 10 (3): 617-632, 2012, hlm. 620-625.

pengawasannya banyak belum tentu berbanding lurus dengan kinerja pengawasannya yang bernilai baik. Karena itu pula, penelitian lintas negara bertema pengawasan lembaga legislatif mulai bergeser dari penilaian akan faktor-faktor materi, kepada faktor-faktor nonmateri.

Ragam kajian penelitian atas faktor yang memengaruhi pengawasan lembaga legislatif tersebut dapat digambarkan dalam Bagan 2.2. berikut.

Bagan 2.2. Faktor yang Memengaruhi Pengawasan Lembaga Legislatif/Parlemen



Penelitian-penelitian pendahuluan yang telah dilakukan oleh penulis juga menggambarkan keadaan dan faktor yang memengaruhi pengawasan lembaga legislatif, yaitu DPR RI seperti yang digambarkan dalam Bagan 2.2., sebagai berikut: Penelitian penulis Tahun 2015 dengan judul “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah”.¹⁴⁷ Pada penelitian tersebut penulis menyimpulkan bahwa arah politik

¹⁴⁷ Dipublikasikan dalam Zulkarnain Ridlwan, “Cita Demokrasi ..., *Loc.Cit.*

hukum pengaturan fungsi Pengawasan DPR telah sesuai dengan kehendak dan cita demokrasi pendiri bangsa. Namun demikian politik hukum ini belum didukung oleh desain kelembagaan yang ada sehingga belum dapat mendorong berjalannya praktik pengawasan DPR secara efektif.

Faktor perubahan pengaturan tentang fungsi pengawasan DPR penulis ajukan dihubungkan dengan kesiapan Indonesia menghadapi tantangan demokrasi dalam *Paper* “*Law Revision on Indonesian Parliament's Oversight Function: Facing the Challenges of Democracy*” (Tahun 2016)¹⁴⁸. Lalu penulis mengeksplorasi potensi penguatan sistem presidensial Indonesia melalui pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dengan menawarkan perbaikan aturannya penulis dalam *Paper* berjudul “*Strengthening the Presidential System through the Oversight Function of People's Representative Council: Indonesia's Case*”¹⁴⁹. Terakhir, dengan *paper* berjudul “*Regulate DPR's Committees: Making Indonesian Presidential System More Representative*”, penulis mendorong penataan fungsi pengawasan DPR dengan mengatur komposisi beban kerja Komisi DPR untuk menghadirkan pengawasan yang lebih baik.¹⁵⁰

Hasil penelitian pendahuluan tersebut menunjukkan kepada penulis bahwa arah penataan fungsi pengawasan DPR hendaknya ditujukan untuk mendukung terciptanya *checks and balances* antara DPR dengan Pemerintah. Telaah lebih

¹⁴⁸ *Paper*, dipresentasikan dalam 1st International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 13-14 Oktober 2016. Lihat: Zulkarnain Ridlwan dan Enny Nurbaningsih, “Law Revision on Indonesian Parliament's Oversight Function: Facing the Challenges of Democracy”, *KnE Social Sciences & Humanities*, 3 (5), 573-593, 2018.

¹⁴⁹ Zulkarnain Ridlwan dan Zainal A. Mochtar, “Strengthening the Presidential System through the Oversight Function of People's Representative Council: Indonesia's Case”, *Paper*, dipresentasikan dalam 2nd International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 27-28 September 2017.

¹⁵⁰ Zulkarnain Ridlwan dan Zainal A. Mochtar, “Regulate DPR's Committees: Making Indonesian Presidential System More Representative”, *Fiat Justisia*, Vol. 13, No. 2, April-Juni 2019.

dalam yang dimulai dengan penelusuran *original intent* UUD 1945 dan doktrin presidensial, diharapkan dapat menggambarkan sejauh mana konsensus UUD 1945 telah mengadopsi prinsip dasar presidensial dalam mengatur fungsi pengawasan DPR. Telaah ini hendaknya dapat memberi petunjuk mengatasi kelemahan pengaturan yang telah ada. Jika dimungkinkan, telaah ini sekaligus mengatasi kelemahan yang dimiliki sistem presidensial dalam keterbatasan interaksi pengawasan antara lembaga legislatif dengan eksekutif.

BAB III

***ORIGINAL INTENT* FUNGSI PENGAWASAN DPR DALAM UUD 1945**

Mengukur konsistensi pengaturan fungsi pengawasan dalam UU Susduk/ UU MD3 dengan *original intent* UUD 1945 mengharuskan elaborasi dalam tiga tahapan: *pertama*, menggambarkan bagaimana *original intent* fungsi pengawasan DPR dirumuskan pada pembentukan dan perubahan UUD 1945. *Kedua*, menjabarkan pengaturan fungsi pengawasan dari UU Susduk/ UU MD3. *Ketiga*, mengukur konsistensi pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3 dengan *original intent* tersebut.

3.1. Fungsi Pengawasan DPR dalam Perumusan UUD 1945

Guna mengelaborasi pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945, penulis memulai penelusuran dari *original intent* fungsi pengawasan DPR yang menjadi tujuan yang dimaksudkan para pendiri bangsa.

3.1.1. *Original Intent* Pengawasan DPR menurut Para Pendiri Bangsa

Maksud asli seluruh konsep bernegara Indonesia, tujuan dibentuknya alat-alat kelengkapan negara, termasuk maksud pembentukan lembaga-lembaga Negara Indonesia jamak diketahui dapat ditelusuri dari sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)¹⁵¹ dan Panitia Persiapan

¹⁵¹ Badan bentukan pemerintah pendudukan balatentara Jepang pada tanggal 1 Maret 1945. BPUPKI bersidang pada tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, hingga pada 22 Juni 1945 melalui Panitia Sembilan dirumuskan Piagam Jakarta sebagai cikal bakal Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kemudian dilanjutkan dengan persidangan pada 10-14 Juli 1945 yang merancang UUD. Meski kemudian ada versi lain yang menyatakan BPUPKI baru didirikan pada 29 April 1945

Kemerdekaan Indonesia (PPKI)¹⁵². Beberapa pokok bahasan dalam pelebagaan DPR dan fungsi yang melekat padanya sebagai lembaga perwakilan rakyat yaitu:

1. DPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dalam sistem konstitusional Indonesia.

Sebelum pelebagaan perjuangan kemerdekaan melalui BPUPKI dan PPKI, perdebatan perihal kedaulatan rakyat sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan. Fakta ini menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, terlihat dalam pergulatan gagasan kedaulatan rakyat yang terjadi sejak 1932-1934 melalui media yang dipimpin oleh Soekarno dan Hatta.¹⁵³

Gagasan kedaulatan rakyat ini menjadi salah satu fondasi penting dalam pembangunan institusi-institusi bernegara, termasuk fungsi-fungsi yang dilekatkan kepada institusi-institusi tersebut. Jadi embrio pemungisian DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dengan pengawasan sebagai salah satu fungsinya, telah menjadi bahan diskusi di masa pergerakan kemerdekaan Indonesia.

Pengungkapan gagasan demokrasi Indonesia dapat membantu memahami konsep kedaulatan rakyat yang nantinya ikut mewarnai konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah dengan rakyat di Indonesia. Konsep

dan diresmikan 28 Mei 1945. Lihat: RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 79.

¹⁵² Tugas BPUPKI dilanjutkan PPPKI yang dibentuk pada tanggal 7 Agustus 1945. PPKI bersidang tanggal 18 Agustus pasca Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (17 Agustus 1945), yang meresmikan UUD 1945 dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Lihat: *Ibid.*, hlm. 81. Pasca Proklamasi, PPKI menjalankan sementara fungsi lembaga-lembaga negara dalam hal representasi dan berkewenangan tertinggi. Maka notulensi sidang-sidang kedua lembaga (BPUPKI/PPKI) ini menjadi dokumen penelusuran maksud asli pengawasan DPR di Indonesia. Lihat pula: Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Edisi 3, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 46.

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan...Op.Cit.*, hlm. 2.

demokrasi sebagaimana Soekarno menyebut model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat esensinya dengan nilai bangsa.¹⁵⁴

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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

Dalam konsep Hatta, ciri demokrasi Indonesia itu berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.¹⁵⁷ Karena sejak awal Hatta berpendapat bahwa kemerdekaan bagi Indonesia harus menjamin partisipasi rakyat di dalam pemerintahan negerinya sendiri.¹⁵⁸ Pendapat Hatta ini sebelumnya juga telah disampaikan dalam perumusan Pancasila:

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

¹⁵⁴ Soekarno menekankan arah pembangunan badan perwakilan yang berorientasi pada keadilan sosial, bukan hanya demokrasi politik saja "...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, hlm. 10. Lihat: <https://www.library.ohio.edu/indopubs/1997/09/28/0027.html> disalin dari TP, *Lahirnya Pancasila*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Penerbit Guntur, 1949); Lihat pula: Mhd Halkis, *Konstelasi Politik Indonesia – Pancasila dalam Analisis Fenomenologi Hermeneutika*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2017), hlm. 235.

¹⁵⁵ 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. Lihat: www.kepustakaan-presiden.pnri.go.id/uploaded_files/per/speech/normal/soekarno12.pdf, diakses Juni 2017.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm.19.

¹⁵⁷ Lihat: Mohammad Hatta, "Kumpulan Karangan", dalam Zulfikri Suleman, *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 18.

¹⁵⁸ Mavis Rose, *Indonesia Merdeka: Biografi Politik Mohammad Hatta*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 110.

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...¹⁵⁹ Ditambahkannya, demokrasi Indonesia yang berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.¹⁶⁰

Pada Sidang Pertama 29 Mei 1945 dengan agenda pembahasan tentang Dasar Negara Indonesia, tercatat dalam Risalah Sidang BPUPKI, Muh. Yamin mengusulkan dasar negara salah satunya peri kerakyatan yang terdiri dari Permusyawaratan, Perwakilan dan Kebijaksanaan.¹⁶¹ Yamin juga menegaskan Negara Rakyat Indonesia menolak segala tata negara yang berdasar paham federalisme, feodalisme, monarki, liberalisme, autokrasi dan birokrasi, serta demokrasi barat.¹⁶² Dicatat pula dalam Risalah tersebut, yang dalam pandangan Soekarno (selaras dengan usul Yamin), syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.¹⁶³

Menyoroti letak kedaulatan itu, Soepomo menyatakan dalam sidang PPKI bahwa “Sistim pemerintahan yang diusulkan oleh Panitia ini menghendaki sistim *constitusioneel*, artinya bukan pemerintahan yang berdasar atas absolutisme tetapi

¹⁵⁹ Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan* (I), (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976), hlm. 117.

¹⁶⁰Lihat: Zulfikri Suleman, *Demokrasi... Op.Cit.*, hlm.191. Konkretnya, rapat/musyawarah dan mufakat melandasi pengembangan demokrasi dalam kehidupan politik, sedangkan tradisi tolong menolong melandasi pengembangan demokrasi dalam kehidupan ekonomi.

¹⁶¹ Menurut Yamin, perwakilan selain sebagai ikatan masyarakat di seluruh Indonesia, juga sebagai dasar abadi bagi tata negara. Saafroedin Bahar, dkk. (Penyunting), *Risalah...Op.Cit.*, hlm. 8-9, 19.

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 20-21. Yamin juga menyatakan bentuk negara kebangsaan yang berdasarkan nasionalisme baru, yang telah terputus dari nasionalisme Sriwijaya atau Majapahit. Lihat: Floriberta Aning S, *100 Tokoh yang Mengubah Indonesia: Biografi Singkat Seratus Tokoh yang Paling Berpengaruh dalam Sejarah Indonesia di Abad 20*, (Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2005), hlm. 143-144.

¹⁶³ Pandangan Soekarno ini disampaikan pada Sidang BPUPKI 31 Mei 1945 dengan agenda pembahasan tentang Dasar Negara Indonesia, Daerah Negara dan Kebangsaan Indonesia. Dengan tinjauan yang lebih umum Soepomo menyatakan pembangunan Negara Indonesia harus disesuaikan dengan struktur sosial (*sociale structuur*) masyarakat Indonesia,. Lihat: Saafroedin Bahar, dkk., *Risalah...Op.Cit.*, hlm. 34, 77.

yang berdasar konstitusi.”¹⁶⁴ Menghadapkan istilah “sistim *constitutioneel*” dengan istilah “absolutisme” menandakan bahwa yang dimaksud Soepomo adalah sistem pemerintahan yang berdasar pada konstitusi. Jadi pelaksanaan pemerintahan, juga pengawasan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan UUD.

Berdasarkan gagasan yang mengemuka di atas, maka diketahui kedaulatan rakyat Indonesia diletakkan pada konstitusi, yang dalam praktiknya terejawantah dalam pelaksanaan wewenang lembaga yang merepresentasikan istilah “permusyawaratan, perwakilan”. Dalam hal ini, tidak lain yang dimaksud adalah MPR sebagai lembaga permusyawaratan, dan DPR sebagai lembaga perwakilan.

Merujuk pelembagaan kedaulatan rakyat yang demikian itu, maka kedudukan DPR sebagai pengemban daulat perwakilan rakyat terlihat secara terang disematkan sejak perumusan naskah awal UUD 1945. Artinya kewenangan dan fungsi untuk mengawasi pemerintah merupakan bagian yang inheren dalam pengembanan daulat rakyat. Maka pada saat DPR sedang menjalankan fungsi pengawasannya, maka pada saat itu pula DPR sedang menjalankan daulat rakyat untuk mengawasi.

2. Sistem Presidensial sebagai Wadah Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR atas Pemerintah

A.B. Kusuma mencatat, pada pembahasan Rancangan UUD 1945, Soepomo mengemukakan bahwa panitia perancang UUD tidak menghendaki sistem parlementer, oleh karena sistem parlementer itu penjelmaan dari aliran pikiran

¹⁶⁴ A. T. Soegito, *Prof. Mr. Dr. R. Supomo*, (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan – Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1979/ 1980), hlm, 72.

demokrasi liberal sebagai penjelmaan paham individualisme.¹⁶⁵ Selengkapnya

Soepomo, menurut A. T. Soegito, menyatakan:

Sistim pemerintahan negara yang memberikan aksen tentang kekuasaan negara pada pemerintah, terutama kepada Kepala Negara, barangkali dalam bahasa asing dapat dikatakan sebagai “*concentration of responsibility and power government*”. Panitia menolak sistim parlementarisme, oleh karena sistim parlementarisme itu memang penjelmaan dari pada sistem liberal demokrasi yang kita tolak. ... bahwa sistim parlementer demokrasi itu sebagai penjelmaan paham individualisme memang adalah sistim yang menyebabkan kemerdekaan dunia, menyebabkan imperialisme, dan perangnya segala manusia dengan manusia. Oleh karena itu panitia menolak sistim itu dan menurut pendapat saya... kita harus menolak sistim parlementer-*stelsel*. Dengan lain perkataan, kedudukan menteri-menteri dan juga Kepala Negara tidak tergantung dari pada suara kepercayaan (*vertrouwensvotum*) dari dewan rakyat. ...menurut sistim parlementarisme, jikalau Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan tidak percaya lagi (*motie ban wantrouwen*) kepada kementerian-kementerian itu jatuh. Itulah pokok parlementer *stelsel* dan itulah yang kita tolak.¹⁶⁶

Secara lebih eksplisit tentang sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD

1945 dikemukakan Soepomo dengan pernyataannya:

...memajukan hal-hal tentang tanggung jawab ...oleh karena dalam susunan negara pun harus ada sistim, janganlah kita tidak memakai sistim atau memakai sistim yang tidak teratur yang bukan sistim. ... maka di negara Barat ada sistim yang dinamakan Presiden-sistim, yaitu sistim yang dipakai di Amerika dan juga di Pilipina, karena Pilipina sekarang memakai sistim Amerika; dan sistim Amerika dipakai pula oleh banyak negeri-negeri di Amerika Selatan. Lagi pula ada sistim Kabinet, yaitu yang dipakai di Inggris dan Perancis. Menurut Presiden-sistim seperti di Amerika dan Pilipina Menteri-menteri diangkat dan dilepas oleh Presiden dan menjadi pembantu belaka daripada Presiden..¹⁶⁷

¹⁶⁵ Paham individualisme ini menurut Soepomo, menyebabkan imperialisme dan peperangan antara segala manusia. Dengan menerima dasar kekeluargaan sebagai dasar negara, kita harus menolak sistem parlementer. Kedudukan Presiden dan menteri-menteri negara tidak tergantung dari pada keputusan DPR yang mengenai kepercayaan (*vertrouwensvotum*). Menurut sistem parlementer, jika DPR menyatakan tidak percaya (mosi *van wantrouwen*) kepada Kementerian, maka Kementerian itu musti jatuh. Itulah pokok “parlementer stelsel” dan itulah yang kami tolak. (Pandangan Soepomo pada Sidang BPUPKI 15 Juli 1945). Lihat: RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya...*, hlm. 365; Lihat pula: Saafroedin Bahar, dkk., *Risalah..Op.Cit.*, hlm. 274.

¹⁶⁶ A. T. Soegito, *Prof. Mr. Dr. R. Supomo*, (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan – Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1979/ 1980), hlm. 72.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Catatan berbeda disimpulkan A.B. Kusuma, bahwa Soepomo dengan tegas menyatakan bahwa kita menganut sistem pemerintahan sendiri, bukan sistem presidensial seperti di Amerika atau sistem parlementer seperti di Inggris.¹⁶⁸

Penulis lebih sepakat dalam hal ini, dengan makna yang dapat disimpulkan dari pernyataan Soepomo di atas, bahwa yang dimaksud dengan sistim-presiden yang dianut UUD 1945 adalah sistem presidensial. Meskipun Soepomo tidak secara lugas memberi nama atas sistem yang dimaksud, namun mencermati lokus berlakunya sistem yang berada di Amerika juga di Filipina, dan banyak negara di Amerika Selatan, tidak lain sistem tersebut adalah sistem presidensial. Hal ini ditegaskan sebagai bandingan “sistem Amerika, Pilipina, dan Negara di Amerika Selatan” tersebut, Soepomo menyatakan “Lagi pula ada sistim Kabinet, yaitu yang dipakai di Inggris dan Perancis”.

Jadi sistem presidensial dipilih sebagai bentuk ketidaksetujuan atas demokrasi liberal yang bersifat individualis yang dikandung dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensial pula fungsi pengawasan DPR atas Pemerintah diatur dan dijalankan. Maka setiap upaya penerusan ide pelebagaan fungsi pengawasan dalam sistem presidensial Indonesia, adalah salah jika mengarahkannya pada “rasa” parlementer yang tidak disukai dan dihindari pendiri bangsa.

¹⁶⁸ Lihat: RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya....Op.Cit.*, hlm. 57. Lihat pula: Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid I*, (Jakarta: Prapantja, 1959), hlm. 339.

3. Pertanggungjawaban Pemerintahan

Meski sudah dinyatakan oleh Soepomo bahwa sistem yang dianut adalah sistem presidensial, yang artinya pertanggungjawaban pemerintahan bukan kepada parlemen melainkan langsung kepada rakyat, namun silang pendapat mengenai hal ini tetap mengemuka. Soepomo seperti telah disebutkan di atas, telah menyatakan: “Menurut Presiden-sistim seperti di Amerika dan Pilipina Menteri-menteri diangkat dan dilepas oleh Presiden dan menjadi pembantu belaka daripada Presiden..”

Mendukung pernyataan itu, Soepomo menyatakan dalam Sidang Pertama PPKI (18 Agustus 1945) dengan agenda acara Pembicaraan tentang Susunan Pemerintahan, bahwa “Menteri Negara hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat tetapi Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹⁶⁹

Pendapat berbeda disebut M. Yamin berasal dari Mohammad Hatta. Menyoroti makna pertanggungjawaban pemerintah dalam kaitannya dengan penjelasan Soepomo (bahwa Rancangan UUD tidak mengakui pertanggungjawaban tingkat menteri), Yamin mengutip bahwa Hatta menyatakan:

...menurut rancangan undang-undang dasar, MPR dan DPR langsung dipilih oleh rakyat, sedangkan presiden dipilih MPR. Dan, karena kabinet maupun DPR merupakan badan-badan legislatif, para menteri seharusnya bertanggung jawab pada DPR. Di samping itu, pertanggungjawaban merupakan unsur yang penting dalam pergerakan kemerdekaan Indonesia dan juga dalam struktur negara kita. Ini menjamin bahwa para kepala departemen benar-benar menjadi pemimpin rakyat. Kalau tidak ada pertanggungjawaban, mental bawahan pemerintah perlahan-perlahan akan merasuk ke seluruh tingkatan administrasi negara. Pertanggungjawaban kepada rakyat ini lebih penting lagi kalau dilihat kenyataan bahwa tidak ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif seperti yang ada dalam sistem Amerika.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Lihat: Saafroedin Bahar, dkk. (Penyunting), *Risalah...Op.Cit.*, hlm. 425.

¹⁷⁰ Muhammad Yamin, *Naskah....Op.Cit.*, hlm. 360-361.

Jadi menurut Hatta, pertanggungjawaban menteri kepada DPR merupakan hal yang penting, untuk memastikan kepala departemen (menteri) menjadi pemimpin rakyat. Dari pernyataan Hatta itu juga diketahui alasan pertanggungjawaban menteri kepada DPR karena dalam konsep pemisahan kekuasaan di Indonesia, tidak seperti terpisahnya eksekutif dan legislatif di Amerika.

Sebagai imbalan dari ketidakmampuan DPR memberhentikan menteri, ide Soepomo menjadikan *publieke opinie* (opini publik) yang datang dari DPR dan Pers sebagai pertimbangan yang diperhatikan. Selengkapnya Soepomo menyatakan:

Akan tetapi, jikalau memang betul-betul ada *publieke opinie* yang terdengar dari Dewan Perwakilan Rakyat dan juga terdengar dari Pers, surat kabar, bahwa seorang Menteri atau suatu Kementerian tidak disukai oleh umum, Menteri, orangnya yang menjadi Menteri, pun harus kita anggap bijaksana dan mengerti tempatnya; dengan sendirinya Kepala Negara akan mengambil konsekuensi; Kepala Negara yang berhak mengangkat Menteri, dengan sendirinya mengambil konsekuensi dari segala aliran-aliran yang ada di dalam masyarakat. kita harus percaya kepada kebijaksanaan Kepala Negara.¹⁷¹

Pada kesempatan bicara selanjutnya Supomo mengulangi dengan kalimat yang berbeda, namun dengan substansi yang mirip:

Akan tetapi jika umpamanya terjadi bahwa menteri tidak disukai oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun tidak dengan votum atau mosi tidak percaya, dalam kejadian demikian ahli negara yang bijaksana tentu harus mengerti sikap mana harus dijalankan. Dan kalau perlu tentu Menteri sendiri minta akan meletakkan jabatannya, harus mempunyai perasaan tanggung jawab, perasaan harga diri bagi diri sendiri yang mempunyai *political feeling* tentang hal ini jadi haruslah kita percaya kepada kebijaksanaan para ahli negara yang nanti ditempatkan dalam pemerintahan pusat.¹⁷²

Dalam hal ini Soepomo menyadarkan pada kesadaran pribadi Menteri untuk berhenti dari jabatannya atau juga pada Kepala Negara untuk memberhentikan

¹⁷¹ Saafroedin Bahar, dkk. (Penyunting), *Risalah...*, hlm, 304.

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 328. Juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya... Op.Cit.*, hlm. 407.

menteri yang tidak disukai publik. Kesadaran Menteri untuk meletakkan jabatannya itu akan secara sukarela dilakukan, karena Menteri merupakan ahli negara, yang karena itu memiliki rasa tanggung jawab, harga diri, dan *political feeling*.

Berdasar pada pergulatan pemikiran pendiri bangsa tersebut, distribusi kekuasaan Negara Indonesia dalam UUD 1945 disusun tidak berdasarkan konsep *trias politica*. Selain MPR (Pasal 2 dan Pasal 3) sebagai lembaga negara tertinggi, bentuk lembaga negara yang tergambar di dalam UUD 1945 terbagi atas beberapa lembaga yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15);
- b. Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16);
- c. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 sampai dengan Pasal 22);
- d. Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 ayat (5));
- e. Mahkamah Agung (Pasal 24).

Jika ditilik dari Pembukaan UUD 1945, Negara Indonesia yang baru berdiri, di dorong para pendiri bangsa dalam konstitusinya untuk membentuk pemerintahan dengan rumusan: "...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...". Adapun detail sistem pemerintahan negara yang dimaksud tergambar dalam beberapa prinsip dasar sebagaimana tercantum di dalam Penjelasan UUD 1945. Pada Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara, selain terkait konsep Negara Hukum dan Sistem Konstitusional, juga dijelaskan kedudukan MPR, DPR, dan Presiden yang melandasi hubungan ketiga lembaga ini dalam hal pengawasan yaitu:

- a. Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*diegesamte Staatsgewalt liegt alleon beide Majelis*).
Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan, bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan undang-undang dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).
Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.
- b. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis.
Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
Di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk untuk membentuk UU (*Gesetz gebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Negara (“*Staatsbegroting*”). Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.
- d. Menteri Negara ialah pembantu Presiden.
Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.
- e. Kekuasaan Kepala Negara terbatas.
Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “diktator” artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan, bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat kuat.
Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem *parlementair*). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden

sungguh melanggar haluan Negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Rumusan UUD 1945 dengan Penjelasannya itu mendudukan DPR sebagai pengawas Presiden, menjadi bagian dari MPR. MPR yang memberi mandat kepresidenan, dan menarik mandat tersebut jika DPR menganggap adanya pelanggaran Presiden atas GBHN. Konsep pelebagaan MPR yang demikian itu sebagai kekhasan rumusan Pendiri Bangsa Indonesia, yang menurut David Bouchier, konsep *popular will* di Indonesia yang tidak terlembagakan laiknya pandangan mayoritas dalam parlemen negara liberal, tidak juga seperti pandangan minoritas (sebagai wujud kolektivitas) dalam parlemen negara komunis.¹⁷³

Penjelasan UUD 1945 rumusan pendiri bangsa itu juga menegaskan bahwa Presiden dan para menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR. Namun dikarenakan kedudukan DPR sebagai bagian dari MPR, fungsi pengawasan diberikan kepada DPR, seperti disebutkan di atas: “...anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden...”.

Selain yang telah disebutkan di atas, juga dijelaskan terkait kelembagaan DPR dalam Penjelasan Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23, bahwa “Dewan ini mempunyai juga hak *begrooting* Pasal 23. Dengan ini, Dewan

¹⁷³ Oleh karena kedudukan yang tinggi itu, suara MPR mewakili kehendak seluruh rakyat yang keputusannya sangat mengikat dan tidak dapat disanggah. Lihat: David Bouchier, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*, (London dan New York: Routledge, 2015), hlm 143.

Perwakilan Rakyat mengontrol pemerintah”.¹⁷⁴ Suatu hak yang menjadikan DPR sebagai penentu persetujuan anggaran yang diusulkan pemerintah, seperti yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 “Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”.¹⁷⁵

Dengan demikian, *original intent* pengawasan DPR terhadap Pemerintah yang dirumuskan pendiri bangsa mengandung beberapa konsep pokok yaitu:

1. Pengawasan DPR dijalankan dalam sistem presidensial berlandaskan prinsip negara konstitusional;
2. Wewenang DPR untuk mengawasi merupakan wujud daulat rakyat;
3. Pemerintah (termasuk Menteri) tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan
4. DPR mengontrol pemerintah dengan hak *begrooting*.

Dengan adanya hak *begrooting* dalam hubungan pengawasan yang dilaksanakan DPR, Pendiri Bangsa telah mendudukan DPR dalam posisi yang lebih dekat dengan konsep *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif di Amerika. Seperti konsep *check* di Amerika yang digambarkan oleh Laurence Claus dengan merujuk pada pengaturannya dalam Konstitusi Amerika: “*The executive power of the President was checked by Congress’s control of the*

¹⁷⁴ Penjelasan Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah.

¹⁷⁵ Mengacu pada hak *begrooting* itu, DPR kemudian diberi fungsi anggaran.

public purse..”.¹⁷⁶ Jadi kekuasaan eksekutif dari Presiden Amerika diawasi dengan kontrol Kongres Amerika atas dana publik.¹⁷⁷

3.1.2. *Original intent* Pengawasan DPR menurut MPR (Tahun 1999-2002)

Menurut dokumen naskah komprehensif Perubahan UUD 1945, mengetahui asal-usul lahirnya sebuah pasal perubahan adalah sangat penting untuk memahami UUD 1945 terutama dari sisi *original intent* (maksud dan tujuan) dari para perumus Perubahan UUD 1945.¹⁷⁸ Penelusuran ini dilakukan atas berbagai sisi perdebatan serta pandangan yang berkembang saat Perubahan UUD 1945 dilakukan, dengan memfokuskan perhatian pada tema pengawasan DPR.

Lebih dulu harus digarisbawahi, proses Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945 berlandaskan pada lima kesepakatan dasar MPR yaitu:¹⁷⁹

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

¹⁷⁶ Selengkapnya dinyatakan “*The executive power of the President was checked by Congress’s control of the public purse and Congress’s power to impeach and convict him and his officers of ‘high Crimes and Misdemeanors’* Laurence Claus, “Montesquieu’s Mistakes and the True Meaning of Separation”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No. 3 (2005), 419-451, hlm. 428.;

¹⁷⁷ Lihat pula: Konstitusi Amerika *Article I, Section 8, clause 1 dan 2, Section 9 clause 7*, serta *Article I, Section 2, clause 5; Section 3 clause 6; Article II Section 4*. Kuasa anggaran ini bersanding bersama kekuasaan Kongres untuk mendakwa (*impeach*) dan menghukum Presiden, menjadi alat pengawasan legislatif atas pemerintah di Amerika.

¹⁷⁸ Lihat: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1.

¹⁷⁹ Risalah rapat PAH III Tahun 1999 dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 85. Juga dalam Tim Penyusun Revisi, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945*, Buku IV Jilid 10, Edisi Rrevisi, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm. 458.

3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
5. Perubahan dengan cara *adendum*.

Selain itu, juga disepakati pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas berdasarkan prinsip *checks and balances*. Kesepakatan-kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung.¹⁸⁰ Perubahan Pertama Tahun 1999, fokus pada pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi).¹⁸¹

Kesepakatan MPR untuk “mempertegas sistem pemerintahan presidensial” menjadi pijakan tegas dalam memandu perubahan pengaturan terkait fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945. Beberapa pokok pikiran yang mengemuka dalam diskusi¹⁸² Perubahan UUD 1945 yang terkait dengan fungsi pengawasan DPR mencakup hal-hal berikut:

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 4. Perubahan besar naskah UUD 1945 semula terdiri atas 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, dan 4 pasal Aturan Peralihan serta 2 ayat Aturan Tambahan. Kemudian setelah perubahan, UUD 1945 terdiri atas 21 bab, 73 pasal, dan 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan serta 2 pasal Aturan Tambahan.

¹⁸¹ Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku X*, Edisi Revisi, hlm. 4-5.

¹⁸² Guna mendapatkan masukan dalam perumusan Perubahan UUD 1945, Panitia *Ad Hoc* (PAH) BP MPR mengundang para ahli dalam rapat-rapat PAH. Beberapa nama yang disebutkan tanpa keterangan asal fraksinya di MPR menandakan yang bersangkutan merupakan undangan yang dimintakan masukannya sebagai ahli maupun praktisi.

1. Kedudukan Pengawasan DPR, Hubungannya antarlembaga Negara dan dengan Rakyat.

Mengenai sistem pengorganisasian negara, A.S.S. Tambunan menyebut bahwa UUD 1945 hendaknya menganut sistem manajemen modern yang menekankan pada pengawasan yang khas, dilakukan oleh DPR, DPA, BPK, MA, dan rakyat, sebagaimana dinyatakannya:¹⁸³

Mengenai sistem pengorganisasian negara, pengorganisasian negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 didasarkan sistem manajemen modern dengan tekanan pada pengawasan. Sistem pengawasan ini bersifat khas karena Presiden mempunyai empat kedudukan maka kekuasaannya sangat besar. Untuk pengamalannya maka pelaksanaan kekuasaannya harus berdasarkan UU dan peraturan pelaksanaannya. Pengawasan dilakukan oleh DPR, DPA, BPK, Mahkamah Agung di bidang masing-masing dengan rakyat sendiri.

Ada dua jenis pengawasan. Yaitu pengawasan politis atau umum yang dilakukan oleh DPR dan rakyat. Dan pengawasan bersifat teknis yaitu yang dilakukan oleh DPA, BPK, dan Mahkamah Agung. Dengan sistem pengawasan ini kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden dapat ditekan sampai tingkat seminimal mungkin.

Ahli lainnya, Afan Gaffar, memberi masukan tentang hubungan antara legislatif dan eksekutif hendaknya saling kontrol dan keseimbangan diatur dengan jelas-jelas diwujudkan di dalam konstitusi.¹⁸⁴ Masih dalam konteks hubungan antarlembaga negara dalam fungsi pengawasan DPR, Samsi Husairi mengusulkan Pasal 16 Ayat (3) yang isinya:¹⁸⁵ "Setiap usul DPA kepada Pemerintah disampaikan

¹⁸³ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 261.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 332.

¹⁸⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 265-266.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 336-337.

¹⁸⁵ Mewakili penyampaian masukan dari Universitas Jember sebagaimana dipaparkan dalam Rapat PAH I BP MPR 2000 Ke-20, Kamis, 24 Februari 2000. Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 412-413.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 355.

pula kepada DPR.” Ini tujuannya adalah DPR sebagai lembaga atau mempunyai fungsi kontrol jadi bisa mengingatkan apabila di dalam hal ini ada usulan-usulan yang tidak cepat dilaksanakan atau disampaikan.

Mewakili F-PDKB Gregorius Seto Harianto menyatakan,¹⁸⁶ hasil pemeriksaan BPK wajib diberitahukan segera kepada DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan terhadap Pemerintah dan bahan pertimbangan dalam penyusunan Rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

Untuk membangun keterhubungan pengawasan DPR dengan rakyat, Emmy Hafild mengusulkan agar memasukkan hak atas informasi ke dalam rumpun pasal-pasal tentang hak asasi manusia di dalam UUD 1945.¹⁸⁷ Dengan demikian kontrol yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara itu, tidak hanya terbatas pada representasi atau wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilannya, melainkan juga bisa diawasi secara langsung oleh rakyat dengan hak atas informasi itu.

Jadi diskusi mengenai hubungan DPR dengan lembaga negara lainnya dan rakyat yang diwakilinya, dilingkupi pada upaya perumusan hubungan yang saling melengkapi. DPR menjalankan pengawasannya bersama rakyat, dan lembaga negara lain, diantaranya BPK dan MA dilakukan pada tataran pengawasan yang lebih teknis.

¹⁸⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah... Buku Satu, hlm. 108-109.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 124-132.; Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 278-279.;

¹⁸⁷ Emmy Hafild merupakan perwakilan dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Dengan merujuk pada pengalaman Amerika yang mencantumkan hak atas informasi sehingga menjadikan setiap warga negara Amerika berhak mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan kekuasaan negara, dan segala apa-apa yang melibatkan melibatkan sektor publik (*public sector*). Sekretariat Jenderal MPR MPR RI, Risalah... Buku Tiga, hlm. 109-110.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 427.

2. Kedaulatan DPR untuk Mengawasi Pemerintahan

Pada pembahasa Perubahan UUD 1945 mengalir usulan penguatan fungsi pengawasan DPR. Usulan ini diantaranya datang dari lembaga kemasyarakatan, misalnya dalam Rapat PAH I BP MPR ke-26 yang dilaksanakan pada 3 Maret 2000 dengan agenda Dengar Pendapat Umum dengan Paguyuban Warga Tionghoa dan Kongres Wanita Indonesia. Pokok pandangan yang disampaikan kala itu menggarisbawahi, bahwa tidak diberinya kedaulatan rakyat kepada DPR, menjadikan yang berfungsi hanya MPR, maka kedaulatan kepada DPR perlu dirumuskan, sehingga DPR menjalankan kedaulatan rakyat dalam hal pengawasan.¹⁸⁸

Universitas Jember yang diwakili oleh Suharsono dan PBNU yang disampaikan Ahmad Bagdja memiliki kesamaan masukan untuk mengubah rumusan pelaksanaan kedaulatan rakyat dengan kata ‘sepenuhnya’ oleh MPR.¹⁸⁹ Menurut Suharsono dan Ahmad Bagja, rumusan ini menjadikan seolah rakyat itu tidak punya apa-apa lagi, sudah habis dilaksanakan sepenuhnya, padahal MPR tidak punya kuasa untuk mengawasi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tim Ahli melalui Maswadi Rauf berpendapat tentang hubungan DPR, DPD, dan MPR dalam pengawasan pada Rapat PAH I BP MPR ke-21 yang dilaksanakan pada 10 Juli 2001:¹⁹⁰

¹⁸⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Dua*, hlm. 199.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 913.

¹⁸⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah...*, *Buku Dua*, hlm. 426-427.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku II*, Edisi Revisi, hlm. 292-293.

¹⁹⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2002 *Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2009), hlm. 791.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1331-1332.

...mengenai kedudukan MPR, ...bahwa MPR itu tidak lagi menonjol peranannya di masa yang akan datang. Karena yang lebih banyak berperan adalah DPR dan DPD. Oleh karena itu, kami menyebutkan bahwa MPR itu hanyalah sebuah *joint session* dari kedua badan tersebut. Memang, ini adalah salah satu dari konsekuensi pemilihan secara langsung Presiden, sehingga peran MPR itu tidak lagi terlalu besar. Memang ada *impeachment*, akan tetapi pengawasan terhadap Presiden yang dipilih secara langsung itu jauh lebih sedikit, sangat berkurang, dibandingkan dengan apabila Presiden diangkat oleh MPR.

Masukan para ahli dalam perumusan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) seputar usul pelaksana kedaulatan yang sebelumnya tersentral pada MPR, menjadi tersebar pada seluruh lembaga negara. Khusus mengenai kedaulatan rakyat dalam konteks pengawasan pelaksanaan pemerintahan diampu fungsinya oleh DPR. Dengan adanya pengawasan DPR tersebut kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden dapat ditekan sampai tingkat seminimal mungkin. Dengan fungsi pengawasan pula DPR mengingatkan pemerintah untuk melaksanakan usulan rakyat. Meski demikian, adanya pengawasan DPR tidak lantas menutup pengawasan langsung yang dilakukan oleh rakyat dengan mengajukan hak atas informasi.

Merujuk pada masukan para ahli tersebut, pembicaraan dilakukan panitia *ad hoc* juga antar fraksi MPR. Pada Rapat Lobi PAH III BP MPR RI, 12 Oktober 1999, Valina Singka Subekti dari F-UG menegaskan keterkaitan peran DPR dengan kedaulatan rakyat:¹⁹¹

...selain DPR itu mempunyai kewenangan untuk membuat UU sebetulnya ada fungsi lain yang lebih penting juga, yaitu fungsi perwakilan dan pengawasan, dan memang *kan domeinnya* tidak harus di fungsi perundang-undangan itu, justru fungsi perwakilan dan pengawasan, di situlah ...fungsi

¹⁹¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat ke-2 Badan Pekerja MPR*, 6 Oktober 1999, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 510.; Lihat pula: Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Satu*, hlm. 140-141.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah..., Buku II*, Edisi Revisi, hlm. 272.

hakiki dari seorang Anggota DPR. Oleh karena dia dipilih oleh rakyat secara langsung dalam pemilu jadi dia pelaksana kedaulatan rakyat.

F-PG melalui juru bicaranya, Evita Asmalda, menjelaskan bahwa sistem kekuasaan negara yang tersusun dalam UUD 1945 terlampau besar memberi kekuasaan kepada Presiden, sementara fungsi pengawasan dan legislasi yang dimiliki DPR masih terlalu lemah.¹⁹² Agun Gunandjar Sudarsa (F-PG) juga menyampaikan beberapa pokok pikiran di antaranya peningkatan peranan DPR, agar sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi APBN.¹⁹³

F-PDKB yang diwakili Gregorius Seto Harianto mengusulkan agar dilakukan pembahasan mengenai tugas, wewenang, dan fungsi lembaga-lembaga negara, adapun bagi kelembagaan DPR, dikemukakannya:¹⁹⁴

Untuk lebih memposisikan peranan DPR, sebagai perwakilan yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat perlu dirumuskan pasal-pasal yang secara tegas mengatur pelaksanaan fungsi pengawasan dan legislatif. Juga diusulkan hak-hak yang melekat pada fungsi tersebut yaitu hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, hak inisiatif, hak anggaran, hak amandemen, hak ratifikasi, hak interpelasi, hak angket, dan hak mengajukan usul sesuatu jabatan.

Lebih lanjut hubungannya dengan lembaga negara yang lain dalam menjalankan fungsi pengawasan DPR, hasil pemeriksaan BPK wajib diberitahukan segera kepada DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan terhadap Pemerintah dan bahan pertimbangan dalam penyusunan Rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

¹⁹² Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Tahun Sidang 1999, hlm. 822-823.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 185.

¹⁹³ Dikemukakan pada Rapat PAH I ke-3 pada 6 Desember 1999. Lihat: *Ibid.*, hlm. 246-247.

¹⁹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah... Buku Satu, hlm. 108-109.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 124-132.; Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 278-279.;

F-UG melalui juru bicaranya Valina Singka Subekti juga mengusulkan pembahasan mengenai pembagian kekuasaan, susunan, dan kedudukan lembaga-lembaga negara, hendaknya diatur.¹⁹⁵

Pembagian kekuasaan yang jelas di antara tiga cabang kekuasaan yang disebutkan dalam *trias politica* yaitu: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif berdasarkan prinsip “*checks and balances*”. Perlu diberikan pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas dari Presiden/eksekutif sehingga Presiden/eksekutif tidak sewenang-wenang. Selanjutnya, perlu ada kejelasan peran dan fungsi DPR dalam hal fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan kekuasaan pemerintahan dan fungsi perwakilan rakyat. Sehingga DPR atau legislatif dapat benar-benar melaksanakan fungsinya sebagai pengemban kedaulatan rakyat.

Dengan bahasa yang lebih umum, F-Reformasi melalui juru bicaranya, Zirlyrosa Jamil, memberikan pendapat bahwa di antara Perubahan UUD 1945 yang dihasilkan hendaknya betul-betul mencerminkan demokrasi sejati yang mengandung prinsip saling kontrol.¹⁹⁶ Demikian pula di antara hal yang disampaikan F-KKI dengan juru bicara Budi Baldus Waromi bahwa Perubahan UUD 1945 dirancang menuju keseimbangan interaksi antara eksekutif dan legislatif sesuai dengan sistem demokrasi. Hingga tidak terulang kondisi badan legislatif tidak dapat berfungsi dalam melakukan kontrol.¹⁹⁷

3. Pengaturan Hak-Hak yang Melekat pada Fungsi Pengawasan

Mengenai usulan wewenang DPR, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB berpendapat¹⁹⁸ pada perumusan Pasal 23, hak DPR adalah mengadakan

¹⁹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Buku Tiga, hlm. 140-141.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 288-289.

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 826.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 188.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 826-827.

¹⁹⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 219-220.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 702.

penyelidikan, meminta penjelasan dan menindaklanjuti hasil temuan dari lembaga tinggi negara yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang, menetapkan APBN, dan melakukan pengawasan.

Frans F. H. Matrutty dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya mengenai wewenang DPR,¹⁹⁹ hendaknya DPR berhak bertanya artinya interpelasi, berhak mengajukan penyelidikan, angket dan amandemen terhadap UU, ini dalam rangka kontrol legislatif terhadap eksekutif.

Valina Singka Subekti (F-UG) menyampaikan pandangan Fraksinya, dengan menyatakan: “di dalam melaksanakan fungsi pengawasannya DPR bertugas mengadakan pengawasan terhadap Presiden di dalam melakukan kewajibannya.”²⁰⁰ Lalu “Jika DPR menganggap Presiden telah melanggar haluan Negara maka DPR dapat mengirimkan memorandum untuk meminta pertanggungjawaban Presiden melalui MPR.” Lebih lanjut Subekti mengemukakan:²⁰¹

Lalu yang pasal baru kedua yang kami usulkan adalah kami ingin mengangkat hak-hak yang dimiliki oleh DPR dalam melakukan fungsi legislasi dan pengawasan yang ini tadinya ada di dalam bagian Penjelasan. Jadi, kami angkat ke atas. Jadi, hak-hak yang dimiliki oleh DPR, yaitu hak inisiatif, hak budget, hak amandemen, hak ratifikasi, hak interpelasi, hak angket, dan hak petisi. Itu kami angkat naik ke dalam pasal yang baru dalam batang tubuh UUD 1945.”

Hal senada dikemukakan dalam pandangan dari F-PDIP yang disampaikan oleh Pataniari Siahaan:²⁰² ”DPR mengawasi jalannya pemerintahan. Anggota DPR

¹⁹⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Tahun Sidang 1999, hlm. 224; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 708-709.

²⁰⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 572-574.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 924-925.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal

mempunyai hak meminta keterangan hak interpelasi, hak melakukan penyelidikan atau hak angket, hak tanya terhadap sesuatu masalah kepada Presiden.”

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB memberikan pendapat akhir Fraksinya di antaranya:²⁰³

Mempertegas hak-hak dan kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan Anggota DPR yaitu hak DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang sebelumnya dimuat secara ringkas sekali dalam penjelasan UUD 1945. Dalam usulan perubahan ini kita semua sudah sepakat bahwa di samping yang sudah diatur dalam pasal-pasal lain yang ada maka DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, dan setiap Anggota DPR mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. Jadi dengan adanya hak interpelasi dimasukkan dalam UUD tidak ada lagi mengenai perdebatan mengenai hal itu. Diberikannya wewenang kepada DPR untuk mengajukan usul pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya kepada MPR, lebih memperkuat kedudukan MPR untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden...

Hal yang dibahas dalam beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa pada saat Perubahan UUD 1945 dilakukan, usulan instrumentasi fungsi pengawasan DPR dengan hak-hak tertentu telah mengemuka. Hak-hak yang dimaksud yaitu hak inisiatif, hak budget, hak amandemen, hak ratifikasi, hak interpelasi, hak angket, bahkan hak petisi. Selain juga usulan mengenai hak bertanya, hak menyampaikan usulan dan pendapat, serta hak imunitas. Hak-hak itu nantinya sebagian besar diatur dalam Naskah Perubahan UUD 1945.

MPR RI, 2008), hlm. 574-576.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 927.

²⁰³ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Enam*, hlm. 425-427.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1001.

4. Kedudukan MPR dan DPD dalam Pengawasan Pemerintahan

Sebelum akhirnya ditentukan wewenang MPR yang limitatif, diskusi mengenai kedudukan MPR mengemuka dalam pembahasan Perubahan UUD 1945. Bersamaan dengan usulan tentang pelembagaan DPD, Andi Mattalatta dari F-PG, menyebut apapun cara pemilihannya, Presiden tetap harus ada yang mengawasi, yaitu DPR dan DPD yang hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada MPR untuk kemudian dimintakan pertanggungjawabannya.²⁰⁴ Sejalan dengan pendapat bahwa MPR bukan sebagai pengawas melainkan tempat melaporkan hasil pengawasan, Rully Chairul Azwar dari F-PG menyatakan bahwa rumusan kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden sudah tidak relevan lagi, maka DPR yang menjalankan peran pengawasan bersama DPD.²⁰⁵

Sependapat pula dengan itu, Asnawi Latief (F-PDU) mengajukan rancangan pasal yang langsung menyebut ketentuan:²⁰⁶ “DPR melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, kemudian DPR berhak meminta agar diadakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atau Wakil Presiden atau untuk sebab-sebab lain yang penting dan menyangkut kepentingan bangsa dan negara.”

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 355-356.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 279-280.

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 358-359.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 283-284.

²⁰⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Satu*, hlm. 108-109.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 903-904.

F-PG dengan juru bicara T.M. Nurlif berpendapat mengenai paham negara kesatuan dan kedaulatan rakyat serta pengejawantahannya melalui adanya sistem perwakilan dua kamar, yaitu DPR dan DPD:²⁰⁷

Paham kedaulatan rakyat diejawantahkan dalam sistem perwakilan dua kamar yaitu DPR dan DPD. Dengan demikian sistem perwakilan selain mewakili rakyat juga menjangkau aspirasi kepentingan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam fungsi pengawasan DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang menyangkut berbagai kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama yang hasil pengawasannya itu disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. F-PG juga menyebut paham kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan mewujudkan pemerintahan yang kuat dicerminkan oleh sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga kedudukannya menjadi lebih *legitimate* dan lebih menjamin adanya kestabilan. Dan untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden dalam sistem presidensial yang menganut kepastian atas masa jabatan lima tahun, harus dibangun sebuah mekanisme kontrol yang kuat dari DPR. Dan oleh karena itulah dalam Perubahan Ketiga ini dirumuskan pasal-pasal mengenai impeachment.

Mengenai sistem dua kamar (*bikameral*), F-KB dengan juru bicara Erman Suparno dalam Rapat Paripurna Ke-7 (Lanjutan 1), 9 November 2001, sistem *bikameral* sesungguhnya sebuah keinginan agar tidak terjadi lagi adanya lembaga yang menjadi sebuah lembaga yang *super power* di negeri ini yang dengan itu telah menjadi kekuatan dan kekuasaan yang tidak tersentuh, tidak terkontrol yang karenanya tidak dapat memenuhi prinsip dan tuntutan bangunan *checks and balances*.²⁰⁸ Hal yang sama juga dinyatakan oleh F-KB harus dihindari, adanya

²⁰⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Buku Empat, hlm. 663.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 612.

²⁰⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, Buku Ketiga Jilid 3 Risalah Rapat Paripurna ke-7 (Lanjutan 1) s/d ke-8 Tanggal 9 November 2001 Masa Sidang Tahunan 2001, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hlm. 5-6.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 616.

kekuasaan yang tidak tersentuh, tidak terkontrol yang karenanya tidak dapat memenuhi prinsip dan tuntutan bangunan *checks and balances*.²⁰⁹

F-PG melalui juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa menyatakan hendaknya pemerintahan negara sungguh-sungguh memperhatikan suara rakyat, untuk menghindari kesewenang-wenangan diperlukan kontrol yang kuat, karenanya Presiden, DPR, dan DPD dipilih langsung oleh rakyat.²¹⁰ A.M. Luthfi dari Fraksi Reformasi memberikan rumusan Fraksinya, di antaranya:²¹¹ ”DPD bersama-sama dengan DPR berhak membahas RUU dan mengawasi, pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.”

Untuk itu, Rodjil Ghufron dari F-KB menyampaikan pendapatnya:²¹²

DPD dalam hal melakukan pengawasan dan seterusnya itu menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR. Jadi yang memiliki fungsi kontrol itu DPR bukan DPD. ... karena pengawasan itu sudah ada pada DPR. ...Dengan kata lain DPD ...adalah yang *soft*, yang lunak, bukan yang *hard*, yang memiliki fungsi-fungsi yang sama dengan DPR. Jadi fungsi pengawasan fungsi-fungsi utama perwakilan itu ada di DPR.

Patrialis Akbar juga menyampaikan pendapat agar tidak terjadi *overlapping* antara DPR dan DPD: “...(DPD) ikut serta sekaligus melakukan pengawasan, itu memang seharusnya dilibatkan. Akan tetapi bahan-bahan pengawasan itu tetap diberikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan lebih lanjut untuk ditindaklanjuti oleh DPR.”²¹³ Andi Matalata juga menyebut: “...kehadiran DPD bisa

²⁰⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Buku Satu, hlm. 155.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 682.

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 136.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku I*, Edisi Revisi, hlm. 662-663.

²¹¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah... Buku Empat, hlm. 583-585.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 939.

²¹² *Ibid.*, hlm. 200; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1437-1438.

²¹³ *Ibid.*, hlm. 228; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1457-1458.

mempertinggi dan meningkatkan kualitas pengawasan pelaksanaan kebijakan-kebijakan kenegaraan”.²¹⁴

5. Konsep *Impeachment* dan Pengawasan dalam Sistem Presidensial

Hal yang juga menjadi tema diskusi Perubahan UUD 1945 adalah tentang mekanisme *impeachment*. Marcus Mali dari F-KKI menolak jika dalam sistem presidensial, DPR bisa memberhentikan Presiden.²¹⁵ Menanggapi ini, Andi Mattalatta dari F-PG menyatakan: “...diasumsikan (*impeachment*) sebagai gerbong terakhir dari instrumen pengawasan DPR. Jadi sesudah hak bertanya tidak memuaskan, interpelasinya ditolak, baru ini. Ini bagian puncak instrumen pengawasan.”²¹⁶

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai pengawasan dalam sistem presidensial. Menurut Hobbes, pertanggungjawaban Presiden hanya mengenai *impeachment*, lengkapnya Hobbes mengemukakan:²¹⁷

Jadi persoalannya, ...adalah bahwa DPR ini hanya mengawasi Presiden dalam menjalankan UU saja. Padahal sebenarnya, karena kebetulan Presiden dengan DPR itu bersama DPR membuat undang-undang. Jadi kita hanya melihat selama ini batas DPR itu mengawasi Presiden hanya di dalam hal pelaksanaan UU. ...produk paling banyak di negara kita ini adalah peraturan kebijakan, itu berbentuk Keppres, berbentuk Peraturan Menteri, dan lain-lain ...jadi.. sebenarnya kekuasaan DPR itu dalam melakukan pengawasan terhadap Presiden itu, ..mulai dari semua UU dan peraturan yang harus dijalankan oleh Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

²¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Buku Tujuh, hlm. 353-354.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1246.

²¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 263-264.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1045.

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 266-267.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1049.

²¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Buku Enam, hlm. 360.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 284.

Nah, di situ jadi ada, kekuasaan mengawasi seluas itu. Jadi dari sinilah yang sebenarnya yang perlu ...checks and balances sistem itu apa akibat hukum dari pengawasan DPR. Itu yang belum mungkin. Jadi sebenarnya yang bisa diminta pertanggungjawaban itu hanya mengenai impeachment. Karena itu adalah sesuatu di mana sang Presiden ini melanggar. Justru dia melanggar hukum. Jadi kalau dia melanggar hukum, itu bukan kekuasaan DPR lagi untuk mengawasi, tentu ada satu kekuasaan yang mempertanggungjawabkan hukum yaitu yang kita katakan kekuasaan kehakiman.

Jakob Tobing mengingatkan bahwa sejarah pengalaman Indonesia pada 1967-1968 sampai 1971 telah terjadi dualisme antara MPR dan DPR dalam mengawasi fungsi Presiden sehingga tabrakan.²¹⁸ Sehingga Jakob mengusulkan pembagian peran bahwa MPR menjalankan proses pertanggungjawaban dalam proses *impeachment*, sedangkan pengawasan oleh DPR.²¹⁹ Untuk itu Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pandangan tolok ukur pengawasannya:

...agar MPR ini mengukuhkan program yang dicanangkan atau yang disampaikan oleh Presiden. Gunanya adalah supaya dengan demikian setidaknya ada tolok ukur bagi DPR di dalam melakukan pengawasan. Meskipun saya juga setuju bahwa itu bukan dalam kerangka impeachment tetapi dalam kerangka pemilu berikutnya. Kalau dinilai bahwa ternyata apa yang diomongkan itu tidak dilakukan dan tolok ukurnya sudah dikukuhkan oleh MPR maka tentu yang bersangkutan tidak mungkin untuk mencalonkan diri kembali pada *term* berikutnya. Karena itu sekali lagi yang kedua tugas MPR ini adalah mengukuhkan program nasional yang disusun oleh Presiden terpilih.²²⁰

Terkait dengan hadirnya DPD, Sudijarto dari F-UG menyampaikan pendapatnya tentang *impeachment*, sebagai berikut:²²¹

..mengenai masalah kewenangan pengawasan. ..untuk membedakan bahwa kita DPD tidak sama kedudukannya dengan DPR, ..tidak sama juga hasil pengawasannya ..hanya diserahkan kepada DPR dan akibatnya. Maka

²¹⁸ Pada rapat lobi PAH I, 3 Juli 2000. Lihat: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 285-286.

²¹⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah...* Buku Enam, hlm. 363-364.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 287.

²²⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah...* Buku Dua, hlm. 208-209.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 377-378.

²²¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah...* Buku Tiga, hlm. 199; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 2-Edisi Revisi, hlm. 1436.

kemampuan untuk mengadakan *impeachment* juga wewenang *impeachment* pun, usul kami ditiadakan. Kalau semua lembaga ini mempunyai hak *impeachment*, barangkali sering di-*impeach* Presidennya itu.

Masih dalam konteks *impeachment*, pada rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan:²²²

...DPR bertugas mengadakan pengawasan terhadap Presiden dalam melaksanakan kewajibannya. Jika DPR menganggap Presiden telah melanggar haluan negara maka DPR dapat mengirimkan memorandum pertama kepada Presiden. Jadi masalah-masalah pengawasan dan permintaan pertanggung jawaban yang berujung kepada permintaan pertanggung jawaban itu supaya juga masuk di dalam kewenangan-kewenangan DPR yang selama ini hanya ada di dalam Tap MPR...

F-PDIP melalui juru bicaranya, Pataniari Siahaan, menyampaikan pemandangan umum:²²³

Dalam rangka memperkuat sistem Presidensial yang kita tetapkan maka ciri khas dari sistem ini harus dijadikan tolak ukur yaitu : (1) *Fixed term* di mana masa jabatan Presiden adalah lima tahun dan tidak dapat dijatuhkan pada masa jabatannya. (2) Presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. (3) *Checks and balances system* di mana semua lembaga negara saling mengawasi dan saling mengimbangi dan (4) *Impeachment*, di mana Presiden atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindakan berat lainnya atau perbuatan tercela maupun atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden.

Terkait kehadiran MK dalam sistem presidensial, diskusi berkembang ke arah pelibatan lembaga itu dalam proses *impeachment* Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Meski kedua jabatan itu dijaga dalam sistem presidensial namun tetap disediakan mekanisme pemberhentian. Dua jabatan itu hanya dapat diberhentikan jika ternyata MK telah memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

²²² Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah.... Tahun Sidang 1999, hlm. 912.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku III*, Jilid 1-Edisi Revisi, hlm. 672.

²²³ *Ibid.*, hlm. 64-65; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah... Buku IV*, Jilid I-Edisi Revisi, hlm. 526.

terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan atau tidak lagi tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Pada sub pembahasan ini perlu kembali disebutkan, bahwa ide pelembagaan fungsi pengawasan DPR sejak dikonsepsikan oleh para pendiri bangsa, menghindari “rasa” dari sistem parlementer. Sistem parlementer yang menurut pendiri bangsa akan mengarahkan pada terbentuknya demokrasi liberal dan dilingkupi individualisme harus dihindari.

Perubahan terhadap UUD 1945 juga menempatkan pelaksanaan hak-hak Presiden senantiasa dalam pengawasan rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR. Hal itu terlihat jelas dalam rumusan Perubahan UUD 1945 yang dirumuskan dalam hal mengangkat duta besar dan konsul, menerima penempatan duta negara lain, memberikan amnesti dan abolisi, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan serta membentuk Departemen (Kementerian) Pemerintahan Presiden harus memperhatikan pendapat DPR.

Berdasarkan diskusi dalam pembahasan Perubahan UUD 1945 di atas, maka beberapa poin yang menjadi *original intent* dalam pembahasan Perubahan UUD 1945 (Tahun 1999-2002) menghendaki pelembagaan fungsi pengawasan DPR dalam ketentuan, yaitu:

1. Pembatasan kekuasaan dan wewenang atas Presiden/eksekutif agar tidak sewenang-wenang;
2. Kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden sudah tidak relevan lagi, maka DPR yang menjalankan peran pengawasan bersama DPD;

3. Anggota DPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam pengawasan pemerintahan;
4. Bangunan interaksi antara DPR dengan Presiden dalam prinsip *checks and balances*;
5. DPR memiliki hak interpelasi dan hak angket;
6. Sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR;
7. DPR terlibat dalam pengangkatan duta besar dan konsul, menerima penempatan duta negara lain, memberikan amnesti dan abolisi, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
8. *Impeachment* dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi, sebagai gerbong terakhir dari instrumen pengawasan DPR.

Dalam kondisi baru terlepasnya DPR dari belenggu kepemimpinan Orde Baru, delapan poin yang mengemuka dan dirumuskan dalam pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 diharapkan dapat menguatkan fungsi pengawasan DPR sebagai imbalan kekuasaan terhadap Pemerintah.

3.2. Fungsi Pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3

Sebelum mengukur konsistensi rumusan fungsi pengawasan dalam UU Susduk/ UU MD3, terlebih dahulu perlu melihat masa berlaku UU Susduk/ UU MD3 dengan konstitusi yang melandasinya dan karakter sistem pemerintahan Indonesia yang dijalankan, dalam periodisasi masa bakti keanggotaan DPR. Jika dihitung sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, DPR yang menjabat saat ini adalah DPR yang ke-18. Periodisasi DPR selengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 3.1. Periodisasi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dan UU Susduk/ UU MD3 yang berlaku

DPR ke	Nomenklatur Lembaga Perwakilan	Masa Tugas	Kategori Sistem Pemerintahan yang dijalankan	UU Susduk/ UU MD3 yang berlaku
1.	Komite Nasional Indonesia Pusat	29 Agustus 1945 - 15 Agustus 1950	Konstitusi yang berlaku: UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950; Sistem yang berjalan: Parlementer	Belum ada UU khusus Susduk, hanya UU 6/1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR
2.	DPR Republik Indonesia Serikat	27 Desember 1949 - 15 Agustus 1950		
3.	DPR Sementara	16 Agustus 1950 - 26 Maret 1956		
4.	DPR Pemilu 1955	26 Maret 1956 - 22 Juli 1959		
5.	DPR Peralihan	22 Juli 1959 - 24 Juni 1960	Konstitusi yang berlaku: UUD 1945. Sistem yang berjalan: Semi Presidensial ²²⁴	UU 10/1966
6.	DPR Gotong Royong	24 Juni 1960 - 15 November 1965		
7.	DPR Gotong-Royong tanpa PKI	15 November 1965 - 19 November 1966		
8.	DPR Gotong Royong - DPR Orde Baru	19 November 1966 - 28 Oktober 1971		
9.	DPR Pemilu 1971	28 Oktober 1971 - 1 Oktober 1977		
				UU 16/1969 (tiga kali)

²²⁴ Sebagaimana telah disebutkan dalam corak umum presidensial, keberadaan konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dan kuasa MPR memberhentikan Presiden kala itu mengeluarkan sistem pemerintahan Indonesia dari ciri presidensial. Kesimpulan ini merujuk pada rumusan yang dikemukakan Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie, Alan R. Ball, C.F. Strong, Shugart dan Carey, serta Arend Lijphart. Padmo Wahjono menyebut sebagai sistem pemerintahan presidensial yang tidak murni atau sistem MPR. Lihat: Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, (Jakarta: CV Rajawali, 1982) hlm. 6.

DPR ke	Nomenklatur Lembaga Perwakilan	Masa Tugas	Kategori Sistem Pemerintahan yang dijalankan	UU Susduk/ UU MD3 yang berlaku
10.	DPR Pemilu 1977	1 Oktober 1977 - 1 Oktober 1982		diubah UU 5/1975; UU 2/1985; dan UU 5/1995).
11.	DPR Pemilu 1982	1 Oktober 1982 - 1 Oktober 1987		
12.	DPR Pemilu 1987	1 Oktober 1987 - 1 Oktober 1992		
13.	DPR Pemilu 1992	1 Oktober 1992 - 1 Oktober 1997		
14.	DPR Pemilu 1997	1 Oktober 1997 - 1 Oktober 1999		
15.	DPR Pemilu 1999	1 Oktober 1999 - 1 Oktober 2004 ²²⁵	Konstitusi yang berlaku: UUD 1945 setelah Perubahan. Sistem yang berjalan: Presidensial	UU 4/1999
16.	DPR Pemilu 2004	1 Oktober 2004 - 1 Oktober 2009		UU 22/2003
17.	DPR Pemilu 2009	1 Oktober 2009 - 1 Oktober 2014		UU 27/2009
18.	DPR Pemilu 2014	Mulai 1 Oktober 2014		UU 17/2014 (dua kali diubah UU 42/2014; UU 2/2018).

Referensi sejarah lembaga DPR seperti B.N. Marbun dengan tajuk “*DPR RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*” menggambarkan periode awal lembaga perwakilan di Indonesia dimulai dari *Volksraad* 1918-1942 yang keseluruhan dalam melaksanakan tugas-tugasnya *Volksraad* lebih mengutamakan memberi nasihat

²²⁵ Masa transisi dari Semi Presidensial ke Presidensial.

kepada gubernur jenderal daripada menyuarakan kehendak rakyat. Diyakini fungsi minim yang tersebut disebabkan timpangnya komposisi keanggotaan *Volksraad* antara orang asing dengan pribumi.²²⁶ Atas keadaan ini muncul usul agar dilakukan transformasi *Volksraad*, seperti yang dicatat Djody Gondokusumo terkait munculnya Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918.²²⁷

Meski belum ideal, pelembagaan *Volksraad* dianggap Koentjoro Poerbopranoto telah memberi pengaruh pada perkembangan demokrasi dan kepartaian di Indonesia hingga terbentuknya cita-cita sistem pemerintahan demokrasi parlementer di hari depan.²²⁸ Marbun juga menyebut *Volksraad* merupakan bibit demokrasi yang setelah Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menjadi bekal pertama dalam menyelenggarakan badan legislatif mendampingi eksekutif dan yudikatif.²²⁹

Semenjak berlakunya UUD pada tanggal 18 Agustus 1945, DPR merupakan salah satu lembaga yang secara konstitusional diatur keberadaannya dalam konstitusi. Meski ada pergantian konstitusi, keberadaan DPR dipertahankan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Namun demikian, DPR pernah menyandang nomenklatur yang berbeda. Pada awal kemerdekaan sebelum terbentuknya lembaga perwakilan, fungsi DPR dijalankan oleh Komisi Nasional Pusat/ Komisi Nasional Indonesia Pusat. Pada masa berlakunya UUDS, DPR mendapat tambahan

²²⁶ Lihat: B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 68-73.

²²⁷ Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918 mengusulkan “secepat-cepatnya harus disusunnya suatu parlemen yang dipilih antara dan oleh rakyat dengan hak menentukan sepenuh-penuhnya dan dibangun suatu pemerintah yang bertanggung jawab pada parlemen tersebut” Lihat: Djody Gondokusumo, *Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1951), hlm. 9.

²²⁸ Lihat: Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 100.

²²⁹ B.N. Marbun, *DPR-RI... Op.Cit.*, hlm. 73.

keterangan nama “sementara” sehingga menjadi DPRS. Juga pada awal pemberlakuan Demokrasi Terpimpin yang dijalankan oleh Soekarno, DPR mendapat tambahan keterangan nama “gotong royong” menjadi DPR-GR.

Sepanjang yang dapat penulis telusuri, perumusan fungsi pengawasan DPR mulai dapat ditelaah dalam risalah pembahasan UU sejak lahirnya UU Susduk 1969.²³⁰ Namun demikian, maksud para pembentuk UU sebelum 1969 dalam mengatur fungsi pengawasan DPR dapat ditelusuri dalam konteks keadaan sejarah pengundangannya.

Sejak diatur dalam UU 10/1966, pemberian hak interpelasi dan hak angket kepada DPR sebagai fasilitas dalam pelaksanaan fungsi pengawasan telah dibatasi dengan bingkai presidensial. Perihal ini tersurat dalam Penjelasan Pasal 6 UU 10/1966 bahwa “penggunaan hak-hak pengawasan tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat merubah sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945”.

Ketentuan tersebut menjadi bingkai yang tegas bagi DPR bahwa maksud awal pemberian fasilitas terutama hak interpelasi dan hak angket tidak untuk menjadikan hubungan antara DPR dan Pemerintah meninggalkan karakter presidensial sebagaimana diatur sebagai sistem yang dianut dalam UUD 1945. Meski karakter presidensial belum sepenuhnya murni dimiliki Indonesia di bawah pengaturan UUD 1945 sebelum perubahan dengan adanya pertanggungjawaban

²³⁰ Penulis mengalami kendala dalam penelusuran atas *original intent* para pembentuk UU guna mengetahui maksud awal rumusan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk/ UU MD3. Kondisi ini disebabkan karena tidak semua UU Susduk/ UU MD3 yang pernah/ sedang berlaku memiliki dokumentasi yang lengkap berbentuk risalah sidang pembahasan UU tersebut. Beberapa dokumen risalah sidang juga masih berupa *file audio* sehingga lebih sulit untuk ditelusuri dan disitasi. Tidak sebagaimana pengutipan pada *original intent* dalam pembentukan UUD 1945 yang dominan berdasarkan Risalah Pembentukannya, referensi pengutipan *original intent* dalam pembentukan UU Susduk/ UU MD3 lebih beragam sepanjang dapat dijadikan sumber guna menguak data yang penulis butuhkan.

Presiden kepada MPR, namun konsep presidensial Indonesia kala itu sudah menghendaki DPR tidak menjadi layaknya parlemen di negara parlementer. Maka DPR bukanlah lembaga yang diberi daulat rakyat untuk menagih pertanggungjawaban pemerintahan.

Pada masa DPR-GR dengan Demokrasi Pancasila 1966-1971, negara mengusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan UUD 1945, terutama yang menyangkut kontrol. Menurut Miriam Budiardjo²³¹, aturan tata tertib baru (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 DPR-GR dalam melakukan pengawasan dapat melakukan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengajukan perubahan, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh UU.

Rumusan UU Susduk 1969 yang kemudian hadir, mengadopsi apa yang lebih dulu diatur dalam Tatib DPR-GR tersebut. Pengaturan itu berlatar semangat mengembalikan fungsi DPR sesuai UUD 1945 di awal Orde Baru setelah berakhirnya Demokrasi Terpimpin 1960-1966. Dalam konteks inilah Harold Crouch menyatakan DPR perlu “digarap”²³², yang menurut Mahfud MD

²³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar..., Op.Cit.*, hlm.337.

²³² Penggarapan DPR yang dimaksud yaitu dengan melakukan pengaturan komposisi anggota, dengan cara menciptakan regulasi untuk mengadakan pengangkatan sebagian dari jumlah Anggota DPR dan memuluskan jalan bagi lembaga non-parpol (kemudian disebut Golkar) untuk ikut pemilu dan mendapatkan hak layaknya partai politik. Ketentuan ini dimasukkan dalam paket UU Pemilu dan UU Susduk 1969. Lihat: Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1986), hlm. 285.

dimaksudkan agar dapat mencerminkan komposisi yang tidak sampai mengganggu kebijaksanaan ekonomi dan politik yang digariskan oleh Pemerintah.²³³

Fungsi pengawasan DPR diatur dalam Pasal 32 UU 16/1969, dengan hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; meminta keterangan (interpelasi); mengadakan penyelidikan (angket); mengajukan pernyataan pendapat; dan mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh sesuatu perundang-undangan. Hanya saja dalam penjabaran di bagian Penjelasan UU tersebut, terlihat adanya pembatasan, yaitu untuk melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak-hak dengan ketentuan bahwa:²³⁴

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

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

²³³ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm.76.

²³⁴ Zulkarnain Ridlwan, *Fungsi...Op.Cit.*, hlm. 54-55.

Klausul “yang pemakaiannya dilakukan dengan bijaksana” secara sepintas merupakan ketentuan yang normal. Namun dengan kondisi hegemonitas 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 dipraktikkan.

Sebagai pengganti UU Susduk 1969, UU Susduk 4/1999 yang mengatur fungsi pengawasan DPR mencakup: Pelaksanaan UU; Pelaksanaan APBN; dan Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.²³⁵ Pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU ini dimaksudkan untuk

²³⁵ Pasal 33 UU 4/1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (LNRI 1999/24; TLNRI Nomor 3811). Rumusan yang terdapat dalam UU 4/1999 masih berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen karena UU ini ditetapkan tanggal 1 Februari 1999, sedangkan perubahan pertama UUD 1945 baru selesai pada tanggal 19 Oktober 1999.

meningkatkan kewibawaan DPR pasca lengsernya Presiden Soeharto dan tumbangnya Orde Baru Tahun 1998.

Kesan ini dapat ditelusuri dalam diskusi pembahasan UU 4/1999 bahwa UU ini dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi, peranan, hak-hak dan kewajiban dari lembaga serta anggotanya sehingga dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan mengurangi bahkan menghilangkan pengaruh eksekutif atas legislatif.²³⁶ Juga dimaksudkan memperkuat legitimasi sistem perwakilan rakyat dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat.²³⁷ Sehingga diharapkan akan mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap jalannya pemerintahan.²³⁸ Sekaligus menciptakan *checks and balances* dalam kegiatan pemerintahan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik dapat terlaksana dalam Era Reformasi.²³⁹ Mencakup juga perluasan ruang gerak Anggota DPR untuk melaksanakan hak-haknya karena selama ini DPR selalu dilecehkan, karena tidak punya kemampuan atau tidak punya kekuatan untuk melakukan, menggunakan fungsi-fungsinya.²⁴⁰

Untuk menjaga kehormatan DPR, juga dirumuskan ketentuan sanksi yang melekat pada hak *subpoena* DPR, yaitu hak DPR untuk memanggil warga negara dan pejabat negara untuk memberikan kesaksian kepada DPR, dengan ancaman hukuman jika ditolak tanpa alasan obyektif. Sehingga perorangan, pejabat negara,

²³⁶ Pemandangan Umum F-ABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998, hlm.4-5; dan Pemandangan Akhir F-ABRI dalam Pembahasan RUU Bidang Politik 1999, tanggal 28 Januari 1999, hlm.14.

²³⁷ Pidato Pengantar Pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR, disampaikan oleh Syarwan Hamid (Mendagri), 2 Oktober 1998, hlm.6.

²³⁸ Pendapat Akhir F-KP terhadap RUU Bidang Politik 1999, 28 Januari 1999, hlm.10.

²³⁹ Pidato Pengantar..., *Op.Cit.*, hlm.9.

²⁴⁰ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-8, 4 Desember 1998, hlm.50.

pejabat pemerintah yang melalaikan atau mengabaikan, melecehkan maka kena sanksi.²⁴¹ Usulan ini memang diajukan untuk lebih memperkuat posisi dan wibawa DPR, sebagai penegak kedaulatan.²⁴²

Maka rumusan UU 4/1999 memang didesain untuk menciptakan lembaga perwakilan yang kuat dan berwibawa. Hal ini tidak hanya dapat dilihat dari berkembangnya rumusan hak DPR dan hak Anggota DPR dibandingkan dengan rumusan pada UU Susduk 1969, melainkan juga dengan menambahkan instrumen penting bagi fungsi pengawasan yang baru yaitu hak *subpoena*.

UU Susduk 2003, dengan tambahan pengaturan tentang DPD, secara redaksional konsideransnya tidak jauh berbeda dengan UU Susduk 1999, bahwa diundangkannya UU yang baru dimaksudkan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan dengan berdasarkan pada perkembangan ketatanegaraan, UU yang lama dirasa tidak lagi tepat mengatur. Menurut Poltak P. Nainggolan, pembentukan UU Susduk 2003 diwarnai dua pandangan penilaian terhadap kinerja DPR dalam periode Reformasi, yang keduanya 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.²⁴³

²⁴¹ *Ibid.*, hlm.53-54.

²⁴² Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI tanggal 28 Januari 1999, hlm.5.

²⁴³ Poltak Partogi Nainggolan, "UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif", *Analisis CSIS*, XXXII/2003 (4), hlm., 475-476.

UU Susduk 2003 dibuat untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah secara efektif. Untuk itu DPR selain tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah, DPR juga membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK dan membahas hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan UU 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.²⁴⁴

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;

UU ini harus dapat merepresentasikan perwakilan rakyat dan perwakilan daerah yang dapat memberi pertanggungjawaban kepada masing-masing daerah pemilihan untuk mampu memberi jaminan terhadap keberdayaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang maupun haknya...²⁴⁵ RUU ini diharapkan dapat memuat lebih rinci ketentuan yang mengatur tentang hak-hak DPR maupun anggota sehingga lebih mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan DPR maupun anggota..²⁴⁶

Maka secara umum, UU Susduk 2003 dibuat dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan dan perwakilan/daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme

²⁴⁴ Penjelasan pokok-pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan pemerintah saat penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, November 2002, hlm.6.

²⁴⁵ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum F-DIP), 7 Mei 2003, hlm.23.

²⁴⁶ *Ibid.*, (Pemandangan Umum F-PPP), 7 Mei 2003, hlm. 25.

pengawasan yang seimbang dan proporsional dalam kesetaraan (*checks and balances*) antara lembaga legislatif dan eksekutif.²⁴⁷

UU Susduk 2003 menegaskan keberadaan instrumen bagi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya DPR berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara dan bangsa.²⁴⁸ Maka dalam rangka meningkatkan harkat dan kehormatan DPR, setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat wajib memberikan keterangan yang diminta DPR tentang sesuatu hal demi kepentingan bangsa dan negara. 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 penyanderaan paling lama 15 hari.

Agar ketentuan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politis tertentu, maka pelaksanaannya terbatas hanya dalam hal penggunaan hak angket atau penyelidikan.²⁴⁹ Dengan adanya hak *subpoena* ini, DPR memiliki instrumen konstitusional untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan lebih tajam, khususnya berhubungan dengan hak angket.

UU 27/2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau yang lebih dikenal dengan UU MD3 2009 menggantikan UU Susduk 2003, kondisi bangsa menjadi salah satu alasan mendasar yang melatarbelakangi pembentukan UU MD3 2009.

²⁴⁷ Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003, 8 Juli 2003, hlm.3.

²⁴⁸ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke 1 (Penjelasan Pemerintah), 7 Mei 2003, hlm.15.

²⁴⁹ Laporan Ketua Pansus RUU Susduk 2003 pada Rapat Paripurna DPR, 9 Juli 2003, hlm.8.

Sebagaimana disebutkan dalam Naskah Akademik RUU MD3 2009, bangunan sistem politik dan pemerintahan produk Reformasi 1998 dan empat tahap perubahan (amandemen) UUD 1945 pada 1999-2002, tidak kunjung efektif, serta para penyelenggara negara yang lebih amanah dan akuntabel.²⁵⁰

Selain itu, UUD 1945 hasil perubahan dianggap tidak melembagakan berlakunya mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama. Padahal tegaknya prinsip *checks and balances* bersifat mutlak karena menjadi salah satu fondasi utama bagi stabilitas dan efektivitas sistem pemerintahan presidensial.²⁵¹ Ironisnya, sistem politik dan pemerintahan produk amandemen konstitusi bukan saja masih melembagakan kerancuan pilihan formal presidensialisme di satu pihak dan praktik parlementarianisme di pihak lain, melainkan juga mewariskan tata kelola pemerintahan yang tidak efektif.²⁵²

Meskipun Reformasi telah membuka ‘belunggu’ hak DPR untuk bersuara secara kritis, sering kali sikap kritis DPR itu lebih banyak digunakan untuk kepentingan politik sempit dan bersifat jangka pendek, ketimbang untuk kepentingan publik. Acap kali mereka kritis untuk menaikkan posisi tawar terhadap pemerintah dalam rangka menambah kursi di kabinet atau dalam posisi politik lainnya.²⁵³

Oleh karena itu, susunan dan kedudukan lembaga parlemen perlu ditata kembali untuk mendukung kemurnian dan efektivitas sistem presidensial, serta

²⁵⁰ Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Bagian Pendahuluan, 2013, hlm.1.

²⁵¹ *Ibid.*, Arah dan Visi Penyempurnaan UU Bidang Politik, hlm.9.

²⁵² *Ibid.*, hlm. 3,

²⁵³ *Ibid.*, hlm. 53-54.

demi kestabilan dan kelancaran agenda pemerintahan. Parlemen dapat mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah namun ia tidak boleh menghambat kelancaran dan efektivitas pemerintahan.²⁵⁴ Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR saat ini masih belum optimal dipergunakan dalam sistem keparlemenan, penggunaan hak berkaitan dengan fungsi pengawasan juga dilakukan tanpa melalui prosedur yang jelas.²⁵⁵

Maka RUU MD3 2009 diarahkan agar dapat mengatur penggunaan hak DPR yang terkait dengan fungsi pengawasan dilakukan secara berjenjang, dari yang teringan ke terberat, juga harus mengacu kepada kepentingan umum, bukan sekedar *bargaining position* politik antarpartai.²⁵⁶ Maka pengaturan fungsi pengawasan dalam UU MD3 2009 diarahkan pada upaya mendorong *checks and balances* antara DPR dengan Pemerintah dengan memperjelas penggunaan hak yang berkaitan dengan fungsi pengawasan.

Hal yang tidak jauh berbeda mengemuka dalam perumusan UU MD3 17/2014, dapat ditelusuri (dari penjelasan Tim Asistensi RUU MD3 2014) bahwa diantara latar penggantian UU MD3 2009 karena UU tersebut belum dapat mengakomodir prinsip *checks and balances*.²⁵⁷ Selain itu, bagi DPR UU MD3 2009 belum cukup menata secara internal terkait dengan AKD dan Fraksi.²⁵⁸

Lebih lanjut terkait dengan penajaman fungsi pengawasan, dinyatakan bahwa ada dua poin pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 56-57.

²⁵⁶ *Ibid.* Cakupan dan Pokok-Pokok Revisi UU Susduk, hlm. 62-63.

²⁵⁷ Tim Asistensi RUU MD3, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, PPT, 27 Februari 2014, Pembahasan Bagian Latar Belakang, hlm. 2.

²⁵⁸ *Ibid.*, Pembahasan Bagian Landasan Pemikiran, hlm. 6.

wewenangnya yaitu:²⁵⁹ 1) Setiap pihak wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR; dan 2) Bagi yang mengabaikan rekomendasi dapat diberi sanksi dan dikategorikan sebagai penghinaan sebagai DPR. Demikian pula berlaku ketentuan di tingkat komisi, bahwa keputusan atau kesimpulan hasil rapat komisi/gabungan komisi, bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah dan wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.²⁶⁰

Diketahui pula, dalam Naskah Akademik RUU MD3 2014 dinyatakan evaluasi bahwa sepanjang perjalanan proses transisi demokrasi di Indonesia, DPR merupakan lembaga legislatif yang mendapat perhatian serius dari masyarakat karena DPR mengalami pasang surut dalam menjalankan tugas, fungsi dan perannya.²⁶¹

Pada perubahan kedua UU MD3 2014 dinyatakan bahwa secara makro evaluasi kinerja pengawasan DPR, menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan dan intensitas anggota DPR dalam pembahasan anggaran tidak sebanding dengan kinerja bidang legislasi.²⁶²

Jadi hadirnya rumusan UU MD3 2014 dan perubahannya yang terkait fungsi pengawasan DPR adalah seputar efektivitas AKD dalam mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang DPR di bidang pengawasan. Selain itu penyediaan instrumen

²⁵⁹ *Ibid.*, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

²⁶¹ Badan Legislasi ... , *Naskah Akademik ... Op.Cit.*, hlm. 52. Penilaian kinerja pengawasan DPR dalam konteks HAM juga tidak berbeda, bahkan memunculkan anggapan adanya rekayasa demokrasi prosedural perwakilan. Lihat: Indriawati Dyah Saptaningrum, dkk., *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR Periode 2004-2009*, (Jakarta: Penerbit Elsam, 2011), hlm. 5.

²⁶² Anggota DPR RI, *Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014*, (Jakarta: 2016), hlm. 31, sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993, diakses Maret 2018.

“kewajiban menjalankan rekomendasi” yang dianggap dapat menjadi upaya paksa untuk mendorong dijalankannya usulan-usulan DPR termasuk dalam konteks pengawasan.

3.3. Kesesuaian Pengaturan UU Susduk/ UU MD3 dengan *Original Intent* Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945

Setelah mendapatkan *original intent* perumusan fungsi pengawasan DPR dalam UUD baik oleh pendiri bangsa maupun MPR (1999-2002), dan mendapat gambaran umum pengaturan fungsi pengawasan dalam UU Susduk/ UU MD3, maka *original intent* itu digunakan untuk menilai kesesuaian rumusan UU Susduk/ UU MD3. Upaya ini sekaligus untuk menilai konsistensi pembentuk UU dalam merumuskan fungsi pengawasan DPR.

Tabel 3.2. Perbandingan Gagasan *Original Intent* Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945

Gagasan Pendiri Bangsa	Gagasan MPR (1999-2002)
1. Pengawasan DPR dijalankan dalam sistem presidensial berlandaskan prinsip negara konstitusional;	1. Pembatasan kekuasaan dan wewenang atas Presiden/eksekutif agar tidak sewenang-wenang;
2. Wewenang DPR untuk mengawasi merupakan wujud daulat rakyat;	2. Kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden sudah tidak relevan lagi, maka DPR yang menjalankan peran pengawasan bersama DPD;
3. Pemerintah (termasuk Menteri) tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan	3. Anggota DPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam pengawasan pemerintahan;
4. DPR mengontrol pemerintah dengan hak <i>begrooting</i> .	4. Bangunan interaksi antara DPR dengan Presiden dalam prinsip <i>checks and balances</i> ;
	5. DPR memiliki hak interpelasi dan hak angket;

	6. Sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR;
	7. DPR terlibat dalam pengangkatan duta besar dan konsul, menerima penempatan duta negara lain, memberikan amnesti dan abolisi, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;
	8. <i>Impeachment</i> dengan melibatkan MK, sebagai gerbong terakhir dari instrumen pengawasan DPR.

Dalam Tabel 3.2. dapat terlihat perbandingan gagasan perumusan fungsi pengawasan DPR oleh panitia pengubah UUD 1945 mengalami perluasan dengan berubahnya konstruksi awal tentang kedudukan lembaga-lembaga negara dari pendiri bangsa. Hilangnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai upaya pemurnian sistem presidensial Indonesia tidak mengubah kedudukan DPR sebagai imbalan pemerintah dalam bingkai *checks and balances*, bukan penagih pertanggungjawaban.

Termasuk gagasan panitia pengubah UUD 1945 adalah pemberian kewenangan pengawasan DPR atas hak-hak yang sebelum Perubahan UUD 1945 merupakan hak prerogatif Presiden, juga kewenangan yang sebelumnya tidak diatur namun menjadi penting dalam konteks pengawasan DPR, antara lain:

1. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk:
 - a. Menyatakan perang ataupun perdamaian dengan negara lain;
 - b. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
2. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal:
 - a. Pemberian amnesti dan abolisi;

- b. Mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
3. Memilih Anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
4. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden.
5. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden.
6. Persetujuan dari DPR dalam hal pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI oleh Presiden.

Pelibatan DPR dalam pelaksanaan hak-hak Presiden ini tidak diartikan sebagai upaya mengaburkan sistem presidensial Indonesia, melainkan sebagai bagian dari upaya memperkuat keterlibatan aktif rakyat dalam proses pengambilan keputusan-keputusan penting melalui para wakilnya di DPR.

Sudut pandang ini dikuatkan dengan Putusan MK dalam pengujian UU Kepolisian Republik Indonesia (Polri), UU Pertahanan Negara, dan UU Tentara Nasional Indonesia (TNI). MK menyatakan permintaan persetujuan oleh Presiden kepada DPR dalam pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI sebagaimana diatur dalam UU 2/2002, UU 3/2002, dan UU 34/2004 bukanlah suatu penyimpangan dari sistem pemerintahan presidensial, hal tersebut justru menggambarkan telah berjalannya mekanisme *checks and balances* sebagaimana tersirat dalam UUD 1945. Aturan tersebut juga merupakan upaya untuk menciptakan dan menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁶³

²⁶³ Lihat: Putusan MK Nomor 22/PUU-XIII/2015 bertanggal 7 Desember 2015, hlm. 74. Atas dasar pertimbangan telah dianggap selesainya pembahasan konstitusionalitas hak pengawasan DPR untuk ikut terlibat dalam pengangkatan pejabat dalam jabatan-jabatan strategis yang memiliki implikasi

Dari Tabel 3.2. juga dapat diketahui bahwa pengaturan dalam UU Susduk/ UU MD3 telah sesuai dengan *original intent* dalam UUD 1945 kecuali dalam satu penyimpangan. Penyimpangan tersebut yaitu dalam UU 17/2014 tentang kewajiban menjalankan rekomendasi yang disertai sanksi bagi pengabainya. Ketentuan itu tidak sejalan dengan *original intent* fungsi pengawasan DPR baik dari pendiri bangsa maupun MPR (1999-2002). *Original intent* fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia yang dirumuskan dalam UUD 1945 tidak menghendaki DPR mengambil peran sebagai pemberi sanksi bagi pelaksana pemerintahan. Apalagi jika sanksi itu mengintervensi hak konstitusional yang telah diatur sebagai hak prerogatif Presiden.

Dari sudut pandang DPR sebagai lembaga pemilik instrumen pengawasan, keberadaan ketentuan pemberian sanksi adalah sebagai upaya paksa untuk mendorong dijalankannya rekomendasi pengawasan DPR. Namun perlu secara tegas digarisbawahi, *original intent* fungsi pengawasan DPR tidak mendudukan DPR sebagai penagih pertanggungjawaban apalagi memberi sanksi atas tidak dilaksanakannya rekomendasi pengawasan.

besar terhadap pencapaian tujuan negara, maka penulis tidak banyak mengelaborasinya dalam disertasi ini.

BAB IV

KARAKTERISTIK FUNGSI PENGAWASAN LEMBAGA LEGISLATIF DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

Setelah diketahui *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 sebagaimana dirunutkan dalam Bab III, pada Bab IV akan dijabarkan pendapat para ahli ketatanegaraan tentang karakter umum sistem pemerintahan, khususnya antara parlementer dan presidensial. Bersandar pada pendapat yang masih bersifat umum tersebut, akan digali perbedaan karakter pengawasan lembaga legislatif dalam kedua sistem, untuk selanjutnya ditentukan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial. Batasan itu itu menjadi acuan dalam menilai keselarasan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU MD3 dengan sistem presidensial.

4.1. Pengawasan Parlemen dalam Sistem Parlementer

Pilihan negara untuk menjalankan sistem parlementer disebabkan salah satunya atas pertimbangan kestabilan. Dari dua sistem pemerintahan yang dominan dianut negara di dunia (parlementer dan presidensial), Ensiklopedia *Wikipedia* menyimpulkan pendapat Juan J. Linz, Fred Riggs, Bruce Ackerman, dan Robert Dahl, bahwa pemerintahan parlementer lebih sukses menjalani transisi demokrasi

terhitung sejak Perang Dunia II yang berjumlah dua pertiga dari negara-negara dunia ketiga.²⁶⁴

Alan R. Ball dan Brainard Guy Peters merinci sistem pemerintahan parlementer dengan tiga ciri utama, yakni:²⁶⁵

- a) Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal.
Diartikan bahwa kepala negara hanya merupakan lambang/symbol yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politik terhadap kehidupan negara sangat kecil;
- b) Pemegang kekuasaan eksekutif sebenarnya/nyata adalah perdana menteri bersama kabinet yang dibentuk melalui lembaga legislatif/parlemen.
Dengan demikian kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif riil harus bertanggung jawab kepada badan legislatif/parlemen dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya; dan
- c) Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.

Empat ciri sistem pemerintahan parlementer disebut Shepherd Luther

Witman dalam bukunya *Visual Outline of Comparative Government* sebagaimana yang dikutip oleh Sri Soemantri, yaitu:²⁶⁶

- a) Sistem ini didasarkan atas pencampuran kekuasaan (antara eksekutif dan legislatif).
- b) Adanya pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan legislatif; eksekutif dapat membubarkan legislatif atau eksekutif bersama-sama dengan anggota kabinetnya harus mengundurkan diri apabila kebijakannya tidak lagi diterima mayoritas anggota legislatif.
- c) Terdapat juga pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan kabinetnya.
- d) Eksekutif (baik perdana menterinya maupun menteri-menterinya) dipilih oleh kepala negara (raja atau presiden), berdasarkan dukungan mayoritas anggota legislatif.

²⁶⁴ Sebaliknya tidak ada negara bersistem presidensial, pada durasi waktu yang sama, sukses menjalani transisi demokrasi tanpa terjadi pemberontakan dan keruntuhan institusi konstitusional lainnya. Seperti dikutip dalam Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*, PDIH FH Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 28.

²⁶⁵ Alan R. Ball dan Brainard Guy Peters, *Modern...Op.Cit.*, hlm. 259-260; Lihat pula: Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 259-260.

²⁶⁶ Sri Soemantri, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, *Mimbar Hukum*, Nomor 44 Volume VI, 2003, hlm. 189.

Seperti dikutip Bivitri Susanti, secara elaboratif Douglas V. Verney merinci sebelas karakter sistem pemerintahan parlementer, yaitu:²⁶⁷

- a) Majelis menjadi parlemen.
- b) Eksekutif terbagi dua; perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dan raja atau presiden sebagai kepala negara.
- c) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan.
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri.
- e) Kementerian (pemerintah) adalah badan kolektif.
- f) Biasanya menteri merupakan anggota majelis.
- g) Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis.
- h) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.
- i) Parlemen secara keseluruhan berkedudukan lebih tinggi dari pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling mendominasi.
- j) Pemerintah secara keseluruhan hanya bertanggung jawab tidak langsung kepada pemilih.
- k) Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Dalam elaborasi yang lebih singkat, Jimly Asshiddiqie menyatakan sistem pemerintahan dikatakan bersifat parlementer apabila:²⁶⁸

- a) Sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah.
- b) Jika sistem pemerintahannya ditentukan, harus bertanggung jawab kepada parlemen.
- c) Kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, dan sebaliknya,
- d) Parlemen juga dapat dibubarkan oleh kepala negara apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.

Mengomentari ragam pendapat ahli tentang ciri sistem pemerintahan parlementer, Saldi Isra menggarisbawahi tiga karakteristik utama sistem parlementer yaitu:²⁶⁹

- a) Pemisahan figur pemegang jabatan sebagai kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government/ chief executive*).

²⁶⁷ Bivitri Susanti dkk, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000), hlm. 10-11.

²⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar....., Op.Cit.*, hlm. 323.

²⁶⁹ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 19-21.

Keterpisahan ini menjadi penjaga keberlanjutan pemerintahan negara manakala terjadi pergantian kabinet atau pemerintah di luar jadwal reguler pemilihan umum.

b) Parlemen merupakan episentrum kekuasaan politik.

Mandat rakyat diberikan kepada parlemen, karena itu parlemen yang memiliki legitimasi membentuk pemerintah atau kabinet. Dinamika politik di parlemen akan menjadi penentu perjalanan pemerintahan dan karenanya kabinet menjadi tergantung dan sekaligus menjadi (seperti) bertanggung jawab kepada parlemen.

c) Tidak terdapat pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif.

Kondisi ini menjadikan semua anggota kabinet juga merupakan anggota parlemen. Akibatnya pemisahan antar cabang kekuasaan (terutama eksekutif dan legislatif) menjadi kabur atau tidak jelas.

Berdasar pada pendapat Alan R. Ball, Shepherd Luther Witman, Douglas

V. Verney, Jimly Asshiddiqie, dan Saldi Isra, karakteristik umum sistem parlementer terkait hubungannya dengan kepala pemerintahan dapat penulis rangkumkan sebagai berikut:

1. Kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang secara terpisah oleh dua pihak.
2. Pemilihan umum hanya untuk memilih parlemen, sehingga parlemen yang menjadi pusat kedaulatan. Oleh karena itu kepala pemerintahan dipilih, diangkat, dan bertanggung jawab kepada parlemen.
3. Tidak ada hak prerogatif kepala pemerintahan. Oleh karena itu, meski kepala pemerintahan membentuk kabinet pemerintahan, namun kedaulatan atas pemerintahan tetap berada di parlemen.
4. Kepala pemerintahan tidak memangku jabatan dalam durasi yang tetap, melainkan dapat diberhentikan dalam masa jabatannya jika parlemen menghendaki.

Dengan karakteristik umum yang demikian, maka interaksi pengawasan parlemen atas kepala pemerintahan dalam sistem parlementer hampir tidak

berbatas. Terlebih kepala pemerintahan (biasanya perdana menteri) juga merupakan bagian dari parlemen. Oleh karena itu, dengan maksud menegaskan ketiadaan batasan interaksi pengawasan parlemen atas pemerintah, penulis sebutkan keluasan sebagai berikut:

1. Interaksi antara parlemen dengan kepala pemerintahan bukan hanya sebagai bentuk pengawasan, melainkan juga dapat berbentuk pertanggungjawaban.
2. Forum pengawasan dan/atau pertanggungjawaban kepala pemerintahan (berserta atau tanpa anggota kabinet) di parlemen, dapat dilakukan sepanjang parlemen menghendaki.
3. Rekomendasi parlemen menjadi keharusan untuk dilaksanakan pemerintah.
4. Keputusan parlemen dalam forum pertanggungjawaban dapat memberhentikan kepala pemerintahan dan/atau membubarkan kabinet.

Berdasar pada keluasan batasan tersebut maka pengawasan parlemen terhadap pemerintah dalam sistem parlementer menjadi mekanisme kontrol yang melekat. Kebergantungan durasi masa jabatan kepala pemerintahan bersama kabinet dengan mosi tidak percaya parlemen menjadikan pengawasan parlemen dapat optimal dilaksanakan.

4.2. Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial

Corak umum sistem pemerintahan presidensial telah dikemukakan oleh banyak ahli baik dalam jabaran yang detail, maupun sederhana. Bagir Manan

dengan mengambil model Amerika, menyusun corak umum pemerintahan presidensial, yaitu:²⁷⁰

- a) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab.
- b) Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat (Kongres) karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Kongres.
- c) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh Kongres. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*).
- d) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
- e) Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui *impeachment* karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.

Kelima corak presidensial Amerika tersebut dimiliki Indonesia, dengan beberapa perbedaan yang tidak terkait prinsip, melainkan konsep operasionalnya. Bahwa Presiden Indonesia dipilih dalam pemilu langsung, bukan oleh *electoral college*, selain itu durasi jabatan Presiden Indonesia 5 tahun, bukan 4 tahun.

Rumusan Jimly Asshiddiqie tentang beberapa ciri penting sistem pemerintahan Presidensial mencakup²⁷¹:

- a) Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden tertentu, misalnya 4 tahun atau 5 tahun sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik.
- b) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu.
- c) Presiden dan Wakil Presiden lazimnya dipilih oleh rakyat secara langsung atau melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- d) Presiden dan Wakil Presiden tidak tunduk kepada Parlemen, tidak dapat membubarkan Parlemen, dan sebaliknya Parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.

²⁷⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII, 2003), hlm. 48-49.

²⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 204-206.

- e) Dalam sistem ini tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, perbedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
- f) Tanggung jawab pemerintahan berada di Presiden dan karena itu Presiden lah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Di atas Presiden tidak ada lagi yang lebih tinggi, kecuali konstitusi.

Dengan penjabaran yang lebih ringkas, Shugart dan Carey menyebut corak umum presidensial yaitu:²⁷²

- a. Pemilihan eksekutif secara langsung;
- b. Masa jabatan eksekutif dan legislatif yang tetap dan tidak bergantung pada saling percaya;
- c. Eksekutif terpilih menentukan dan mengarahkan komposisi kabinet; dan
- d. Presiden memiliki beberapa kewenangan pembuatan hukum yang diberikan secara konstitusional.

Semua ciri presidensial yang disusun Bagir, Jimly serta Shugart dan Carey di atas secara normatif dan praktik ditemukan dalam presidensial Indonesia. Demikian pula ciri utama pemerintahan presidensial yang lebih singkat yang disusun Alan R. Ball, yaitu:²⁷³

- a) Presiden merupakan kepala negara.
- b) Presiden tidak dipilih oleh legislatif, melainkan dipilih secara langsung.
- c) Presiden tidak menjadi bagian dari legislatif, dan tidak pula dapat diturunkan dari jabatannya kecuali dengan mekanisme *impeachment* hukum.
- d) Presiden tidak dapat membubarkan legislatif.
- e) Presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang ditentukan (*fix term*).

C.F. Strong yang menyebut sistem presidensial sebagai eksekutif non-parlementer atau eksekutif tetap (*fixed executive*), dalam arti kekuasaan eksekutif

²⁷² Matthew S. Shugart dan John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), hlm. 19.

²⁷³ Lihat: Alan R. Ball, *Modern...Op.Cit.*, hlm. 49.

tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan legislatif.²⁷⁴ Rumusan sederhana juga dibuat Arend Lijphart dengan tiga karakteristik spesifik dari sistem presidensial yaitu: kekuasaan eksekutif tidak dijalankan bukan secara kolektif melainkan oleh satu orang, eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat, dan jabatan eksekutif dijalankan dalam waktu tertentu yang bersifat tetap, bukan bawahan legislatif.

Mengukur berdasar karakteristik Lijphart tersebut, menurut penulis, pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945 sebelum perubahan, bukanlah sistem presidensial. Simpulan itu didasarkan pada fakta bahwa meski memenuhi kriteria pertama, Presiden Indonesia kala itu dipilih oleh MPR, dan jabatannya dapat kapan saja diserahkan kepada MPR manakala mandat dicabut. Demikian pula jika diukur dengan ciri-ciri umum presidensial yang disebutkan sebelumnya oleh Bagir, Jimly, Shugart dan Carey, Ball, serta Strong, dengan benang merah yang satu yaitu tidak adanya pertanggungjawaban eksekutif kepada legislatif.

Menelaah sistem presidensial Indonesia, A.B. Kusuma menyatakan bahwa para penyusun UUD 1945 (*Framers of the Constitution*) dengan sadar menyusun UUD yang khas Indonesia, tanpa *trias politica*.²⁷⁵ Asas yang dipakai adalah “pembagian kekuasaan yang tidak ketat” (*partial separation of powers*) bukan *pure separation of powers* seperti Amerika, tidak pula asas *fusion of powers* (penggabungan/peleburan kekuasaan) seperti di Inggris.²⁷⁶ Corak sistem pemerintahan Indonesia menurut A.B. Kusuma berbeda dengan sistem presidensial Amerika, berbeda pula dengan sistem parlementer seperti di Inggris, sistem

²⁷⁴ CF Strong, *Konstitusi...Op.Cit.*, hlm. 11. Diterjemahkan dari C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm. 356.

²⁷⁵ A. B. Kusuma, “Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, 1 (1), 2004, hlm. 143.

²⁷⁶ *Ibid.*

pemerintahan Indonesia mirip dengan sistem pemerintahan di Republik V Perancis.²⁷⁷

Artinya menurut Kusuma, Indonesia tergolong lebih dekat dengan corak semi presidensial. Meski faktanya, presidensial Indonesia tidak mendudukan seorang perdana menteri sebagai pembantu presiden, dan DPR juga tidak punya wewenang konstitusional untuk membubarkan kabinet. Kedua konsep yang penulis sebutkan itu menjadi ciri yang menonjol dari Republik V Perancis.

Tidak dalam rangka mengoreksi corak sistem pemerintahan versi Kusuma, penulis justru ingin menggarisbawahi telaah Kusuma di atas, bahwa asas yang digunakan dalam pengaturan kekuasaan Negara Indonesia bersandar pada kekhasan Indonesia. Suatu kekhasan corak pemerintahan yang tidak terlalu dekat dengan bandul presidensial “*full separation of powers*” juga jauh dari bandul “*fusion of powers*”. Kekhasan pembagian kekuasaan yang dalam istilah Kusuma disebut “*partial separation of powers*”.

Sejalan dengan ini, menurut Margarito Kamis, konstruksi kekuasaan pada UUD 1945 setelah perubahan tidak berorientasi pada pemisahan kekuasaan model Montesquieu, sebab PAH Perubahan UUD 1945 menginginkan terciptanya hubungan antar kekuasaan (eksekutif, legislatif, juga yudikatif) secara lebih seimbang.²⁷⁸ Namun demikian, Indonesia, meski telah melewati fase “pemurnian” presidensial di rentang waktu 1998-2004, menurut Ziegenhain, Indonesia tidak menganut *pure presidential*, tidak pula *pure parlementer*.²⁷⁹

²⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 150.

²⁷⁸ Lihat: Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden; Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 213.

²⁷⁹ Menurut Ziegenhain, kondisi ini menimbulkan kebingungan: “*the system government... neither a pure parliamentary nor pure presidential system of government*”, which led to confusion about

Menurut penulis, terpenuhinya ciri umum presidensial dalam konsep pemerintahan Indonesia, menjadi penegas bahwa Indonesia saat ini menganut sistem presidensial, bukan yang lain. Hanya saja dikarenakan Indonesia pernah mengalami pergantian sistem pemerintahan antara parlementer dengan presidensial, sangat mungkin meramu karakteristik kedua sistem tersebut di dalam sistem presidensialnya. Dalam hal ini, jika sistem pemerintahan yang berlaku saat ini lebih dekat pada ciri sistem pemerintahan presidensial, maka dimungkinkan masih melekatnya karakteristik parlementer di dalamnya. Karakteristik campuran yang dimaksud dapat mewarnai pula fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah beserta seluruh instrumen pengawasan yang melekat pada fungsi tersebut.

Seperti menurut Saldi Isra, sulit menemukan sebuah sistem pemerintahan yang benar-benar bebas dari sistem pemerintahan lain.²⁸⁰ Maka dalam konteks sistem pemerintahan Indonesia, hak-hak pengawasan yang lebih lazim ada di dalam negara parlementer bisa dinilai sebagai kekhasan sistem presidensial Indonesia sebagaimana pendapat Ni'matul Huda, keberadaan interpelasi dan angket sebagai ciri parlementer, menjadikan sistem pemerintahan Indonesia, presidensial rasa parlementer.²⁸¹ Meski demikian, beberapa instrumen pengawasan tidak cukup lazim berada dalam sistem presidensial, seperti dinyatakan Robert L. Maddex, hak

the role and function of the major state institutions among the involved actors." Lihat: Patrick Ziegenhain, *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), hlm. 195.

²⁸⁰ Lihat: Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, 2013, hlm. 408-409.

²⁸¹ Lebih lanjut Ni'matul Huda menyatakan, kekhasan ini bagi ranah akademis, menarik dan baik untuk dikaji. Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, 2 Agustus 2017.

angket dan interpelasi merupakan instrumen yang tumbuh dalam praktik sistem parlementer, bukan dalam sistem presidensial.²⁸²

Berdasarkan uraian para ahli terkait dengan sistem presidensial di atas, maka penulis menggarisbawahi karakter umum sistem presidensial terkait hubungan lembaga legislatif dengan kepala eksekutif sebagai berikut:

1. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden yang dilaksanakan secara bertanggung jawab kepada rakyat berdasarkan konstitusi.
2. Presiden tidak dipilih atau diangkat oleh lembaga legislatif, maka presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga legislatif.
3. Presiden yang berhak menyusun, mengangkat, dan memberhentikan para menteri.
4. Presiden memegang jabatan dalam durasi yang tetap (*fixed term*) namun dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui *impeachment* hukum.

Berdasar pada karakter sistem presidensial itu, maka interaksi pengawasan legislatif atas eksekutif dalam sistem presidensial, menurut penulis, dibatasi dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Tidak ada forum pertanggungjawaban presiden di legislatif, yang ada hanya forum pengawasan.
2. Forum pengawasan legislatif dengan menghadirkan pemerintah, dimaksudkan untuk *checks and balances*.
3. Rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden.

²⁸² Robert L Maddex, *The Illustrated...Loc.Cit.*

4. Forum pertanggungjawaban hanya digelar oleh legislatif (lazimnya bersama dengan kamar kedua parlemen) pada mekanisme *impeachment* hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya.

Karakter pengawasan legislatif dalam sistem presidensial yang penulis identifikasi ini selaras dengan pendapat C.F. Strong di atas, yang mendefinisikan sistem pemerintahan presidensial sebagai sebuah sistem ketatanegaraan di mana Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, dalam arti kekuasaan eksekutif tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan legislatif.²⁸³ Maka pelaksanaan kekuasaan eksekutif tidak diukur oleh pertanggungjawaban kepada legislatif, melainkan pengawasan oleh legislatif dengan mekanisme *checks and balances*.

Bentuk hubungan antara eksekutif dan legislatif yang demikian itu berlaku dalam presidensial Amerika yang disebut oleh Daniel E. Brannen Jr.:

*The men who wrote the Constitution in 1787 wanted each branch's power to be separate, but not absolute. They considered absolute power, even over just a portion of the government, to be dangerous. They were especially fearful of giving too much power to the president, who might come to resemble an uncontrollable king. They were also fearful of giving too much power to the House of Representatives, which they saw as the chamber of Congress that would represent the popular will of America. The men who wrote the Constitution wanted to protect the wealthy class of society from the passions of popular democracy. To prevent the power of any one branch from being absolute, the Founding Fathers wrote the Constitution to contain a system of checks and balances. These are powers that each branch has for limiting the power of the other branches.*²⁸⁴

Original intent pemerintahan presidensial di Amerika yang didesain oleh para pendiri bangsanya dimaksudkan agar dapat memisahkan kekuasaan dengan mekanisme *checks and balances*. Para pendiri Bangsa Amerika menyadari sejak

²⁸³ CF Strong, *Modern.... Loc.Cit.*

²⁸⁴ Lihat: Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol. 2, (Michigan: Thomson Gale, 2005), hlm. 320.

awal bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing cabang kekuasaan negara harus dibatasi konstitusi dari kekuasaan mutlak. Pembatasan konstitusi itu dengan suatu mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi yang membatasi kuasa pemegang kekuasaan negara yang satu dengan yang lain.

Menurut Miriam Budiardjo, doktrin Montesquieu banyak memengaruhi perumusan Konstitusi Amerika, sehingga dokumen Konstitusi Amerika dianggap paling banyak mencerminkan *trias politica* dalam konsep aslinya.²⁸⁵ Klaim ini selaras dengan uraian komprehensif yang diungkapkan oleh Michael R. Asimov seperti dikutip Zainal Arifin Mochtar bahwa pemikiran Montesquieu diadopsi secara mendalam oleh konstitusi Amerika.²⁸⁶ Perumusan pemisahan kekuasaan secara mutlak itu diprakarsai oleh James Madison, Alex Hamilton, dan John Jay, sebab di situlah letak kemerdekaan individu dan jaminan hak asasi manusia.²⁸⁷

4.3. Perbedaan Karakter Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial

Ditinjau dari tipenya, lembaga legislatif dibagi menjadi dua tipe oleh Nelson Polsby, legislatif tipe arena dan tipe transformatif, dengan beberapa klasifikasi:²⁸⁸

1. Pada legislatif tipe arena, parpol (yang semestinya ada di luar lembaga legislatif) membatasi independensi anggota lembaga legislatif melalui struktur hierarkis dan pengambilan keputusan yang terpusat pada kelompok elit. Sebaliknya pada legislatif tipe transformatif, struktur partai di internal lembaga legislatif memainkan peran yang minim.

²⁸⁵ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar....., Op.Cit.*, hlm. 283.

²⁸⁶ Zainal Arifin Mochtar, "Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2012, hlm. 42-43.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ N.W. Polsby, 1975. "Legislatures". dalam F.I. Greenstein dan N.W. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, (Reading: Addison-Wesley, 1975), hlm. 257-319.

2. Pada tipe transformatif cenderung berkoalisi (antar parpol), sementara tipe arena lebih eksklusif.
3. Pada tipe transformatif, manajemen partai bisa sangat terdesentralisasi (di dalam lembaga legislatif) atau tersentralisasi pada tipe arena.
4. Kebijakan yang dibuat bisa sangat fleksibel (tipe transformatif) atau tetap (tipe arena).

Kombinasi klasifikasi ini menurut Amie Kreppel, mengarah pada tipologi independensi lembaga legislatif mulai dari yang sangat transformatif (USA/Amerika) hingga arena (UK/Inggris).²⁸⁹ Dalam hal ini, pengawasan parlemen dalam sistem pemerintahan parlementer, dikenal dalam referensi sebagai *westminster model*. Sedangkan pengawasan legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial dikenal dengan sebutan *congressional model*.

Westminster model menempatkan perdana menteri sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pemerintahan. Berdasar asas “*The King can do no wrong*”²⁹⁰ maka kesalahan yang dilakukan oleh kabinet yang dipimpin perdana menteri dianggap tidak melibatkan kepala negara. Miriam Budiardjo menegaskan, bahwa sistem pemerintahan parlementer berasaskan tanggung jawab menteri.²⁹¹ Jadi pengawasan yang dilakukan oleh parlemen menjadikan perdana menteri sebagai pihak yang bertanggung jawab. Perdana menteri mengambil seluruh tanggung jawab untuk keseluruhan, dan masing-masing menteri juga bertanggung jawab untuk kementerian/ departemen pemerintahan yang dipimpinnya.

Selain asas pertanggungjawaban menteri tersebut, sistem pemerintahan parlementer mengenal adanya kedaulatan parlemen seperti yang diungkapkan oleh

²⁸⁹ Amie Kreppel, “Typologies ... *Loc. Cit.*”

²⁹⁰ Lihat: Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...Op.Cit.*, hlm. 173.

²⁹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar....., Op.Cit.*, hlm. 297. Lihat pula: Maswadi Rauf, “Evaluasi Sistem Presidensial: Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial di Indonesia”, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 30.

A.V. Dicey.²⁹² Karakter tersebut menjadikan hubungan antara eksekutif dan legislatif bergantung satu sama lain, bahkan hubungan tersebut sangat erat menurut banyak pakar.²⁹³ Kondisi ini juga disebabkan adanya konsep pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, sehingga kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dalam parlemen.²⁹⁴

Lebih lanjut dalam menjalankan tugasnya, Carlton Clymer Rodee, dkk., menjelaskan apabila suatu program tidak didukung mayoritas anggota parlemen, maka pemerintah dapat dicopot dari jabatannya dan digantikan oleh pemerintahan baru.²⁹⁵ Menurut Soehino, bentuk lain dari pembubaran pemerintahan parlementer dengan pengunduran diri kabinet.²⁹⁶ Jadi pengawasan yang dilakukan parlemen dalam *westminster model* merupakan pengawasan melekat yang sangat erat, suatu kondisi yang tercipta menurut Ni'matul Huda, karena kewenangan parlemen untuk menjatuhkan pemerintah dalam sistem parlementer.²⁹⁷

Adapun *congressional model* sebagai model pengawasan legislatif yang representasi utamanya berjalan pada sistem pemerintahan presidensial khas Amerika. Dalam *congressional model*, antara legislatif dan eksekutif secara tegas dipisahkan, dengan jabatan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala

²⁹² A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 131.

²⁹³ Firman Noor, "Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia Problematika Demokrasi dan Kebutuhan Perbaikan Sistemik", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 61. Lihat pula, Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu....., Op.Cit.*, hlm. 257; Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum dan Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 159.

²⁹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar....., Op.Cit.*, hlm. 172.

²⁹⁵ Carlton Clymer Rodee et.al, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 64.

²⁹⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 251-252.

²⁹⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu....., Op.Cit.*, hlm. 259.

pemerintahan yang menurut Denny Indrayana, muncul pertama kali di Amerika pada Tahun 1789.²⁹⁸ Kondisi ini menurut Rodee, menjadikan lembaga kepresidenan di Amerika menjadi sangat aktif, dengan presiden yang berperan utama dalam pemerintahan.²⁹⁹ Keterpisahan eksekutif dari legislatif menjadikan presiden tidak dapat dijatuhkan dengan pemungutan suara di parlemen, yang menurut Hanta Yuda sebagai ciri presidensial, karena masa jabatan presiden yang bersifat tetap setelah dipilih oleh rakyat secara langsung.³⁰⁰

Keterpisahan ini pula yang menjadikan hubungan antara eksekutif dengan legislatif tidak berbentuk pertanggungjawaban, melainkan pengawasan. Simpulan ini penulis sandarkan pada pendapat bahwa hubungan antara eksekutif dan legislatif setara, sehingga tidak ada institusi yang berada di atas presiden, sebagaimana disebutkan Jimly Asshiddiqie.³⁰¹ Juga pendapat Strong yang menyatakan kedudukan presiden tak tertandingi dalam sistem presidensial.³⁰²

Maka pola hubungan yang terbentuk antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial berwujud mekanisme *checks and balances*, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, kabinet menjadi bagian yang melekat dan tidak terpisahkan dari legislatif sehingga yang berjalan berwujud mekanisme pertanggungjawaban.

²⁹⁸ Denny Indrayana, "Presiden Bukan Pesinden", *Koran Sindo*, 29 Oktober 2013.

²⁹⁹ Carlton Clymer Rodee et.al, *Pengantar....., Op.Cit.*, hlm. 67-68.

³⁰⁰ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 14.

³⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 169.

³⁰² C.F. Strong, *Modern...Op.Cit.*, hlm. 362-364.

Polsby menyatakan bahwa Kongres Amerika berbeda dengan kebanyakan lembaga legislatif di dunia disebabkan daya ubah (*transformative capacity*) yang dimilikinya.³⁰³ Kousser dan MacKenzie menyebut satu faktor yang menjadikan terbangunnya daya ubah tersebut yaitu kemampuan lembaga untuk menarik dan mempertahankan orang-orang berbakat, serta politikus-politikus yang ambisius.³⁰⁴ Bukan berarti di DPR Amerika tidak ada politikus yang tidak berkapasitas baik, sebab tetap ada politikus yang bukan profesional.³⁰⁵ Wilson menyebut tipe selain politikus profesional, di Amerika juga terdapat politikus amatir.³⁰⁶

Meski menjadi rujukan, kapasitas pengawasan DPR Amerika pun bukan tanpa kekurangan. Sebagaimana Hix dan Hoyland yang membandingkan antara kapasitas parlemen Amerika dan Eropa menyimpulkan dominannya anggota kedua lembaga ini dalam menelaah dan mengubah undang-undang dan budget, daripada memastikan pemerintah tetap akuntabel.³⁰⁷ Jadi kerja pengawasan di DPR Amerika pun tidak selalu menjadi prioritas dibandingkan dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran.

Bahkan di Amerika pun, menurut Hague dan Harrop, pengawasan komisi terbatas hanya beberapa konteks sempit dari birokrasi yang luas. Kongres Amerika lebih sering dalam lingkup departemen/ kementerian yang kecil daripada

³⁰³ N.W. Polsby, "Legislatures....*Op.Cit.*, hlm. 257-319.

³⁰⁴ Thad Kousser dan Scott A. MacKenzie, "Legislative... *Op.Cit.*, hlm. 286-288.

³⁰⁵ Politisi DPR Amerika disebut profesional jika menjalani profesinya dalam bingkai menang-kalah (keuntungan dari profesinya), sedangkan amatir menjalankan perannya sebagai anggota dewan bukan didasarkan pada penghasilan, melainkan komitmen ideologi. Lihat: *Ibid.*

³⁰⁶ J. Q. Wilson, *The Amateur Democrat*, (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

³⁰⁷ Simon Hix dan Bjorn Hoyland, "Political Behaviour in the European Parliament", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (NY: Oxford University Press, 2014), hlm. 591.

menetapkan target yang luas.³⁰⁸ Kondisi tersebut (sebagaimana terjadi di parlemen negara-negara di dunia) disebabkan faktor minimnya sumber daya yang tersedia untuk badan legislatif.

Dalam hal pengawasan anggaran negara, Joachim Wehner menyimpulkan, gambaran paling mudah menyimpulkan bahwa pada sistem parlementer, pemerintah selalu meraih apa yang diinginkan dalam penganggaran, sedangkan pada sistem presidensial, melewati proses yang lebih rumit.³⁰⁹ Bahkan Wehner menyatakan bahwa di Parlemen Inggris, proposal rencana anggaran tidak dikoreksi secara mendalam (tidak serius) dan tanpa ada perubahan. Sementara pada Kongres Amerika dikoreksi hampir menyeluruh rumusan penganggaran.³¹⁰

Titik fokus pembahasan dalam ajaran sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Pasek Diantha menyebut pembagian itu didasarkan pada teori *dichotomy*, yaitu *legislative* sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezenlijking)*.³¹¹ Jimly Asshiddiqie mendefinisikan sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan legislatif.³¹² Bivitri menegaskan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi

³⁰⁸ Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative....Op.Cit.*, hlm. 259.

³⁰⁹ Menurut Wehner sudah jamak diketahui perbandingan terjauh dapat dilihat antara Kongres Amerika (presidensial) dan House of Commons (parlementer). Lihat: Joachim Wehner "Legislatures and Public Finance", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, (NY: Oxford University Press, 2014), hlm. 522-523.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.

³¹² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok..., Loc.Cit.*

dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.³¹³ Lembaga yudikatif cenderung benar-benar terpisah secara formil maupun materiil dari lembaga negara yang lain, dalam prinsip independensi peradilan.

Maka secara sederhana pembedaan sistem parlementer dan presidensial ada pada potret hubungan pemerintah dengan parlemen/ lembaga legislatif. Menurut Stepan dan Skach, jika ada saling ketergantungan antara keduanya maka itulah sistem parlementer, adapun presidensial dimaknai jika pemerintah dan parlemen masing-masing berdiri sendiri.³¹⁴ Selain daripada itu, yang juga telah jamak diketahui sebagai cirinya, pada pemerintahan parlementer menurut Laver, fungsi utama parlemen adalah membentuk dan membubarkan pemerintah.³¹⁵

Dalam hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, dapat dilihat tolak tarik hubungan keduanya, misalnya dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya. Sebagai kontrol terhadap tindakan parlemen ini, maka eksekutif dapat mengusulkan kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Adapun dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden yang sedang berkuasa tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dalam keadaan normal. Meski demikian, tetap disediakan mekanisme pemakzulan presiden dalam kondisi tidak normal, pelanggaran hukum di antaranya.

Melihat pada relasi antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif sebagai parlemen, maka yang dinamakan sistem presidensial adalah ketika lembaga

³¹³ Bivitri Susanti et.al, *Semua....., Op.Cit.*, hlm. 7.

³¹⁴ Alfred Stepan dan Cindy Skach. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation", *World Politics*, 46 (1): 1–22, 1993.

³¹⁵ Lihat: Michael Laver, "Legislatures and Parliaments in Comparative Context", dalam Barry R. Weingast and Donald A. Wittman (Eds), *The Oxford Handbook of Political Economy*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), hlm. 121–140.

eksekutif dalam menjalankan pemerintahannya tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Pada sistem presidensial, kabinet tidak bertanggung jawab secara kolektif, tetapi tiap-tiap menteri bertanggung jawab secara individual kepada presiden. Sistem presidensial juga tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi karena karakteristik pertama sistem presidensial adalah badan perwakilan tidak memiliki *supremacy of parliament* sebab lembaga tersebut bukan lembaga pemegang kekuasaan negara.

Fungsi pengawasan lembaga legislatif menjadi imbalan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dalam sistem parlementer maupun presidensial. Parlemen cenderung menjadi sangat aktif untuk mengawasi pemerintah dalam sistem presidensial, karena pemegang kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang) dan pemegang kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang, juga turunannya berupa kebijakan) terpisah dengan legitimasi masing-masing.

Seperti yang disebut Janedjri M. Gaffar, pada sistem presidensial pembentukan dan masa jabatan presiden tidak ditentukan oleh kekuatan dalam lembaga legislatif, karena presiden mendapatkan mandat dan legitimasi dari rakyat melalui pemilu, bukan dari partai politik yang mengusungnya.³¹⁶ Sehingga, lanjut Janedjri, legitimasi presiden bukan dari suara yang diperoleh partai politik pengusul pada saat pemilu legislatif, melainkan diperoleh dari suara rakyat pada saat pemilu presiden dan wakil presiden.³¹⁷

³¹⁶ Janedjri M. Gaffar, "Mempertegas Sistem Presidensial", Opini, *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009.

³¹⁷ *Ibid.*

Demikian pula parlemen dalam sistem presidensial, legitimasi didapatkan langsung dari rakyat, karena parlemen juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Dua legitimasi ini dapat menjurus pada pemerintahan yang terbelah (*divided government*), meski memang tidak selalu dapat dengan mudah disimpulkan keadaan terbelah itu merupakan yang baik atau buruk. Apabila presidensial diiringi dengan prinsip *checks and balances* yang prima, berpadu dengan budaya politik yang saling menghargai, maka kestabilan dan kesuksesan sistem presidensial dapat pula dicapai sebagaimana sistem parlementer dianggap dapat lebih mudah mencapainya. Pada konteks pelaksanaan *checks and balances* dalam sistem presidensial inilah fungsi pengawasan lembaga legislatif dioperasionalkan.

Secara lebih sistematis Arendt Lipjhart menyebut enam perbedaan antara sistem parlementer dan sistem presidensial, dua perbedaan pokok dan empat perbedaan tambahan.³¹⁸ Dua perbedaan pokok yaitu:³¹⁹

1. Pada sistem parlementer, kepala eksekutif (*the chief of executive*) bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan dan tergantung kepada kepercayaan lembaga perwakilan. Sementara pada sistem presidensial, kepala eksekutif dipilih untuk menduduki jabatan sampai masa tertentu. Kepala eksekutif tidak dapat diturunkan oleh lembaga perwakilan dengan mosi tidak percaya, dalam keadaan normal.³²⁰
2. Pada sistem parlementer, kepala eksekutif (sebagai pembentuk pembentuk kabinet) muncul karena negosiasi di lembaga perwakilan yang kemudian

³¹⁸ Lihat: Arendt Lipjhart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), hlm 68-74.

³¹⁹ Lihat: *Ibid.* Lihat pula: Arendt Lipjhart, *Thinking about Democracy – Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, (New York and Oxford: Routledge, 2008), hlm. 142.

³²⁰ Dikecualikan dari keadaan normal jika kepala eksekutif melakukan pelanggaran yang telah diatur dalam konstitusi.

membutuhkan pelantikan dari lembaga perwakilan (*vote of investiture*). Sedangkan pada sistem presidensial, kepala eksekutif dipilih melalui pemilihan umum, baik secara langsung atau pemilihan fakultatif (*electoral college*). Oleh karena itu, pada sistem presidensial, kepala eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat, bukan kepada lembaga perwakilan.

Adapun empat perbedaan tambahan antara sistem parlementer dan sistem presidensial yaitu:³²¹

1. Konsep penggabungan kekuasaan dalam sistem parlementer mendudukkan anggota legislatif sebagai anggota eksekutif. Sementara dalam sistem presidensial, anggota legislatif tidak boleh duduk sebagai bagian dari eksekutif dalam waktu bersamaan. Apabila ada anggota legislatif yang ditunjuk sebagai pembantu pelaksana kekuasaan eksekutif, maka ia harus melepaskan jabatannya di parlemen. Intinya, tidak boleh ada rangkap jabatan di kursi eksekutif maupun kursi legislatif.
2. Kepala eksekutif atau perdana menteri (menteri utama) dalam sistem parlementer memiliki hak untuk membubarkan lembaga perwakilan dan meminta pemilihan umum baru, apabila kebijakan yang dijalkannya tidak mendapat dukungan dari parlemen. Dalam sistem presidensial, antara legislatif dan eksekutif tidak dapat saling membubarkan. Kebijakan yang dijalankan oleh eksekutif tidak terpengaruh oleh dinamika politik di

³²¹ Lihat: Arendt Ljphart, *Democracies: Patterns of...* *Loc.Cit.*; Lihat pula: G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, (Cambridge MA: Harvard University Press, 1982), hlm. 55-57; Lihat pula: Douglas V Verney, *The Analysis of Political Systems*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1959), hlm. 17-56.

parlemen. Namun demikian, lembaga legislatif diberikan tugas mengawasi kebijakan eksekutif.

3. Sistem parlementer memiliki kekuasaan eksekutif yang terbagi. Kepala negara (*head of state*) sebagai simbol dan bersifat seremonial memiliki kekuasaan eksekutif yang kecil (biasanya dijabat oleh raja atau presiden). Di sisi lain, kepala pemerintahan (*head of executive or head of government*) yang dijabat oleh perdana menteri memiliki kekuasaan eksekutif yang besar -berkebalikan dengan kepala negara. Sementara dalam sistem presidensial, kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat secara bersama-sama oleh satu orang, yakni presiden.
4. Pada sistem parlementer, perdana menteri dan menteri membentuk pemerintahan kolektif (*a collective executive body*). Perdana menteri dan menteri bertanggung jawab secara bersama-sama atau masing-masing kepada lembaga perwakilan.³²² Pada sistem presidensial, presiden bertindak sebagai satu-satunya pelaksana kekuasaan eksekutif (*the sole executive*). Oleh karena itu, menteri adalah pembantu presiden yang ditunjuk dan berada di bawah presiden (*president's appointees and subordinates*). Sehingga para menteri bertanggung jawab kepada presiden bukan kepada parlemen.

Lebih lanjut Lijphart mengidentifikasi dua kekuatan sekaligus kelemahan yang dimiliki masing-masing sistem, parlementer dan presidensial, yaitu:³²³

³²² Pertanggungjawaban masing-masing bermakna bahwa lembaga perwakilan dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada seorang menteri dalam kabinet, tanpa menjatuhkan mosi tidak percaya kepada keseluruhan kabinet. Lihat: Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 2007), hlm 37.

³²³ Lihat: Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of... Op.Cit.*, hlm. 70-74.

1. Eksekutif dalam sistem parlementer cenderung tidak stabil. Eksekutif membutuhkan koalisi mayoritas di parlemen. Tanpa koalisi mayoritas, eksekutif akan sering digulingkan (*overthrown*) oleh legislatif. Kecenderungan demikian tidak terjadi di sistem presidensial. Dengan pemisahan kekuasaan formal antara legislatif dan eksekutif, serta kepala eksekutif yang dipilih secara langsung atau secara fakultatif, stabilitas eksekutif terjamin. Presiden tidak dapat digulingkan kecuali dengan alasan tertentu yang ditentukan oleh konstitusi.
2. Pemisahan kekuasaan formal membuat posisi legislatif maupun eksekutif sama-sama kuat. Pada saat yang sama, posisi sama kuat ini berpotensi menciptakan ketidaksetujuan yang serius (*serious disagreements*) dan jalan buntu (*deadlock*) di antara mereka dalam menentukan kebijakan negara. sehingga menghambat pencapaian tujuan negara. Kemungkinan demikian tidak ada di sistem parlementer. Ketika kebijakan negara dianggap melenceng, pemerintahan dapat dibubarkan dan diadakan pemilihan baru untuk menentukan pemerintahan. Potensi terjadinya kebijakan negara yang menyimpang dapat dihindari dengan membentuk pemerintahan baru yang diharapkan.

4.4. Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif Terhadap Pemerintah dalam Sistem Presidensial

Berdasar pada doktrin para ahli ketatanegaraan yang telah dijabarkan di atas, dan simpulan penulis akan karakter pengawasan dalam sistem parlementer dibandingkan dengan sistem presidensial, maka fungsi pengawasan DPR dalam

sistem presidensial Indonesia dapat didudukkan dengan ukuran yang lebih jelas. Seperti yang telah penulis runutkan, maka batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif terhadap pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 4.1. Perbandingan Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif/ Parlemen dengan Pemerintah dalam Sistem Presidensial dan Sistem Parlementer

No	Dalam Sistem Presidensial	Dalam Sistem Parlementer
1.	Tidak ada forum pertanggungjawaban presiden di legislatif, yang ada hanya forum pengawasan.	Forum parlemen dengan pemerintah bukan hanya sebagai bentuk pengawasan, melainkan juga dapat berbentuk pertanggungjawaban.
2.	Forum pengawasan legislatif dengan menghadirkan pemerintah, dimaksudkan untuk <i>checks and balances</i> .	Forum pengawasan dan/atau pertanggungjawaban kepala pemerintahan (beserta atau tanpa anggota kabinet) di parlemen, dapat dilakukan sepanjang parlemen menghendaki.
3.	Rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden.	Rekomendasi parlemen menjadi keharusan untuk dilaksanakan pemerintah.
4.	Forum pertanggungjawaban hanya digelar oleh legislatif (lazimnya bersama dengan kamar kedua parlemen) pada mekanisme <i>impeachment</i> hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya.	Keputusan parlemen dalam forum pertanggungjawaban dapat memberhentikan kepala pemerintahan dan/atau membubarkan kabinet.

Merujuk pada perbandingan dalam Tabel 4.1. maka fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial Indonesia hendaknya diatur dalam bingkai presidensial, bukan bingkai parlementer. Sebab batas perbedaan keduanya dapat dengan mudah dilangkahi jika tidak ada komitmen pembentuk UU untuk berpegang pada batas tersebut.

Pada empat kriteria batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial di atas, seharusnya fungsi pengawasan DPR mengambil dasar pemikiran dalam pengaturan dan dasar gerak dalam pelaksanaan. Sehingga DPR menjadi pihak yang mengawasi, bukan menagih pertanggungjawaban pemerintah. DPR mengimbangi kekuasaan pemerintah dengan prinsip *checks and balances*, bukan laiknya atasan kepada bawahan.

Batasan interaksi dalam sistem presidensial di atas juga menutup adanya rekomendasi pengawasan yang mengintervensi hak prerogatif presiden yang secara tegas dalam UUD hanya diatur menjadi milik presiden. Dengan begitu, presidensialisme yang meletakkan pusat kuasa eksekutif pada presiden tidak terganggu oleh intervensi lembaga legislatif yang menyentuh hak prerogatifnya.

Selain itu, dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR hendaknya melibatkan DPD sebagai kamar kedua parlemen di Indonesia. Meski desain pengaturan DPD dalam UUD 1945 belum simetris dengan kewenangan dan fungsi DPR, namun karena batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial menghendaki adanya forum pertanggungjawaban dalam *impeachment* hukum, pelibatan DPD lebih awal dalam pengawasan sejatinya diperlukan. Jadi DPD tidak hanya hadir di ujung proses *impeachment* hukum atas jabatan presiden/wakil presiden dengan statusnya sebagai bagian dari MPR.

Dengan demikian, sepanjang pengawasan DPR diatur dan dipraktikkan dalam rangka *checks and balances*, tidak mengintervensi hak prerogatif presiden yang telah dijamin dalam UUD, dan forum pertanggungjawaban hanya dalam proses *impeachment* hukum, maka rumusan aturan dan praktik tersebut sejalan dengan bingkai presidensial.

Namun apabila aturan dan praktik pengawasan DPR berubah menjadi forum pertanggungjawaban, dan/atau mengintervensi hak prerogatif presiden yang dijamin UUD, maka aturan dan praktik tersebut bertentangan dengan sistem presidensial.

4.5. Keselarasan Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 dengan Sistem Presidensial

Merunut pada rumusan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, rentang berjalannya sistem pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu: Periode I, berlakunya UUD 1945. Periode ini dihitung sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 sampai terbentuknya Kabinet Syahril I tanggal 14 November 1945 dengan sistem yang berlaku, pemerintahan presidensial. Setelah itu, sampai 29 Januari 1948 berlaku sistem pemerintahan parlementer, yang berlanjut hingga 1959 ketika berlaku Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Maka Periode I ini secara umum merupakan periode parlementer Indonesia.

Periode II, berlakunya UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga Tahun 1999 (sebelum Perubahan UUD 1945). Sistem yang berlaku saat itu menurut Mahmuzar adalah sistem presidensial.³²⁴ Tidak sejalan dengan simpulan itu, Burhan Djabir Magenda menyebut bahwa pemerintah Orde Baru di awal kekuasaannya menggabungkan semangat parlementer yang kuat dengan

³²⁴ Berdasar pada instabilitas pemerintahan sebelumnya dalam sistem pemerintahan parlementer yang sering jatuh bangun akibat mosi tidak percaya, Presiden Soekarno kembali memberlakukan sistem presidensial hingga akhir Orde Lama. Masa Orde Baru yang dimulai sejak 11 Maret 1966 (Dekrit Presiden) juga meneruskan sistem presidensial hingga 1998. Kedua Orde ini berhasil melemahkan (menguasai) DPR/MPR. Lihat: Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*. (Bandung: Nusamedia, 2010), hlm. 151-152.

presidensialisme yang kuat seperti yang dikehendaki oleh UUD 1945 dalam rangka mengambil hati rakyat.³²⁵ Simpulan sama dibuat R. William Liddle, bahwa sejak awal Demokrasi Terpimpin sampai akhir Orde Baru bukanlah presidensial sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 sebab MPR dan DPR dipaksa menuruti kehendak Soekarno dan Soeharto, karena yang berlaku bukan ketentuan konstitusi, melainkan pengaruh pribadi presiden berdasarkan kekuatan tentara.³²⁶

Selanjutnya Periode ke III, setelah Perubahan UUD 1945 hingga saat ini, sebagai fase penegasan sistem presidensial, bukan semi presidensial, apalagi parlementer.³²⁷ Simpulan bahwa Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 bersistem presidensial karena sistem pemerintahan yang berlaku telah memenuhi corak umum presidensial yang dikemukakan para ahli.

Pengalaman bergantinya sistem pemerintahan seperti yang dialami Indonesia dapat menyebabkan pertukaran karakter sebagai instrumen dan fasilitas yang melekat pada masing-masing sistem tidak cukup lengkap. Dimungkinkan tertinggal atau terbawanya karakter antara sistem yang lama dengan sistem yang baru. Kondisi ini dapat mengubah karakter masing-masing sistem yang sedang berlaku.

³²⁵ Burhan Djibir Magenda, "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia", *Civility*, 1 (1), Juli-September 2001, hlm. 26.

³²⁶ Liddle memiliki pandangan berbeda dengan banyak pengamat lainnya, karena pengamat lain hanya fokus pada aturan UUD 1945, mengesampingkan keberadaan Soekarno dan Soeharto sebagai dua pribadi presiden yang sangat kuat. Lihat: R. William Liddle, *Tiga Observasi Sederhana* (Kompas, 25 April 2001), dalam Indra Surya Lubis (ed), *Bahaya Tirani DPR- Konflik DPR vs Presiden*, (Jakarta: Lembaga Studi Politik "Merdeka", 2001), hlm. 40.

³²⁷ Merangkum perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Saldi Isra menyebut dari lima sistem pemerintahan yang ada dalam praktik di negara-negara dunia, Indonesia tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolegiel dan sistem pemerintahan monarki. Artinya pemerintahan Indonesia pernah menjalankan sistem pemerintahan presidensial, parlementer, dan quasi/semi presidensial. Lihat: Saldi Isra, *Pergeseran... Op.Cit.*, hlm. 27.

Dalam konteks Indonesia yang telah mengalami pergantian sistem pemerintahan antara parlementer dengan presidensial, sangat mungkin terjadi percampuran karakteristik kedua sistem tersebut di dalam sistem presidensial yang saat ini sedang berlaku. Maka dengan sistem pemerintahan yang berlaku saat ini lebih dekat pada ciri sistem pemerintahan presidensial, tetap berpeluang masih dilekati karakteristik parlementer, sehingga menjadi karakter campuran. Percampuran karakter ini tentu pula mewarnai fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah beserta seluruh instrumen pengawasan yang melekat pada fungsi tersebut.

Untuk fasilitas fungsi pengawasan DPR yang digunakan rutin berbentuk rapat-rapat yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, tidak pernah dipermasalahkan dalam diskursus ketatanegaraan. Sifat koordinasi yang rutin dan tanpa fasilitas spesifik, tidak mengganggu tatanan sistem pemerintahan. Diskursus dan perdebatan yang mengemuka terjadi atas mekanisme/ fasilitas fungsi pengawasan yang dianggap tidak sesuai dengan sistem presidensial. Beberapa mekanisme/ fasilitas dalam fungsi pengawasan DPR yang penulis maksud yaitu:

1. hak interpelasi;
2. hak angket;
3. hak menyatakan pendapat;
4. hak memanggil (*subpoena*) dengan ancaman sandera; dan
5. kewajiban menjalankan rekomendasi pengawasan.

Penelusuran atas rumusan UUD 1945 (sebelum dan setelah perubahan) dan UU Susduk/ UU MD3 yang pernah dan sedang berlaku diharapkan dapat membantu

mengetahui bagaimana hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak *subpoena* serta kewajiban menjalankan rekomendasi, hadir dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Tabel 4.2. Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk (Sebelum Perubahan UUD 1945)

Rumusan dalam UUD 1945 (Sebelum Perubahan)		
1. Penjelasan “Sistem Pemerintahan Negara”: a. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. b. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk menetapkan APBN. c. Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR. d. Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. e. DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. f. DPR dapat mengundang Sidang Istimewa MPR jika menganggap Presiden sungguh melanggar haluan Negara. 2. Penjelasan Pasal 19, Pasal, 20, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23, bahwa “DPR mempunyai hak <i>begrooting</i> . Dengan ini, DPR mengontrol pemerintah.” ³²⁸		
UU Susduk 10/1966	UU Susduk 16/1969	UU Susduk 4/1999
1. Untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana dimaksud UUD 1945, DPR-GR mempunyai hak-hak: b. Meminta keterangan (interpelasi). c. Mengadakan penyelidikan (angket). 2. Penjelasan Pasal 6 Fungsi DPR-GR berdasarkan UUD 1945 ialah: huruf c.	1. Pasal 32 ayat (1) untuk dapat melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak: a. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; b. Meminta keterangan (interpelasi);	Pasal 33 ayat (2) DPR mempunyai tugas dan wewenang: c. melaksanakan pengawasan terhadap: Pelaksanaan UU, Pelaksanaan APBN, dan Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR.

³²⁸ Meski tidak lagi menggunakan istilah hak *begrooting*, ketentuan ini tetap diatur dalam Konstitusi RIS (Pasal 170 bahwa pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia Serikat ditanggungjawabkan kepada DPR) dan dalam UUDS 1950 (Pasal 116 pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia Serikat ditanggungjawabkan kepada DPR).

<p>Mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan Pemerintah.</p> <p>"Hak Interpelasi" adalah salah satu hak yang penting DPR-GR dalam menjalankan tugasnya mengawasi/mengkoreksi tindakan Pemerintah. Hak interpelasi ini dapat diakhiri dengan suatu pernyataan pendapat.</p>	<p>c. Mengadakan penyelidikan (angket);</p> <p>d. Mengajukan pernyataan pendapat.</p> <p>2. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Fungsi DPR berdasarkan UUD 1945 ialah, huruf c: mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah.</p> <p>Hak interpelasi adalah salah satu hak yang penting DPR dalam menjalankan tugasnya mengawasi pemerintah.</p>	<p>d. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan.</p>
---	--	--

Tabel 4.3. Rumusan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 (Setelah Perubahan UUD 1945)

Rumusan dalam UUD 1945 (Setelah Perubahan)
<p>1. Pasal 20A</p> <p>Ayat (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ayat (2) Dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>Ayat (3) DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p>2. Pasal 7B</p> <p>Ayat (2) Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.</p>

UU Susduk 22/2003	UU MD3 27/2009	UU MD3 17/2014
<p>1. Pasal 25: DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan</p> <p>2. Penjelasan Pasal 25 huruf c: Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, UU, dan peraturan pelaksanaannya.</p> <p>3. Pasal 26 ayat (1) DPR mempunyai tugas dan wewenang: Huruf f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah; Huruf g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam</p>	<p>1. Pasal 69 ayat (1) DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan.</p> <p>2. Pasal 70 ayat (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN.</p> <p>3. Pasal 71 DPR mempunyai tugas dan wewenang: huruf h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan APBN; huruf i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD; huruf n. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.</p> <p>4. Pasal 77 ayat (1) DPR mempunyai hak: interpelasi, angket, dan</p>	<p>1. Pasal 69 ayat (1) DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan.³²⁹</p> <p>2. Pasal 70 ayat (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN.</p> <p>3. Pasal 71 DPR berwenang: huruf f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD.</p> <p>4. Pasal 72 DPR bertugas: huruf d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah; huruf e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.</p> <p>5. Pasal 79 ayat (1) DPR mempunyai hak: interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.</p>

³²⁹ Pasal 69 ayat (2) menggariskan bahwa fungsi DPR dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Penjelasan Pasal 69 ayat (2) Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan, antara lain, melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.

<p>dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; Huruf i: membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.</p> <p>4. Pasal 27. DPR mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.</p> <p>5. Pasal 28. Anggota DPR mempunyai hak: b. mengajukan pertanyaan;</p> <p>c. menyampaikan usul dan pendapat.</p>	<p>menyatakan pendapat.</p>	<p>6. Pasal 80 Anggota DPR berhak: huruf i. pengawasan.</p> <p>7. Pasal 98 ayat (3) Tugas komisi di bidang pengawasan meliputi:</p> <p>a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;</p> <p>b. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya</p> <p>c. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;</p> <p>d. melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan</p> <p>f. membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.</p>
---	-----------------------------	--

		<p>8. Paragraf 9</p> <p>Hak Pengawasan</p> <p>Pasal 227</p> <p>Ayat (1) Setiap anggota berhak mengawasi pelaksanaan APBN dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, termasuk di daerah pemilihan.</p> <p>Ayat (2) Untuk melaksanakan hak tersebut, Anggota DPR berhak mendapatkan dukungan administrasi keuangan dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Ayat (3) Sebagai bahan dalam melakukan fungsi pengawasan, kementerian/lembaga wajib menyerahkan kepada komisi terkait bahan tertulis mengenai jenis belanja dan kegiatan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah UU tentang APBN atau tentang APBNP ditetapkan di paripurna DPR.</p> <p>Ayat (4) Jenis belanja dan kegiatan yang diserahkan ke komisi dapat diakses oleh publik.</p> <p>Ayat (5) Anggota DPR dapat meminta</p>
--	--	--

		<p>pihak terkait untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh Anggota DPR tersebut.</p> <p>Ayat (6) Pihak terkait wajib menindaklanjutinya dan menyampaikan hasil tindak lanjut tersebut kepada Anggota DPR.</p>
--	--	--

Guna melacak kelaziman adanya lima fasilitas pengawasan DPR yang dianggap problematik dalam sistem presidensial tersebut, diperlukan identifikasi keragaman pengaturannya berdasar pada penelusuran konstitusi negara bersistem presidensial.

Sama seperti di Indonesia, Filipina di dalam Konstitusinya³³⁰ (*Article 6, Section 22*) juga menggunakan istilah interpelasi, yang digunakan dalam rangka meminta keterangan kepada pemerintah, karena semua Komisi DPR Filipina berhak melakukan penyelidikan. Dalam rangka interpelasi dan penyelidikan ini pula DPR Filipina diberi hak memanggil (*subpoena*) siapa saja yang dibutuhkan informasinya: *Subpoenaed persons are required to furnish the information asked, under pain of being punished for contempt.*³³¹

³³⁰ Konstitusi Filipina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1987, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org (diakses Januari 2017).

³³¹ *Article 6, section 22* Konstitusi Filipina. Lihat pula: IPU PARLINE database PHILIPPINES (Kapulungan Ng Mga Kinatawan), Oversight., Lihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm diakses September 2016.

Pelaksanaan ketentuan *article 6, section 22* ini diberi fasilitas pula hak *subpoena* untuk memanggil pihak-pihak yang diperlukan, bagi yang menolak panggilan ini dapat dihukum karena melakukan penghinaan kepada DPR Filipina. Maka diketahui DPR Filipina mengenal istilah interpelasi, dan dengan jenis lingkup kerja yang sama, DPR Filipina juga memiliki hak angket, hanya saja dinamakan *rights to inquiry* atau *rights to investigate*.

Penelusuran pada Konstitusi Uruguay³³² juga didapati, bahwa DPR pada negara itu dapat memanggil menteri-menteri, di antaranya ditujukan untuk pemeriksaan, atau penyelidikan: “*Each Chamber has the right, ...to require the presence on its floor of ministers in order to question them and receive from them information ...for purposes of inspection or investigation*” (*Article 119*). Bahkan hak untuk meminta data dan informasi dalam rangka pelaksanaan tugasnya dilekatkan pada Anggota DPR Uruguay, seperti tercantum dalam *Article 118*: “*Any parliamentarian may ask a minister , the Supreme Court of Justice, the electoral court, the contentious-administrative tribunal, and the Court of Accounts, for such data and information as he or she may consider necessary for the discharge of his or her duties*”.

Mirip seperti yang berlaku di Argentina, dalam *Section 71* Konstitusi Argentina³³³ diatur bahwa DPR Argentina dapat memanggil para menteri untuk menerima penjelasan atau laporan yang dianggap perlu: “*Either House shall*

³³² Konstitusi Uruguay yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 2004, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org (diakses Januari 2017).

³³³ Konstitusi Argentina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law* <http://www.servat.unibe.ch/icl/> (diakses Januari 2017).

summon the Ministers of the Executive Power to receive such explanations or reports as it may deem necessary". Lebih lanjut diatur pada *Section 101* Konstitusi

Argentina:

"The Chief of the Ministerial Cabinet shall attend Congress at least once a month, alternating between each House, to report on the progress of the government... He may be interpellated for the purpose of considering a vote of censure, by the vote of the absolute majority of all the members of either House, and he may be removed by the vote of the absolute majority of the members of each House."

Jadi Kepala Menteri diwajibkan hadir di Kongres Argentina (bergantian antara Senat dan DPR) minimal sebulan sekali, untuk melaporkan kemajuan pemerintahan secara umum. Kepala Menteri dapat diinterpelasi dan dimakzulkan sebagai konsekuensi dari pertanggungjawaban secara politik kepada lembaga legislatif.³³⁴

Konstitusi Negara Kosta Rika³³⁵ dalam *Article 121, paragraph 24* konstitusinya mengatur bahwa anggota parlemen bisa mengajukan hak bertanya kepada menteri-menteri: *"Parliamentarians can put questions to ministers"*. Bahkan para menteri secara rutin melaporkan aktivitas-aktivitasnya: *"required to report regularly on its activities"*.³³⁶

Untuk penyelidikan, Parlemen Kosta Rika dapat menunjuk suatu komisi penyelidikan. Konstitusi Kosta Rika mengatur kebebasan akses bagi komisi penyelidikan itu ke semua lembaga negara maupun publik guna mengumpulkan

³³⁴ Lihat: Susan Rose-Ackerman, et.al, "Hyper-Presidentialism...*Op.Cit.*, hlm. 252.

³³⁵ Konstitusi Kosta Rika yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 2003, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law* <http://www.servat.unibe.ch/icl/> (diakses Januari 2017).

³³⁶ IPU PARLINE database COSTA RICA Asamblea Legislativa (Legislative Assembly), Oversight., Lihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2073_F.htm diakses September 2016.

data. Komisi ini juga diberi wewenang meminta dokumen dan memanggil siapa saja untuk hadir menghadap.

Ketentuan tersebut diatur dalam *Article 121 paragraph 23*:

“Appoint commissions from among the membership to investigate any matter entrusted to them by the Assembly and submit the appropriate report. The Commissions shall have free access to all official agencies to conduct their investigations and collect any data they may deem necessary. They may receive any kind of evidence and may summon any person to appear before them for questioning”.

Berdasar pada ketentuan itu, daya jelajah DPR Kosta Rika melalui komisi penyelidikannya sangat luas, sepanjang komisi tersebut menjalankan tugas penyelidikan yang telah dimintakan DPR Kosta Rika. Jadi DPR Kosta Rika juga mengenal adanya fasilitas interpelasi, angket, dan *subpoena* meski dengan istilah yang tidak sama.

Walaupun tidak disebutkan di dalam Konstitusinya³³⁷, DPR Amerika mendapat kewenangan tegas untuk melakukan pengawasan dan penyelidikan dengan hak *subpoena*. Hal ini diatur dalam *The House Rule (Tatib DPR): House Rule XI, clause 2(m)(1) and (3)* “*authorizes House committees and subcommittees to issue subpoenas for the attendance of witnesses and the production of documents*”. Ketentuan ini memberi kuasa memanggil pihak-pihak yang dibutuhkan kesaksian atau dokumennya untuk hadir menghadap komisi atau subkomisi DPR Amerika dalam rangka penyelidikan yang sesuai dengan ranah kewenangan komisi dan subkomisi tersebut.

³³⁷ Konstitusi Amerika yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law* <http://www.servat.unibe.ch/icl/>, juga dalam www.constitutionus.com (diakses Januari 2017).

Jadi Konstitusi Filipina, Konstitusi Uruguay, Konstitusi Kosta Rika, Konstitusi Argentina, dan Konstitusi Amerika, mengatur adanya hak *subpoena*. Meski berbeda dalam istilah, (ada yang menggunakan *subpoena, to summon*), namun pada intinya sama dengan apa yang dimaksud dengan hak *subpoena* dalam fungsi pengawasan DPR di Indonesia.

Maka keberadaan fasilitas interpelasi, angket, menyatakan pendapat, *subpoena* secara beragam diatur dalam lima konstitusi negara di atas meski dengan istilah yang tidak sama. Pengaturan yang tidak ditemukan, terkait dengan kewajiban menjalankan rekomendasi pengawasan. Namun demikian, seperti yang penulis sebutkan sebelumnya, dalam Konstitusi Argentina dan Konstitusi Uruguay terkandung pengaturan tentang pertanggungjawaban politik menteri kepada parlemen yang merupakan mekanisme dalam sistem parlementer.

Batasan interaksi pengawasan legislatif atas eksekutif dalam sistem presidensial yang penulis sarikan pada Tabel 4.1. memberi batas yang cukup tegas. Berdasarkan batasan tersebut, keberadaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak *subpoena*, dan kewajiban pemerintah untuk menjalankan rekomendasi dapat diukur. Jika keberadaan kelima fasilitas pengawasan itu menjadikan sistem presidensial Indonesia terdorong ke arah kutub parlementer, intervensi konstitusional harus dilembagakan. Pada konteks ini hukum dengan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan mengambil andil dalam upaya penjagaan sistem presidensial Indonesia.

4.5.1. Keselarasan Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat dalam Sistem Presidensial

Berdasar pada Tabel 4.2. dan Tabel 4.3. di atas, dapat diketahui bahwa jika dirujuk pada rumusan awalnya, UUD 1945 tidak memberi fasilitas berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat bagi fungsi pengawasan DPR. Hak interpelasi dan hak angket diatur karena adanya penolakan atas hak penyelidikan pasca interpelasi Komite Nasional Pusat (KNP) dengan Menteri Kehakiman 5 Desember 1946. Maka BP KNP mengatur hak-haknya dalam Tatib KNP bertanggal 10 Juni 1947, di antaranya interpelasi (meminta keterangan), dan mengadakan pengusutan (yang dimaksud adalah angket).³³⁸

Tatib KNP dan interupsi Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950-1959 (lihat Tabel 4.4.) atas UUD 1945 menurut penulis menjadi titik awal diaturnya hak interpelasi dan hak menyelidik (angket), hingga kemudian diadopsi dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3.

Tabel 4.4. Rumusan Hak Pengawasan DPR dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950

No.	Konstitusi RIS 1949-1950	UUDS 1950-1959
1.	Pasal 120 “ DPR mempunyai hak interpelasi dan hak menanya; anggota-anggotanya mempunyai hak menanya”	Pasal 69 “ DPR mempunyai hak interpelasi dan hak menanya; anggota-anggotanya mempunyai hak menanya”
2.	Pasal 121	Pasal 70

³³⁸ Menurut telaah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dua hak ini telah diusulkan menjadi hak *volksraad* (dewan rakyat) di Tahun 1918. Lihat: LIPI, *Penelitian Fungsi Parlemen dalam Sejarah Studi tentang Volksraad*, (Jakarta: LIPI, 1980), hlm. 39-40.

“ DPR mempunyai hak menyelidik (<i>enquete</i>)...”	“ DPR mempunyai hak menyelidiki (<i>enquete</i>)...”
---	--

Sejak itu hak interpelasi dan hak angket dicantumkan berturut-turut dalam UU Susduk/ UU MD3 (UU 5/1954³³⁹, UU 10/1966, UU Susduk 16/1969, menghilang di UU Susduk 4/1999, kemudian kembali muncul dalam UU Susduk 22/2003, UU MD3 27/2009 dan UU MD3 17/2014), juga diadopsi dalam UUD 1945 pasca perubahan.

Jika ditakar keselarasan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, dalam sistem presidensial dengan empat batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif karakter pada Tabel 4.1., maka:

Batasan pertama, dalam bingkai ketentuan “tidak ada forum pertanggungjawaban presiden di legislatif, yang ada hanya forum pengawasan”. Dengan batasan ini, pengaturan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat dalam UUD 1945 dan UU MD3 sebagaimana tersaji dalam Tabel 4.2. dan Tabel 4.3., tidak menunjukkan ke arah pertanggungjawaban secara eksplisit. Batasan definisi yang dibuat dalam Pasal 79 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU 17/2014 bahwa yang dimaksud dengan:

1. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah³⁴⁰ yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan

³³⁹ Tidak dicantumkan dalam Tabel 4.2. dan Tabel 4.3. karena pengundangannya bukan di bawah UUD 1945, melainkan UUDS 1950.

³⁴⁰ Dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 dinyatakan Ayat (3) Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau
 - c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Batasan kedua, dalam bingkai “forum pengawasan legislatif dengan menghadirkan pemerintah, dimaksudkan untuk *checks and balances*”. Lazimnya dalam pelaksanaan ketiga hak tersebut, memang dapat menghadirkan presiden. Namun praktiknya yang hadir dalam panggilan hak interpelasi dan hak angket di DPR adalah menteri/ pejabat terkait. Kecuali dalam hak menyatakan pendapat pada proses *impeachment* hukum, Presiden harus hadir secara langsung.

Dalam konteks kehadiran pihak yang dipanggil, Tatib DPR 2014 mengatur tata cara pelaksanaan masing-masing hak. Atas hak interpelasi diatur sebagai berikut: Pada Pasal 167 dinyatakan 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. Apabila Presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis, Presiden dapat menugasi menteri/ pejabat terkait untuk mewakilinya. Dengan kehadiran Presiden atau pejabat terkait untuk memberi penjelasan, DPR dapat menerima atau menolak penjelasan tersebut. 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.³⁴¹ Kehadiran dalam konteks ini tidak berupa pertanggungjawaban, karena agenda yang berjalan adalah meminta keterangan kepada Presiden atau pejabat terkait. Yang dimintakan keterangan adalah berdasar dokumen yang diajukan dalam pengusulan hak interpelasi yaitu dokumen yang memuat sekurang-kurangnya: a. materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah; dan b. alasan permintaan keterangan.³⁴²

Atas hak angket, berlaku ketentuan kehadiran sesuai dengan pihak yang diinginkan DPR untuk mendapatkan materi penyelidikan dalam hal pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah. Panitia angket dapat meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis. Kehadiran pejabat negara dalam hal ini khususnya Presiden, tidak dalam rangka mempertanggungjawabkan pelaksanaan UU dan/ atau kebijakan yang dibuatnya, melainkan menjalani proses penyelidikan, sesuai dengan definisi hak angket.

Apabila laporan panitia angket dinyatakan dalam rapat paripurna DPR dengan keputusan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.

³⁴¹ Lihat: Tatib DPR 2014, Pasal 168

³⁴² *Ibid.*, Pasal 165.

Sebaliknya apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali. Keputusan DPR harus mendapatkan 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.³⁴³

Ketentuan angket di atas tidak menunjukkan adanya forum pertanggungjawaban, melainkan forum penyelidikan DPR atas kebijakan dan/atau pelaksanaan UU oleh pemerintah. Pemerintah dalam hal ini presiden dan/atau pejabat terkait dalam forum panitia angket, tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan kebijakan dan kinerja pemerintahan berbentuk pelaksanaan UU. Hadirnya pemerintah untuk memenuhi panggilan panitia angket untuk kemudian memberi keterangan, atau dokumen lainnya. Kehadiran yang tidak bersifat pertanggungjawaban, melainkan pemberian keterangan.

Jika pun DPR (yang diputuskan dalam rapat paripurna) menggunakan hak menyatakan pendapat atas laporan panitia angket yang menyatakan kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemerintah dalam kondisi tersebut tidak sedang dalam forum pertanggungjawaban.

³⁴³ *Ibid.*, Pasal 177.

Maka hak interpelasi dan hak angket yang berlanjut hingga hak menyatakan pendapat, merupakan rangkaian permintaan keterangan oleh DPR kepada pemerintah, bukan pertanggungjawaban. Aturan Tatib DPR 2014 dalam pelaksanaan hak menyatakan pendapat menggambarkan kondisi tersebut. Dinyatakan dalam hal DPR menerima usul hak menyatakan pendapat, DPR membentuk panitia khusus yang melakukan pembahasan dengan Presiden. Dalam melakukan pembahasan Presiden dapat menugasi menteri atau pejabat terkait untuk mewakilinya. Dalam pembahasan panitia khusus dapat mengadakan rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan/atau rapat dengar pendapat umum dengan pihak yang dipandang perlu. Jika rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus maka DPR menyatakan pendapatnya kepada pemerintah.³⁴⁴

Pengaturan tentang hak menyatakan pendapat DPR dalam menindaklanjuti kerja panitia angket menurut penulis bukan saja tidak mengarah pada pertanggungjawaban, justru dapat menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaannya. Hak menyatakan pendapat DPR atas kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dapat menemui ujung kecuali hanya berbentuk pernyataan saja.

Seperti disebutkan sebelumnya, hak menyatakan pendapat DPR dilaksanakan atas:

1. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional (untuk kemudahan, penulis sebut HMP 1);

³⁴⁴ *Ibid.* Pasal 182 ayat (1).

2. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket (HMP 2);
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 (HMP 3).

Merujuk ketentuan itu, hak menyatakan pendapat DPR atas HMP 1 dan HMP 2, hanya berujung pernyataan pendapat, tanpa akibat hukum apapun atas pemerintah. Eksekusi jika berkaitan dengan pelanggaran hukum selain yang telah disebutkan secara limitatif dalam HMP 3, hanya dapat diserahkan kepada aparat penegak hukum. Maka atas HMP 2, jika kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah dinyatakan DPR bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hanya untuk diteruskan eksekusinya oleh penegak hukum di luar DPR.

Artinya sejak hak interpelasi atau hak angket hingga HMP 2, pelaksanaan rangkaian hak DPR berupa permintaan keterangan, menyelidiki, hingga menyatakan kesimpulan atas keterangan dan penyelidikan. Rangkaian itu menunjukkan jenis forumnya adalah pengawasan, bukan pertanggungjawaban.

Sementara atas HMP 3, barulah DPR dapat lebih jelas mengarahkan hak menyatakan pendapat. Sepanjang DPR menyimpulkan (melalui rapat paripurna) menduga bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum tertentu, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden

dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat, DPR dapat menyampaikan keputusannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapat putusan.³⁴⁵

Batasan ketiga, dalam bingkai “rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden”. Seperti telah penulis runutkan di atas terkait rangkaian pengaturan atas hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, rekomendasi ketiga hak ini tidak diatur hingga mengintervensi hak prerogatif presiden. Hak interpelasi yang berintikan permintaan keterangan, hak angket yang berintikan penyelidikan, dan hak menyatakan pendapat yang berintikan kesimpulan, tidak dapat mengintervensi hak prerogatif presiden. Hak prerogatif yang penulis maksud yaitu hak istimewa yang diatur menurut UUD 1945 hanya dimiliki Presiden tanpa intervensi lembaga negara yang lain. Hak prerogatif dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yaitu pengangkatan dan pemberhentian menteri.

Batasan keempat, dalam bingkai “forum pertanggungjawaban hanya digelar oleh legislatif (lazimnya bersama dengan kamar kedua parlemen) pada mekanisme *impeachment* hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya”. Batasan ini dalam sistem presidensial Indonesia telah terlembagakan dengan cukup rinci dalam UUD 1945, sebagai berikut:

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B

³⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 182 ayat (2).

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasar ketentuan tersebut, sepanjang DPR telah berkesimpulan adanya dugaan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diputuskan melalui rapat

paripurna, DPR dapat menyampaikan keputusannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapat putusan. Dugaan yang dimaksud yaitu, telah terjadi salah satu atau secara akumulatif dari kondisi di bawah ini:

- a. pengkhianatan terhadap negara;
- b. korupsi;
- c. penyuapan;
- d. tindak pidana berat lainnya;
- e. perbuatan tercela; dan/atau
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR terbukti, DPR menyelenggarakan rapat paripurna DPR untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR tidak terbukti, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dilanjutkan.

Ketentuan terkait forum pertanggungjawaban pemerintahan di atas memenuhi batasan interaksi keempat atas konsep pengawasan DPR dalam sistem presidensial. Batasan keempat yang dimaksud yaitu bahwa “forum pertanggungjawaban hanya digelar oleh legislatif (lazimnya bersama dengan kamar kedua parlemen) pada mekanisme *impeachment* hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya”.

Hanya saja dalam hal pelibatan kamar kedua parlemen Indonesia, dalam hal ini DPD, dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya ditempatkan di akhir proses. Setelah DPR menerima putusan Mahkamah Konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang terdiri dari DPR dan DPD)

menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut. Jadi DPD ikut membuat Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rapat paripurna MPR.

Dengan demikian, ditinjau dari pengaturannya dalam UUD 1945 dan UU MD3 2014 serta Tatib DPR 2014, norma yang mengatur fungsi pengawasan DPR dalam hal keberadaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat telah sesuai dengan karakter pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial.

4.5.2. Keselarasan Hak Subpoena dalam Sistem Presidensial

Hak *subpoena* merupakan hak DPR untuk memanggil dan mendatangkan pihak yang dibutuhkan dalam rangka didengar keterangannya, dimintai dokumennya, ditelusuri kesaksiannya dalam lingkup kerja pengawasan DPR. Ditinjau dari sejarah pengundangannya, ketentuan hak *subpoena* ada sejak UU Susduk 4/1999, yang mengatur pada Pasal 35 ayat (1) DPR, dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tingkatannya masing-masing, berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan. Ayat (2) Pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan diancam karena merendahkan martabat dan kehormatan DPR dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun. Ayat (3) Pelaksanaan hak diatur dalam Tatib DPR.

Penjelasan Pasal 35 tersebut menyebutkan pada ayat (1) DPR adalah lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan

pemerintahan. Oleh karena itu, setiap warga negara wajib menjunjung tinggi kehormatan dan martabat DPR dengan memenuhi permintaan lembaga tersebut dan memberi keterangan seperti yang diminta, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan.

Ketentuan ini dilanjutkan pengaturannya dalam UU 22/ 2003. Pada Pasal 30 ayat (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Ayat (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR.

Ayat (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan tersebut dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (4) Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (5) Dalam hal pejabat yang disandera habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Pada Penjelasan Pasal 30 tersebut dinyatakan bahwa Ayat (1) DPR adalah lembaga yang mencerminkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau masyarakat harus menjunjung tinggi kehormatan dan martabat DPR, dengan memenuhi panggilan lembaga tersebut dan memberikan keterangan yang diminta. Pemanggilan tersebut dalam rangka pelaksanaan hak angket. Ayat (3) Panggilan

paksa dalam ketentuan ini dilakukan oleh aparat yang berwajib yaitu Polri atau Kejaksaan.

Selanjutnya diatur dalam UU MD3 27/2009. Pasal 72 ayat (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Ayat (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR.

Ayat (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan dikenakan panggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (4) Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (5) Dalam hal pejabat yang disandera habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Terbaru diatur dalam UU MD3 17/2014. Pada Pasal 73 ayat (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR. Ayat (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR. Ayat (3) Dalam hal pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat

menggunakan hak interpelasi, hak angket, atau hak menyatakan pendapat atau Anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan.

Ayat (4) Dalam hal badan hukum dan/atau warga masyarakat tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Polri. Ayat (5) Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 30 (tiga puluh) Hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan terakhir, ketentuan tersebut diubah dalam UU 2/2018 (Perubahan Kedua UU 17/2014) dengan meluaskan objek panggilan. Pada Pasal 73 ayat (1) UU 2/2018 diatur bahwa DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR. Ayat (2) Setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR. Ayat (3) Dalam hal setiap orang tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Polri.

Ayat (4) Panggilan paksa dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kapolri paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa;
- b. Polri wajib memenuhi permintaan; dan
- c. Kapolri memerintahkan Kapolda di tempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR.

Ayat (5) Dalam hal menjalankan panggilan paksa, Polri dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) Hari. Ayat (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa dan penyanderaan diatur dengan Peraturan Polri.

Selain hak *subpoena* yang bersifat umum untuk seluruh fungsi DPR di atas³⁴⁶, secara khusus terkait hak angket, pada UU 17/2014 juga diatur adanya hak *subpoena* dalam Pasal 203, Pasal 204, dan Pasal 205. Pasal 203 mengatur panitia angket dalam melakukan penyelidikan, selain meminta keterangan dari Pemerintah, dapat meminta keterangan dari saksi, pakar, organisasi profesi, dan/atau pihak terkait lainnya.

Pada Pasal 204 dirinci panggilan bagi warga negara dan/atau orang asing, yaitu: ayat (1) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan. Ayat (2) Warga negara Indonesia dan/atau orang asing tersebut wajib memenuhi panggilan panitia angket. Ayat (3) Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing tersebut tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Polri. Ayat (4) Bantuan tersebut didasarkan atas permintaan pimpinan DPR kepada Kapolri. Ayat (5) Pendanaan untuk pelaksanaan bantuan Polri tersebut dibebankan pada anggaran DPR.

Lalu Pasal 205 mengatur pula ketentuan panggilan bagi pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat, yaitu: ayat (1) Dalam melaksanakan hak angket, panitia khusus berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Ayat (2) Panitia khusus meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat meminta secara tertulis dalam jangka waktu

³⁴⁶ Nantinya Pasal 73 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) dinyatakan tidak berlaku, dengan Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, bertanggal 28 Juni 2018.

yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya. Ayat (3) Pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada panitia khusus. Ayat (4) Panitia khusus dapat menunda pelaksanaan rapat akibat ketidakhadiran pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena suatu alasan yang sah. Ayat (5) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak hadir tanpa alasan yang sah, atau menolak hadir, panitia khusus dapat meminta satu kali lagi kehadiran yang bersangkutan pada jadwal yang ditentukan. Ayat (6) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memenuhi permintaan kehadiran yang kedua tanpa alasan yang sah atau menolak hadir, yang bersangkutan dikenai panggilan paksa oleh Polri atas permintaan panitia khusus. Ayat (7) Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 204 kemudian diubah dalam UU 2/2018 sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 204 ayat (1) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan. Ayat (2) Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket. Ayat (3) Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Polri.

Ayat (4) Bantuan Polri tersebut didasarkan atas permintaan pimpinan DPR kepada Kapolri. Ayat (5) Permintaan Pimpinan DPR tersebut diajukan secara tertulis kepada Kapolri yang paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat pihak yang dipanggil paksa. Ayat (6) Kapolri memerintahkan Kapolda di tempat domisili yang dipanggil paksa. Ayat (7) Dalam hal menjalankan panggilan paksa tersebut, Polri dapat menyandera badan hukum dan/atau warga masyarakat paling lama 15 (lima belas) hari. Ayat (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diatur dengan Peraturan Polri.

Sebagai fasilitas yang melekat pada fungsi pengawasan, terutama pada hak angket, pengaturan hak subpoena dalam UU MD3 di atas tidak dapat ditakar keselarasannya dalam sistem presidensial (dengan empat batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif karakter pada Tabel 4.1.). Sifat hak subpoena yang memudahkan pelaksanaan hak angket menjadikannya hanya dapat dinilai dalam satu paket penilaian atas hak angket. Dengan demikian, sepanjang hak subpoena tidak digunakan dalam forum pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR maka rumusan pengaturan dan pelaksanaan hak ini tidak bertentangan dengan sistem presidensial.

Keselarsan hak subpoena baru dapat diukur dalam bingkai teori yang lebih luas, yaitu teori negara hukum, seperti yang telah penulis sebutkan dalam kerangka teori. Sepanjang hak angket dengan fasilitas hak *subpoena* yang diatur dan dilaksanakan dalam bingkai sistem presidensial tersebut berada dalam sebuah negara hukum, maka rumusan pengaturan dan pelaksanaannya dibatasi oleh hukum. Salah satu ciri utama negara hukum adalah perlindungan hak konstitusional.

Maka dalam konteks fungsi pengawasan DPR, sepanjang hak angket dengan fasilitas berupa hak subpoena diatur dan dijalankan dengan tetap melindungi hak konstitusional warga negara, maka keberadaan hak subpoena layak dalam negara hukum Indonesia. Sebaliknya manakala pengaturan dan pelaksanaan hak subpoena ini melanggar hak konstitusional warga negara maka tidak layak ada dalam negara hukum Indonesia.

Menutup bahasan pada sub bab ini, penulis menggarisbawahi bahwa jika dikembalikan pada esensinya, maka kedudukan presidensialisme sama penting dengan kebutuhan akan *checks and balances* antarcabang kekuasaan negara. Seperti yang disebutkan Ackerman: “*The essence of Presidentialism is the separation of powers, but the overlapping notion of checks and balances is equally important. ... If these checks do not operate properly, one or another branch may be able to dominate the other organs of state power*”.³⁴⁷ Bahwa intisari presidensialisme adalah pemisahan kekuasaan, tapi konsep ini sama pentingnya dengan gagasan untuk saling kontrol dan saling mengimbangi (prinsip *checks and balances*) antarlembaga negara, sebab tanpa prinsip itu, antar lembaga negara akan cenderung saling mendominasi.

Maka menghilangkan sama sekali hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak *subpoena* atas nama pemurnian presidensialisme, juga bukan langkah yang paling tepat, karena masing-masing hak tersebut memiliki fungsi strategis dalam mendukung fungsi pengawasan DPR. Upaya memoderasi kadar penggunaannya sedemikian rupa dengan aturan hukum agar tidak melewati

³⁴⁷ Lihat: Susan Rose-Ackerman, et.al, “Hyper-Presidentialism...*Op.Cit.*, hlm. 247-248.

“batas tengah” jarak antara bandul presidensial dengan parlementer, menjadi langkah yang lebih tepat.

Oleh karena itu keberadaan interpelasi, angket, menyatakan pendapat, dan *subpoena* dalam bingkai presidensialisme Indonesia sepanjang diatur dan dipraktikkan bukan untuk pertanggungjawaban melainkan prinsip *checks and balances*, tentu tetap harus diberi ruang ekspresi. Seperti dikaji oleh Ackerman, kecenderungan Argentina dan Filipina yang mengarah pada praktik *hyper-presidential* (kondisi pemisahan kekuasaan negara tanpa adanya *checks and balances*)³⁴⁸, juga harus dihindari presidensialisme Indonesia.

4.5.3. Keselarasan Kewajiban Menjalankan Rekomendasi DPR dengan Ancaman Sanksi dalam Sistem Presidensial

Kewajiban menjalankan rekomendasi DPR baru muncul rumusannya dalam UU 17/2014. Pada UU 17/2014 rumusan Pasal 74 berbunyi, ayat (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara. Ayat (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR. Ayat (3) Setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat

³⁴⁸ *Ibid.*

menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.

Kemudian pada ayat (4) dinyatakan, dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan. Ayat (5) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR. Ayat (6) Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.

Setelah dihapus dalam UU 42/2014, ketentuan Pasal 74 kembali diatur dalam UU 2/2018, bahkan dibuat lebih luas. Sehingga Pasal 74 berbunyi, ayat (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada setiap orang melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara. Ayat (2) Setiap orang wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR. Ayat (3) Dalam hal yang mengabaikan atau melaksanakan rekomendasi DPR pejabat negara atau pejabat Pemerintah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.

Lalu di ayat (4) dinyatakan, DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara yang berada dalam lingkup

kekuasaan Presiden atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR. Terakhir di ayat (5) Dalam hal yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR adalah badan hukum, warga negara, atau penduduk, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi.

Ketentuan Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan kepada pemerintah, yang menurut Hamdan Zoelva menjadi satu dalam sebuah sistem *checks and balances*, (*frame* sistem pemerintahan presidensial), bahkan mempertegas sistem presidensial itu, yaitu Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, akan tetapi bertanggung kepada rakyat dan senantiasa dalam pengawasan DPR.³⁴⁹

Seperti yang digarisbawahi pula oleh Yusril Ihza Mahendra, bahwa meski pengawasan DPR atas jalannya pemerintahan tersedia dalam Pasal 20A UUD 1945, namun Presiden, Wakil Presiden dan para menteri tidak terikat pada kewajiban untuk melaksanakan kemauan DPR, baik disampaikan dalam bentuk rekomendasi, saran, usulan dan pernyataan pendapat.³⁵⁰

Dalam hal kewajiban melaksanakan rekomendasi, Ni'matul Huda mencatat bahwa budaya saling menghormati di antara lembaga negara di Indonesia belum kental, jadi dalam konteks pengawasan juga belum saling hormat.³⁵¹ Ni'matul Huda melanjutkan, sebenarnya kunci saling menghormati di antara DPR dan pemerintah,

³⁴⁹ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No. 1, Agustus 2006.

³⁵⁰ Lihat: Yusril Ihza Mahendra, "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No.3, Februari 2007.

³⁵¹ Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, 2 Agustus 2017.

khususnya Presiden adalah komunikasi politik, kalau itu baik, biasanya ketentuan UU akan dipatuhi, jadi hasil pengawasan juga akan dijalankan.³⁵²

Pandangan berbeda disebutkan Jimly, pengawasan DPR ini dapat kurang berdaya karena DPR tidak dibekali dengan “alat eksekutorial”, yang berupa suatu ketentuan aturan yang dapat memaksakan hasil pengawasannya dilaksanakan.³⁵³ Pemberian rekomendasi oleh DPR, menurut Masnur Marzuki, mestinya diartikan sebagai wujud pengawasan DPR yang tidak dimaksudkan mendikte jalannya pemerintahan melainkan dalam kerangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat.³⁵⁴

Pandangan selaras Jimly dan Marzuki tersebut nampak menjadi alasan DPR untuk merumuskan ketentuan sanksi bagi pengabai rekomendasi hasil pengawasan DPR dalam Pasal 74 UU 17/2014. Namun perubahan UU 17/2014 menjadi UU 42/2014 pada 15 Desember 2014 menghapus ketentuan -ketentuan krusial sebagai fasilitas yang dapat digunakan untuk mendorong pihak-pihak terawasi untuk mematuhi DPR. Penghapusan meliputi tujuh ayat dalam dua pasal, yaitu Pasal 74 ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); dan Pasal 98 ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), seperti yang penulis tabulasi dalam Tabel 4.5. berikut.

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ Memotret keberlakuan UU MD3 2009, Jimly mensinyalir ketiadaan aturan “alat eksekutorial” ini menjadikan rumusan UU MD3 2009 tidak dapat menyajikan pengawasan yang efektif. Lihat: Jimly Asshiddiqie, “Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Negarawan*, 6, November 2007.

³⁵⁴ Masnur Marzuki, “Prospek dan Tantangan Parlemen dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan” *Makalah*, disampaikan pada Seminar “*Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019*” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) FH UII Yogyakarta bekerja sama dengan Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober 2014.

Tabel 4.5. Perbandingan Pasal 74 dan Pasal 98 UU 17/2014 dan setelah diubah UU 42/2014

No.	Dalam UU 17/2014	Dalam UU 42/2017
<p align="center">Pasal 74 Ayat (1) dan ayat (2) tetap, tidak diubah.</p>		
1.	<p>Ayat (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.</p>	<p>(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.</p>
2.	<p>(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.</p>	<p>(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.</p>
3.	<p>(3) Setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.</p>	<p>(3) Dihapus.</p>
4.	<p>(4) Dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.</p>	<p>(4) Dihapus.</p>
5.	<p>(5) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara</p>	<p>(5) Dihapus.</p>

No.	Dalam UU 17/2014	Dalam UU 42/2017
	atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.	
6.	(6) Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.	(6) Dihapus.
<p style="text-align: center;">Pasal 98</p> <p style="text-align: center;">Ayat (1) sampai ayat (6) tetap, tidak diubah.</p>		
1.	Ayat (6) Keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah serta wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.	Ayat (6) Keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah serta wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.
2.	(7) Dalam hal pejabat negara dan pejabat pemerintah tidak melaksanakan kewajiban, komisi dapat mengusulkan penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota mengajukan pertanyaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	(7) Dihapus.
3.	(8) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara dan pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan kewajiban.	(8) Dihapus.
4.	(9) Dalam hal badan hukum atau warga negara tidak melaksanakan kewajiban, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.	(9) Dihapus.

Refly Harun menyatakan penghapusan tujuh ayat kewajiban untuk menjalankan rekomendasi DPR/Komisi DPR penting untuk dilakukan karena

mengancam sistem presidensial.³⁵⁵ Pasal tersebut menjadikan DPR mempunyai kuasa untuk menekan para menteri, pejabat eksekutif, bahkan menjebak presiden. Dalam dua pasal tersebut dinyatakan pejabat pemerintah harus menjalankan keputusan rapat komisi maupun AKD lain. Jika tidak maka Anggota DPR bisa mengajukan hak interpelasi, hak bertanya, bahkan permohonan ke presiden mengganti pejabat tersebut. Refly menilai ketentuan itu terlalu berlebihan dan mencampuri wilayah eksekutif dan warga negara. DPR bisa dengan mudah memberi sanksi kepada siapa saja yang melanggar, padahal sanksi bagi menteri dan pejabat eksekutif merupakan wilayah kewenangan presiden.³⁵⁶

Dalam perspektif lain, dengan penghapusan tujuh ayat tersebut dapat diartikan DPR melucuti sendiri alat yang semestinya dapat digunakan untuk mendorong fungsi-fungsi DPR/ Komisi DPR untuk berdaya kuat. Suatu ketentuan yang dirumuskan dengan maksud untuk menjaga martabat dan kehormatan lembaga DPR dari pengabaian pihak-pihak yang terkait dengan tugas dan wewenangnya.

Permintaan DPR/Komisi DPR untuk memberi sanksi bagi pengabai rekomendasi, lebih disebabkan oleh kasus-kasus pelaksanaan kewenangan dan tugas pengawasan sebelumnya yang tidak berujung pada itikad baik pihak-pihak yang diminta DPR untuk melaksanakan rekomendasi yang dibuat.

Penghapusan ketentuan kewajiban pelaksanaan rekomendasi beserta sanksinya dapat memengaruhi performa pengawasan DPR. Sebagaimana dapat

³⁵⁵ Pendapat Refly Harun dapat dilihat di: <http://www.gresnews.com/berita/politik/1201711-pakar-nilai-uu-md3-benar-benar-ancam-sistem-presidensial/0/>, diakses Mei 2017.

³⁵⁶ *Ibid.*

ditelusuri dalam penjelasan Tim Asistensi RUU MD3³⁵⁷, bahwa ada dua poin terkait pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya yaitu: 1) Setiap pihak wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR; dan 2) Bagi yang mengabaikan rekomendasi dapat diberi sanksi dan dikategorikan sebagai penghinaan sebagai DPR.

Ketersediaan instrumen pemaksa dijalankannya rekomendasi ini di satu sisi akan memberikan kepastian hukum dan kepercayaan diri bagi DPR/ Komisi DPR. Kepastian hukum karena ada UU yang menjamin rekomendasi yang diberikan akan dilaksanakan, kepercayaan diri karena UU memberi wewenang tegas bagi DPR/Komisi DPR untuk membuat rekomendasi yang nantinya akan dilaksanakan.

Kombinasi kepastian hukum dan kepercayaan diri DPR/ komisi DPR ini dalam sudut pandang positif akan berbuah pengawasan DPR yang sistematis dan bertanggung jawab. Bagi DPR/Komisi DPR, sistematis dan bertanggung jawab dengan tidak asal-asalan membuat rekomendasi melainkan berbasis data dan fakta juga tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan yang ada. Bagi pihak yang diawasi, sistematis dan bertanggung jawab dalam bertindak dan membuat kebijakan sesuai koridor peraturan perundang-undangan, sebab merasa terawasi DPR/Komisi mitra kerja di DPR.

Kesadaran inilah yang menurut Penulis menjadi alasan DPR dengan UU 2/2018 sebagai Perubahan Kedua atas UU 17/2014, kembali mengatur sanksi atas pengabaian rekomendasi. Perubahan kedua atas UU 17/2014 telah disahkan Rapat Paripurna DPR pada 12 Februari 2018. Salah satu pertimbangan perubahan adalah

³⁵⁷ Tim Asistensi RUU MD3, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 27 Februari 2014, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

untuk mengimbangkan fungsi pengawasan yang dinilai sangat dominan dibandingkan dengan fungsi legislasi. Menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan timpang dengan target capaian legislasi.³⁵⁸

Substansi yang terkait dengan fungsi pengawasan dalam perubahan kedua atas UU 17/2014 yaitu sanksi bagi pengabai rekomendasi DPR. Meski tidak mengembalikan ketentuan sanksi pada lingkup kerja komisi di Pasal 98 (karena dianggap sudah tercakup dalam Pasal 74), namun tetap menjadikan fungsi pengawasan DPR kembali berdaya kuat.

Menurut Iwan Satriawan, dalam konteks penegakan hasil pengawasannya, DPR memang tidak cukup punya *leverage* atau daya untuk memengaruhi pihak yang diawasinya untuk menjalankan rekomendasi pengawasan.³⁵⁹ Karena lemahnya *leverage* DPR itu sehingga memerlukan sanksi bagi pengabai rekomendasinya, sebab tanpa sanksi menurut Iwan Satriawan, maka tidak ada tekanan untuk menjalankan rekomendasi, berefek besar pada *law enforcement* bidang pengawasan DPR.³⁶⁰

Namun demikian, model ancaman sanksi atas pengabaian rekomendasi dalam rumusan UU 17/2014 dan UU 2/2018 menurut penulis tidak sesuai dengan sistem presidensial, sebab memaksa dengan sanksi berarti menyeret pada model pertanggungjawaban seperti konsep parlementer. Padahal presidensial tidak menghendaki adanya pertanggungjawaban eksekutif kepada legislatif sebagaimana

³⁵⁸ Anggota DPR RI, *Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014*, (Jakarta: 2016), hlm. 31, sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993, diakses Maret 2018.

³⁵⁹ Wawancara dengan Iwan Satriawan, S.H., M.CL., Ph.D, 5 Agustus 2017.

³⁶⁰ *Ibid.*

karakter pengawasan legislatif atas eksekutif dalam sistem presidensial yang telah penulis identifikasi dalam Tabel 4.1.

Jika pun akan diatur “upaya paksa” kepada pemerintah agar lebih serius mempertimbangkan pelaksanaan rekomendasi DPR, mekanisme yang diatur harus tetap dalam koridor sistem presidensial sehingga tidak bertentangan dengan batasan interaksi pengawasan legislatif atas eksekutif dalam sistem presidensial. Bagi DPR, UUD 1945 sebenarnya telah memberi ruang pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran yang dapat dioptimalkan sebagai sarana pendukung fungsi pengawasan.

Maka untuk menutup sub bab ini, penulis dapat menyatakan bahwa pengaturan fungsi pengawasan DPR di tingkat UUD 1945, telah selaras dengan sistem presidensial. Hak-hak yang diberikan dalam fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam UUD 1945 tidak menyalahi karakter pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial. Kesimpulan ini merujuk pula pada perbandingan rumusan konstitusi negara-negara presidensial yang telah penulis jabarkan di atas, khususnya dalam pengaturan tentang hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan hak *subpoena*. Keberadaan hak-hak pengawasan yang demikian itu, sebenarnya merupakan fasilitas pengawasan DPR yang lumrah dimiliki lembaga legislatif di negara bersistem presidensial.

Adapun pada pengaturannya di tingkat UU MD3 masih terdapat penyimpangan. Sama seperti uji konsistensi dan kesesuaian dengan *original intent*, hasil uji keselarasan pengaturan dalam UU MD3 terhadap prinsip dasar presidensial mengarah pada sasaran tembak yang sama. Ketentuan UU MD3 2014 terkait kewajiban melaksanakan rekomendasi pengawasan DPR dengan sanksi yang

mengintervensi hak prerogatif Presiden merupakan penyimpangan atas konsep pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial.

Merujuk pada keterangan Tim Asistensi RUU MD3 2014, hadirnya pengaturan kewajiban menjalankan rekomendasi yang disertai sanksi merupakan upaya menajamkan fungsi pengawasan DPR.³⁶¹ Secara lebih jelas dinyatakan bahwa ada dua poin pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya yaitu:³⁶² 1) Setiap pihak wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR; dan 2) Bagi yang mengabaikan rekomendasi dapat diberi sanksi dan dikategorikan sebagai penghinaan sebagai DPR. Demikian pula berlaku ketentuan di tingkat komisi, bahwa keputusan atau kesimpulan hasil rapat komisi/gabungan komisi, bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah dan wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.³⁶³

Latar belakang pengaturan yang demikian itu, mengingatkan kembali pada prinsip dasar keterpisahan lembaga legislatif dengan eksekutif dalam interaksi pengawasan pada sistem presidensial. Keterpisahan itu menjadikan pengawasan lembaga legislatif tidak memiliki kekuatan eksekutorial atas fungsi pengawasannya. Bagi penegakan hukum dan pelaksanaan hukum yang efektif, ketiadaan alat eksekusi dalam sistem presidensial menjadikan tumpulnya pengawasan.

Sebaliknya, setiap upaya mengintervensi dan meminta pertanggungjawaban merupakan penyimpangan atas prinsip dasar yang tidak mendapat tempat untuk

³⁶¹ Tim Asistensi RUU MD3, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, PPT, 27 Februari 2014, Pembahasan Bagian Latar Belakang, hlm. 2.

³⁶² *Ibid.*, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

³⁶³ *Ibid.*, hlm. 14.

dilakukan dalam sistem presidensial. Dikarenakan sistem presidensial tidak menyediakan jawaban secara doktriner untuk mengatasinya, kondisi yang problematik ini perlu dicarikan jalan keluar dengan telaah perbandingan berdasarkan pengalaman pengaturan lintas negara bersistem presidensial.

BAB V

**GAGASAN PENATAAN FUNGSI PENGAWASAN DPR DALAM SISTEM
PRESIDENSIAL**

Setelah menilai kesesuaian rumusan UU Susduk/ UU MD3 dengan *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan menilai keselarasan rumusan UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 dengan sistem presidensial, perlu diajukan gagasan *ius constituendum* yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas sistem pengawasan DPR dalam presidensialisme Indonesia. Gagasan yang ditawarkan juga dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang dimiliki sistem presidensial. Kelemahan yang utama adalah ketiadaan mekanisme yang dapat dijadikan alat eksekutorial bagi pengawasan lembaga legislatif sebagai konsekuensi dari keterpisahan kedua lembaga.

Ketiadaan sarana bagi lembaga legislatif untuk menagih pertanggungjawaban dari pemerintah dalam sistem presidensial menjadikan tumpulnya pengawasan. Tanpa adanya keharusan menjalankan rekomendasi pengawasan, pemerintah dapat dengan mudah mengabaikan semua yang disampaikan DPR sebagai hasil pengawasan atasnya. Gagasan yang disajikan dalam Bab ini diambil dari perbandingan dengan konsep pengawasan lembaga legislatif di negara lain, dilengkapi dengan sandaran teori yang relevan bagi fungsi pengawasan DPR.

5.1. Penggunaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Anggaran DPR sebagai Mekanisme *Checks and Balances* bagi Fungsi Pengawasan DPR

Seperti yang telah penulis nyatakan Bab IV, kewajiban pemerintah menjalankan rekomendasi pengawasan DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban bertentangan dengan karakteristik pengawasan dalam sistem presidensial. Keberadaan sanksi dengan model pertanggungjawaban sebagaimana dirumuskan dalam UU 2/2018 menyalahi konsep presidensial, yang dalam konsep Andrew Ellis, presiden dalam sistem presidensial hanya harus bertanggung jawab kepada Konstitusi saja, bukan kepada lembaga legislatif.³⁶⁴

Upaya pembentuk UU MD3 untuk mengatur kewajiban menjalankan rekomendasi yang “menagih pertanggungjawaban”, terlebih dengan ancaman sanksi yang terbuka hingga mengintervensi hak prerogatif presiden tidak mendapat tempat pengakuan dalam sistem presidensial.

Sanksi bagi pengabai rekomendasi DPR yang diatur saat ini dalam UU 2/2018 menjadikan pihak yang diawasi khususnya pemerintah seolah bertanggung jawab kepada DPR. Rumusan ini secara jelas mengarah pada ciri parlementer, maka tidak tepat untuk diatur di dalam UU MD3. Oleh karena itu, seharusnya rumusan sanksi ditarik ke bandul presidensial dengan *checks and balances* berupa penggunaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran DPR, manakala rekomendasinya tidak dijalankan.

Jadi jalan keluar dari keterbatasan sistem presidensial itu sebenarnya dimiliki oleh DPR dan lembaga legislatif secara umum di dunia. Pelaksanaan fungsi

³⁶⁴ Andrew Ellis, “The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?”, *Singapore Journal of International & Comparative Law* 124, 6 (2002), hlm. 6.

legislasi dan fungsi anggaran dalam koridor sistem presidensial harusnya dapat menjadi cara mengatasi lemahnya kekuatan eksekutorial fungsi pengawasan.

Konsep ini dijalankan di Amerika. Konstitusi Amerika yang meletakkan sumber tertinggi dari seluruh kekuasaan federal kepada rakyat, maka setiap orang yang menjalankan kekuasaan rakyat wajib secara struktural bertanggung jawab kepada rakyat.³⁶⁵ Namun pada praktiknya, sesuai dengan konsep presidensial, Amerika tidak menjadikan DPR (tidak pula Senat) sebagai representasi rakyat dalam statusnya sebagai badan penerima pertanggungjawaban presiden.

Konstitusi Amerika mendudukan *checks and balances* sebagai mekanisme pertanggungjawaban. Seperti makna *checks and balances* yang diartikan Daniel E. Brannen sebagai "*the specific powers in one branch of government that allow it to limit the powers of the other branches*".³⁶⁶ Mekanisme inilah yang hendaknya penulis dorong menjadi rumusan "pertanggungjawaban" pemerintah kepada DPR.

Secara implisit, wewenang DPR untuk mengawasi Pemerintah juga terkandung dalam fungsi legislasi. Sebagaimana berlaku di Kongres Amerika, yang dikemukakan oleh Woodrow Wilson, fungsi legislasi Kongres Amerika menjadi alat untuk upaya mengarahkan tindakan pemerintah sekaligus memastikan apa yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintah sesuai dengan rasa keadilan dan keinginan rakyat.³⁶⁷

Sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU, DPR semestinya dapat menginisiasi pengaturan pelembagaan lembaga pemerintahan agar desainnya lebih

³⁶⁵ Kimberly N. Brown, "“We the People,” Constitutional Accountability, and Outsourcing Government", *Indiana Law Journal*, Vol. 88:4, 2013, hlm. 1350.

³⁶⁶ Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances...Op.Cit.*, hlm. 310.

³⁶⁷ Craig R. Ducat, *Constitutional...Op.Cit.*, hlm. 147-148.

dapat memastikan rekomendasi pengawasan DPR dijalankan tanpa paksaan. Misalnya dengan mengarahkan pengaturan lembaga-lembaga negara berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB yang telah diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan³⁶⁸ telah memberi definisi dan kriteria yang cukup jelas bagaimana pemerintahan dijalankan, termasuk dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Melalui fungsi legislasinya DPR mengatur bagaimana fungsi pemerintahan dijalankan pemerintah sesuai dengan evaluasi hasil pengawasannya. Fungsi pemerintahan yang dimaksud adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

Mengambil satu contoh AUPB, misalnya penerapan asas kepentingan umum.³⁶⁹ Jika hasil pengawasan DPR atas pelaksanaan pemerintahan oleh suatu badan pemerintahan menemukan pelanggaran dalam konteks kepentingan umum, maka legislasi yang mengatur pelebagaan badan pemerintahan tersebut diatur agar lebih dapat mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

³⁶⁸ AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Definisi ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 17 UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. AUPB yang dimaksud dalam UU ini meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.

³⁶⁹ Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf g UU 30/2014.

Semangat pengaturan melalui fungsi legislasi agar lembaga pemerintahan lebih responsif terhadap hasil rekomendasi pengawasannya, tentu DPR tetap terikat pada prinsip umum presidensial. Sehingga pengaturan yang dimaksud tidak kembali mendorong DPR pada bandul pertanggungjawaban pemerintahan versi sistem parlementer.

Demikian pula berlaku untuk penggunaan fungsi anggaran. Gagasan penggunaan fungsi anggaran hampir mirip dengan operasionalisasi fungsi legislasi yang merespons penolakan pelaksanaan rekomendasi pengawasan DPR, hanya lebih bersifat sebab akibat. “Ancaman sanksi” bagi pengabaian rekomendasi dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi anggaran DPR yang tidak kalah strategis dalam pengaruhnya terhadap kinerja pemerintahan. DPR dapat menjadikan fungsi anggaran sebagai alat pendorong bagi pihak-pihak tertentu untuk menjalankan rekomendasi hasil pengawasan DPR. Dikarenakan semua subsistem pemerintah (kementerian, dan lainnya) memerlukan dukungan DPR terutama dalam aspek anggaran.

Maka bagi para pihak yang mengabaikan rekomendasi hasil pengawasannya, DPR dapat memberi sanksi dengan tidak menyetujui anggaran yang diajukan para pihak yang menjadi subsistem pemerintah. Sehingga program yang direncanakan tidak mendapatkan persetujuan anggaran, yang juga berarti subsistem pemerintah tersebut terhambat dalam bekerja, bahkan tidak dapat bekerja sama sekali.

Situasi terhambat atau bahkan tidak dapat bekerjanya sub sistem pemerintah tentu menentukan prestasi kerja yang minim bahkan nihil. Situasi yang demikian

tentu tidak diharapkan oleh pemerintah sebagai sebuah sistem utuh penyelenggara pemerintahan negara.

Sebenarnya penggunaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran yang didudukkan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan cukup menjadi cara pandang DPR mengoperasionalisasinya. Cara pandang yang sama seharusnya dimiliki pemerintah, bahwa DPR dapat “mendikte” cara kerja lembaga pemerintahan dan jika diperlukan “menghukum” pemerintah dengan fungsi anggarannya. Kalau pun diperlukan adanya penguatan di dalam norma UU, pelaksanaan fungsi anggaran dapat menggantikan sanksi yang diatur dalam Pasal 74 UU MD3 2014, sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 5.1. Perbandingan dan Usul Perubahan Sanksi Pengabaian Rekomendasi Pengawasan DPR

No	UU 17/2014	UU 42/2014	UU 2/2018	Usul Perubahan
Pasal 74				
1.	(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus,	(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia	(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada setiap orang melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain	(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat pemerintah, melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia

No	UU 17/2014	UU 42/2014	UU 2/2018	Usul Perubahan
	rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.	khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.	yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.	kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.
2.	(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap orang wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap pejabat pemerintah, wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.
3.	(3) Setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.	(3) Dihapus.	(3) Dalam hal yang mengabaikan atau melaksanakan rekomendasi DPR adalah pejabat negara atau pejabat Pemerintah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.	(3) Setiap pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi, DPR dapat menggunakan fungsi anggaran atas lembaga pemerintah tersebut.

No	UU 17/2014	UU 42/2014	UU 2/2018	Usul Perubahan
4.	(4) Dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak Anggota DPR mengajukan pertanyaan.	(4) Dihapus.	(4) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara yang berada dalam lingkup kekuasaan Presiden atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.	dihapus
5.	(5) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.	(5) Dihapus.	(5) Dalam hal yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR adalah badan hukum, warga negara, atau penduduk, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi.	dihapus
6.	(6) Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi,	(6) Dihapus.	Sudah diatur dalam ayat (5)	dihapus

No	UU 17/2014	UU 42/2014	UU 2/2018	Usul Perubahan
	DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.			

Model sanksi dalam usul perubahan Pasal 74 UU 2/2018 pada kolom ke lima pada Tabel 5.1. di atas, lebih dekat ke arah bandul ciri presidensial, seperti dikenal di Amerika dengan istilah penutupan pemerintahan (*government shutdown*). Istilah *government shutdown* ini di Amerika menurut Kevin R. Kosar, menggambarkan keadaan gagalnya presiden dan kongres untuk menyepakati anggaran negara.³⁷⁰ Memang yang dimaksudkan penulis tentu tidak sampai penutupan pemerintahan, sebab pihak yang diberi sanksi bukanlah pemerintah secara umum melainkan hanya sub-sub pemerintah yang mengabaikan rekomendasi hasil pengawasan saja.

Penggunaan fungsi anggaran secara strategis sebagaimana penulis usulkan ini sebenarnya telah tersirat dalam rumusan UUD 1945 sejak sebelum perubahan yang menyebut bahwa “*Dewan ini mempunyai juga hak begrooting Pasal 23. Dengan ini, Dewan Perwakilan Rakyat mengontrol pemerintah.*” Jadi UUD 1945 sebelum perubahan, menginginkan DPR optimal menggunakan hak anggaran sebagai alat kontrol atas pemerintah. Hingga kemudian ketentuan itu dirangkum dalam fungsi anggaran DPR.

³⁷⁰ Kevin R. Kosar, “Shutdown of the Federal Government: Cases, Effects, and Process”, *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*, Order Code 98-844, (The Library of Congress, September 2004), hlm. 1.

Sebagai perbandingan, rumusan konstitusi di Amerika juga mengenal istilah *legislative appropriations power*. Ketentuan itu memberi hak kepada DPR Amerika untuk menetapkan RUU Pengeluaran (*appropriations/ spending bills*) yang menentukan besaran belanja kementerian atau lembaga pemerintah:

*The Constitution gives the House of Representatives the power to write, and both chambers of Congress the power to pass, bills for raising revenue through taxes and other methods. By tradition, the House also writes appropriations bills. An appropriations bill, also called a spending bill, is one that gives money to a government department or agency. The appropriations power is supposed to serve as a check on the president. It restricts the president and the various executive departments and agencies to spending only the money Congress appropriates.*³⁷¹

Hal yang sama dikemukakan Laurence Claus, dengan merujuk pada pengaturannya dalam Konstitusi Amerika, bahwa kekuasaan eksekutif dari Presiden Amerika diawasi dengan kontrol Kongres Amerika atas dana publik³⁷². Selengkapnya Clause menyatakan “*The executive power of the President was checked by Congress’s control of the public purse and Congress’s power to impeach and convict him and his officers of ‘high Crimes and Misdemeanors’.*”³⁷³

Tersedianya fungsi anggaran DPR (di Indonesia, dapat berupa penolakan sebagian atau seluruh RUU APBN³⁷⁴) ini menjadiimbangan yang sepadan sebagai respons dari penolakan untuk melaksanakan rekomendasi pengawasan DPR. Jadi sepanjang DPR melihat rekomendasi hasil pengawasannya diabaikan atau ditolak

³⁷¹ Hal ini diatur dalam Konstitusi Amerika *Article I, Section 9*, “*No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law.*” Lihat: Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances...Op.Cit.*, hlm. 320.

³⁷² Lihat pula: Konstitusi Amerika *Article I, Section 8, clause 1 dan 2, Section 9 clause 7*, serta *Article I, Section 2, clause 5; Section 3 clause 6; Article II Section 4*.

³⁷³ Lihat: Laurence Claus, “Montesquieu’s... *Loc.Cit.*”

³⁷⁴ Pasal 70 ayat (2) UU MD3 2014 mengatur bahwa “fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden”.

untuk dilaksanakan pihak tertentu, maka sepanjang itu pula DPR akan menahan pembahasan dan alokasi anggaran bagi pihak tersebut.

Memang UUD 1945 pada Pasal 23 ayat (3) telah memberi celah dari kebuntuan pembahasan RUU APBN, dengan mengatur “Apabila DPR tidak menyetujui rancangan yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.” Namun ketentuan ini bersifat menyeluruh atas semua usul rancangan APBN, bukan sebagian dari yang diusulkan. Oleh karena itu, penolakan sebagian rancangan anggaran dari suatu instansi pemerintah akan memberi hambatan khususnya bagi instansi tersebut untuk dapat menjalankan program-program kerja yang telah direncanakan.

5.2. Pelibatan DPD sebagai Kamar Kedua Pengawasan dengan Opsi Pelembagaan Badan Petisi Publik

Seperti yang telah disebutkan sebagai karakter pengawasan legislatif dalam sistem presidensial, kamar kedua parlemen dilibatkan dalam proses *impeachment* hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya. Rumusan pelibatan pengawasan yang hanya ada dalam proses pemakzulan presiden tidak menegasi peluang pelibatan kamar kedua parlemen dalam pelaksanaan fungsi pengawasan secara umum dalam seluruh bentuk pengawasan lembaga legislatif.

Apalagi kelemahan dalam eksekusi hasil pengawasan selain dipengaruhi konsep keterpisahan lembaga legislatif dengan eksekutif dalam sistem presidensial menurut penulis juga dipengaruhi oleh lembaga yang menjalankan fungsi. Kewibawaan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang lebih sering dinilai

dekat dengan kepentingan parpol daripada kepentingan rakyat memengaruhi daya eksekusi fungsi pengawasannya.

Untuk itu, menghadirkan DPD sebagai partner DPR dalam pengawasan seharusnya menjadi pertimbangan pembentuk UU MD3. Kolaborasi bersama DPD menjadikan pengawasan lebih merepresentasikan wakil rakyat banyak dari daerah.

Keberadaan DPD sebagai kamar kedua parlemen di Indonesia yang mulai diatur sejak Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Tahun 2001 memang masih didesain secara asimetris dibandingkan dengan DPR sebagai kamar pertama. Dapat dilihat dari segi jumlah anggotanya yang diatur dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 bahwa "... jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat".

Dalam konteks pengawasan, wewenang DPD juga telah dibatasi hanya menyangkut pelaksanaan UU tertentu. Dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 22D ayat (3) bahwa "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti". Rumusan Pasal 22D ayat (3) tersebut secara tegas membatasi daya jangkau fungsi pengawasan yang dimiliki DPD.

Merespons pengaturan DPD dalam UUD 1945 itu, pembentuk UU Susduk 22/2003 mengatur keberadaan DPD dalam konteks pengawasan, dengan rumusan Pasal 26 ayat (1) huruf g, bahwa salah satu tugas dan wewenang DPR adalah

“membahas dan menindaklanjuti 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”.

Secara tegas pula dinyatakan dalam Pasal 41 UU 22/2003 bahwa salah satu fungsi DPD adalah “pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu”. Dijelaskan kemudian dalam Pasal 46 ayat (1) bahwa “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Kemudian diatur pula dalam ayat (3) bahwa hasil pengawasan DPD tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Substansi pengaturan yang demikian itu tidak mengalami perubahan dalam UU MD3 27/2009, sebagaimana diatur dalam Pasal 223 ayat (1) huruf d bahwa “DPD mempunyai fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Hanya ditegaskan dalam Pasal 224 ayat (2) tentang mekanisme teknis pelaksanaan tugas pengawasan, bahwa dalam “menjalankan tugas pengawasan, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya”. Selain itu juga mulai diatur keberadaan panitia kerja pengawasan,

dalam Pasal 240 ayat (4) bahwa DPD berhak membentuk panitia kerja yang tugasnya mencakup dua hak, yaitu: melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu; dan membahas hasil pemeriksaan BPK.

Pada UU MD3 17/2014 mulai diatur pola koordinasi antara DPR dan DPD dalam hal pengawasan. Pasal 98 ayat (4), bahwa Komisi DPR dalam melaksanakan tugas pengawasannya dapat mengadakan konsultasi dengan DPD. Selain ketentuan itu tidak ada perubahan.

Secara teori, keberadaan DPD sebagai kamar kedua merupakan lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan daerah yang sifatnya kewilayahan. Sementara DPR merupakan perwakilan dari unsur partai politik sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat.³⁷⁵ Meski demikian, kondisi DPD saat ini sebagai kamar kedua menurut Mochtar dan Isra, belum membentuk model *bikameral* yang efektif, oleh karena itu:

“Harus ada rancangan model dan bentuk sistem parlemen yang lebih ideal untuk konteks ke-Indonesia-an. Karenanya, model yang ditawarkan adalah model *bikameral* efektif. Artinya, model dua kamar yang bertujuan untuk memperluas jangkauan masyarakat untuk berpartisipasi sehingga semakin dapat merepresentasikan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Harapan idealnya adalah segmen masyarakat dari berbagai kalangan dapat ditampung di dalam DPD sebagai kamar kedua. Karena memang, idealnya sebuah kamar kedua adalah representasi dari “rakyat banyak”. DPD juga diidealkan untuk punya kesempatan yang kuat untuk mengontrol pemerintahan dan sekaligus menjalankan fungsi saling kontrol dengan DPR. DPD juga sangat diharapkan mampu mengontrol DPR yang lebih berwajah representasi partai politik dalam meminimalisir kemungkinan politis dalam rekrutmen jabatan-jabatan tertentu di negara ini.”³⁷⁶

³⁷⁵ Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar: Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, (Bantul: Genta Publishing, 2018), hlm. 146.

³⁷⁶ *Ibid.*

Gagasan itu diakui Mochtar dan Isra tidak mudah dilakukan karena harus dilakukan melalui pintu perubahan terhadap UUD 1945, sementara jika hanya dengan perubahan UU akan sulit diwujudkan bangunan *bikameral* yang efektif.³⁷⁷

Dikarenakan sulitnya pintu perbaikan melalui perubahan UUD 1945 maka perlu dicarikan pintu perubahan sementara yang kiranya dapat mengambil peran perwakilan “rakyat banyak” yang belum dapat dijalankan DPD karena model *bikameral* parlemen Indonesia yang belum efektif. Dalam konteks inilah Penulis mengagagas adanya Badan Petisi Publik (BPP) yang melekat dalam kelembagaan bersama DPR dan DPD, dapat mengambil peran pengawasan “rakyat banyak” yang semestinya berjalan dalam desain *bikameral* yang efektif.

Partisipasi publik untuk ikut menentukan penggunaan hak pengawasan secara langsung melalui saluran BPP perlu dipertimbangkan untuk membantu DPR bersama DPD menentukan skala prioritas penggunaan hak pengawasannya. Dalam batas konstitusional yang terukur, BPP ini sekaligus nantinya dapat menjadi alat DPR bersama DPD melegitimasi setiap langkah pengawasan yang dilakukan karena publik sebagai pihak yang direpresentasikan DPR dan DPD telah mengusulkan atau menyetujui sebuah langkah pengawasan. DPR dan DPD tetap dapat memilih secara bebas, namun tetap menimbang dukungan publik atas suatu langkah pengawasan.

Tanpa dibuka pintu partisipasi, upaya independen masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi sekaligus mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Berdasarkan pengalaman, diantaranya pernah dilakukan pada 2008 pasca dibentuknya pansus Hak Angket BBM. Saat itu atas inisiasi berbagai elemen masyarakat membentuk organisasi independen dengan nama Komite Pengawas

³⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 143-144.

Hak Angket (KPHA).³⁷⁸ Deklarasi KPHA dimaksudkan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi kinerja Pansus BBM dalam menyelidiki penyimpangan-penyimpangan pengelolaan SDA di Indonesia. Inisiatif ini menunjukkan kepedulian masyarakat atas pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.³⁷⁹

Partisipasi pengawasan oleh rakyat, khususnya yang berinteraksi langsung dengan DPR/parlemen di banyak negara disediakan dalam bentuk petisi. Ada parlemen negara yang menyediakan Komisi Khusus Petisi di Parlemennya, ada pula yang hanya menyediakan prosedur dan mekanisme khusus pengajuan petisi, yang nantinya juga akan ditindaklanjuti oleh parlemen negara.

Karena ditujukan kepada DPR, sifat petisi yang penulis maksudkan berupa masukan, saran dan permintaan tindak lanjut pengawasan kepada DPR agar mengawasi isu-isu pengawasan yang diajukan rakyat atas kebijakan-kebijakan strategis yang dibuat pemerintah. Petisi dari publik ini menjadi semacam *trigger mechanism* yang mendorong DPR untuk bekerja mengawasi.

Pelembagaan BPP akan memberi ruang bagi publik untuk didengar dan diperhatikan pemikirannya akan arah pengawasan pemerintahan lebih relevan, lebih tepat dalam pilihan signifikansi dan urgensi isu, serta lebih pantas dalam pilihan penggunaan hak pengawasan DPR. DPR dalam kondisi ini menempatkan fungsi pengawasan yang dimilikinya sekaligus milik rakyat. Sebuah cara pandang yang populis sebagaimana ide hukum tata negara yang diusung oleh Mark

³⁷⁸ Pendirian KPHA dihadiri beberapa tokoh seperti Arbi Sanit dan Hariman Siregar. Lihat: www.news.kompas.com/read/2008/07/31/11272410/kpha.awasi.kinerja.pansus.hak.angket.bbm, diakses Juli 2017.

³⁷⁹ Wujud lain partisipasi rakyat atas fungsi pengawasan DPR dilihat dari cukup banyaknya penggalangan dukungan isu-isu tertentu terkait pengawasan pemerintahan melalui kanal *online* www.change.org.

Tushnet³⁸⁰ dengan istilah *populist constitutional law*. Ide Tushnet ini mendudukan publik sebagai pihak yang secara aktif dapat berkontribusi untuk melakukan *self governing*, yang dalam konteks pengawasan DPR dapat diartikan publik (ikut bersama DPR) mengawasi sendiri pelaksanaan pemerintahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintah tidak hanya menjadi konsumsi secara elitis oleh DPR, melainkan juga diampu oleh publik.

Bagi rakyat Indonesia, hak petisi diatur dalam Pasal-Pasal UUD 1945 terkait kebebasan berkumpul, berserikat, dan menyampaikan pendapat, juga dalam kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Secara lebih eksplisit, hak petisi tercantum dalam Pasal 44 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, "Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan."

Jaminan hak berpartisipasi sudah diberi oleh konstitusi Indonesia, diteruskan dalam jaminan HAM dalam UU, hanya saja petisi yang diatur masih bersifat umum untuk seluruh isu yang dianggap penting bagi publik. Adapun yang diusulkan dalam penelitian disertasi ini dibatasi dalam lingkup fungsi pengawasan DPR, sehingga rekomendasi diarahkan menuju pembentukan sebuah komisi atau badan khusus di DPR yang nantinya akan menjadi ruang interaksi antara DPR dan rakyat yang diwakilinya untuk bersama melakukan pengawasan pemerintahan.

³⁸⁰ Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, (New Jersey: Princeton University Press, 1999), hlm. 182.

Untuk pelembagaan petisi publik tersebut, dapat berbentuk Badan atau sebutan lain yang sifatnya setara dengan atau menjadi bagian dari AKD, dengan keanggotaannya mewakili seluruh Fraksi DPR. Operasionalisasinya dapat pula dilekatkan pada Anggota DPR melalui Staf Ahli masing-masing yang dijalankan bersama dengan model Rumah Aspirasi³⁸¹. Semestinya akan lebih tidak kaku jika Badan ini bukan merupakan komisi yang setara dengan 11 komisi DPR yang sudah ada.

Esensi yang tidak boleh dilewatkan dari mekanisme dan prosedur kerja BPP ini adalah kemudahan publik untuk memantau perkembangan petisi yang diusulkannya. Maka bentuk pemantauan ini nantinya haruslah dalam bentuk yang paling mudah, *online* di kanal internet DPR³⁸². Ketika status petisi diberi “dipresentasikan” ke DPR, ini merujuk bahwa petisi pengawasan sedang dipertimbangkan di tingkat komisi. Ketika status petisi ditampilkan sebagai “dilaporkan”, komisi telah menyelesaikan pertimbangannya dan melaporkannya ke pimpinan DPR untuk ditindaklanjuti.

Pilihan bentuk Badan Petisi Publik ini juga dapat menimbang pelibatan peran DPD sebagai perwakilan daerah. Meski model *bikameral* Indonesia belum simetris membagi kewenangan antara DPR dan DPD, namun dalam hal pengawasan terhadap pemerintah, DPD juga punya fungsi konstitusional. Sehingga penggalangan petisi publik dapat berupa Komite Bersama antara DPR dan DPD.

³⁸¹ Embrio pelembagaan Rumah Aspirasi digagas dalam Tatib DPR 2014.

³⁸² www.dpr.go.id atau dibuatkan kanal khusus yang dapat dipertanggungjawabkan pengelolaannya.

5.3. Pengaturan *Subpoena* Terbatas untuk Hak Angket

Pengawasan dalam sistem presidensial hendaknya juga ditopang secara baik dengan alat pengawasan yang berdaya eksekutorial dalam proses perumusan rekomendasinya. Ini dibutuhkan karena sistem presidensial tidak seperti dalam sistem parlementer dalam hal mana parlemen melekat bersama pemerintah sehingga mudah menghadirkan pihak yang dibutuhkan dalam pengawasan yang bersifat penyelidikan. Maka pengaturan *subpoena* tetap perlu dipertahankan, khusus untuk hak angket, tidak seperti sebelumnya dalam UU MD3 2014 yang dapat dikenakan kepada semua orang dalam setiap hak dan fungsi yang dimiliki DPR.

Adanya konsep *subpoena* merupakan bagian dari proses penyelidikan yang dilakukan parlemen negara untuk mengawasi penguasa. Seperti pendapat Gregory Shaffer “*The core concept of contemporary democracy is to hold rulers accountable through elected representatives*”, jadi konsep inti dari demokrasi kontemporer adalah untuk memastikan akuntabilitas penguasa melalui perwakilan terpilih (parlemen).³⁸³ Untuk memastikan akuntabilitas penguasa, parlemen berkomunikasi dan jika dibutuhkan melakukan penyelidikan politik (angket) atau penelusuran non-yudisial. Bagian dari penelusuran mendalam itu terkadang membutuhkan kehadiran saksi-saksi atau dokumen-dokumen. Maka sebenarnya istilah *subpoena* menurut Susan Ellis merupakan prosedur mendatangkan saksi secara paksa oleh pengadilan.³⁸⁴

³⁸³ Gregory Shaffer, “Parliamentary....*Op.Cit.*, hlm. 633.

³⁸⁴ Istilah ini awalnya diperuntukkan pada hak yang dimiliki pengadilan. Untuk mengungkap kebenaran, pengadilan diberi hak memaksa. Saksi yang menolak memberikan keterangan dapat dikenakan hukuman penjara. Badan legislatif merasa perlu memiliki hak ini guna mengumpulkan informasi dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah. Secara etimologi, terminologi “*Subpoena*” berasal dari bahasa Latin “*sub poena*” yang berarti 1. *Under penalty. A writ issued by*

Maka hak *subpoena* digunakan untuk memanggil secara paksa seseorang yang dirasakan perlu didengar keterangannya pada penyelidikan yang dilakukan lembaga legislatif. Jika seseorang yang dimintai keterangan menolak untuk hadir, menurut Zamrony, maka dianggap melakukan tindakan *contempt of parliament* (merendahkan/ menghina martabat dan kehormatan lembaga DPR).³⁸⁵

Sebenarnya, menurut Mezey, baik pada sistem parlementer maupun presidensial, komisi parlemen berhak memanggil pemerintah (baik bersifat politis maupun administratif) untuk melaporkan tindakan pemerintahan, mengadakan penyelidikan atas kebijakan-kebijakan dan membuat rekomendasi baik untuk parlemen maupun untuk pemerintah.³⁸⁶

Merujuk pada pengalaman Amerika, pemisahan kekuasaan di Amerika, menurut Ackerman membawa konsekuensi pembatasan penyelenggaraan setiap cabang kekuasaan dalam lingkup wewenang masing-masing.³⁸⁷ Pemisahan kekuasaan yang menurut John J. Patrick, dkk., diarahkan pada perlindungan kebebasan rakyat dan pencegahan tirani.³⁸⁸ Salah satu ketentuan yang menjembatani antara cabang eksekutif dan legislatif adalah keharusan pemerintah

a court commanding a person to appear, with penalties that attach for failure to comply. 2. The act of sending a subpoena to a witness or other person to secure his attendance and testimony at trial or other proceeding. Lihat: Susan Ellis Wild, Webster's..Op.Cit., hlm. 246.

³⁸⁵ Zamrony, "Hak *Subpoena* Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi DPR", *Jurnal Keadilan Progresif*, I (1), September 2010, hlm. 20.

³⁸⁶ Michael L. Mezey, *Comparative....Op.Cit.*, hlm. 8.

³⁸⁷ Dalam tulisannya Bruce Ackerman menyebut pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Amerika setidaknya dibagi dalam lima cabang, yaitu DPR, Senat, Presiden, Pengadilan, dan Lembaga Independen. Lihat: Bruce Ackerman, "The New.. *Loc.Cit.*

³⁸⁸ John J. Patrick, Richard M. Pious, dan Donald A. Ritchie, *The Oxford guide to the United States government*, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 585-586.

untuk memenuhi permintaan Kongres Amerika³⁸⁹ atas data dan informasi yang diperlukan. Ketentuan ini diatur dalam *United States Code*³⁹⁰ section 2954, bahwa lembaga eksekutif jika diminta oleh Komite Operasi Pemerintahan (sekarang Komisi Pengawasan dan Reformasi Pemerintah), atau tujuh anggota daripadanya, harus menyampaikan informasi yang diminta berkaitan dengan masalah dalam yurisdiksi Komite. Ketentuan ini dikenal juga dengan istilah “*The Rule of Seven*” sebagai alat pengawasan yang potensial dengan partisipasi terkecil.³⁹¹

Pada cabang kekuasaan legislatif, Amerika mengenal istilah *Contempt of Congress*, yang diartikan Aaron-Andrew P. Bruhl sebagai tindakan menghalangi/menghambat kerja bukan hanya atas Kongres Amerika secara keseluruhan, melainkan juga atas salah satu komite di Kongres.³⁹² Awal sejarahnya *contempt of congress* berupa penyuapan kepada Anggota Senat atau Anggota DPR Amerika.

Sekarang menurut Todd David Peterson, penghinaan terhadap kongres disematkan pada penolakan untuk mematuhi surat perintah yang dikeluarkan oleh komite atau sub komite Kongres terkait permintaan kesaksian atau penyerahan

³⁸⁹ Konstitusi Amerika memberi kekuasaan legislatifnya pada Kongres yang terdiri dari dua kamar: Senat dan DPR. Diatur dalam U.S. Constitution Article I. Legislative Branch, Section 1 – The Legislature. Lihat: www.whitehouse.gov/1600/constitution, diakses Maret 2017.

³⁹⁰ US Code adalah himpunan dan kodifikasi resmi undang-undang federal Amerika. U.S. Code disusun oleh Kantor Penasihat Revisi Hukum DPR Amerika.

³⁹¹ Congressional Research Service, *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, www.crs.gov, 19 December 2014, hlm. 66. Lihat pula: *Rules Of The Committee On Oversight and Government Reform House of Representatives Together with Selected Rules of The House of Representatives (Including Clause 2 Of House Rule XI) and Selected Statutes of Interest*, Printed for the use of the Committee on Oversight and Government Reform, [Committee Print, April 2015], hlm. 36.

³⁹² Aaron-Andrew P. Bruhl, “Contempt of Congress” *Faculty Publications - Paper 1760*. William & Mary Law School Scholarship Repository, 2011. Lihat: www.scholarship.law.wm.edu/facpubs diakses pada Januari 2017.

dokumen³⁹³. Maka penolakan atas panggilan komite di Senat maupun di DPR Amerika, disebut *Contempt of Congress*.

Wewenang Kongres Amerika untuk menghukum penghinaan tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan Kongres untuk menyelidiki (*investigation*). Penyelidikan melambangkan sistem pemisahan kekuasaan di Amerika, di mana legislatif menurut Donald A. Ritchie, secara independen dapat meneliti masalah-masalah yang disembunyikan oleh eksekutif, serta menemukan penyimpangan/kesalahan di semua tingkat pemerintahan.³⁹⁴

Kuasa menyelidiki menurut Jack C. Plano dan Milton Greenberg dilekatkan pada kewenangan di tingkat pleno maupun komisi.³⁹⁵ Untuk itu, pleno maupun komisi, dalam pengertian David R. Tarr dan Ann O'Connor, dapat memaksa pejabat eksekutif memberi kesaksian atau memberi dokumen.³⁹⁶ Karena secara konstitusional, Todd David Peterson menyatakan, merupakan hak Kongres Amerika untuk menyelidiki hal-hal yang terlingkupi dalam kekuasaan legislatifnya dan menghukum penghinaan terhadap lembaga jika ada yang tidak memenuhi permintaan penyelidikan³⁹⁷.

Penegakan hukuman atas pelaku penghinaan atas DPR Amerika dilaksanakan oleh *Sergeant at Arms of the United States House of Representatives*

³⁹³ Lihat: Todd David Peterson, 2002, "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Journal of Constitutional Law*, 14 (1), hlm. 78.

³⁹⁴ Donald A. Ritchie, *The United States Congress – A Very Short Introduction*. (New York: Oxford University Press, 2010), hlm. 101.

³⁹⁵ Jack C. Plano dan Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Eleventh Edition. (Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, 2002), hlm. 192. Komisi-komisi Kongres Amerika, seperti di Indonesia mengawasi pelaksanaan UU di dalam wilayah yurisdiksinya masing-masing.

³⁹⁶ David R. Tarr, dan Ann O'Connor (Eds.) (2003). *Congress A to Z*, Fourth Edition. (Washington DC: CQ Press, 2003), hlm. 329.; Lihat pula: Congressional Quarterly Inc. (2000). *Guide to Congress*, Volume I-Fifth Edition. (Washington DC: CQ Press, 2000), hlm. 249.

³⁹⁷ Lihat: Todd David Peterson, "Contempt...*Op.Cit.*", hlm. 81.

(*sergeant at arms*)³⁹⁸ sebagai petugas eksekutor panggilan, yang bekerja bersama dengan U.S. Capitol Police³⁹⁹ dan beragam Badan Intelijen. *Sergeant at arms* menahan seseorang yang melakukan penghinaan kepada DPR Amerika, juga dalam hal membawa seseorang ke Kongres/ DPR Amerika untuk memberikan keterangan.

Menurut Todd Garvey dan Alissa M. Dolan, Kongres Amerika memiliki tiga metode formal yang dengannya ia dapat melawan ketidakpatuhan⁴⁰⁰, ketiga metode ini melibatkan tiga cabang kekuasaan negara yang berbeda. *Pertama*, untuk penghinaan yang bersifat lama dan terbengkalai, Kongres mengandalkan otoritas aturannya (melibatkan aparat keamanan internal) sendiri untuk menahan dan memenjarakan seseorang yang menolak, hingga memenuhi tuntutan Kongres. *Kedua*, berdasarkan UU Pidana Penghinaan (*the criminal contempt statute*) mengizinkan Kongres untuk melakukan penuntutan kepada cabang kekuasaan eksekutif yang melakukan ketidakpatuhan. *Ketiga*, Kongres dapat meminta kepada pengadilan federal untuk menyatakan bahwa pihak-pihak atau individu tertentu berkewajiban secara hukum untuk mematuhi perintah Kongres.

Ketentuan *subpoena* di DPR Amerika diatur dalam *Rule XI, Procedures of Committees and Unfinished Business, Power to sit and act; subpoena power*:⁴⁰¹ Bahwa untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya berdasarkan *Rule the House*, Komite atau sub komite diberi wewenang untuk mengadakan pemeriksaan,

³⁹⁸ Petugas di DPR Amerika bertanggung jawab dalam penegakan aturan, protokol, dan administrasi. Lihat: www.house.gov/.../sergeant_at_arms.php diakses Januari 2017.

³⁹⁹ U.S. Capitol Police merupakan Polisi khusus yang bertugas melindungi Kongres Amerika (Anggota, Karyawan, Pengunjung, dan Fasilitas), sehingga Kongres dapat menjalankan tugas dengan baik. Lihat: www.uscp.gov diakses Januari 2017.

⁴⁰⁰ Todd Garvey dan Alissa M. Dolan, "Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: A Sketch", *Congressional Research Service*, April 10, 2014, hlm. 1.

⁴⁰¹ Karen L. Hass (Prepared by.), *Rules of the House of Representatives – 114th Congress*, Clerk of the House of Representatives, January 6, 2015, hlm. 19.

meminta kehadiran dan kesaksian dari saksi-saksi (*the attendance and testimony of witnesses*) yang sebelumnya disumpah. Pemanggilan pihak-pihak oleh komite atau sub komite dalam rangka penyelidikan atau rutinitas tugas komite dan sub komite di luar penyelidikan (*in the conduct of an investigation or series of investigation or activities*).

Pemanggilan paksa dalam rangka penyelidikan oleh Kongres di Amerika menjadi legal dan sah sepanjang terpenuhi tiga syarat, yaitu⁴⁰²:

1. Komisi yang melakukan penyelidikan merupakan komisi yang relevan.
2. Penyelidikan dilakukan mengarah pada tujuan lembaga legislatif yang sah namun tidak membutuhkan legislasi khusus.
3. Hal yang dibahas harus selaras dengan subjek atau isu yang telah disepakati untuk dilakukan penyelidikan.

Selain itu, dalam hal permintaan dokumen oleh Kongres, ancaman *impeachment* sudah cukup untuk meyakinkan pejabat yang bandel untuk menyerahkan dokumen yang dibutuhkan Kongres. Maka Donald A. Ritchie menyatakan dalam hal ini, pilihannya menyerahkan dokumen ke Kongres atau mengundurkan diri dari jabatannya.⁴⁰³

Jadi di DPR Amerika hak *subpoena* menjadi instrumen yang melekat dalam tugas dan wewenang komisi bahkan subkomisi sepanjang dalam rangka penyelidikan. Maka penulis mencatat beberapa contoh baik yang perlu diadopsi oleh DPR RI dalam pelaksanaan hak *subpoena* di Amerika yaitu:

⁴⁰² *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399 (1961), Lihat: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/399/case.html>, diakses Mei 2018.

⁴⁰³ Donald A. Ritchie, *The Oxford... Op. Cit.*, hlm. 104.

1. Pemanggilan untuk persaksian disumpah terlebih dahulu, sehingga lebih menjamin kebenaran keterangan yang disampaikan pihak yang dipanggil.
2. Keberadaan petugas khusus di bidang keamanan yang bekerja sama dengan polisi parlemen menegakkan aturan atas pelanggar *contempt of congress*.
3. Pemanggilan melalui putusan pengadilan bagi pihak yang bersikeras untuk tidak memenuhi panggilan/ permintaan DPR.

Maka merujuk pada teori keberadaan hak *subpoena* yang penting untuk tetap ada menjadi bagian dari fungsi pengawasan lembaga legislatif, DPR tetap harus memilikinya, tapi dikhususkan bagi Pansus Angket. Menurut Niall Johnston, jika tidak diberi hak untuk memanggil saksi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan atau permintaan dokumen kepada eksekutif, maka sistem di parlemen tidak akan efektif.⁴⁰⁴ Hanya saja terkait dengan ketentuan panggilan paksa dengan ancaman sanksi berupa penahanan/ sandera, perlu ada penyesuaian agar tidak melanggar hak warga negara yang dijamin dalam negara hukum.

Pada praktiknya di Amerika, prasyarat dilaksanakannya panggilan paksa dengan ancaman penahanan dibingkai dengan putusan pengadilan dalam kasus *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399 (1961), seperti yang telah penulis sebutkan di atas. Artinya hak *subpoena* bagi Kongres Amerika diberi batasan oleh pengadilan sebagai pihak penengah antara masyarakat dengan negara.

Praktik di Indonesia tidak bersandar pada kriteria demikian, melainkan datang dari DPR sendiri, sehingga terkesan otoriter. Inilah kiranya yang menyebabkan resistensi publik akan keberadaan hak *subpoena*. Sebagaimana

⁴⁰⁴ Termasuk jika partai mayoritas mendominasi seluruh keputusan Lihat: Niall Johnston, *Financial... Op.Cit.*, hlm. 22-23.

Denny J.A. mencatat pernah mengemukakan penolakan hak *subpoena* pada perubahan UU Susduk 2003.⁴⁰⁵ Pasca pengesahannya, UU Susduk 2003 digugat judicial review ke Mahkamah Agung⁴⁰⁶ oleh sekelompok advokat yang berkeberatan atas ketentuan Pasal 30 UU Susduk 2003 tentang kewajiban pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memenuhi permintaan DPR (berupa keterangan) dengan ancaman panggilan paksa dan sandera lima belas hari. Ketentuan Pasal tersebut dianggap sudah masuk ke dalam wilayah yudikatif, sehingga DPR tidak berwenang memasukinya. Di samping alasan itu, melihat pada buruknya kultur politik pada saat itu, kewenangan sandera DPR dikhawatirkan dapat ditunggangi para petualang politik DPR untuk “memeras” tokoh tertentu atau pengusaha tertentu dalam rangka *money politics*.⁴⁰⁷

Untuk itu, penting untuk meletakkan sanksi sandera sejauh mungkin sebagai upaya paling akhir yang ditempuh guna menegakkan wibawa DPR dalam rangka memanggil dalam penyelidikan. Maka panggilan paksa semestinya tidak diletakkan pada hak interpelasi, melainkan pada hak angket. Itu pun hendaknya setelah tiga kali dilakukan panggilan secara tertulis. Jadi penahanan/ sandera menjadi senjata pamungkas yang terpaksa dipakai DPR untuk mengurangi hak asasi yang dimiliki warga negara di Indonesia⁴⁰⁸, karena yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban

⁴⁰⁵ UU Susduk 2003 menjadi UU yang pertama kali mengatur pemanggilan paksa oleh DPR, sehingga mengundang respons lebih. Fransiskus Surdiasis (ed.), *Partai Politik pun Berguguran*-Denny J.A. Opini di Republika, (Jakarta: LKiS, 2006), hlm. 114.

⁴⁰⁶ Saat itu belum ada Mahkamah Konstitusi, sehingga wewenang pengujian UU diampu Mahkamah Agung.

⁴⁰⁷ Denny J.A. menyebut di negara demokratis lain sebenarnya badan legislatifnya juga dilengkapi dengan hak *subpoena*, hanya saja diatur ditempat yang lebih tinggi yaitu di konstitusi. Fransiskus Surdiasis (ed.), *Partai...Op.Cit.*, hlm. 115.

⁴⁰⁸ UUD 1945 mengatur pada Pasal 28G ayat (1): Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, ..serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak

bekerja sama dengan DPR sebagai perwakilan rakyat yang sedang melakukan penyelidikan.

Pengaturan intervensi DPR atas hak warga negara ini menurut penulis masih sejalan dengan pertimbangan filosofis yang melatarbelakangi rumusan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.⁴⁰⁹ Pasal 28J UUD 1945 ayat (2) mengatur bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Kesejajaran pertimbangan filosofis ini penulis dasarkan pada rumusan yang secara normatif mengatur bahwa penyelidikan DPR melalui hak angket didasarkan pada kepentingan publik. Dalam hal ini, tema pengawasan yang diusung melalui hak angket merupakan isu kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Maka jika dalam menjalankan hak angket tersebut butuh upaya paksa atas pihak, patut dimaknai dalam rangka memenuhi tuntutan keadilan dengan pertimbangan kepentingan publik.

Untuk itu penulis menyodorkan alternatif cara yang dapat digunakan DPR hingga sampai pada kesimpulan pengambilan upaya paksa, yakni dengan melibatkan pendapat publik dalam suatu mekanisme petisi publik. Mekanisme

berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Lalu pada ayat (2) dinyatakan: Setiap orang berhak untuk bebas dari... perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia ...

⁴⁰⁹ Lihat: Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Satu*, hlm. 183.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah..., Buku VIII*, Edisi Revisi, hlm. 228.

pelibatan publik ini disediakan secara internal oleh DPR melalui Pansus Angket secara *online* kepada publik. Mengacu pada pendapat publik yang berpartisipasi pada petisi publik tersebut, Pansus Angket mengambil langkah untuk mengambil atau tidak mengambil upaya paksa.

Keputusan untuk menerapkan sanksi penahanan/ sandera juga hendaknya diputuskan di tingkat Rapat Paripurna, atau setidaknya diputuskan oleh Pansus Angket yang dibentuk Rapat Paripurna DPR dengan tetap berkomunikasi dengan Pimpinan DPR. Letak pembuat keputusan yang tinggi tersebut untuk meneguhkan, agar upaya DPR menegakkan kehormatan lembaga tetap pada koridor menghormati hak asasi yang dimiliki warga negara dalam negara hukum Indonesia.

Keputusan Pansus Angket untuk melakukan sandera harus diketahui Pimpinan DPR untuk dimintakan bantuan kepada Polri sebagai pelaksana eksekusinya. Konsep ini sebagaimana telah penulis jabarkan berlaku di Amerika, eksekusi panggilan paksa dilakukan oleh *sergeant at arms*.

Adapun terkait permintaan dokumen kepada lembaga pemerintah yang masih dalam rangka pelaksanaan hak angket, DPR dimungkinkan mengadopsi mekanisme yang berlaku di Amerika. Keputusan wajib atau tidaknya lembaga pemerintah memberi informasi dengan putusan *Supreme Court*. Seperti yang disebut Daniel E. Brannen Jr.: *Struggles between Congress and the president over withholding information often end up being resolved in federal court.*⁴¹⁰ Jadi manakala terjadi perselisihan antara pejabat pemerintah atau pejabat negara dalam menilai kewajiban memenuhi panggilan DPR atau memberikan informasi, maka Mahkamah Agung harus menjadi penengah yang memutuskan.

⁴¹⁰ Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances...Op.Cit.*, hlm. 331.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 belum sepenuhnya selaras dengan *original intent* yang telah menjadi konsensus dalam UUD 1945 dan belum secara utuh mengadopsi prinsip dasar sistem presidensial. Perlu penataan pengaturan yang bersandar pada *original intent*, dan mengadopsi penuh prinsip dasar yang melekat pada sistem presidensial. Penataan pengaturan itu juga perlu melembagakan kekuatan eksekutorial yang menjadi kelemahan konsep pengawasan legislatif dalam sistem presidensial.

Berdasarkan pembahasan dan analisa pada bab-bab sebelumnya, ringkasan kesimpulan penelitian yang penulis kemukakan di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. *Original intent* fungsi pengawasan DPR dari pembentuk dan pengubah UUD 1945 menggariskan bahwa:
 - a. Pengawasan DPR merupakan wujud daulat rakyat oleh karena itu Pemerintah harus memperhatikan dengan kesungguhan;
 - b. Fungsi pengawasan DPR dijalankan dalam sistem presidensial berlandaskan prinsip negara hukum;
 - c. Interaksi pengawasan DPR atas Presiden dibangun dalam prinsip *checks and balances*, bukan pertanggungjawaban, sehingga pemerintah (termasuk menteri) tidak bertanggung jawab kepada DPR.

- d. Bagi fungsi pengawasan DPR, disediakan alat pengawasan berupa hak anggaran, hak interpelasi, hak angket, dan beberapa hak konstitusional yang dijalankan bersama Presiden.
- e. Pada tema tertentu, DPR menjalankan peran pengawasan bersama DPD.
- f. MK dilibatkan dalam proses *impeachment* Presiden/Wakil Presiden, sebagai gerbong paling akhir pengawasan DPR.

Sebagai turunan dari ketentuan UUD 1945 semestinya pengaturan dalam UU Susduk/ UU MD3 mengikuti *original intent* yang disebutkan di atas. Nyatanya dalam rentang Tahun 1966-2018 kecenderungan pembentuk UU untuk terus memberi fasilitas tambahan atas fungsi pengawasan DPR telah menjerumuskan sistem presidensial Indonesia ke arah corak parlementer.

Ketentuan UU MD3 2014 (dengan dua kali perubahannya) yang mengatur kewajiban menjalankan rekomendasi DPR disertai sanksi, dapat mengintervensi hak prerogatif Presiden. Demikian pula pengaturan tentang hak *subpoena* yang sempat dilekatkan ke seluruh fungsi dan tugas DPR, mengarahkan pada terciptanya supremasi DPR atas seluruh lembaga negara, lembaga pemerintah, dan seluruh warga negara. Diaturnya corak parlementer, padahal *original intent*-nya beranjak dari dan dimaksudkan untuk menguatkan sistem presidensial, menunjukkan bahwa UU MD3 masih menyimpang dari apa yang diniatkan pembentuk dan pengubah UUD 1945.

2. Telaah doktiner atas sistem presidensial menggariskan batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif atas eksekutif sebagai berikut:

- a. Tidak ada forum pertanggungjawaban presiden di lembaga legislatif, yang ada hanya forum pengawasan.
- b. Forum pengawasan legislatif dengan menghadirkan pemerintah dimaksudkan untuk *checks and balances*.
- c. Rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden.
- d. Forum pertanggungjawaban hanya digelar oleh legislatif (lazimnya bersama dengan kamar kedua parlemen) pada mekanisme *impeachment* hukum dalam rangka pemakzulan presiden dari jabatannya.

Berdasarkan batasan tersebut, dapat dinilai bahwa alat-alat pengawasan yang dianggap tidak tepat berada dalam sistem presidensial Indonesia tidak sepenuhnya benar. Keberadaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak *subpoena* bagi pengawasan DPR sepanjang diatur selaras dengan batasan interaksi di atas, masih lazim berlaku di negara bersistem presidensial.

Penyimpangan atas batasan itu baru dapat secara jelas dilihat dalam aturan kewajiban menjalankan rekomendasi pengawasan dengan ancaman sanksi. Terlebih sanksi yang mengintervensi hak prerogatif presiden. Kewajiban disertai sanksi yang demikian itu mendekatkan karakter pengaturan hubungan antara DPR dengan Pemerintah pada model pertanggungjawaban. Padahal model pertanggungjawaban pemerintah kepada parlemen dan intervensi parlemen atas hak prerogatif kepala pemerintahan, menjadi ciri utama sistem parlementer.

Fakta pengaturan yang demikian itu menunjukkan bahwa amanat Perubahan UUD 1945 (1999-2002) yang ingin mempertegas sistem presidensial belum menjadi cara pandang pembentuk UU dalam merumuskan UU MD3 2014. Maka dapat dinyatakan bahwa UU yang tema pengaturannya telah berusia lebih dari setengah abad ini masih belum mengadopsi utuh prinsip dasar sistem presidensial.

3. Batasan interaksi yang digariskan doktrin presidensial di atas merupakan wujud pemisahan lembaga legislatif dengan eksekutif yang menjadi prinsip dasar sistem presidensial. Prinsip dasar ini sekaligus menjadi kelemahan bagi penegakan hukum bidang pengawasan pemerintahan karena tidak adanya kekuatan eksekutorial. Kelemahan ini tidak disediakan jawabannya dari *original intent*, tidak pula dari telaah doktriner. Telaah perbandingan pengaturan dari negara bersistem presidensial diambil sebagai upaya menghadirkan alternatif pengaturan fungsi pengawasan DPR. Dari hasil telaah perbandingan ini ditawarkan beberapa gagasan yaitu:
 - a. Penggunaan fungsi legislasi dan fungsi anggaran sebagai mekanisme *checks and balances* bagi fungsi pengawasan DPR;
 - b. Pelibatan DPD sebagai kamar kedua pengawasan dengan opsi pelebagaan Badan Petisi Publik; dan
 - c. Pengaturan hak *subpoena* terbatas dalam hak angket.

6.2. Saran

Setelah memahami simpulan di atas maka dapat disampaikan saran sebagai berikut:

1. Pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 harus selaras dengan *original intent* pengaturannya dalam UUD 1945 dan doktrin sistem presidensial. Maka bersamaan dengan kesadaran akan pentingnya fungsi pengawasan DPR dalam rangka *checks and balances* dengan pemerintah, pembentuk UU MD3 juga harus memegang *original intent* dan paham karakter sistem presidensial, sehingga tidak mengarahkan pengaturannya ke luar sistem tersebut.
2. Penelitian tentang fungsi pengawasan lembaga legislatif/ parlemen di negara-negara dunia menunjukkan bahwa DPR RI termasuk empat besar negara bersistem presidensial yang memiliki alat pengawasan paling banyak. Oleh karena itu, pembentuk UU MD3 hendaknya tidak lagi berfokus pada penambahan alat pengawasan apalagi sampai menyimpangi prinsip dasar sistem presidensial. Maka bagi sistem presidensial Indonesia, kesungguhan pemerintah untuk memperhatikan dan menjalankan rekomendasi pengawasan DPR hendaknya tidak didorong dengan pelembagaan sanksi saja, melainkan dengan peningkatan derajat kewibawaan DPR sebagai lembaga daulat rakyat.
3. Pelembagaan Badan Petisi Publik sebagai Badan bersama antara DPR dan DPD hendaknya dapat segera diatur oleh pembentuk UU MD3. Diarahkan demikian mengingat belum dapat hadirnya DPD sebagai mitra simetris bagi DPR dalam mengawasi pemerintahan. Dalam hal ini, Badan Petisi Publik diharapkan dapat menjadi representasi pengawasan ‘rakyat banyak’ yang semestinya diperankan DPD. Sampai nantinya DPD dapat diberi fungsi lebih efektif sebagai kamar kedua pengawasan pemerintahan dengan Perubahan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca Amandemen I-IV.

UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518).

UU Nomor 10 Tahun 1966 Tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR Menjelang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Tahun 1966 Nomor 38; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2813).

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1969 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2915).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1975 Nomor 39; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3064).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 (Lembaran Negara 1985 Nomor 2; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3282).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 (Lembaran Negara 1995 Nomor 36; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3600).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1999 Nomor 24; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3811).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2003 Nomor 92; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2009 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043).

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2014 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2014 Nomor 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 29; Tambahan Lembaran Negara Nomor 6187).

Konstitusi-Konstitusi Negara Lain

The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

Constitution of the Oriental Republic of Uruguay.

Political Constitution of the Republic of Costa Rica.

Constitution of the Argentine Nation.

United States Constitution.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 18/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 25/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 26/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 34/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 37/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 40/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 22/PUU-XIII/2015.

Peraturan Tata Tertib DPR

Tatib DPR Tahun 1997 (Keputusan DPR RI No. 9/DPR RI/I/1997-1998 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI).

Tatib DPR 2001 (Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/I/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI).

Tatib DPR 2001 (Keputusan DPR RI No. 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI)

Tatib DPR 2005 (Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI).

Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1607).

Jurnal

- Andrews, Matt. 2008. "The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory", *Oxford Development Studies*, 36 (4), December.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, dan James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and Dictatorship Revisited", *Public Choice*, 143: 67–101.
- Claus, Laurence. 2005. "Montesquieu's Mistakes and the True Meaning of Separation", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No. 3, 419-451.
- Ackerman, B. 2000. "The New Separation of Power", *Harvard Law Review*, 113:724.
- Ahmed, N., 2010. "Parliamentary Committees and Parliamentary Government in Bangladesh", *Contemporary South Asia*, 10(1):11-36.
- Alexander, Larry. 2013. *Originalism, the Why and the What*, 82 *Fordham Law Review*, 539.
- Alrasyid, Harun. 2002. "Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya", *Basement*. Vol. 3., No. III, Juni.
- Andrews, M. 2008. "The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory", *Oxford Development Studies*, 36(4), December.
- Asshiddiqie, J. 2007. "Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Negarawan*, 6, November.
- Blondel, J. 1970. "Legislative Behaviour: Some Steps towards Cross-national Measurement", *Government and Opposition*, 5:67–85.
- Brown, Kimberly N. 2013. "'We the People,' Constitutional Accountability, and Outsourcing Government", *Indiana Law Journal*, Vol. 88:4.
- Burnell, P.J. 2001. "Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny", *Journal of Legislative Studies*, 7(3).
- Cheibub, J.A., Elkins, Z., and Ginsburg, T. 2013. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 44:515-544, November.
- Ellis, Andrew. 2002. "The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?", *Singapore Journal of International & Comparative Law* 124, 6.

- Garvey, T. and Dolan, A.M. 2014. "Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: A Sketch", *Congressional Research Service*, April 10.
- Isra, S. 2013. "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3.
- Johnson, L.K. 2004. "Congressional Supervision of America's Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee", *Public Administration Review*, 64(1).
- Kusuma, R.M. AB. 2004. "Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, 1(1).
- Lysenko, Vladimir. 1994. "Toward Presidential Rule", *Journal of Democracy*, 5(2).
- Magenda, B.D. 2001. "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia," *Jurnal Civility*, 1(1), Juli-September.
- Mahendra, Y.I. 2007. "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Negarawan*, 3, Februari.
- McGinnis, John O. dan Michael B. Rappaport. 2019. "Unifying Original Intent and Original Public Meaning", *Northwestern University Law Review*, 113: 6.
- Mintzberg, H., 1985. "The Organization as Political Arena", *Journal of Management Studies*, 22:133-154.
- Nainggolan, P.P., 2003. "UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif." *Analisis CSIS*, XXXII(4).
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R. 2004. "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", *Quaderni di Scienza Politica/ Notebook of Political Science*, 11(1), January.
- , 2012. "Improving Democracy and Accountability in Ghana: The Importance of Parliamentary Oversight Tools", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(2), April.
- , 2014. "Oversight Effectiveness and Political Will: Some Lessons from West Africa", *The Journal of Legislative Studies*, 20(2):255-261.

- , Sahgal, V. and Woodley, W. 2006. "What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis", *Politics & Policy*, 34(4): 774- 793.
- Persson, A. dan Sjöstedt. M. 2012. Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?, *Perspectives on Politics*, 10(3):617-632.
- Peterson, T. D. 2002. "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Journal of Constitutional Law*, 14 (1).
- Pildes, R.H., 2004. "The Constitutionalization of Democratic Politics", *Harvard Law Review*, 118:1.
- Powell, H.J. 1985. "The Original Understanding of Original Intent", *Harvard Law Review*, 98 (5).
- , 1987. "Rules for Originalists", *Virginia Law Review*, 73: 4.
- Ridlwani, Zulkarnain. 2015. "Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah", *Jurnal Konstitusi*, 12(2):305-327, Juni.
- dan Enny Nurbaningsih. 2018. "Law Revision on Indonesian Parliament's Oversight Function: Facing the Challenges of Democracy", *KnE Social Sciences & Humanities*, 1st International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 3 (5), 573-593.
- dan Zainal A. Mochtar. 2019. "Regulate DPR's Committees: Making Indonesian Presidential System More Representative", *Fiat Justisia*, Vol. 13, No. 2, April-Juni.
- Samosir, Daniel. "Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan dengan UUD 1945" *Jurnal Konstitusi*, 12 (4), Desember 2015.
- Rose-Ackerman, S, Diane A. D., dan Natalia V. 2011. "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29:1.
- Rush, M. 1982. "Parliamentary Committees and Parliamentary Government: the British and Canadian Experiences", *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 20(2).
- Russo, F. and Wiberg. M. 2010. "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Step towards Comparison", *Journal of Political Science*, 16(2): 215-232.

- Saalfeld, T. 2000. "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37(3).
- Safaat, M. Ali, Aan Eko Widiarto dan Fajar Laksono Suroso. 2017. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 dan 2009 – 2013", *Jurnal Konstitusi*, 14: 2, Juni.
- Soemantri, Sri. 2003. "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia". *Mimbar Hukum*. Volume VI, Nomor 44.
- Shaffer, G. 2004. "Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Context", *Journal of International Economic Law*, 7(3): 629-654.
- Stapenhurst, R., Jacobs, K. and Olaore, O. 2016. "Legislative Oversight in Nigeria: an Empirical Review and Assesment", *The Journal of Legislatif Studies*, 22:1-29.
- Stepan, A. and Skach, C. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation", *World Politics*, 46 (1).
- Strøm, K.W. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 37(3).
- Zamrony. 2010. "Hak Subpoena Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi DPR", *Jurnal Keadilan Progresif*, I(1), September.
- Zoelva, H. 2006. "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Negarawan*, 1, Agustus.

Tesis/Disertasi

- Hanan, Djayadi. 2012. "Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy", *Dissertation*, Doctoral Program in Political Science at Graduate School of the Ohio State University.
- Hasibuan, Albert. 1992. "Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1992", *Disertasi*, Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum UGM.
- Husein, La Ode. 2004. "Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Disertasi*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

- Ibrahim R. 2003. "Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Isra Saldi. 2009. "Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*. Yogyakarta: PDIH FH Universitas Gadjah Mada.
- Jaseckova, Jana. 2013. "Changing Parliamentary Functions: European Perspectives", *Dissertation*, Department of Legal Studies – Central European University, Budapest.
- King, Blair Andrew. 2004. "Empowering The Presidency: Interests and Perceptions in Indonesia's Constitutional Reforms, 1999-2002", *Dissertation*, Graduate School of The Ohio State University.
- Mochtar, Zainal Arifin. 2012. "Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Rahman, Aulia A. 2007. "Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konsitusi" *Disertasi*, Jakarta: PDIH FH Universitas Indonesia.
- Ridlwani, Zulkarnain. 2010. "Perkembangan Pengaturan atas Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia". *Tesis*. Yogyakarta: Program Magister Hukum UGM.
- Robinson, Ann. 1972. "Select Committees and The Functions of Parliament" *Dissertation*. Faculty of Graduate Studies and Research of Doctor of Philosophy. Montreal: Department of Economics and Political Science McGill University.
- Tambunan, Arifin Sari Surungantan. 1998. *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*. *Disertasi*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Buku/ Paper/ Makalah/Prosiding

- Aning S, Floriberta. 2005. *100 Tokoh yang Mengubah Indonesia: Biografi Singkat Seratus Tokoh yang Paling Berpengaruh dalam Sejarah Indonesia di Abad 20*, Yogyakarta: Penerbit Narasi.
- Anshari, Endang Saifuddin. 1997. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Edisi 3, Jakarta: Gema Insani Press.

- Asimow, Michael R. 2002. *Administrative Law*, 13th Edition. Minnesota: West Academic.
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve.
- , 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konsitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press.
- , 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitiaan MKRI.
- , 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.
- , 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- , 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- , dan Zainal A.M. Husein. 2005. *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi - Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Atre, B.R. 2001. *Legislative Drafting Principles and Techniques*, (Delhi: Universal Law Publishing.
- Azhari, Muhammad Tahir. 1992. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam - Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Bahar, Saafoedin (Peny.). 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Ball, Alan R. 1988. *Modern Politics and Government*, Edisi ke-4. Hampshire and London: Macmillan Education.
- , dan Brainard Guy Peters. 2000. *Modern Politics and Government*. 6th Edition. London: Macmillan Press.

- Barber, Sotirios A. dan James E. Fleming. 2007. *Constitutional Interpretation – The Basic Questions*. New York: Oxford University Press.
- Beetham, David dan IPU. 2008. *Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments*. Geneva: IPU.
- Benda, Susan. 1997. ‘Committees In Legislatures: A Division of Labour’ dalam Lawrence Longley and Attila Agh (eds.). *The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Appleton: Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association.
- Berns, Walter. 2006. *Democracy and the Constitution*. Washington D.C.: The American Enterprise Institute.
- Blondel, Jean. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Bourchier, David. 2015. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London dan New York: Routledge.
- Brannen Jr., Daniel E. 2005. *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol. 2. Michigan: Thomson Gale.
- Budiardjo, Miriam dan Ambong. 1995. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- , 2004. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet-26, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- , 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chaidir, Ellydar dan Sudi Fahmi. 2010. *Hukum dan Perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Cheibub, José Antonio and Fernando Limongi. 2011. ‘Legislative-Executive Relations’, dalam Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- , 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Crick, Bernard. 1968. *The Reform of Parliament*, 2nd Edition, London: t.p.
- Crouch, Harold. 1986. *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Cruz, Peter de. 1999. *Comparative Law in a Changing World*, London: Cavendish Publishing.

- Diantha, I Made Pasek. 1990. *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*. Bandung: Abardin.
- Dicey, A.V. 2009. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*. Bandung: Nusa Media.
- Ducat, Craig R. 2009. *Constitutional Interpretation*, Ninth Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Duluc, F., Toornstra, D., Hubli, S., Chauvel, C., Babic, N., and Richardson, A. (A Working Group comprising representatives from the French National Assembly, the European Parliament, UNDP, NDI, and IPU.), 2014. *Common Principles for Support to Parliaments*. France: Imprimerie Courand et Associés.
- Dworkin, Ronald. dan Frank Henry Sommer. 2006. *Justice in Robes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Emy, Hugh. 1978. *The Politics of Australian Democracy*. Melbourne: Macmillan.
- Fellmeth, Aaron X. dan Maurice Horwitz. 2009. *Guide to Latin in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Funk, William. 2008. *Introduction to American Constitutional Structure*. Minnesota: Thomas/West.
- Garvey, John H. dan Thomas Alexander Aleinikoff. 1999. *Modern Constitutional Theory: A Reader*, 4th Edition. Minnesota: West Publishing Co.
- Golding, Martin P. dan William A. Edmundson (Eds.). 2005. *Philosophy of Law and Legal Theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Goldsworthy, Jeffrey (Ed.). 2006. *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*. New York: Oxford University Press.
- Gondokusumo, Djody. 1951. *Parlemen Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Hague, Rod and Martin Harrop. 2004. *Comparative Government and Politics – An Introduction*, 6th Edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Halkis, Mhd. 2017. *Konstelasi Politik Indonesia – Pancasila dalam Analisis Fenomenologi Hermeneutika*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.

- Harriger, Katy J. (Ed.). 2003. *Understanding Constitutional Principles: Separation Powers Documents and Commentary*. Washington DC: CQ Press.
- Harun, Refly. 2016. *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Ke Depan*. Jakarta: RajaGrafindo.
- . 2019. *Penafsiran Konstitusi – How to Interpret the Constitution*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Hass, Karen L. (Prepared by.). 2015. *Rules of the House of Representatives – 114th Congress*, Clerk of the House of Representatives, January 6.
- Hatta, Mohammad. 1976. *Kumpulan Karangan (I)*. Jakarta: Penerbit Bulan Bintang.
- Held, David. 1990. *Models of Democracy*. Polity Press: London.
- Hix, Simon and Bjorn Hoyland, 2014. “Political Behaviour in the European Parliament”, dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, NY: Oxford University Press.
- Hoecke, Mark van (Ed.). 2011. *Methodologies of Legal Research, Which Kind of Method for What Kind of Discipline*, (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Huda, Ni'matul. 2011. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Huscroft, Grant dan Bradley W. Miller (Eds). 2011. *The Challenge of Originalism – Theories of Constitutional Interpretation*. New York: Cambridge University Press.
- Indrayana, Denny. 2007. “Mendesain Presidensial yang efektif”, *Makalah*, disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI”, di Bukittinggi, 11-13 Mei.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- . 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Depok: Rajawali Pers.
- Istanto, F. Sugeng. 2007. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV. Ganda.
- Jogerst, Michael. 1993. *Reform in the British House of Commons*. Lexington: The University of Kentucky Press.

- Kamis, Margarito. 2014. *Pembatasan Kekuasaan Presiden; Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. Malang: Setara Press.
- Kennelly, James (Ed.). 2013. *International Parliamentary Conference on the Post-2015 Development Agenda - Toolkit for Parliamentarians*. London: Commonwealth Parliamentary Association.
- King, Anthony. 1981. 'How to Strengthen Legislatures-Assuming That We Want To' dalam Norman Ornstein (Ed.), *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Kosar, Kevin R. 2004. "Shutdown of the Federal Government: Cases, Effects, and Process", *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*, Order Code 98-844, The Library of Congress, September 2004.
- Kousser, Thad and Scott A. MacKenzie, 2014. "Legislative Careers", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, NY: Oxford University Press.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organisation*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kreppel, Amie. "Typologies and Classifications", 2014, dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, NY: Oxford University Press.
- Krotoszynski Jr., Ronald J. 2011. "The Separation of Legislative and Executive Powers", dalam Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, UK dan Northampton, USA: Edward Elgar.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN UI.
- Kusuma, R.M. AB. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Laver, Michael. 2006. "Legislatures and Parliaments in Comparative Context", dalam Barry R. Weingast dan Donald A. Wittman (eds), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lees, John D., and Shaw, M. 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham: Duke University Press.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). 1980. *Penelitian Fungsi Parlemen dalam Sejarah Studi tentang Volksraad*. Jakarta: LIPI.

- Lijphart, Arend. 2008. *Thinking About Democracy – Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York and Oxford: Routledge.
- . 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- . 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press.
- Lubis, Indra Surya (ed), 2001. *Bahaya Tirani DPR- Konflik DPR vs Presiden*. Jakarta: Lembaga Studi Politik “Merdeka”.
- Maddex, Robert L. 1996. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- . 2008. *Constitutions of the World*, Third Edition. Washington: CQ Press.
- Mahfud MD, Moh. 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- . 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- . 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta
- Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Bandung: Nusamedia.
- Manan, Bagir. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII.
- Marbun, B. N., 1992. *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Martin, Lanny W. dan Georg Vanberg. 2014. “Legislative Institutions and Coalition Government”, dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, NY: Oxford University Press.
- Marzuki, Masnur. 2014. “Prospek Dan Tantangan Parlemen Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan” *Makalah*, disampaikan pada Seminar “*Prospek dan Tantangan Pelaksanaan Tugas Parlemen 2014-2019*” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) FH UII Yogyakarta bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober.

- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-4. Jakarta: Kencana.
- Mason, Anthony. 1996. "The Interpretation of a Constitution in a Modern Liberal Democracy", dalam Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*. Sydney: The Federation Press.
- Mattson, Ingvar and Kaare Strøm, 1995. 'Parliamentary Committees', dalam H. Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St Martin's Press.
- McIlwain, C.H. 1974. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press.
- McIver, Robert M. 1950. *The Modern State*. Oxford: Oxford University Press.
- Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham NC: Duke University Press.
- 1998. 'Executive-Legislative Relations', dalam G. Kuria (Ed.). 1998. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- Mochtar, Zainal Arifin dan Saldi Isra. 2018. *Parlemen Dua Kamar: Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*. Bantul: Genta Publishing.
- Montesquieu. 2011. *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: Nusamedia.
- Moreso, Jose Juan. 1998. *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- Motter, Alessandro. and Karin Riedl. 2013. *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements and Related Processes, a Global Survey*. Geneva: The Inter-Parliamentary Union (IPU) and the World Bank.
- Mulyosusarno, Soewoto. 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Surabaya: In-TRANS.
- Noor, Firman. 2009. "Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia Problematika Demokrasi dan Kebutuhan Perbaikan Sistemik", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- O'Neill, Johnathan. 2007. *Originalism in American Law and Politics – A Constitutional History*, (Maryland: The Johns Hopkins University Press.

- Packenham, Robert. 1970. 'Legislatures and Political Development', dalam Norton, P. (Ed.) *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) – Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Patrick, John J., Richard M. Pious, and Donald A. Ritchie. 2001. *The Oxford guide to the United States government*, New York: Oxford University Press.
- Pelizzo, Riccardo dan Rick Stapenhurst. 2004. "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", *World Bank Policy Research Working Paper 3388*, September.
- . 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*, New York: Routledge.
- Plano, Jack C. dan Milton Greenberg 2002. *The American Political Dictionary*, Eleventh Edition. (Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
- Poerbopranoto, Koentjoro. 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Eresco.
- Polsby, N.W., 1975. "Legislatures", dalam F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, Reading: Addison-Wesley.
- Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Power, Greg. 2012. *Global Parliamentary Report; The changing nature of parliamentary representatif*. Denmark: UNDP and IPU.
- Quarterly Inc, Congressional. 2000. *Guide to Congress*, Volume I-Fifth Edition. Washington DC: CQ Press.
- Rakyat, Dewan Perwakilan. 1983. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Rakove, Jack N. (Ed.). 1990. *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*. Michigan: Northeastern University Press.
- Rauf, Maswadi. 2009. "Evaluasi Sistem Presidensial: Sistem Parlemeter dan Sistem Presidensial di Indonesia", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ridlwani, Zulkarnain. 2011. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia –menguatnya instrumen pengawasan terhadap pemerintah-*, Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung.

-----, dan Zainal A. Mochtar, “Strengthening the Presidential System through the Oversight Function of People’s Representative Council: Indonesia’s Case”, *Paper*, dipresentasikan dalam 2nd International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 27-28 September 2017.

Ritchie, Donald A. 2010. *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Rockman, Bert A. 1985. ‘Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight’, dalam G. Loewenburg, S. Patterson, and M. Jewell (Eds.). 1985. *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rodee, Carlton Clymer, dkk., 2009. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali Press.

Rose, Mavis. 1991. *Indonesia Merdeka: Biografi Politik Mohammad Hatta*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Saptaningrum, Indriawati Dyah. Dkk. 2011. *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR Periode 2004-2009*. Jakarta: Penerbit Elsam.

Shugart, Matthew S. dan John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soegito, A. T. 1979/ 1980. *Prof. Mr. Dr. R. Supomo*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan – Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional.

Soehino. 2005. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Soekanto, Soerdjono dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Soemantri M, Sri. 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV. Rajawali.

-----, 1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya.

- , 2004. “Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, dalam Soewoto Mulyosusarno, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Surabaya: In-TRANS.
- Stapenhurst, R., Pelizzo, R., Olson, D.M., and Trapp, L.V. (Eds), 2008. *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, Washington DC,: World Bank.
- , 2011. “Legislative Oversight and Curbing Corruption. Presidentialism and Parliamentarianism Revisited”, *Unpublished PhD thesis*. Canberra: Australian National University.
- Steinberger, Peter J. 2004. *The Idea of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strong, C.F. 1975. *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson.
- , 2005. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi tentang Perbandingan Sejarah dan Bentuk*, Cetakan ke-10, Bandung: Penerbit Nusamedia.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Sujamto. 1994. *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suleman, Zulfikri. 2010. *Demokrasi Untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Suny, Ismail. 1978. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Surdiasis, Fransiskus (Ed.), 2006. *Partai Politik pun Berguguran-* Denny J.A. Opini di Republika, Jakarta: LKiS.
- Susanti, Bivitri dkk. 2000. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
- Tarr, David R. and Ann O’Connor (Eds.). 2003. *Congress A to Z*, Fourth Edition. Washington DC: CQ Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players*. Princeton: Princeton University Press.
- Tushnet, Mark. 1999. *Taking the Constitution Away from the Courts*, New Jersey: Princeton University Press.

- Verney, Douglas V. 1959. *The Analysis of Political Systems*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Vile, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Second Edition. Indianapolis: Liberty Fund.
- Wade, H.W.R. 1984. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Wahjono, Padmo. 1982. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.
- Wehner, Joachim. 2014. "Legislatures and Public Finance", dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, NY: Oxford University Press.
- Wiberg, M. and A. Koura. 1994. 'The Logic of Parliamentary Questioning', dalam M. Wiberg. (Ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Wilson, J. Q., 1962. *The Amateur Democrat*, Chicago: University of Chicago Press.
- Wiratraman, R. H. Perdana. 2013. "Penelitian Sosio-Legal dan Pengembangan Pendidikan Hukum di Indonesia: Konteks, Urgensi, dan Tantangannya", *Paper*, Focus Group Discussion: Socio-Legal Research in the Future of Law Education in Indonesia, Faculty of Law Universitas Katolik Darma Cendika, 14 May.
- Yamamoto, Hironori. 2007. *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Switzerland: Inter-Parliament Union.
- Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Jakarta: Yayasan Prapatja.
- Yuda AR, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia.
- Ziegenhain, Patrick. 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Wawancara

Wawancara dengan Iwan Satriawan, S.H., M.CL., Ph.D, 5 Agustus 2017.

Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, 2 Agustus 2017.

Artikel Online

Bruhl, Aaron-Andrew P. "Contempt of Congress" *Faculty Publications - Paper 1760*. William & Mary Law School Scholarship Repository, 2011. See: www.scholarship.law.wm.edu/facpubs

Constitution Article I, U.S. Legislative Branch, Section 1 – The Legislature. Lihat www.whitehouse.gov/1600/constitution

DPR RI, Anggota. 2016. *Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014*, sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993

IPU PARLINE database_COSTA RICA Asamblea Legislativa (Legislative Assembly), Oversight., www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2073_F.htm diakses September 2016.

IPU PARLINE database_PHILIPPINES (Kapulungan Ng Mga Kinatawan), Oversight., www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm diakses September 2016.

Johnston, Niall. *Financial Oversight: A Handbook for Parliamentarians*. Ottawa: GOPAC (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption). Dalam www.gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_EN.pdf diakses pada Januari 2016.

Pelizzo, Riccardo *Government Accountability and Legislative Oversight, - A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems*, (World Bank dan GOPAC, November 2013), dapat diakses di: www.works.bepress.com/riccardo_pelizzo/50.

Rules of the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives Together with Selected Rules of the House of Representatives (Including Clause 2 Of House Rule XI) and Selected Statutes of Interest, Printed for the use of the Committee on Oversight and Government Reform, [Committee Print, April 2015].

Service, Congressional Research. *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, www.crs.gov, 19 December 2014.

Soekarno, Pidato dalam Sidang Pertama BPUPKI, tgl. 1 Juni 1945, Lihat: <https://www.library.ohio.edu/indopubs/1997/09/28/0027.html> disalin dari *Lahirnya Pancasila*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Penerbit Guntur, 1949.

Soekarno, Pidato Presiden RI pada Sidang Umum PBB ke-XV tanggal 30 September 1960 “Membangun Dunia Kembali (to build a world a new)”, Lihat: www.kepustakaan-presiden.pnri.go.id/uploaded_files/per/speech/normal/soekarno12.pdf.

Wilkinson v. United States, 365 U.S. 399 (1961), Lihat: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/399/case.html>.

Risalah/ Naskah

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.

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

Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI tanggal 28 Januari 1999.

Naskah Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003, 8 Juli 2003.

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

Pemandangan Umum FABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998.

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

Penjelasan Pemerintah atas RUU Susduk 2003 pada Rapat Pansus DPR. 7 Mei 2003.

Penjelasan pokok-pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan pemerintah saat penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002.

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

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

Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum Fraksi - FDIP).

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

Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke 8, 4 Desember 1998.

Sekretariat Jenderal MPR R.I., Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR R.I., 2003)

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. *Risalah Rapat ke-2 Badan Pekerja MPR*, 6 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. Risalah Rapat Ke-1 dan ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 17-18 Oktober 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2009. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2002 Buku Satu, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR.

-----, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR.

-----, 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR.

-----, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Lima, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Enam, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-----, 2008. Buku Ketiga Jilid 3 Risalah Rapat Paripurna ke-7 (Lanjutan 1) s/d ke-8 Tanggal 9 November 2001 Masa Sidang Tahunan 2001, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Tim Asistensi RUU MD3, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, 27 Februari 2014.

Tim Penyusun Revisi, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid I - Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Jilid I - Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku V*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku VIII*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku IX*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Opini Surat Kabar, Majalah

Gaffar, Janedjri M. “Mempertegas Sistem Presidensial”, Opini, *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009.

Indrayana, Denny. “Presiden Bukan Pesinden”, *Koran Sindo*, 29 Oktober 2013.

Kanal Online Instansi

www.dpr.go.id

www.house.gov

www.constituteproject.org

www.whitehouse.gov

<http://www.servat.unibe.ch/icl/>

<http://worldbank.org>

www.constitutionus.com

<http://country.eiu.com>

www.uscp.gov

www.change.org

Kanal Online Berita dan Informasi

<https://en.wikipedia.org>

www.kompas.com

<http://www.gresnews.com>

Kamus

Black, Henry Campbell,. 1990. *Black’s Law Dictionary*. St. Paul Minn: West Publishing.

Penyusun, Tim. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.

Wild, Susan Ellis. 2006. *Webster’s New World Law Dictionary*. New Jersey: Wiley Publishing, Inc.

GLOSARIUM

F

Fungsi : Jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.

H

Hak : 1. Kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb).

Hak Angket ; Hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak Interpelasi : Hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Hak Menyatakan Pendapat : Hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

P

Parlementarisme : Paham bahwa semua proses kenegaraan dan hukum harus dikendalikan oleh parlemen.

Parlementer : Berhubungan atau bersifat parlemen.

Pemerintah : 1. Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya.

2. Sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan.

3. Badan tertinggi yang memerintah suatu negara

Pengawasan : Penilikan dan penjagaan

Presidensial : Suatu sistem pemerintahan republik yang kepala negaranya langsung memimpin kabinet.

S

Sistem : 1. perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.

2. susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dsb.

INDEKS

- Arend Lijphart, 134, 149.
Hak *Begrooting*, 3, 43, 89, dst.
Congressional Model, 140, 141.
Congressional oversight, 32, 33.
Jimly Asshiddiqie, 44, 52, 79, dst.
Jose Antonio Cheibub, 30, 53.
Kongres Amerika, 33, 91, 143, dst.
Konstitusi RIS, 3, 109, 153, dst.
Mahfud MD, 51, 113.
Miriam Budiardjo, 44, 49, 113, dst.
Original intent, 12, 14, 15, dst.
Riccardo Pelizzo, 30, 61, 67, dst.
Rick Stapenhurst, 30, 61, 67, dst.
Saldi Isra, 32, 129, 130, dst.
Separation of power, 33, 48, 49, dst.
Sistem Parlemitter, 3, 9, 31, dst.
Sistem Presidensial, 1, 2, 3, 9, dst.
Sri Soemantri, 52, 55, 128, dst.
UUUDS 1950, 3, 109, 153, dst.
Westminster Model, 140, 141.

RIWAYAT HIDUP

I. Identitas Diri

Nama : Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.
TTL : Lampung Utara, 23 Oktober 1985.
Pekerjaan/ Instansi : Dosen/ Fakultas Hukum Universitas Lampung.
NIP/NIDN : 198510232008121003/ 0023108502
Alamat Rumah : Jl. Kamboja Raya No. 2, Labuhan Dalam, Tanjung Senang,
Bandar Lampung.
Email : zulkarnain.ridlwan@fh.unila.ac.id
zulkarnainridlwan@gmail.com

II. Keluarga

Istri : dr. Nisa Karima, M.Sc.
Anak : 1. Adhwa Fakhira Husna
2. Samhana Himmah Hilmiyah
3. Maryam Afifah Amaturrahman

III. Pendidikan

1. SD MIN 1 Kotabumi, Lampung Utara
2. SMP MTsN 1 Kotabumi, Lampung Utara
3. SMA MAKN-MAN 1 Bandar Lampung
4. S1 Fakultas Hukum Universitas Lampung (2003-2007)
5. S2 Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada (2009-2011)
6. S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada (2014-2019)

IV. Organisasi Profesi

1. Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.
2. Asosiasi Pengajar HTN-HAN.
3. Pusat Advokasi Hukum dan HAM Indonesia.
4. Asosiasi Akademisi Perguruan Tinggi Lampung.
5. Yayasan Membangun Insan Lampung.

V. Karya ilmiah

:

Artikel Jurnal

1. "Regulate DPR's Committees: Making Indonesian Presidential System More Representative", *Fiat Justisia*, Vol. 13, No. 2, April-Juni 2019 (Bersama Dr. Zainal A. Mochtar).
2. Law Revision on Indonesian Parliament's Oversight Function: Facing the Challenges of Democracy, *KnE Social Sciences & Humanities*, 3 (5), 573-593, 2018 (Bersama Prof. Dr. Enny Nurbaningsih).
3. Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah, *Jurnal Konstitusi*, MKRI, Vol. 12, No. 2, Juni 2015.
4. Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9 No. 1, Januari-Maret 2015 (Bersama Yessi Anggarini, S.H. dan Armen Yasir, M.Hum.).
5. Urgensi BUMDes dalam Pembangun Perekonomian Desa, *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 7 No. 3, Juli-September 2014.
6. Payung Hukum Pembentukan BUMDes, *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 7 No. 3, September – Desember 2013.
7. Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas (Rights Of Persons With Disabilities), *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7 No. 2, Mei-Agustus 2013.
8. Mekanisme Konsultasi Publik; Instrumen Pembangun *Good Governance* di Daerah, *Fiat Justitia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 6 No. 3, September.-Desember 2012.
9. Perlindungan Saksi, Korban, dan Pelapor sebagai Hak Dasar Warga Negara, *Jurnal Konstitusi*, kerja sama Mahkamah Konstitusi - P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret, Vol. I, No. 1, November 2012.
10. Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah dengan Mekanisme Konsultasi Publik, *Fiat Justitia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 6 No. 2, Mei-Agustus 2012 (Bersama Armen Yasir, M.Hum).
11. Negara Hukum Indonesia, Kebalikan dari Konsep *Nachtwachterstaat*, *Jurnal Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2012.

12. Kompetensi Hakim Konstitusi dalam Penafsiran Konstitusi (Studi Kasus Makna Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dalam hal Sengketa Kewenangan Lembaga Negara), *Jurnal Konstitusi*, kerja sama Mahkamah Konstitusi dan PKK-PUU FH Unila, November 2011.
13. Pengaduan Konstitusional di Negara Federal Jerman, *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 No. 3, September – Desember 2011.
14. Model Pengawasan Pemilukada Berbasis Pelibatan Masyarakat, *Jurnal Konstitusi*, kerjasama Mahkamah Konstitusi dan PKK-PUU FH Unila, Juni 2011.
15. Pembangunan Hukum Nasional: Internalisasi Hukum Islam Secara Eklektis, *Prosiding*, Seminar Nasional FH Unila, Mei 2011.

Buku

1. Hukum Acara dan Praktik Peradilan Tata Negara, *Buku Ajar*, bersama Tim Dosen HTN FH Unila, 2018.
2. Memelihara Asas *Pacta Sunt Servanda* Atas Perjanjian Internasional (Telaah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011), *Buku Monograf*, Kerja Sama Hukum Internasional - Pusat Kajian Konstitusi FH Unila, 2014.
3. Hukum Tata Negara, *Buku Ajar*, bersama Tim Dosen HTN FH Unila, 2012.
4. Konstitusionalitas Pencabutan Hak Milik Warga Negara (Telaah Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum), *Buku Monograf*, Kerja Sama Bagian HTN – Pusat Kajian Konstitusi PUU FH Unila, 2012.
5. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia, *Buku Teks*, Penerbit Universitas Lampung, 2011.

Forum Ilmiah :

1. 2nd International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 27-28 September 2017.
2. 1st International Conference on South East Asia Studies (ICSEAS), 13-14 Oktober 2016.
3. Diskusi Umum “Relasi Kerukunan Umat Beragama dalam Kehidupan Bernegara”, FH Unila, 11 Oktober 2012.
4. Kongres Pancasila “Revitalisasi Nilai-Nilai Empat Pilar dalam Memelihara Ke-Indonesia-an, MPR RI, 30-31 Mei 2012.

5. Uji Sahih RUU tentang Hak-Hak Atas Tanah, Komite I DPD RI, 20 Maret 2012.
6. Diklat Hukum Acara, Mahkamah Konstitusi, 27-30 September 2011.
7. Seminar Peningkatan Kerja Sama Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum dan Pusat Kajian Konstitusi Seluruh Indonesia serta Asosiasi Pengajar Hukum Acara, Mahkamah Konstitusi, 6-8 Desember 2011.
8. Seminar Internasional “*Courage and Precision: The Role of the Judge in Modern Society*”, Mahkamah Konstitusi, 18 Juni 2010.

Pengalaman Profesional Bidang Hukum

Pendampingan bidang legal drafting:

No.	Judul Luaran	Kontribusi	Waktu
1.	Naskah Akademik Penanggulangan Bencana, Kabupaten Lampung Selatan	Tim Penyusun	Februari 2019
2.	Naskah Akademik Retribusi Tera, Kabupaten Way Kanan	Tim Penyusun	Januari 2019
3.	Naskah Akademik Perubahan RTRW, Kabupaten Way Kanan	Tim Penyusun	Oktober 2018
4.	Evaluasi Raperda Pelayanan Hak Anak, Provinsi Lampung	Tim Penyusun	Oktober 2018
5.	Raperda Ketahanan Keluarga, Kabupaten Sleman	Tim Penyusun	Oktober 2018
6.	Evaluasi Perda Administrasi Kependudukan, Kabupaten Way Kanan	Tim Penyusun	Februari 2018
7.	Naskah Akademik BUM Kampung, Kabupaten Way Kanan	Tim Penyusun	Oktober 2017
8.	Naskah Akademik Retribusi Jasa Usaha, Kabupaten Way Kanan	Tim Penyusun	Oktober 2017
9.	Naskah Akademik Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran, Kabupaten Pesawaran	Tim Penyusun	Agustus 2017
10.	Naskah Akademik Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, Bandar Lampung	Tim Penyusun	Juni 2017
11.	Naskah Akademik Pengelolaan Aset Desa, Kabupaten Lampung Timur	Tim Penyusun	Juni 2017
12.	Evaluasi Perda Penyelenggaraan Penyiaran Televisi di Daerah, Provinsi Lampung	Tim Pengkaji	2017
13.	Naskah Akademik Pembentukan Desa, Kabupaten Lampung Timur	Tim Penyusun	2016

14.	Naskah Akademik Ruang Terbuka Hijau, Kabupaten Lampung Timur	Tim Penyusun	2016
15.	Naskah Akademik Badan Permusyawaratan Desa, Kabupaten Lampung Utara	Tim Penyusun	2016
16.	Evaluasi Perda Perizinan Industri dan Dagang, Kabupaten Lampung Utara	Tim Pengkaji	2016
17.	Evaluasi Perda Pengumpulan Sumbangan, Provinsi Lampung	Tim Pengkaji	2016
18.	Naskah Akademik Menara Telekomunikasi, Kota Bandar Lampung	Tim Penyusun	2016
19.	Evaluasi Perda Mekanisme Konsultasi Publik, Provinsi Lampung	Tim Pengkaji	2015
20.	Naskah Akademik Pembinaan Jasa Konstruksi, Provinsi Lampung	Tim Penyusun	2015
21.	Naskah Akademik Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Kabupaten Pandeglang Banten	Tim Penyusun	2015
22.	Naskah Akademik Perlindungan Anak, Kabupaten Lampung Timur	Tim Penyusun	2015
23.	<i>Social Mapping and Community Assessment</i> di Wilayah Ring I PT.Bukit Asam (Persero), Tbk.	Tim Penyusun	2014
24.	Naskah Akademik Penataan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Kota Bandar Lampung	Tim Penyusun	Juni 2014
25.	Naskah Akademik Kawasan Bebas Asap Rokok Kabupaten Lampung Tengah	Tenaga Ahli DPRD	Juni 2014
26.	Naskah Akademik Pelestarian dan Perlindungan Budaya Lampung Kabupaten Lampung Tengah	Tenaga Ahli DPRD	Juni 2014
27.	Naskah Akademik Penetapan dan Penegasan Batas Kampung Kabupaten Lampung Tengah	Tenaga Ahli DPRD	Juni 2014
28.	Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung Terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Bandar Lampung Tahun 2013	Tim Pengkaji	Mei 2014
29.	Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI, kerja sama antara FH Unila dengan BPN RI.	Tim Penyusun	2013

Pelatihan/ Pengabdian Masyarakat:

No.	Kegiatan/ Penyelenggara	Sebagai	Waktu
1.	Ruang Publik TVRI Lampung “Caleg Koruptor Layakkah dipilih?”	Pembicara	Februari 2019
2.	Sosialisasi Perda Lampung Timur No 11 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pasar Modern dan Waralaba	Pemateri	November 2013
3.	Pelatihan Untuk Pelatih (<i>Training Of Trainers</i>) Sosialisasi Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika. MPR RI.	Peserta dan Penyaji	2-6 Mei 2013
4.	Peningkatan Mutu Dosen di bidang Penelitian, FH Unila	Moderator	18-19 Oktober 2013
5.	Sosialisasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kantor Wilayah KemenkumHAM Lampung	Pembicara	April 2013
6.	Pelatihan Politik, BEM-U Unila	Pemateri	April 2013
7.	Bimbingan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah (Bimtek Kantor Kementerian Hukum dan HAM bagi SKPD tingkat Provinsi Lampung)	Pemateri	2013
8.	Bimtek Penyusunan Program Legislasi Daerah, DPRD Kota Bandar Lampung	Pembicara	Desember 2012