

Fungsi Pengawasan LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA

Sebagai lembaga legislatif sekaligus lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, DPR RI menduduki peran strategis dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Fungsi pengawasan yang melekat pada lembaga ini berkelindan dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran serta fungsi representasi. Meski penting dan strategis, fungsi pengawasan DPR harus tetap terbingkai dalam batasan sistem presidensial. Bingkai ini menjadi jaminan bahwa pelaksanaannya tidak problematik dengan sistem pemerintahan yang telah dijalankan di Negara Republik Indonesia.

Berangkat dari naskah awal disertai penulis pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada yang dikemas ulang, buku ini memulai ulasan dengan tinjauan teoretis dan konseptual terkait dengan fungsi pengawasan lembaga legislatif/parlemen. Ulasan berlanjut dengan mengungkap *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 yang merujuk pada pemikiran para *founding people* sebagai pembentuk UUD, juga diskusi MPR tahun 1999-2002 sebagai pengubah UUD. *Original intent* ini digunakan untuk menilai kesesuaian pengaturan UU Susduk/UU MD3 dengan maksud awal dirumuskannya fungsi pengawasan DPR.

Bagian selanjutnya mengulas karakteristik fungsi pengawasan lembaga legislatif dalam sistem presidensial yang berisi uraian tentang perbedaan karakter pengawasan dalam sistem parlementer dan sistem presidensial, juga batasan-batasan yang muncul sebagai konsekuensinya. Karakter dan batasan tersebut harus dijaga agar fungsi pengawasan lembaga legislatif tidak menggeser dan mencampurkan ciri sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Uraian dilanjutkan dengan gagasan-gagasan penataan fungsi pengawasan DPR agar lebih berdaya sekaligus memenuhi fungsinya dalam sistem presidensial Indonesia. Bagian terakhir ditutup dengan gambaran dinamika pelaksanaan fungsi pengawasan DPR di Indonesia sejak kemerdekaan republik ini.

Harapan besar, buku ini dapat memperkaya khazanah keilmuan dan bermanfaat bagi pembelajar hukum, pemerintahan, dan politik, baik pada lingkup perguruan tinggi maupun sekolah menengah.



PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwiniangung No. 112
Kel. Leuwiniangung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456
Telp 021-84311162
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



Fungsi Pengawasan
LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Fungsi Pengawasan LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA



Fungsi Pengawasan

LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA



Fungsi Pengawasan

LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Zulkarnain Ridlwan

Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif Indonesia/Zulkarnain Ridlwan.

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2023.

xiv, 276 hlm. 23 cm.

Bibliografi: hlm. 247

ISBN 978-623-08-0263-8

Hak cipta 2023, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2023.4162 RAJ

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

FUNGSI PENGAWASAN LEMBAGA LEGISLATIF INDONESIA

Cetakan ke-1, September 2023

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Copy Editor : Risty Mirsawati

Setter : Dahlia

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwilinggung, No.112, Kel. Leuwilinggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id

<http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwilinggung No. 112, Kel. Leuwilinggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



PRAKATA

Bismillah, Alhamdulillah, Ash Sholaatu Was Salaamu 'Ala Rosulillah. Bersyukur kepada Allah Swt. yang telah memberikan karunia berbagai nikmat di setiap waktu dan tempat, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang ada di hadapan pembaca.

Buku ini mengulas lembaga legislatif Indonesia, khususnya berfokus pada fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia. Bersama dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran, serta fungsi representasi, fungsi pengawasan DPR memainkan peran vital dalam sistem ketatanegaraan. Melalui fungsi pengawasan, DPR menjalankan mekanisme kritis untuk ikut mendukung tata kelola pemerintahan yang baik, dengan mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Selain tentu saja, fungsi pengawasan DPR ini memanifestasikan *checks and balances* atas lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial.

Atas bentuk awal naskah buku ini, penulis kembali harus berterima kasih kepada, Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.; Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.; Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M.; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A.; 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. Irmanputra Sidin, S.H., M.Hum.; Dr. Kuskrido Ambardhi, M.A.; Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M.; Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D.; Andy Omara, S.H., M.Pub&Int.Law., Ph.D.; Iwan Satriawan, S.H., MCL., Ph.D.; Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M.; dan Dr. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum. Demikian pula untuk 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., MCL., Ph.D.

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, Inter-Parliament Union, 2018*), juga layak mendapat apresiasi. Dari Genewa-Swiss, ia menggambarkan wujud kolaborasi akademik yang positif bagi ilmu pengetahuan.

Terakhir, namun yang utama, selalu jadi bahan bakar keberkahan, *support* tak pernah henti dari Buya Drs. A. Ridlwan A.L., M.M.Pd. dan Umi Sahnona, S.Pd., Bapak Ir. Wahyudin Munawir, serta Mama Wafaa Syuhada, A.Md. Paling ujung, namun tak berjarak, “*kinetic energy recovery system*”, Umi dr. Nisa Karima, M.Sc., bersama *skwad adhimary*: Adhwa Fakhira Husna, Samhana Himmah Hilmiyah, dan Maryam Afifah Amaturrahman.

Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pencinta ilmu dan pencinta pencipta ilmu, juga memenuhi fungsinya memperkaya khazanah keilmuan hukum secara khusus dan ilmu pengetahuan secara umum. Kesadaran akan sisi-sisi kekurangan yang dimiliki buku ini, maka penulis berharap ajuan saran perbaikan dan koreksi membangun dari berbagai pihak.

Bandar Lampung, Juni 2023

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR SINGKATAN	xiii
BAB 1 FUNGSI PENGAWASAN DPR: KONSEP, URGENSI, DAN TINJAUAN TEORETIK	1
A. Pengertian Fungsi Pengawasan DPR	2
B. Urgensi Pengawasan Lembaga Legislatif dan Faktor yang Memengaruhinya	5
C. Tinjauan Teoretis terhadap Fungsi Pengawasan DPR	13
BAB 2 <i>ORIGINAL INTENT</i> FUNGSI PENGAWASAN DPR DALAM UUD 1945	29
A. Fungsi Pengawasan DPR dalam Perumusan UUD 1945	29
B. Fungsi Pengawasan DPR dalam UU Susduk/UU MD3	59
C. Kesesuaian Pengaturan UU Susduk/UU MD3 dengan <i>Original Intent</i> Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945	71

BAB 3	KARAKTERISTIK FUNGSI PENGAWASAN LEMBAGA LEGISLATIF DALAM SISTEM PRESIDENSIAL	75
A.	Pengawasan Parlemen dalam Sistem Parlementer	75
B.	Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Presidensial	80
C.	Perbedaan Karakter Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial	87
D.	Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif terhadap Pemerintah dalam Sistem Presidensial	97
E.	Keselaranan Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/UU MD3 dengan Sistem Presidensial	99
BAB 4	GAGASAN PENATAAN FUNGSI PENGAWASAN DPR DALAM SISTEM PRESIDENSIAL	137
A.	Penggunaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Anggaran DPR sebagai Mekanisme <i>Checks and Balances</i> bagi Fungsi Pengawasan DPR	138
B.	Pelibatan DPD sebagai Kamar Kedua Pengawasan dengan Opsi Pelembagaan Badan Petisi Publik	147
C.	Pengaturan <i>Subpoena</i> Terbatas untuk Hak Angket	153
BAB 5	DINAMIKA PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPR	163
A.	Kadar Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR dalam Rangka <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	163
B.	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Parlementer (1945–4 Juli 1959)	166

C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Semi- Presidensial (Pasca-Dekrit 5 Juli 1959– 18 Oktober 1999)	171
D. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Presidensial (Masa Reformasi–Pasca Perubahan UUD 1945 hingga Sekarang)	179
DAFTAR PUSTAKA	247
BIODATA PENULIS	275





DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Periodisasi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dan UU Susduk/UU MD3 yang Berlaku	60
Tabel 2.2	Perbandingan Gagasan <i>Original Intent</i> Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945	72
Tabel 3.1	Perbandingan Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif/Parlemen dengan Pemerintah dalam Sistem Presidensial dan Sistem Parlemen	97
Tabel 3.2	Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk (Sebelum Perubahan UUD 1945)	102
Tabel 3.3	Rumusan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/UU MD3 (Setelah Perubahan UUD 1945)	103
Tabel 3.4	Rumusan Hak Pengawasan DPR dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950	111
Tabel 3.5	Perbandingan Pasal 74 dan Pasal 98 UU No. 17/2014 dan Setelah Diubah UU No. 42/2014	129
Tabel 4.1	Perbandingan dan Usul Perubahan Sanksi Pengabaian Rekomendasi Pengawasan DPR	142
Tabel 5.1	Kadar Pengawasan DPR/KNP/DPRS 1945-1959 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	168

Tabel 5.2	Kadar Pengawasan DPR-GR dan DPR (Orde Baru) 1959-1999 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	176
Tabel 5.3	Perbandingan Pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket KNP-DPR 1977	178
Tabel 5.4	Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 1999 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	183
Tabel 5.5	Pengambilan Keputusan terhadap Usul Penggunaan Hak Angket tentang Kenaikan Harga BBM (Juni 2008)	190
Tabel 5.6	Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2004 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	196
Tabel 5.7	Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2009 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah	213
Tabel 5.8	Panja Bentuk Komisi-komisi DPR 2009-2014	224
Tabel 5.9	Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2014 bagi <i>Checks and Balances</i> antara DPR dengan Pemerintah (hingga Awal 2018)	237
Tabel 5.10	Rekapitulasi Kadar Pengawasan DPR 1945-2018	243



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-KP	=	Fraksi Karya Pembangunan
F-PBB	=	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	=	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
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

IPU	=	Inter-Parliament Union
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
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

FUNGSI PENGAWASAN DPR: KONSEP, URGENSI, DAN TINJAUAN TEORETIK

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 di dalam UUD 1945 tidak tertulis dengan frasa “sistem presidensial”, namun 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 antarkedua lembaga, misalnya Tata Tertib DPR.

A. Pengertian Fungsi Pengawasan DPR

DPR adalah salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan fungsi itu, lembaga yang mewakili rakyat ini disebut dalam literatur sebagai lembaga legislatif. Selain itu DPR memiliki fungsi lain yaitu fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan menjadi sangat penting karena sebagai salah satu bentuk perwujudan *check and balance system* dalam sebuah negara hukum.

Literatur bidang manajemen memberi definisi pada aktivitas pengawasan dengan uraian yang beragam. Di antaranya Irham Fahmi yang mengemukakan bahwa pengawasan secara umum merupakan cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif, efisien dan lebih jauh untuk mewujudkan visi dan misi suatu organisasi.¹ Sementara, Usman Effendi menjabarkan bahwa pengawasan adalah fungsi manajemen yang paling esensial (penting), sebaik apa pun aktivitas suatu pekerjaan tanpa adanya pengawasan pekerjaan tersebut tidak dapat dikatakan berhasil.² Oleh karena itu, pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang merupakan fungsi serta tugas setiap pimpinan dalam suatu organisasi yang ingin tujuan organisasinya dapat tercapai dengan baik. Selaras yang dinyatakan oleh Sujamto bahwa pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.³

Dengan demikian, dapatlah dikemukakan pengertian tentang pengawasan yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan

¹Irham Fahmi, *Analisa Kinerja Keuangan*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 138.

²Usman Effendi, *Asas Manajemen*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada Pers, 2014), hlm. 138.

³Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 53.

tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya demi tercapainya tujuan semula.

Agar pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif, maka perlu memperhatikan kriteria-kriteria, yaitu: apa yang akan diawasi (objek yang perlu diawasi), mengapa perlu diadakan pengawasan, di mana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan, bagaimana pengawasan tersebut dapat dilaksanakan dan pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus dan pragmatis.

Disebutkan juga bahwa pengawasan berarti secara teoretis, yaitu mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Jika pekerjaan tidak sesuai dengan yang semestinya yaitu standar yang berlaku, pekerjaan tersebut dikatakan menyimpang atau terjadi penyimpangan (deviasi) misalnya penyimpangan dari rencana, penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan dan sebagainya.

Pengawasan menurut Siagian adalah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional untuk menjamin berbagai kegiatan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Sifat pengawasan yang dilakukan adalah preventif yakni mencegah terjadinya penyimpangan dari rencana semula.⁴ Di sini, pengawasan merupakan usaha penyelamatan berbagai program kebijakan agar sesuai dengan rencana yang telah digariskan. Kemudian William N. Dunn menyatakan bahwa pengawasan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pengawasan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi

⁴Sondang P. Siagian, *Manajemen Strategi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 258.

kebijakan.⁵ Dalam bahasa yang sederhana Roshidy berpendapat, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai di mana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah diambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai di mana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.⁶

Adapun Newman berpendapat, *“Controll is assurance that the performance conform to plan.”* Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.⁷

Dalam lingkup pemerintahan, pengertian pengawasan menurut Syafie, pengawasan adalah salah satu fungsi dalam manajemen pemerintahan untuk menjamin agar pelaksanaan program kerja pemerintah dengan standar yang telah direncanakan. Pengawasan merupakan upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Jadi pengawasan merupakan suatu kegiatan atau proses yang mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*ensure*) jalannya program kerja dan dapat diselesaikan secara sempurna (*accomplished*).⁸

Dalam konteks negara hukum yang menganut demokrasi, pengawasan pemerintahan dilakukan oleh lembaga perwakilan. Calvin MacKenzie menyebutkan bahwa lembaga perwakilan/parlemen mempunyai tiga fungsi utama, yaitu:⁹

⁵William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terj.), (Yogyakarta: UGM Press, 2000), hlm. 509.

⁶Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 126.

⁷Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 37 mengutip dari William H. Newman, “Control: Past or Future”, dalam Lewis Benton (Ed.), *Management for the Future*, (Mc. Graw: Hill Book Company, 1978).

⁸Ibnu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: PT Eresco, 1982), hlm. 60.

⁹Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, (Jakarta: t.p., 2005), hlm. 31.

- 1) *legislation* (legislasi);
- 2) *representation* (representasi);
- 3) *administrative oversight* (pengawasan administratif).

Dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya, parlemen wajib memiliki organ yang kuat guna menjalankan perannya secara maksimal. Dati Fatimah mengemukakan, gagasan tentang pentingnya parlemen yang kuat dan memiliki kredibilitas yang teruji, berhadapan dengan sekian tantangan dan gagasan. Argumen publik yang mengemuka adalah diperlukannya lembaga pengawas yang memiliki kapabilitas memadai sekaligus teruji kredibilitasnya, supaya bisa melakukan pengawasan dengan optimal.¹⁰

B. Urgensi Pengawasan Lembaga Legislatif dan Faktor yang Memengaruhinya

Negara demokrasi di mana pun, menurut David Beetham dan Vladimir Lysenko, membutuhkan parlemen yang kuat, dengan fungsi pengawasannya yang efektif¹¹ sebab gagasan pengawasan lembaga legislatif adalah sebagai pencegah perilaku jahat seperti korupsi dan kesewenang-wenangan dalam menjalankan kekuasaan, dan juga sebagai mekanisme peningkatan akuntabilitas dan efisiensi pemerintahan (demikian hasil kajian Strøm, 2000; Burnell, 2001; Johnson, 2004; Pelizzo dan Stapenhurst, 2004).¹²

¹⁰*Ibid.*, hlm. 48

¹¹David 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.

¹²Kaare 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, "Congressional Supervision of America's Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee", *Public Administration Review*, 64(1), 2004, hlm. 3–14. Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, *Legislatures and Oversight, World Bank Institute Working Papers*, (Washington DC: IBRD/World Bank, 2004).

Greg Power menyatakan, keberadaan parlemen mengindikasikan adanya demokrasi,¹³ juga sangat penting bagi negara hukum, hak asasi manusia, keadilan gender, serta pembangunan ekonomi dan sosial, seperti yang dikemukakan François Duluc.¹⁴ Lebih lanjut, Motter menyebut pengawasan lembaga legislatif membantu untuk memastikan transparansi dan keterbukaan pemerintah,¹⁵ maka Johnston menyebut pelaksanaan fungsi pengawasan lembaga legislatif menjadi ukuran akuntabilitas pemerintah akan semua tindakannya.¹⁶

Oleh karena itu pula, menurut Richard H. Pildes, pengaturan kehidupan politik kenegaraan secara umum telah berkembang sebagai bentuk “*the constitutionalization of democratic politics*”.¹⁷ Hal ini menurut Pildes semata-mata untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan demokrasi, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*democratische reshtsstaat*).¹⁸

Berkaitan dengan itu, konsep inti dari demokrasi kontemporer, menurut Gregory Shaffer adalah untuk memastikan akuntabilitas penguasa melalui perwakilan terpilih (parlemen).¹⁹ Selanjutnya dengan fungsi pengawasan yang dimiliki, François Duluc menyatakan, parlemen dapat berkontribusi dalam meningkatkan kualitas pemerintahan pada suatu negara.²⁰

¹³Lihat: Greg Power, *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representative*, (Denmark: UNDP and IPU, 2012), hlm. 2 dan 4.

¹⁴Lihat: 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.

¹⁵Lihat: Alessandro Motter, *et al.*, *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes, A Global Survey*, (Geneva: The Inter-Parliamentary Union (IPU) and The World Bank, 2013), hlm. 5.

¹⁶Lihat: 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.

¹⁷Richard H. Pildes, “The Constitutionalization of Democratic Politics”, *Harvard Law Review*, 118(1), 2004, hlm. 2-3.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Gregory 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.

²⁰François Duluc, *et al.*, *Common Principles for Support to Parliaments*, Loc. Cit.

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.²¹ Oleh karena strategisnya kedudukan fungsi pengawasan, hingga James Kennelly menyebutnya fungsi kunci dari parlemen.²²

Meski demikian, dalam sudut pandang yang negatif, kehadiran pengawasan lembaga legislatif dapat menjadi penghambat (setidaknya melambatkan) proses pembuatan kebijakan. Kajian kontemporer dalam perbandingan lembaga legislatif dimulai oleh Jean Blondel. Blondel menguji fungsi kontrol dan 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.²³ Semakin besar daya rekat pengawasan maka semakin besar kemungkinannya untuk dapat menunda atau bahkan menolak usulan kebijakan atau peraturan dari pemerintah.²⁴ Penelitian Tsebelis dan penelitian Kreppel menjadi penelitian yang dapat ditelaah untuk melihat interpretasi kekuatan lembaga legislatif sebagai kemampuan negatif untuk memperlambat atau menghentikan kebijakan.²⁵

Guna menjelaskan faktor-faktor penentu pelaksanaan pengawasan lembaga legislatif, telah dieksplorasi hasil-hasil penelitian dalam studi

²¹Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, (Switzerland: Inter-Parliament Union, 2007), hlm. 9-10.

²²James Kennelly (Ed.), *International Parliamentary Conference on the Post-2015 Development Agenda (2013) Toolkit for Parliamentarians*, (London: Commonwealth Parliamentary Association, 2013), hlm. 16.

²³Jean Blondel, "Legislative Behaviour: Some Steps towards Cross-National Measurement", *Government and Opposition*, 5: 67-85, 1970. Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973).

²⁴*Ibid.*

²⁵Lihat: 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.

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.²⁶
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.²⁷
3. Bert A. Rockman menyatakan pelaksanaan pengawasan dipengaruhi susunan faktor-faktor kelembagaan, alat, dan kebergantungan.²⁸
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.²⁹

²⁶Studi 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.

²⁷Lihat: Robert Packenham, "Legislatures and Political Development", dalam P. Norton (ed.), *Legislatures*, (Oxford: Oxford University Press, 1970). Lihat pula: Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, (Durham NC: Duke University Press, 1979).

²⁸Lihat: Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight", dalam G. Loewenbourg, S. Patterson, dan M. Jewell (Eds.), *Handbook of Legislative Research*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985).

²⁹Semakin publisitasnya luas, maka semakin termotivasi anggota parlemen untuk melakukan pengawasan. Lihat: M. Wiberg dan A. Koura, "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, 1994). 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.

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.³⁰
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.³¹

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.³² Fungsi komisi ini menurut Susan Benda, memberi parlemen untuk (secara serempak) menjalankan banyak fungsi yang mungkin, tanpa itu, tidak dapat terlaksana.³³

Komisi juga dapat menawarkan anggota parlemen bermacam keuntungan dan kesempatan, yang menurut Hugh Emy, menambah

³⁰Lihat: Michael L. Mezey, "Executive-Legislative Relations", dalam G. Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, (Washington DC: Congressional Quarterly Inc, 1998).

³¹Lihat: Thomas Saalfeld, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000.

³²Lihat: 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.

³³Lihat: 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.

kapasitas mereka dalam spesialisasi di ranah kebijakan.³⁴ Dalam istilah Michael Rush, komisi menyediakan alat bagi anggota parlemen untuk terus dapat sibuk dan merasa bermanfaat,³⁵ yang menurut Michael Jogerst, memastikan anggota parlemen menjadi lebih aktif dan partisipasi mereka bermanfaat bagi proses pemerintahan.³⁶

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.³⁷ Di antara pilihan model sistem komite bidang pengawasan ada dalam praktik pengawasan DPR di Amerika³⁸ dan Filipina.³⁹

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

³⁴Lihat: Hugh Emy, *The Politics of Australian Democracy*, (Melbourne: Macmillan, 1978), hlm. 406.

³⁵Lihat: Michael Rush, "Parliamentary Committees and Parliamentary Government: The British and Canadian Experiences", *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 20(2): 151, 1982.

³⁶Lihat: Michael Jogerst, *Reform in the British House of Commons*, (Lexington: The University of Kentucky Press, 1993), hlm. 26.

³⁷Lihat: Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government*, (London: Macmillan, 1982), hlm. 259.

³⁸United 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.

³⁹Komisi Pengawasan di Parlemen Filipina dibantu subkomisi yang dibentuk di setiap 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 Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Op. Cit., hlm. 24.

Martin dan Vanberg, meliputi:⁴⁰ jumlah komisi; terhubungnya 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 menteri⁴¹ dengan meneliti secara cermat draf-draf undang-undang yang datang dari pemerintah. Komisi dapat efektif dan efisien dibanding pleno dewan, menurut Keith Krehbiel, disebabkan meningkatnya keterampilan (pekerjaan lebih menjurus), tambahan informasi, dan spesialisasi dari anggota dewan.⁴² Yang paling utama sudah dipahami, komisi menjadi salah satu alat yang paling efektif untuk menyokong wewenang parlemen berhadapan dengan eksekutif.⁴³

Penelitian berseri yang dilakukan oleh Pelizzo dan Staphenurst pada tahun 2004⁴⁴ dilanjutkan pada tahun 2008,⁴⁵ menyebut tiga faktor dominan yang memengaruhi kekuatan pengawasan legislatif yaitu bentuk pemerintahan, tingkat pendapat per kapita, dan tingkat demokrasi.

Pelizzo dan Staphenurst menyimpulkan parlemen pada negara berbentuk parlementer, berpendapatan per kapita yang tinggi, dan lebih demokratis, memiliki jumlah alat pengawasan yang banyak dan paling berpotensi melakukan pengawasan terhadap pemerintah dengan lebih

⁴⁰Lihat: 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.

⁴¹John D. Lees dan Malcolm Shaw, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, (Durham: Duke University Press, 1979), hlm. 72.

⁴²Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization (Michigan Studies in Political Analysis)*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991), hlm. 74.

⁴³Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government*, *Op. Cit.*, hlm. 157.

⁴⁴Riccardo Pelizzo dan Rick Staphenurst, "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", *Quaderni di Scienza Politica/Notebook of Political Science*, 11(1), 2004.

⁴⁵Juga dapat dilihat pada: Rick Staphenurst, *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, (Washington DC: World Bank, 2008), hlm. 14.

baik. Lebih lanjut dinyatakan bahwa penggunaan interpelasi sebagai alat pengawasan paling sering dilakukan di negara-negara dengan pendapatan per kapita yang tinggi.⁴⁶ Sementara itu, penggunaan Komisi Pengawasan dan Kantor Ombudsman paling umum digunakan pada negara-negara berpendapatan menengah. Setelah ditelusuri posisi Indonesia dalam penelitian Pelizzo dan Stapenhursts 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.⁴⁷ Alat pengawasan yang dimaksud yaitu:⁴⁸

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,

⁴⁶Russo 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, "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *Journal of Political Science*, 16(2): 215-232, 2010.

⁴⁷Riccardo Pelizzo dan Rick Stapenhurst, "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", *Op. Cit.*, hlm. 12. Juga dapat dilihat pada: Rick Stapenhurst, *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, *Loc.Cit.*

⁴⁸Dengan 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.

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 Uruguay.⁴⁹ Sementara, Austria, Belgia Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Yunani, Hungaria, Jepang, Lituania, Spanyol, dan Swedia bersistem parlementer, yang artinya wajar memiliki banyak alat pengawasan yang dapat digunakan parlemennya. Adapun Prancis, 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.

C. Tinjauan Teoretis terhadap Fungsi Pengawasan DPR

1. Negara Hukum

Indonesia telah menegaskan diri sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.⁵⁰ Muhammad Tahir Azhari menyatakan bahwa pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya diawali oleh tulisan

⁴⁹Berdasarkan 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 al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, Loc. Cit. Update penelitian ini pada 2013 disebutkan DPR Uruguay dan DPR Argentina termasuk negara presidensial yang memiliki 7 alat pengawasan. Lihat: Riccardo Pelizzo, "Government Accountability and Legislative Oversight, - A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems", *World Bank dan GOPAC*, November 2013, 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.

⁵⁰Rumusan seperti ini juga terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Lihat: Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: PSHTN FH UI, 2002), hlm. 3.

Plato tentang “no moi”. Kemudian, berkembang konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, *socialist legality*, negara hukum Pancasila, dan nomokrasi Islam.⁵¹

Teori negara hukum tentu tidak dapat dipisahkan dengan paham konstitusionalisme yang mengidealkan hukum sebagai alat yang membatasi kekuasaan dan pertanggungjawaban politik pemerintahan kepada yang diperintah.⁵² Dalam konteks konstitusionalisme ini,⁵³ konsep negara hukum menjadi pengarah bagi pelaksanaan pemerintahan.

Menurut I Dewa Gede Palguna, ajaran atau Teori Negara Hukum menekankan pada prinsip supremasi hukum⁵⁴ atas orang dan pemerintah terikat oleh hukum.⁵⁵ 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:⁵⁶ 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

⁵¹Muhammad 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.

⁵²C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca: Cornell University Press, 1974), hlm. 146.

⁵³Hakikat 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.

⁵⁴Prinsip supremasi hukum secara umum memiliki arti upaya menempatkan dan menegakkan hukum pada posisi tertinggi.

⁵⁵I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) – Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 26.

⁵⁶H.W.R. Wade, *Administrative Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1984), hlm. 22-24.

independen dari eksekutif; *keempat*, harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan *kelima*, tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditekankan 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.

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.⁵⁷ Dua Pasal UUD 1945 itu meng-

⁵⁷Lihat Pasal 23 UUD 1945.

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

2. Kedaulatan Rakyat

Secara historis gagasan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar demokrasi pada mulanya dibangun dari kesadaran untuk memperbaiki kondisi kehidupan bernegara bagi rakyat yang termarginalkan (terpinggirkan) 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.⁵⁸

Sejak dilembagakan pascakemerdekaan Indonesia, potret dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat, menurut Miriam Budiardjo setidaknya terlingkup dalam empat fase pembagian demokrasi, yaitu sebagai berikut.⁵⁹

- a. *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).
- b. *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.
- c. *Ketiga*, Demokrasi Pancasila (1965-1998), yang dimulai sejak pemerintahan Presiden Soeharto, yang menonjolkan sistem

⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 2.

⁵⁹Pembagian pertama hingga ketiga dapat dilihat dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-26, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 69.

presidensial. Kedaulatan rakyat sepenuhnya dijalankan oleh MPR, baru kemudian MPR membagi-bagikan 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.

- d. *Keempat*, adalah demokrasi pasca-Reformasi tahun 1998 yang diawali dengan jatuhnya rezim Orde Baru sebagai koreksi atas praktik-praktik politik era sebelumnya.⁶⁰

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:

- a. Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyatakan “kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...”.
- b. Sila keempat Pancasila (masih dalam alinea keempat 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 alinea keempat 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”.

⁶⁰Penyempurnaan fase keempat ini disebutkan dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm. 127-128. Pembagian ini juga disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, lihat: Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 25.

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.⁶¹

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.

Sebagai negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi), Indonesia mendudukkan 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

⁶¹Namun 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*, Cet. 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, 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.

dinyatakan Budiardjo dengan menyebut 7 prinsip demokrasi yang dikemukakan Held yaitu:⁶²

1. *That all should govern, in the sence that all should be involved in legislating, in deciding in general policy, in apllaying laws in the government administration.* (Bahwa semua harus memerintah, dalam arti semua harus terlibat dalam perundang-undangan, memutuskan kebijakan umum, menerapkan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan).
2. *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.* (Bahwa semua orang harus terlibat secara pribadi dalam pengambilan keputusan yang krusial, yaitu dalam memutuskan hukum-hukum umum dan masalah-masalah kebijakan umum).
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.* (Para penguasa harus bertanggung jawab kepada yang diperintah: Dengan kata lain, mereka harus berkewajiban untuk membenarkan tindakan mereka kepada yang diperintah dan dicabut oleh yang diperintah).
4. *The rulers should be accountable to the representatives to the ruled.* (Penguasa harus bertanggung jawab kepada wakil-wakil yang diperintah).
5. *That rulers should be chosen by the ruled.* (Bahwa penguasa harus dipilih oleh yang diperintah).
6. *That rulers should be chosen by the representatives of the ruled.* (Bahwa para penguasa harus dipilih oleh wakil-wakil yang diperintah).
7. *The rulers sholud act in the interest of the ruled.* (Para penguasa harus bertindak demi kepentingan yang diperintah).

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

⁶²Miriam Budiardjo dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 74 mengutip dari David Held, *Models of Democracy*, (London: Politiy Press, 1990).

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).⁶³ 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*).⁶⁴

Menurut Walter Berns, makna pemikiran pemisahan kekuasaan mengharuskan cabang kekuasaan mengawasi dirinya sendiri, sehingga dengan sendirinya membatasi kekuasaannya sendiri agar tidak sewenang-wenang.⁶⁵ Cabang kekuasaan lainnya diberikan wewenang untuk mengawasi dan mengimbangi, apabila cabang kekuasaan tersebut tidak mampu mengawasi dirinya sendiri.

⁶³M.J.C. Vile, *Constitutionalism and The Separation of Powers*, Second Edition, (Indianapolis: Liberty Fund, 1998), hlm. 3.

⁶⁴Montesquieu, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 187-189.

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

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.⁶⁶

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*.⁶⁷ 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*”⁶⁸ (pengaturan kekuasaan pemerintah di mana kekuasaan satu cabang pemerintah memeriksa atau menyeimbangkan kekuasaan cabang lain).

Untuk itu menurut Munir Fuady, dalam operasionalisasinya teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu, yaitu:⁶⁹

- a. pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan;
- b. pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan;
- c. upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan satu terhadap cabang pemerintahan lainnya;

⁶⁶Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm. 153.

⁶⁷Walter Berns, *Democracy and The Constitution*, Op. Cit., hlm. 6.

⁶⁸Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn: West Publishing, 1990), hlm. 238.

⁶⁹Lihat: Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 124-125.

- d. pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya;
- e. 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 dijawabantahkan 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.

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 antarcabang 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.

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 antarlembaga-lembaga negara.⁷⁰ Senada dengan makna luas tersebut,

⁷⁰Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 74. Dalam referensi yang lain Mahfud menyebut sistem

menurut Kusnardi dan Ibrahim sistem pemerintahan membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁷¹ 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.⁷²

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*).⁷³ Dengan kategori lebih sedikit, C.F. Strong membagi sistem pemerintahan hanya ke dalam dua, *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*.⁷⁴

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.⁷⁵ Juga Jimly

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.

⁷¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 1985), hlm. 171.

⁷²Sri Soemantri, "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Mimbar Hukum*, Nomor 44, Volume VI, 2003, hlm. 189-190.

⁷³Cheibub dan Limongi menyebut sistem gabungan ini dengan sebutan semi-presidensial. Lihat: Cheibub dan Limongi, "Legislative-Executive Relations", dalam Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon (Ed.), *Comparative Constitutional Law*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011), hlm. 212.

⁷⁴C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson, 1975), hlm. 209-244.

⁷⁵Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV Rajawali, 1981), hlm. 76-80. Lihat pula: Sri Soemantri, *Tentang*

Asshiddiqie yang mengategorisasikan sistem pemerintahan dalam tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁷⁶

Sedikit berbeda, Aulia Rahman mengemukakan selain tiga kategori tersebut, masih terdapat *colegial system*.⁷⁷ Denny Indrayana juga menyebut empat varian seperti yang dikategorisasi Aulia Rahman, ditambah dengan varian kelima yaitu sistem monarki.⁷⁸

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:⁷⁹

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

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.

⁷⁶Jimly 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.

⁷⁷Aulia 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.

⁷⁸Denny 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.

⁷⁹Lihat: José Antonio Cheibub, Jennifer Gandhi, dan James Raymond Vreeland, “Democracy and Dictatorship Revisited”, *Public Choice*, 143: 67–101, 2010, hlm. 81.

- c. 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.

4. Penafsiran Konstitusi

Istilah konstitusi dapat diartikan secara luas dan sempit. Menurut Joenianto, sebagaimana dikutip Refly Harun, istilah konstitusi di Indonesia dipakai dalam tiga pengertian:⁸⁰ *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, 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.⁸¹ Adanya konstitusi

⁸⁰Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, (Depok: PT RajaGrafindo, 2016), hlm. 83-84.

⁸¹Lihat: Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, (London: Cavendish Publishing, 1999), hlm. 93.

juga tidak lain menurut Steinberger, untuk memberi batasan-batasan tindakan negara.⁸²

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:⁸³

- 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;
- 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 sebagai berikut.⁸⁴

- 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

⁸²Tindakan 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.

⁸³Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm.2.

⁸⁴B.R. Atre, *Legislative Drafting Principles and Techniques*, (Delhi: Universal Law Publishing, 2001), hlm. 177.

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).⁸⁵ Dalam batasan pengertian itu, diketahui 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.⁸⁶ Lebih lanjut, Alexander menyatakan bahwa fungsi konstitusi yang demikian itu *can also curb legislative shortsightedness* (dapat mengekang kepicikan pembuat undang-undang).⁸⁷ Jadi konstitusi menjadi pemandu dalam membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Berdasarkan fungsi pemanduan itulah, makna asli dari rumusan konstitusi perlu dipahami dan menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Untuk memahami makna yang terkandung dalam suatu rumusan konstitusi dikenal istilah penafsiran konstitusi.⁸⁸ John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff mengemukakan beberapa metode penafsiran konstitusi, yaitu:⁸⁹ *Interpretivism/non-interpretivism; textualism; original intent; stare decisis; neutral principles*; dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut.

⁸⁵Susan Ellis Wild, *Webster's New World Law Dictionary*, (New Jersey: Wiley Publishing, Inc., 2006), hlm. 92.

⁸⁶Martin P. Golding dan William A. Edmundson (Eds.), *Philosophy of Law and Legal Theory*, (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), hlm. 9.

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸Penafsiran konstitusi merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*, yang dapat ditelusuri dari beberapa referensi, di antaranya 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).

⁸⁹John 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 pengadilan⁹⁰ dalam melakukan pengujian konstiusionalitas 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 *nonoriginalis* dengan pendekatan doktrin dan hukum alam, serta pendekatan etik.⁹¹ 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.⁹²

⁹⁰Refly 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: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 30.

⁹¹Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, “Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 200320062008 dan 2009C2013”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.

⁹²Menurut 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.

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.

A. Fungsi Pengawasan DPR dalam Perumusan UUD 1945

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)¹ dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia

¹Badan bentukan pemerintah pendudukan bala tentara 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 dan diresmikan 28 Mei 1945. Lihat: RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 79.

(PPKI).² Beberapa pokok bahasan dalam pelebagaan DPR dan fungsi yang melekat padanya sebagai lembaga perwakilan rakyat, yaitu sebagai berikut.

a. 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.³

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 demokrasi sebagaimana Soekarno menyebut model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat esensinya dengan nilai bangsa:⁴

²Tugas 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 berwenangan 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.

³Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 2.

⁴Soekarno menekankan arah pembangunan badan perwakilan yang berorientasi pada keadilan sosial, bukan hanya demokrasi politik saja: “....

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.⁵

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.⁶

Dalam konsep Hatta, ciri demokrasi Indonesia itu berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong-menolong.⁷ Karena sejak awal Hatta berpendapat bahwa kemerdekaan bagi Indonesia harus menjamin partisipasi rakyat di dalam pemerintahan negerinya sendiri.⁸ 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

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, 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.

⁵Pidato Presiden RI Soekarno, “Membangun Dunia Kembali (*To Build a World a New*)”, pada Sidang Umum PBB ke-XV, 30 September 1960, hlm. 22. Lihat: www.kepustakaan-presiden.pnri.go.id/uploaded_files/per/speech/normal/soekarno12.pdf.

⁶*Ibid.*, hlm. 19.

⁷Lihat: Mohammad Hatta, “Kumpulan Karangan”, dalam Zulfikri Suleman, *Demokrasi untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 18.

⁸Mavis Rose, *Indonesia Merdeka: Biografi Politik Mohammad Hatta*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 110.

dari dalam Badan-badan Perwakilan itu terpilih anggota-anggota pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara. Dan pemerintah ini senantiasa takluk pada kemauan rakyat, yang dinyatakan atau oleh Badan-badan Perwakilan Rakyat⁹ Ditambahkannya, demokrasi Indonesia yang berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong-menolong.¹⁰

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 perikerakyatan yang terdiri dari permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan.¹¹ Yamin juga menegaskan Negara Rakyat Indonesia menolak segala tata negara yang berdasar paham federalisme, feodalisme, monarki, liberalisme, autokrasi dan birokrasi, serta demokrasi Barat.¹² Dicatat pula dalam risalah tersebut, yang dalam pandangan Soekarno (selaras dengan usul Yamin), syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.¹³

⁹Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976), hlm. 117.

¹⁰Lihat: Zulfikri Suleman, *Demokrasi untuk Indonesia – Pemikiran Politik Bung Hatta*, 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.

¹¹Menurut Yamin, perwakilan selain sebagai ikatan masyarakat di seluruh Indonesia, juga sebagai dasar abadi bagi tata negara. 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. 8-9 dan 19.

¹²*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.

¹³Pandangan 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. (Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia*

Menyoroti letak kedaulatan itu, Soepomo menyatakan dalam sidang PPKI bahwa: “Sistem pemerintahan yang diusulkan oleh Panitia ini menghendaki sistem *constitutioneel*, artinya bukan pemerintahan yang berdasar atas absolutisme, tetapi yang berdasar konstitusi.”¹⁴ Menghadapkan istilah “sistem *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 terwujud 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. Pada saat DPR sedang menjalankan fungsi pengawasannya, maka pada saat itu pula DPR sedang menjalankan daulat rakyat untuk mengawasi.

b. 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 demokrasi liberal sebagai penjelmaan

Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Op. Cit., hlm. 34 dan 77.

¹⁴A.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.

paham individualisme.¹⁵ Selengkapnya Soepomo, menurut A.T. Soegito, menyatakan:

Sistem pemerintahan negara yang memberikan aksent tentang kekuasaan negara pada pemerintah, terutama kepada Kepala Negara, barangkali dalam bahasa asing dapat dikatakan sebagai “*concentration of responsibility and power government*”. Panitia menolak sistem parlementarisme, oleh karena sistem parlementarisme itu memang penjelmaan daripada sistem liberal demokrasi yang kita tolak. ... bahwa sistem parlementer demokrasi itu sebagai penjelmaan paham individualisme memang adalah sistem yang menyebabkan kemerdekaan dunia, menyebabkan imperialisme, dan perangnya segala manusia dengan manusia. Oleh karena itu, panitia menolak sistem itu dan menurut pendapat saya ... kita harus menolak sistem parlementer-stelsel. Dengan lain perkataan, kedudukan menteri-menteri dan juga Kepala Negara tidak tergantung daripada suara kepercayaan (*vertrouwensvotum*) dari dewan rakyat. ... menurut sistem parlementarisme, jikalau Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan tidak percaya lagi (*motie van wantrouwen*) kepada kementerian-kementerian itu jatuh. Itulah pokok parlementer stelsel dan itulah yang kita tolak.¹⁶

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 sistem, janganlah kita tidak memakai sistem atau memakai sistem yang tidak teratur yang bukan sistem. ... maka di negara Barat ada sistem yang dinamakan

¹⁵Paham 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 Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 365. Lihat pula: 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*, Op. Cit., hlm. 274.

¹⁶A.T. Soegito, Prof. Mr. Dr. R. Supomo, Op. Cit., hlm. 72.

Presiden-sistem, yaitu sistem yang dipakai di Amerika dan juga di Filipina, karena Filipina sekarang memakai sistem Amerika; dan sistem Amerika dipakai pula oleh banyak negeri-negeri di Amerika Selatan. Lagi pula ada sistem Kabinet, yaitu yang dipakai di Inggris dan Prancis. Menurut Presiden-sistem seperti di Amerika dan Filipina Menteri-menteri diangkat dan dilepas oleh Presiden dan menjadi pembantu belaka daripada Presiden.¹⁷

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.¹⁸

Dengan demikian, dapat disimpulkan dari pernyataan Soepomo di atas, bahwa yang dimaksud dengan sistem-presiden yang dianut UUD 1945 adalah sistem presidensial. Meskipun Soepomo tidak secara lugas memberi nama atas sistem yang dimaksud, 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, Filipina, dan negara di Amerika Selatan” tersebut, Soepomo menyatakan: “Lagi pula ada sistem kabinet, yaitu yang dipakai di Inggris dan Prancis.”

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.

c. Pertanggungjawaban Pemerintahan

Meski sudah dinyatakan oleh Soepomo bahwa sistem yang dianut adalah sistem presidensial, yang artinya pertanggungjawaban

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Lihat: RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Op. Cit., hlm. 57. Lihat pula: Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Djilid I*, (Jakarta: Prapantja, 1959), hlm. 339.

pemerintahan bukan kepada parlemen, melainkan langsung kepada rakyat, silang pendapat mengenai hal ini tetap mengemuka. Soepomo seperti telah disebutkan di atas, telah menyatakan: “Menurut presiden-sistem seperti di Amerika dan Filipina 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.”¹⁹

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-lahan 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.²⁰

Jadi menurut Hatta, pertanggungjawaban menteri kepada DPR merupakan hal yang penting, untuk memastikan kepala departemen

¹⁹Lihat: 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*, Op. Cit., hlm. 425.

²⁰Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid I*, Op. Cit., hlm. 360-361.

(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.²¹

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.²²

Dalam hal ini Soepomo menyadarkan pada kesadaran pribadi menteri untuk berhenti dari jabatannya atau juga pada kepala negara

²¹Saafroedin Bahar, dkk. (Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Op. Cit., hlm. 304.

²²*Ibid.*, hlm. 328. Juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Op. Cit., hlm. 407.

untuk memberhentikan 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, didorong 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 sebagai berikut.

- 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 berwajib 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 daripada 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 daripada 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 pelemagaan MPR yang demikian itu sebagai kekhasan rumusan Pendiri Bangsa Indonesia, yang menurut David Bourchier, konsep *popular will* di Indonesia yang tidak terlembagakan lainnya pandangan mayoritas dalam parlemen negara liberal, tidak juga seperti pandangan minoritas (sebagai wujud kolektivitas) dalam parlemen negara komunis.²³

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 ...".

²³Oleh karena kedudukan yang tinggi itu, suara MPR mewakili kehendak seluruh rakyat yang keputusannya sangat mengikat dan tidak dapat disanggah. Lihat: David Bourchier, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*, (London dan New York: Routledge, 2015), hlm. 143.

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 Perwakilan Rakyat mengontrol pemerintah*”.²⁴ 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*”.²⁵

Dengan demikian, *original intent* pengawasan DPR terhadap pemerintah yang dirumuskan pendiri bangsa mengandung beberapa konsep pokok, yaitu sebagai berikut.

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.
4. DPR mengontrol pemerintah dengan hak *begrooting*.

Dengan adanya hak *begrooting* dalam hubungan pengawasan yang dilaksanakan DPR, pendiri bangsa telah mendudukkan 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 public purse*”.²⁶ Jadi kekuasaan eksekutif dari

²⁴Penjelasan Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah.

²⁵Mengacu pada hak *begrooting* itu, DPR kemudian diberi fungsi anggaran.

²⁶Selengkapnya 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*, 25(3): 419-451, 2005, hlm. 428.

Presiden Amerika diawasi dengan kontrol Kongres Amerika atas dana publik.²⁷

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 1945.²⁸ 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:²⁹

- a. tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
- e. 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

²⁷Lihat pula: Konstitusi Amerika *Article I, Section 8, clause 1 and 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.

²⁸Lihat: Tim Penyusun Revisi, *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), hlm. 1.

²⁹Risalah 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 Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Jilid I - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 458.

substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung.³⁰ 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).³¹

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 diskusi³² Perubahan UUD 1945 yang terkait dengan fungsi pengawasan DPR mencakup hal-hal berikut.

a. Kedudukan Pengawasan DPR, Hubungannya antar-Lembaga 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:³³

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 penga-

³⁰*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.

³¹Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 4-5.

³²Guna 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.

³³Sekretariat 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 Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 332.

malannya 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.³⁴ Masih dalam konteks hubungan antarlembaga negara dalam fungsi pengawasan DPR, Samsi Husairi mengusulkan Pasal 16 ayat (3) yang isinya:³⁵ “Setiap usul DPA kepada Pemerintah disampaikan 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,³⁶ hasil pemeriksaan BPK wajib diberitahukan segera kepada DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan terhadap pemerintah dan

³⁴Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tiga, Op. Cit.*, hlm. 265-266. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 336-337.

³⁵Mewakili 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, Op. Cit.*, hlm. 412-413. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 355.

³⁶Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2002, Buku Satu, Op. Cit.*, hlm. 108-109. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit.*, hlm. 124-132. Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 278-279.

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 1945.³⁷ 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 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, di antaranya BPK dan MA dilakukan pada tataran pengawasan yang lebih teknis.

b. Kedaulatan DPR untuk Mengawasi Pemerintahan

Pada pembahasan Perubahan UUD 1945 mengalir usulan penguatan fungsi pengawasan DPR. Usulan ini di antaranya 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.³⁸

³⁷Emmy 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 sektor publik (*public sector*). Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2000, Buku Tiga, Op. Cit., hlm. 109-110. Lihat pula: *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 427.

³⁸Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2000, Buku Dua, Op. Cit.,

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.³⁹ Menurut Suharsono dan Ahmad Bagdja, 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 2001:⁴⁰

... 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

hlm. 199. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 913.

³⁹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2000, *Buku Dua*, *Op. Cit.*, hlm. 426-427. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 292-293.

⁴⁰Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2002, *Buku Satu*, *Op. Cit.*, hlm. 791. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1331-1332.

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 antarfraksi 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:⁴¹

... 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 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.⁴² 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

⁴¹Sekretariat 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 Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2002, Buku Satu, Op. Cit.*, hlm. 140-141. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002), - Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 272.

⁴²Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999, Op. Cit.*, hlm. 822-823. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002), - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 185.

dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi APBN.⁴³

F-PDKB yang diwakili Gregorius Seto Harianto mengusulkan agar dilakukan pembahasan mengenai tugas, wewenang, dan fungsi lembaga-lembaga negara, adapun bagi kelembagaan DPR, dikemukakannya:⁴⁴

Untuk lebih memosisikan 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 amendemen, 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.

F-UG melalui juru bicaranya Valina Singka Subekti juga mengusulkan pembahasan mengenai pembagian kekuasaan, susunan, dan kedudukan lembaga-lembaga negara, hendaknya diatur:⁴⁵

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/

⁴³Dikemukakan pada Rapat PAH I ke-3 pada 6 Desember 1999. Lihat: *Ibid.*, hlm. 246-247.

⁴⁴Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2002, Buku Satu, Op. Cit.*, hlm. 108-109. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 124-132. Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 278-279.

⁴⁵Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tiga, Op. Cit.*, hlm. 140-141. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 288-289.

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 pengembalian 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

c. Pengaturan Hak-hak yang Melekat pada Fungsi Pengawasan

Mengenai usulan wewenang DPR, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB berpendapat⁴⁸ pada perumusan Pasal 23, hak DPR adalah mengadakan 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,⁴⁹ hendaknya DPR berhak bertanya artinya

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 826. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 188.

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 826-827.

⁴⁸Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 1999, Op. Cit., hlm. 219-220. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 702.

⁴⁹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 1999, Op. Cit., hlm. 224. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 708-709.

interpelasi, berhak mengajukan penyelidikan, angket dan amendemen 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.”⁵⁰ Lalu, “Jika DPR menganggap presiden telah melanggar haluan negara maka DPR dapat mengirimkan memorandum untuk meminta pertanggungjawaban presiden melalui MPR.” Lebih lanjut Subekti mengemukakan:⁵¹

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 amendemen, 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:⁵² “DPR mengawasi jalannya pemerintahan. Anggota DPR 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:⁵³

⁵⁰Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2001, Buku Empat, Op. Cit.*, hlm. 572-574. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 924-925.

⁵¹*Ibid.*

⁵²Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2001, Buku Empat, Op. Cit.*, hlm. 574-576.; Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*, Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 927.

⁵³Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Enam, Op. Cit.*, hlm. 425-427. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD*

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 amendemen, 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.

d. 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 apa pun cara pemilihannya, presiden tetap harus ada yang mengawasi, yaitu DPR dan DPD yang hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada MPR untuk kemudian dimintakan pertanggungjawabannya.⁵⁴ Sejalan dengan pendapat

1945 (1999-2002), - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1001.

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 355-356. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 279-280.

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.⁵⁵

Sependapat pula dengan itu, Asnawi Latief (F-PDU) mengajukan rancangan pasal yang langsung menyebut ketentuan:⁵⁶ “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.”

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.⁵⁷

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

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 358-359. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 283-284.

⁵⁶Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2002, Buku Satu, Op. Cit., hlm. 108-109. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 903-904.

⁵⁷Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2001, Buku Empat, Op. Cit., hlm. 663. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 612.

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*.⁵⁸ Hal yang sama juga dinyatakan oleh F-KB harus dihindari, adanya kekuasaan yang tidak tersentuh, tidak terkontrol yang karenanya tidak dapat memenuhi prinsip dan tuntutan bangunan *checks and balances*.⁵⁹

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.⁶⁰ A.M. Luthfi dari Fraksi Reformasi memberikan rumusan

⁵⁸Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Paripurna ke-7 (Lanjutan 1) s/d ke-8 Tanggal 9 November 2001 Masa Sidang Tahunan 2001, Buku Ketiga, Jilid 3*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hlm. 5-6. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 616.

⁵⁹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2002, Buku Satu, Op. Cit.*, hlm. 155. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 682.

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 136. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 662-663.

fraksinya, di antaranya:⁶¹ “DPD bersama-sama dengan DPR berhak membahas RUU dan mengawasi, pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.”

Untuk itu, Rodjil Ghufroon dari F-KB menyampaikan pendapatnya:⁶²

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.”⁶³ Andi Matalata juga menyebut: “... kehadiran DPD bisa mempertinggi dan meningkatkan kualitas pengawasan pelaksanaan kebijakan-kebijakan kenegaraan.”⁶⁴

⁶¹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2001, Buku Empat, Op. Cit.*, hlm. 583-585. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 939.

⁶²*Ibid.*, hlm. 200. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1437-1438.

⁶³*Ibid.*, hlm. 228. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1457-1458.

⁶⁴Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, Op. Cit.*, hlm. 353-354. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1246.

e. 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.⁶⁵ 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."⁶⁶

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai pengawasan dalam sistem presidensial. Menurut Hobbes, pertanggungjawaban presiden hanya mengenai *impeachment*, lengkapnya Hobbes mengemukakan:⁶⁷

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. Nah, di situ jadi ada, kekuasaan mengawasi seluas

⁶⁵Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, Op. Cit.*, hlm. 263-264. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1045.

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 266-267. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1049.

⁶⁷Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Enam, Op. Cit.*, hlm. 360. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 284.

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 tabrakan⁶⁸ sehingga Jakob mengusulkan pembagian peran bahwa MPR menjalankan proses pertanggungjawaban dalam proses *impeachment*, sedangkan pengawasan oleh DPR.⁶⁹ 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.⁷⁰

⁶⁸Pada rapat lobi PAH I, 3 Juli 2000. Lihat: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 285-286.

⁶⁹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2000, Buku Enam, Op. Cit., hlm. 363-364. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 287.

⁷⁰Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*, Tahun Sidang 2000, Buku Dua, Op. Cit., hlm. 208-209. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II - Edisi Revisi, Op. Cit., hlm. 377-378.

Terkait dengan hadirnya DPD, Sudijarto dari F-UG menyampaikan pendapatnya tentang *impeachment*, sebagai berikut.⁷¹

... 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 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:⁷²

... 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 pertanggungjawaban yang berujung kepada permintaan pertanggungjawaban 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:⁷³

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

⁷¹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 2000, Buku Tiga, Op. Cit.*, hlm. 199. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 1436.

⁷²Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999, Op. Cit.*, hlm. 912. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II - Edisi Revisi, *Op. Cit.*, hlm. 672.

⁷³*Ibid.*, hlm. 64-65. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - *Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I - Edisi Revisi, Op. Cit.*, hlm. 526.

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

Pada subpembahasan 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 sebagai berikut.

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.

B. 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 2.1 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: Parlemen	Belum ada UU khusus Susduk, hanya UU No. 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 ⁷⁴	
6.	DPR Gotong Royong	24 Juni 1960 – 15 November 1965		
7.	DPR Gotong Royong Tanpa PKI	15 November 1965 – 19 November 1966		UU No. 10/1966
8.	DPR Gotong Royong – DPR Orde Baru	19 November 1966 – 28 Oktober 1971		
9.	DPR Pemilu 1971	28 Oktober 1971 – 1 Oktober 1977		UU No. 16/1969 (tiga kali diubah UU No. 5/1975; UU No. 2/1985; dan UU No. 5/1995).
10.	DPR Pemilu 1977	1 Oktober 1977 – 1 Oktober 1982		
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		

⁷⁴Sebagaimana 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
15.	DPR Pemilu 1999	1 Oktober 1999 – 1 Oktober 2004 ⁷⁵	Konstitusi yang berlaku: UUD 1945 setelah perubahan. Sistem yang berjalan: Presidensial	UU No. 4/1999
16.	DPR Pemilu 2004	1 Oktober 2004 – 1 Oktober 2009		UU No. 22/2003
17.	DPR Pemilu 2009	1 Oktober 2009 – 1 Oktober 2014		UU No. 27/2009
18.	DPR Pemilu 2014	Mulai 1 Oktober 2014		UU No. 17/2014 (telah tiga kali diubah UU No. 42/2014; UU No. 2/2018; dan UU No. 13/2019).
19.	DPR Pemilu 2019	Mulai 1 Oktober 2019		

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 kepada gubernur jenderal daripada menyuarakan kehendak rakyat. Diyakini fungsi minim yang tersebut disebabkan timpangnya komposisi keanggotaan *Volksraad* antara orang asing dengan pribumi.⁷⁶ Atas keadaan ini muncul usul agar dilakukan transformasi *Volksraad*, seperti yang dicatat Djody Gondokusumo terkait munculnya Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918.⁷⁷

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.⁷⁸ Marbun juga menyebut *Volksraad* merupakan bibit demokrasi yang

⁷⁵Masa transisi dari semi-presidensial ke presidensial.

⁷⁶Lihat: B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 68-73.

⁷⁷Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918 mengusulkan “secepat-cepatnya harus disusunnya suatu parlemen yang dipilih antara dan oleh rakyat dengan hak menentukan sepenuh-penuhnya dan dibangunkan suatu pemerintah yang bertanggung jawab pada parlemen tersebut”. Lihat: Djody Gondokusumo, *Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1951), hlm. 9.

⁷⁸Lihat: Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 100.

setelah Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menjadi bekal pertama dalam menyelenggarakan badan legislatif mendampingi eksekutif dan yudikatif.⁷⁹

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 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 ditelusuri, perumusan fungsi pengawasan DPR mulai dapat ditelaah dalam risalah pembahasan UU sejak lahirnya UU Susduk 1969.⁸⁰ Namun demikian, maksud para pembentuk UU sebelum 1969 dalam mengatur fungsi pengawasan DPR dapat ditelusuri dalam konteks keadaan sejarah pengundangannya.

Sejak diatur dalam UU No. 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 No. 10/1966 bahwa: *“Penggunaan hak-hak pengawasan tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat mengubah sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945”*.

⁷⁹B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Op. Cit., hlm. 73.

⁸⁰Penulis 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 dibutuhkan.

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 presiden kepada MPR, namun konsep presidensial Indonesia kala itu sudah menghendaki DPR tidak menjadi lainnya 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 Budiardjo,⁸¹ 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”,⁸² yang menurut Mahfud MD dimaksudkan agar

⁸¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-26, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 337.

⁸²Penggarapan 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 nonparpol (kemudian disebut Golkar) untuk ikut pemilu dan mendapatkan hak lainnya 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.

dapat mencerminkan komposisi yang tidak sampai mengganggu kebijaksanaan ekonomi dan politik yang digariskan oleh pemerintah.⁸³

Fungsi pengawasan DPR diatur dalam Pasal 32 UU No. 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 sebagai berikut.⁸⁴

- a. Penggunaannya tidak menimbulkan akibat hukum sehingga dapat mengubah sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945

Dari ketentuan ini, tampak bahwa “akibat hukum” yang dimaksud adalah berubahnya sistem pemerintahan yang secara implisit dijabarkan dalam UUD 1945. Definisi “akibat hukum yang mengubah 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.

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

Klausul “yang pemakaiannya dilakukan dengan bijaksana” secara sepintas merupakan ketentuan yang normal. Namun, dengan kondisi hegemonitas kekuasaan pemerintah saat itu, ketentuan-ketentuan seperti ini memiliki konsekuensi yang lebih serius dibandingkan dengan tampilannya secara redaksional. Sehingga

⁸³Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm.76.

⁸⁴Zulkarnain Ridlwan, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia – Menguatnya Instrumen Pengawasan terhadap Pemerintah*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2011), hlm. 54-55.

dapat dipahami jika dalam rentang waktu pemerintahan kala itu, penggunaan hak interpelasi DPR sangat minim/terbatas.

- c. 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 No. 4/1999 yang mengatur fungsi pengawasan DPR mencakup: pelaksanaan UU; pelaksanaan APBN; dan kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.⁸⁵ Pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU ini dimaksudkan untuk meningkatkan kewibawaan DPR pascalengsernya Presiden Soeharto dan tumbanganya Orde Baru tahun 1998.

Kesan ini dapat ditelusuri dalam diskusi pembahasan UU No. 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.⁸⁶ Juga dimaksudkan memperkuat legitimasi sistem perwakilan rakyat dalam

⁸⁵Pasal 33 UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (LNRI 1999/24; TLNRI No. 3811). Rumusan yang terdapat dalam UU No. 4/1999 masih berdasarkan UUD 1945 sebelum diamendemen karena UU ini ditetapkan tanggal 1 Februari 1999, sedangkan Perubahan Pertama UUD 1945 baru selesai pada tanggal 19 Oktober 1999.

⁸⁶“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.

Negara Republik Indonesia yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat.⁸⁷ Oleh karena itu, diharapkan akan mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap jalannya pemerintahan.⁸⁸ Sekaligus menciptakan *checks and balances* dalam kegiatan pemerintahan sehingga cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik dapat terlaksana dalam era Reformasi.⁸⁹ 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.⁹⁰

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 objektif. Sehingga perorangan, pejabat negara, pejabat pemerintah yang melalaikan atau mengabaikan, melecehkan maka kena sanksi.⁹¹ Usulan ini memang diajukan untuk lebih memperkuat posisi dan wibawa DPR, sebagai penegak kedaulatan.⁹²

Maka, rumusan UU No. 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

⁸⁷“Pidato Pengantar pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR”, Disampaikan oleh Syarwan Hamid (Mendagri), 2 Oktober 1998, hlm. 6.

⁸⁸“Pendapat Akhir F-KP terhadap RUU Bidang Politik 1999”, 28 Januari 1999, hlm. 10.

⁸⁹“Pidato Pengantar pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR”, *Op. Cit.*, hlm. 9.

⁹⁰“Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-8”, 4 Desember 1998, hlm. 50.

⁹¹*Ibid.*, hlm. 53-54.

⁹²“Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI”, tanggal 28 Januari 1999, hlm. 5.

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.⁹³

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.⁹⁴

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 haknya⁹⁵

⁹³Poltak Partogi Nainggolan, "UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif", *Analisis CSIS*, XXXII/2003 (4), hlm. 475-476.

⁹⁴"Penjelasan Pokok-Pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan Pemerintah Saat Penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR", November 2002, hlm. 6.

⁹⁵"Risalah Rapat Kerja Pansus RUU tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum F-DIP)", 7 Mei 2003, hlm. 23.

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 anggota⁹⁶

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 pengawasan yang seimbang dan proporsional dalam kesetaraan (*checks and balances*) antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁹⁷

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.⁹⁸ 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, aparat keamanan dapat memanggil paksa, dan andaikan setelah dipanggil paksa juga tidak datang, yang bersangkutan dapat dikenai tindakan penyanderaan paling lama 15 hari.

Agar ketentuan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politis tertentu, pelaksanaannya terbatas hanya dalam hal penggunaan hak angket atau penyelidikan.⁹⁹ Dengan adanya hak *subpoena* ini, DPR memiliki instrumen konstitusional untuk menjalankan fungsi

⁹⁶“Risalah Rapat Kerja Pansus RUU tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum F-PPP)”, 7 Mei 2003, hlm. 25.

⁹⁷“Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003”, 8 Juli 2003, hlm. 3.

⁹⁸“Risalah Rapat Kerja Pansus RUU tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Penjelasan Pemerintah)”, 7 Mei 2003, hlm. 15.

⁹⁹“Laporan Ketua Pansus RUU Susduk 2003 pada Rapat Paripurna DPR”, 9 Juli 2003, hlm. 8.

pengawasannya dengan lebih tajam, khususnya berhubungan dengan hak angket.

UU No. 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. Sebagaimana disebutkan dalam Naskah Akademik RUU MD3 2009, bangunan sistem politik dan pemerintahan produk Reformasi 1998 dan empat tahap perubahan (amendemen) UUD 1945 pada 1999-2002, tidak kunjung efektif, serta para penyelenggara negara yang lebih amanah dan akuntabel.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ Ironisnya, sistem politik dan pemerintahan produk amendemen 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.¹⁰²

Meskipun Reformasi telah membuka ‘belenggu’ 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. Acapkali mereka kritis untuk menaikkan posisi tawar terhadap pemerintah dalam rangka menambah kursi di kabinet atau dalam posisi politik lainnya.¹⁰³

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

¹⁰⁰Badan 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.

¹⁰¹*Ibid.*, Arah dan Visi Penyempurnaan UU Bidang Politik, hlm. 9.

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 3.

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 53-54.

sistem presidensial, serta demi kestabilan dan kelancaran agenda pemerintahan. Parlemen dapat mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah, namun ia tidak boleh menghambat kelancaran dan efektivitas pemerintahan.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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 sekadar *bargaining position* politik antarpartai.¹⁰⁶ Karenanya, 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 No. 17/2014, dapat ditelusuri (dari penjelasan Tim Asistensi RUU MD3 2014) bahwa di antara latar penggantian UU MD3 2009 karena UU tersebut belum dapat mengakomodir prinsip *checks and balances*.¹⁰⁷ Selain itu, bagi DPR UU MD3 2009 belum cukup menata secara internal terkait dengan AKD dan fraksi.¹⁰⁸

Lebih lanjut, terkait dengan penajaman fungsi pengawasan, dinyatakan bahwa ada dua poin pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, yaitu:¹⁰⁹ (a) setiap pihak wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR; dan (b) 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,

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 56-57.

¹⁰⁶*Ibid.*, Cakupan dan Pokok-pokok Revisi UU Susduk, hlm. 62-63.

¹⁰⁷Tim 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.

¹⁰⁸*Ibid.*, Pembahasan Bagian Landasan Pemikiran, hlm. 6.

¹⁰⁹*Ibid.*, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

bersifat mengikat antara DPR dan pemerintah dan wajib dilaksanakan oleh pemerintah.¹¹⁰

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.¹¹¹

Pada Perubahan Kedua UU MD3 2014 dinyatakan bahwa secara makroevaluasi kinerja pengawasan DPR, menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan dan intensitas anggota DPR dalam pembahasan anggaran tidak sebanding dengan kinerja bidang legislasi.¹¹²

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

C. 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

¹¹⁰*Ibid.*, hlm. 14.

¹¹¹Badan 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”, *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.

¹¹²Anggota DPR RI, “Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014”, 2016, hlm. 31, sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993.

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 2.2 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	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 2.2 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 sebagaiimbangan 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 sebagai berikut.

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 peng-

angkatan kapolri dan Panglima TNI sebagaimana diatur dalam UU N. 2/2002, UU No. 3/2002, dan UU No. 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*).¹¹³

Dari Tabel 2.2 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 No. 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 mendudukkan DPR sebagai penagih pertanggungjawaban apalagi memberi sanksi atas tidak dilaksanakannya rekomendasi pengawasan.

¹¹³Lihat: 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 besar terhadap pencapaian tujuan negara.

KARAKTERISTIK FUNGSI PENGAWASAN LEMBAGA LEGISLATIF DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

Setelah diketahui *original intent* fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 sebagaimana dirumuskan dalam Bab 2, pada Bab 3 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 menjadi acuan dalam menilai keselarasan pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU MD3 dengan sistem presidensial.

A. 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.¹

¹Sebaliknya, 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

Alan R. Ball dan Brainard Guy Peters merinci sistem pemerintahan parlementer dengan tiga ciri utama, yakni sebagai berikut.²

1. 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.
2. 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.
3. 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 sebagai berikut.³

1. Sistem ini didasarkan atas pencampuran kekuasaan (antara eksekutif dan legislatif).
2. 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.
3. Terdapat juga pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan kabinetnya.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, *Disertasi*, PDIH FH Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 28.

²Alan R. Ball dan Brainard Guy Peters, *Modern Politics and Government*, 6th Edition, (London: Macmillan Press, 2000), hlm. 259-260. Lihat pula: Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 259-260.

³Sri Soemantri, “Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”, *Mimbar Hukum*, Nomor 44, Volume VI, 2003, hlm. 189.

4. Eksekutif (baik perdana menteri maupun menteri-menterinya) dipilih oleh kepala negara (raja atau presiden), berdasarkan dukungan mayoritas anggota legislatif.

Seperti dikutip Bivitri Susanti, secara elaboratif Douglas V. Verney merinci sebelas karakter sistem pemerintahan parlementer, yaitu sebagai berikut.⁴

1. Majelis menjadi parlemen.
2. Eksekutif terbagi dua; perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dan raja atau presiden sebagai kepala negara.
3. Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan.
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri.
5. Kementerian (pemerintah) adalah badan kolektif.
6. Biasanya menteri merupakan anggota majelis.
7. Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis.
8. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.
9. Parlemen secara keseluruhan berkedudukan lebih tinggi dari pemerintah dan majelis, tetapi tidak saling mendominasi.
10. Pemerintah secara keseluruhan hanya bertanggung jawab tidak langsung kepada pemilih.
11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Dalam elaborasi yang lebih singkat, Jimly Asshiddiqie menyatakan sistem pemerintahan dikatakan bersifat parlementer apabila sebagai berikut.⁵

1. Sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah.

⁴Bivitri Susanti, dkk., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000), hlm. 10-11.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitiaan MKRI, 2006), hlm. 323.

2. Jika sistem pemerintahannya ditentukan, harus bertanggung jawab kepada parlemen.
3. Kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, dan sebaliknya.
4. 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 sebagai berikut.⁶

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

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

2. 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.

3. Tidak terdapat pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif

Kondisi ini menjadikan semua anggota kabinet juga merupakan anggota parlemen. Akibatnya pemisahan antarcabang 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 rangkum sebagai berikut.

⁶Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 19-21.

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, 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, interaksi pengawasan parlemen atas kepala pemerintahan dalam sistem parlementer hampir tidak terbatas. Terlebih kepala pemerintahan (biasanya perdana menteri) juga merupakan bagian dari parlemen. Oleh karena itu, dengan maksud menegaskan ketiadaan batasan interaksi pengawasan parlemen atas pemerintah, maka disebutkan keluasannya 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 (beserta 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.

B. 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 sebagai berikut.⁷

1. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat (kongres) karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh kongres.
3. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongres. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*).
4. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
5. 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 mencakup sebagai berikut.⁸

⁷Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII, 2003), hlm. 48-49.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 204-206.

1. 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.
2. 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.
3. Presiden dan wakil presiden lazimnya dipilih oleh rakyat secara langsung atau melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
4. 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.
5. 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.
6. Tanggung jawab pemerintahan berada di presiden dan karena itu presidenlah 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 sebagai berikut.⁹

⁹Matthew S. Shugart dan John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), hlm. 19.

1. Pemilihan eksekutif secara langsung;
2. Masa jabatan eksekutif dan legislatif yang tetap dan tidak bergantung pada saling percaya;
3. Eksekutif terpilih menentukan dan mengarahkan komposisi kabinet; dan
4. 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 sebagai berikut.¹⁰

1. Presiden merupakan kepala negara.
2. Presiden tidak dipilih oleh legislatif, melainkan dipilih secara langsung.
3. Presiden tidak menjadi bagian dari legislatif, dan tidak pula dapat diturunkan dari jabatannya kecuali dengan mekanisme *impeachment* hukum.
4. Presiden tidak dapat membubarkan legislatif.
5. Presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang ditentukan (*fix term*).

C.F. Strong yang menyebut sistem presidensial sebagai eksekutif nonparlementer atau eksekutif tetap (*fixed executive*), dalam arti kekuasaan eksekutif tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan legislatif.¹¹ 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

¹⁰Lihat: Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, Edisi ke-4, (Hampshire and London: Macmillan Education, 1988), hlm. 49.

¹¹C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi tentang Perbandingan Sejarah dan Bentuk*, Cet. ke-10, (Bandung: Nusamedia, 2005), 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.

eksekutif dijalankan dalam waktu tertentu yang bersifat tetap, bukan bawahan legislatif.

Mengukur berdasar karakteristik Lijphart tersebut bahwa 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*.¹² 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.¹³ Corak sistem pemerintahan Indonesia menurut A.B. Kusuma berbeda dengan sistem presidensial Amerika, berbeda pula dengan sistem parlementer seperti di Inggris, sistem pemerintahan Indonesia mirip dengan sistem pemerintahan di Republik V Prancis.¹⁴

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 sebutkan itu menjadi ciri yang menonjol dari Republik V Prancis.

Tidak dalam rangka mengoreksi corak sistem pemerintahan versi Kusuma, justru ingin menggarisbawahi telaah Kusuma di atas bahwa asas yang digunakan dalam pengaturan kekuasaan Negara Indonesia bersandar pada kekhasan Indonesia. Suatu kekhasan corak

¹²A.B. Kusuma, “Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 2004, hlm. 143.

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, hlm. 150.

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 antarkekuasaan (eksekutif, legislatif, juga yudikatif) secara lebih seimbang.¹⁵ 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*.¹⁶

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa, 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, 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.¹⁷ Maka, dalam konteks sistem pemerintahan Indonesia, hak-hak

¹⁵Lihat: Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden: Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 213.

¹⁶Menurut Ziegenhain, kondisi ini menimbulkan kebingungan: “*The system government ... neither a pure parliamentary nor pure presidential system of government, which led to confusion about 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.

¹⁷Lihat: Saldi Isra, “Hubungan Presiden dan DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, 2013, hlm. 408-409.

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.¹⁸ Meski demikian, beberapa instrumen pengawasan tidak cukup lazim berada dalam sistem presidensial, seperti dinyatakan Robert L. Maddex, hak angket dan interpelasi merupakan instrumen yang tumbuh dalam praktik sistem parlementer, bukan dalam sistem presidensial.¹⁹

Berdasarkan uraian para ahli terkait dengan sistem presidensial di atas, dapat digarisbawahi 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 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*.

¹⁸Lebih 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.

¹⁹Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, (Washington: CQ Press, 1996).

3. Rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden.
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 diidentifikasi 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.²⁰ 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.*²¹

Original intent pemerintahan presidensial di Amerika yang didesain oleh para pendiri bangsanya dimaksudkan agar dapat memisahkan

²⁰C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Loc. Cit.

²¹Lihat: Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol. 2, (Michigan: Thomson Gale, 2005), hlm. 320.

kekuasaan dengan mekanisme *checks and balances*. Para pendiri bangsa Amerika menyadari sejak 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.²² 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.²³ 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.²⁴

C. 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 berikut.²⁵

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 elite. Sebaliknya, pada legislatif tipe transformatif, struktur partai di internal lembaga legislatif memainkan peran yang minim.

²²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-26, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 283.

²³Zainal 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.

²⁴*Ibid.*

²⁵N.W. Polsby, "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 (antarparpol), 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).²⁶ 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*”,²⁷ 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.²⁸ 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

²⁶Amie 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.

²⁷Lihat: Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 1985), hlm. 173.

²⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 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.

seperti yang diungkapkan oleh A.V. Dicey.²⁹ Karakter tersebut menjadikan hubungan antara eksekutif dan legislatif bergantung satu sama lain, bahkan hubungan tersebut sangat erat menurut banyak pakar.³⁰ Kondisi ini juga disebabkan adanya konsep pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen sehingga kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dalam parlemen.³¹

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.³² Menurut Soehino, bentuk lain dari pembubaran pemerintahan parlementer dengan pengunduran diri kabinet.³³ 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.³⁴

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 pemerintahan yang menurut Denny Indrayana, muncul pertama kali di Amerika pada tahun 1789.³⁵ Kondisi ini menurut Rodee, menjadikan lembaga kepresidenan di Amerika

²⁹A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Pengantar Studi Hukum Konstitusi), (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 131.

³⁰Firman 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, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 257. Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum dan Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 159.

³¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 172.

³²Carlton Clymer Rodee, et al., *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 64.

³³Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 251-252.

³⁴Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 259.

³⁵Denny Indrayana, "Presiden Bukan Pesinden", *Koran Sindo*, 29 Oktober 2013.

menjadi sangat aktif, dengan presiden yang berperan utama dalam pemerintahan.³⁶ 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.³⁷

Keterpisahan ini pula yang menjadikan hubungan antara eksekutif dengan legislatif tidak berbentuk pertanggungjawaban, melainkan pengawasan. Simpulan ini disandarkan pada pendapat bahwa hubungan antara eksekutif dan legislatif setara sehingga tidak ada institusi yang berada di atas presiden, sebagaimana disebutkan Jimly Asshiddiqie.³⁸ Juga pendapat Strong yang menyatakan kedudukan presiden tak tertandingi dalam sistem presidensial.³⁹

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.

Polsby menyatakan bahwa Kongres Amerika berbeda dengan kebanyakan lembaga legislatif di dunia disebabkan daya ubah (*transformative capacity*) yang dimilikinya.⁴⁰ 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.⁴¹ Bukan berarti di DPR Amerika tidak ada politikus yang tidak berkapasitas baik sebab

³⁶Carlton Clymer Rodee, *et al.*, *Pengantar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm. 67-68.

³⁷Hanta Yuda A.R., *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 14.

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 169.

³⁹C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Op. Cit., hlm. 362-364.

⁴⁰N.W. Polsby, "Legislatures", Op. Cit., hlm. 257-319.

⁴¹Thad 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. 286-288.

tetap ada politikus yang bukan profesional.⁴² Wilson menyebut tipe selain politikus profesional, di Amerika juga terdapat politikus amatir.⁴³

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.⁴⁴ 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 menetapkan target yang luas.⁴⁵ 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.⁴⁶ Bahkan Wehner menyatakan bahwa di Parlemen Inggris, proposal rencana anggaran tidak dikoreksi secara

⁴²Politisi 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*.

⁴³J.Q. Wilson, *The Amateur Democrat*, (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

⁴⁴Simon 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.

⁴⁵Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government*, (London: Macmillan, 1982), hlm. 259.

⁴⁶Menurut 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.

mendalam (tidak serius) dan tanpa ada perubahan. Sementara pada Kongres Amerika dikoreksi hampir menyeluruh rumusan penganggaran.⁴⁷

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*).⁴⁸ Jimly Asshiddiqie mendefinisikan sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan legislatif.⁴⁹ Bivitri menegaskan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁵⁰ 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, itulah sistem parlementer, adapun presidensial dimaknai jika pemerintah dan parlemen masing-masing berdiri sendiri.⁵¹ Selain daripada itu, yang juga telah jamak diketahui sebagai cirinya, pada pemerintahan parlementer menurut Laver, fungsi utama parlemen adalah membentuk dan membubarkan pemerintah.⁵²

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311.

⁵⁰Bivitri Susanti, et al., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000), hlm. 7.

⁵¹Alfred Stepan dan Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation", *World Politics*, 46(1): 1-22, 1993.

⁵²Lihat: Michael Laver, "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, 2006), hlm. 121-140.

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 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.⁵³ Dengan demikian, lanjut Janedjri,

⁵³Janedjri M. Gaffar, "Mempertegas Sistem Presidensial", Opini, *Harian Seputar Indonesia*, 14 Juli 2009.

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.⁵⁴

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 dioperasionisasikan.

Secara lebih sistematis Arendt Lijphart menyebut enam perbedaan antara sistem parlementer dan sistem presidensial, dua perbedaan pokok dan empat perbedaan tambahan.⁵⁵ Dua perbedaan pokok tersebut adalah sebagai berikut.⁵⁶

1. Pada sistem parlementer, kepala eksekutif (*the chief of executive*) bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan dan tergantung kepada kepercayaan lembaga perwakilan. Sementara itu, 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.⁵⁷

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Lihat: Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), hlm 68-74.

⁵⁶Lihat: *Ibid.* Lihat pula: Arendt Lijphart, *Thinking about Democracy – Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, (New York and Oxford: Routledge, 2008), hlm. 142.

⁵⁷Dikecualikan dari keadaan normal jika kepala eksekutif melakukan pelanggaran yang telah diatur dalam konstitusi.

2. Pada sistem parlementer, kepala eksekutif (sebagai pembentuk kabinet) muncul karena negosiasi di lembaga perwakilan yang kemudian membutuhkan pelantikan dari lembaga perwakilan (*vote of investiture*). Sementara itu, 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 sebagai berikut.⁵⁸

1. Konsep penggabungan kekuasaan dalam sistem parlementer mendudukan anggota legislatif sebagai anggota eksekutif. Sementara itu, 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, 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 dijalankannya 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 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

⁵⁸Lihat: Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 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.

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.⁵⁹ 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 sebagai berikut.⁶⁰

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.

⁵⁹Pertanggungjawaban 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.

⁶⁰Lihat: Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, *Op. Cit.*, hlm. 70-74.

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.

D. Batasan Interaksi Pengawasan Lembaga Legislatif terhadap Pemerintah dalam Sistem Presidensial

Berdasarkan pada doktrin para ahli ketatanegaraan yang telah dijabarkan di atas, dan disimpulkan bahwa 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 dirunutkan, maka batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif terhadap pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 3.1 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.

No.	Dalam Sistem Presidensial	Dalam Sistem Parlementer
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 3.1 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. Oleh karena itu, 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.

E. 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.⁶¹

⁶¹Berdasar 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

Tidak sejalan dengan simpulan itu, Burhan Djabir Magenda menyebut bahwa pemerintah Orde Baru di awal kekuasaannya menggabungkan semangat parlementer yang kuat dengan presidensialisme yang kuat seperti yang dikehendaki oleh UUD 1945 dalam rangka mengambil hati rakyat.⁶² 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.⁶³

Selanjutnya Periode III, setelah Perubahan UUD 1945 hingga saat ini, sebagai fase penegasan sistem presidensial, bukan semi-presidensial, apalagi parlementer.⁶⁴ 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

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.

⁶²Burhan Djabir Magenda, "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia", *Civility*, 1(1), Juli-September 2001, hlm. 26.

⁶³Liddle 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.

⁶⁴Merangkum perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Saldi Isra menyebut dari lima sistem pemerintahan yang ada dalam praktik di negara-negara dunia, Indonesia tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolegiat dan sistem pemerintahan monarki. Artinya, pemerintahan Indonesia pernah menjalankan sistem pemerintahan presidensial, parlementer, dan kuasi/semi-presidensial. Lihat: Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 27.

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.

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 dimaksud, yaitu:

1. hak interpelasi;
2. hak angket;
3. hak menyatakan pendapat;
4. hak memanggil (*subpoena*) dengan ancaman sander; 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 3.2 Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk (Sebelum Perubahan UUD 1945)

Rumusan dalam UUD 1945 (Sebelum Perubahan)		
- Penjelasan “Sistem Pemerintahan Negara”: - Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. - Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk menetapkan APBN. - Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR. - Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. - DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden. - DPR dapat mengundang Sidang Istimewa MPR jika menganggap presiden sungguh melanggar haluan negara. - Penjelasan Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23, bahwa: “DPR mempunyai hak begrooting. Dengan ini, DPR mengontrol pemerintah”.⁶⁵		
UU Susduk No. 10/1966	UU Susduk No. 16/1969	UU Susduk No. 4/1999
- Untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagaimana dimaksud UUD 1945, DPR-GR mempunyai hak-hak: - Meminta keterangan (interpelasi). - Mengadakan penyelidikan (angket). - Penjelasan Pasal 6 Fungsi DPR-GR berdasarkan UUD 1945 ialah:	- Pasal 32 ayat (1) Untuk dapat melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak: - Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; - Meminta keterangan (interpelasi); - Mengadakan penyelidikan (angket); - Mengajukan pernyataan pendapat.	- Pasal 33 ayat (2) DPR mempunyai tugas dan wewenang: - melaksanakan pengawasan terhadap: Pelaksanaan UU, Pelaksanaan APBN, dan Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR. - membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan.

⁶⁵Meski 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).

UU Susduk No. 10/1966	UU Susduk No. 16/1969	UU Susduk No. 4/1999
c. Mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan Pemerintah. “Hak Interpelasi” adalah salah satu hak yang penting DPR-GR dalam menjalankan tugasnya mengawasi/ mengoreksi tindakan Pemerintah. Hak interpelasi ini dapat diakhiri dengan suatu pernyataan pendapat.	2. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Fungsi DPR berdasarkan UUD 1945 ialah: c. Mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah. Hak interpelasi adalah salah satu hak yang penting DPR dalam menjalankan tugasnya mengawasi pemerintah.	

Tabel 3.3 Rumusan Fungsi Pengawasan DPR dalam UUD 1945 dan UU Susduk/ UU MD3 (Setelah Perubahan UUD 1945)

Rumusan dalam UUD 1945 (Setelah Perubahan)		
1. Pasal 20A 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. Ayat (3) DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. 2. Pasal 7B 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.		
UU Susduk No. 22/2003	UU MD3 No. 27/2009	UU MD3 No. 17/2014
1. Pasal 25 DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan.	1. Pasal 69 ayat (1) DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan.	1. Pasal 69 ayat (1) DPR mempunyai fungsi: c. pengawasan.⁶⁶

⁶⁶Pasal 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.

UU Susduk No. 22/2003	UU MD3 No. 27/2009	UU MD3 No. 17/2014
2. Penjelasan Pasal 25 c. Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, UU, dan peraturan pelaksanaannya. 3. Pasal 26 ayat (1) DPR mempunyai tugas dan wewenang: f. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah; 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 dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.	2. Pasal 70 ayat (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN. 3. Pasal 71 DPR Mempunyai tugas dan wewenang: h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan APBN; i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD; n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. 4. Pasal 77 ayat (1) DPR mempunyai hak: interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.	2. Pasal 70 ayat (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN. 3. Pasal 71 DPR berwenang: f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD. 4. Pasal 72 DPR bertugas: d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah; e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. 5. Pasal 79 ayat (1) DPR mempunyai hak: interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. 6. Pasal 80 Anggota DPR berhak: i. pengawasan. 7. Pasal 98 ayat (3) Tugas komisi di bidang pengawasan meliputi: a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;

UU Susduk No. 22/2003	UU MD3 No. 27/2009	UU MD3 No. 17/2014
4. Pasal 27 DPR mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. 5. Pasal 28 Anggota DPR mempunyai hak: b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat.		b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya; c. Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya; d. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan f. Membahas dan menindaklanjuti usulan DPD. 8. Paragraf 9 Hak Pengawasan Pasal 227 (1) Setiap anggota berhak mengawasi pelaksanaan APBN dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, termasuk di daerah pemilihan. (2) Untuk melaksanakan hak tersebut, Anggota DPR berhak mendapatkan dukungan administrasi keuangan dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU Susduk No. 22/2003	UU MD3 No. 27/2009	UU MD3 No. 17/2014
		(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. (4) Jenis belanja dan kegiatan yang diserahkan ke komisi dapat diakses oleh publik. (5) Anggota DPR dapat meminta pihak terkait untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh Anggota DPR tersebut. (6) Pihak terkait wajib menindaklanjutinya dan menyampaikan hasil tindak lanjut tersebut kepada Anggota DPR.

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 konstitusinya⁶⁷ (*Article 6, Section 22*) juga menggunakan istilah interpelasi, yang digunakan

⁶⁷Konstitusi Filipina yang dimaksud adalah konstitusi pascaamendemen terakhir tahun 1987, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org.

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*.⁶⁸

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 Uruguay⁶⁹ 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 Argentina⁷⁰ diatur bahwa DPR Argentina dapat memanggil para menteri untuk menerima penjelasan atau laporan yang dianggap perlu:

⁶⁸*Article 6, Section 22* Konstitusi Filipina. Lihat pula: IPU PARLINE Database, “PHILIPPINES (Kapulauan Ng Mga Kinatawan)”, *Oversight*. Lihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm.

⁶⁹Konstitusi Uruguay yang dimaksud adalah konstitusi pascaamendemen terakhir tahun 2004, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org.

⁷⁰Konstitusi Argentina yang dimaksud adalah konstitusi pascaamendemen terakhir tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>.

“Either House shall 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.⁷¹

Konstitusi Negara Kosta Rika⁷² 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”*.⁷³

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 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

⁷¹Susan Rose-Ackerman, dkk., “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Berkeley Journal of International Law*, 29(1), 2011, hlm. 252.

⁷²Konstitusi Kosta Rika yang dimaksud adalah konstitusi pascaamendemen terakhir tahun 2003, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>.

⁷³IPU PARLINE Database, “COSTA RICA Asamblea Legislativa (Legislative Assembly)”, *Oversight*. Lihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2073_F.htm.

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 konstitusinya,⁷⁴ 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 sub-Komisi DPR Amerika dalam rangka penyelidikan yang sesuai dengan ranah kewenangan komisi dan subkomisi tersebut.

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 telah disebutkan sebelumnya, dalam Konstitusi Argentina dan Konstitusi

⁷⁴Konstitusi Amerika yang dimaksud adalah konstitusi pascaamendemen terakhir tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman *International Constitutional Law*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>, juga dalam www.constitutionus.com.

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 telah disarikan pada Tabel 3.1 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.

1. Keselarasan Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat dalam Sistem Presidensial

Berdasarkan pada Tabel 3.2 dan Tabel 3.3 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 pascainterpelasi 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).⁷⁵

Tatib KNP dan interupsi Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950-1959 (lihat Tabel 3.4) atas UUD 1945 menjadi titik awal diaturnya hak interpelasi dan hak menyelidik (angket), hingga kemudian diadopsi dalam UUD 1945 dan UU Susduk/UU MD3.

⁷⁵Menurut 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.

Tabel 3.4 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 "DPR mempunyai hak menyelidik (enquete) ...".	Pasal 70 "DPR mempunyai hak menyelidiki (enquete) ...".

Sejak itu hak interpelasi dan hak angket dicantumkan berturut-turut dalam UU Susduk/UU MD3 (UU No. 5/1954,⁷⁶ UU No. 10/1966, UU Susduk No. 16/1969, tidak diatur dalam UU Susduk No. 4/1999, kemudian kembali diatur dalam UU Susduk No. 22/2003, UU MD3 No. 27/2009 dan UU MD3 No. 17/2014), juga diadopsi dalam UUD 1945 pasca perubahan.

Jika ditarik keselarasan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, dalam sistem presidensial dengan empat batasan interaksi pengawasan lembaga legislatif karakter pada Tabel 3.1, 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 3.2 dan Tabel 3.3, tidak menunjukkan ke arah pertanggungjawaban secara eksplisit. Batasan definisi yang dibuat dalam Pasal 79 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 17/2014 adalah sebagai berikut.

- a. 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.

⁷⁶Tidak dicantumkan dalam Tabel 3.2 dan Tabel 3.3 karena pengundangnya bukan di bawah UUD 1945, melainkan UUDS 1950.

- b. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah⁷⁷ yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - 1) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - 2) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau
 - 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.

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

⁷⁷Dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU No. 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.

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 perdua) jumlah anggota dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota yang hadir.⁷⁸ 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.⁷⁹

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.

Sebaliknya, apabila Rapat Paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah

⁷⁸Lihat: Tatib DPR 2014, Pasal 168.

⁷⁹*Ibid.*, Pasal 165.

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 perdua) jumlah anggota dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota yang hadir.⁸⁰

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.

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

⁸⁰*Ibid.*, Pasal 177.

pendapat umum dengan pihak yang dipandang perlu. Jika Rapat Paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus maka DPR menyatakan pendapatnya kepada pemerintah.⁸¹

Pengaturan tentang hak menyatakan pendapat DPR dalam menindaklanjuti kerja panitia angket 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:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional (untuk kemudahan, disebut HMP 1);
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket (HMP 2);
- 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 (HMP 3).

Merujuk ketentuan itu, hak menyatakan pendapat DPR atas HMP 1 dan HMP 2, hanya berujung pernyataan pendapat, tanpa akibat hukum apa pun 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.

⁸¹*Ibid.*, Pasal 182 ayat (1).

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 itu, 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.⁸²

Batasan ketiga, dalam bingkai “rekomendasi sebagai hasil dari forum pengawasan legislatif tidak berupa intervensi atas hak prerogatif presiden”. Seperti telah dirunutkan 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 dimaksud 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.

⁸²*Ibid.*, Pasal 182 ayat (2).

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

- (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.

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 No. 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 No. 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 No. 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 penyangkutan demi hukum.

Terbaru diatur dalam UU MD3 No. 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 No. 2/2018 (Perubahan Kedua UU No. 17/2014) dengan meluaskan objek panggilan. Pada Pasal 73 ayat (1) UU No. 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.

- b. 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;*
- c. Polri wajib memenuhi permintaan; dan*
- d. 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 atas,⁸³ secara khusus terkait hak angket, pada UU No. 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

⁸³Nantinya 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.

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 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 No. 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 3.1). 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.

Keselarasan hak *subpoena* baru dapat diukur dalam bingkai teori yang lebih luas, yaitu teori negara hukum, seperti yang telah disebutkan 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 subbab ini, maka digarisbawahi bahwa jika dikembalikan pada esensinya, 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*”.⁸⁴ Bahwa inti sari presidensialisme adalah pemisahan kekuasaan, tetapi konsep ini sama pentingnya dengan gagasan untuk saling kontrol dan saling mengimbangi (prinsip *checks and balances*) antarlembaga negara, sebab tanpa prinsip itu, antarlembaga 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 “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

⁸⁴Lihat: Susan Rose-Ackerman, *et al.*, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Op. Cit.*, hlm. 247-248.

pemisahan kekuasaan negara tanpa adanya *checks and balances*),⁸⁵ juga harus dihindari presidensialisme Indonesia.

3. Keselarasan Kewajiban Menjalankan Rekomendasi DPR dengan Ancaman Sanksi dalam Sistem Presidensial

Kewajiban menjalankan rekomendasi DPR baru muncul rumusannya dalam UU No. 17/2014. Pada UU No. 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 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 Mo. 42/2014, ketentuan Pasal 74 kembali diatur dalam UU No. 2/2018, bahkan dibuat lebih luas. Oleh karena itu, Pasal 74 berbunyi, ayat (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada

⁸⁵*Ibid.*

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, tetapi bertanggung kepada rakyat dan senantiasa dalam pengawasan DPR.⁸⁶

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.⁸⁷

⁸⁶Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No. 1, Agustus 2006.

⁸⁷Lihat: Yusril Ihza Mahendra, "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No. 3, Februari 2007.

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.⁸⁸ Ni'matul Huda melanjutkan, sebenarnya kunci saling menghormati di antara DPR dan pemerintah, khususnya presiden adalah komunikasi politik, kalau itu baik, biasanya ketentuan UU akan dipatuhi, jadi hasil pengawasan juga akan dijalankan.⁸⁹

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.⁹⁰ Pemberian rekomendasi oleh DPR, menurut Masnur Marzuki, mestinya diartikan sebagai wujud pengawasan DPR yang tidak dimaksudkan mendikte jalannya pemerintahan, melainkan dalam kerangka menyuarkan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁹¹

Pandangan selaras Jimly dan Marzuki tersebut tampak menjadi alasan DPR untuk merumuskan ketentuan sanksi bagi pengabai rekomendasi hasil pengawasan DPR dalam Pasal 74 UU No. 17/2014. Namun, Perubahan UU No. 17/2014 menjadi UU No. 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 terdapat pada tabulasi dalam Tabel 3.5 berikut.

⁸⁸Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., 2 Agustus 2017.

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰Memotret 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.

⁹¹Masnur 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 3.5 Perbandingan Pasal 74 dan Pasal 98 UU No. 17/2014 dan Setelah Diubah UU No. 42/2014

No.	Dalam UU No. 17/2014	Dalam UU No. 42/2017
Pasal 74 Ayat (1) dan ayat (2) tetap, tidak diubah.		
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, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.	(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.
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.
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.
4.	(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.	(4) Dihapus.

No.	Dalam UU No. 17/2014	Dalam UU No. 42/2017
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.
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.
Pasal 98 Ayat (1) sampai ayat (6) tetap, tidak diubah.		
1.	(6) Keputusan dan/atau kesimpulan rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah serta wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.	(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.⁹² 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, 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.⁹³

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 iktikad 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 ditelusuri dalam penjelasan Tim Asistensi RUU MD3,⁹⁴ bahwa ada dua poin terkait pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, yaitu: (a) setiap pihak wajib

⁹²Pendapat Refly Harun, dapat dilihat di: <http://www.gresnews.com/berita/politik/1201711-pakar-nilai-uu-md3-benar-benar-ancam-sistem-presidensial/0/>.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴Tim Asistensi RUU MD3, "Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD", *PPT*, 27 Februari 2014, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

menindaklanjuti rekomendasi DPR; dan (b) 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 menjadi alasan DPR dengan UU No. 2/2018 sebagai Perubahan Kedua atas UU No. 17/2014, kembali mengatur sanksi atas pengabaian rekomendasi. Perubahan Kedua atas UU No. 17/2014 telah disahkan Rapat Paripurna DPR pada 12 Februari 2018. Salah satu pertimbangan perubahan adalah untuk mengimbangkan fungsi pengawasan yang dinilai sangat dominan dibandingkan dengan fungsi legislasi. Menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan timpang dengan target capaian legislasi.⁹⁵

Substansi yang terkait dengan fungsi pengawasan dalam Perubahan Kedua atas UU No. 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.

⁹⁵Anggota DPR RI, "Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014", 2016, hlm. 31, sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993.

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.⁹⁶ 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.⁹⁷

Namun demikian, model ancaman sanksi atas pengabaian rekomendasi dalam rumusan UU No. 17/2014 dan UU No. 2/2018 sebenarnya 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 karakter pengawasan legislatif atas eksekutif dalam sistem presidensial yang telah diidentifikasi dalam Tabel 3.1.

Jikapun 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 subbab ini, dapat dinyatakan 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 dijabarkan di atas, khususnya dalam pengaturan tentang hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan

⁹⁶Wawancara dengan Iwan Satriawan, S.H., M.CL., Ph.D., 5 Agustus 2017.

⁹⁷*Ibid.*

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 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.⁹⁸ Secara lebih jelas dinyatakan bahwa ada dua poin pengaturan rekomendasi DPR dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, yaitu sebagai berikut.⁹⁹

- a. Setiap pihak wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.
- b. 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.¹⁰⁰

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

⁹⁸Tim 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.

⁹⁹*Ibid.*, Pembahasan Bagian Rekomendasi DPR dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenangnya, hlm. 13.

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 14.

alat eksekusi dalam sistem presidensial menjadikan tumpulnya pengawasan.

Sebaliknya, setiap upaya mengintervensi dan meminta pertanggung-jawaban merupakan penyimpangan atas prinsip dasar yang tidak mendapat tempat untuk 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.





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.

A. Penggunaan Fungsi Legislasi dan Fungsi Anggaran DPR sebagai Mekanisme *Checks and Balances* bagi Fungsi Pengawasan DPR

Seperti yang telah nyatakan pada Bab 3, 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 No. 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.¹

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 pengabaian rekomendasi DPR yang diatur saat ini dalam UU No. 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 legislasi dan fungsi anggaran dalam koridor sistem presidensial harusnya dapat menjadi cara mengatasi lemahnya kekuatan eksekutorial fungsi pengawasan.

¹Andrew Ellis, “The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?”, *Singapore Journal of International & Comparative Law*, 124(6), 2002, hlm. 6.

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.² 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*”.³ Mekanisme inilah yang hendaknya didorong 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.⁴

Sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU, DPR semestinya dapat menginisiasi pengaturan pelembagaan lembaga pemerintahan agar desainnya lebih 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 Pemerintahan⁵ telah memberi definisi

²Kimberly N. Brown, “We the People, Constitutional Accountability, and Outsourcing Government”, *Indiana Law Journal*, 88(4), 2013, hlm. 1350.

³Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol. 2, (Michigan: Thomson Gale, 2005), hlm. 310.

⁴Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, Ninth Edition, (Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2009), hlm. 147-148.

⁵AUPB 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

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.⁶ Jika hasil pengawasan DPR atas pelaksanaan pemerintahan oleh suatu badan pemerintahan menemukan pelanggaran dalam konteks kepentingan umum, maka legislasi yang mengatur pelembaan badan pemerintahan tersebut diatur agar lebih dapat mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

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

Pasal 1 angka 17 UU No. 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.

⁶Asas 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 No. 30/2014.

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 subsistem 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 mengoperasionalisasikannya. Cara pandang yang sama seharusnya dimiliki pemerintah, bahwa DPR dapat “mendikte” cara kerja lembaga pemerintahan dan jika diperlukan “menghukum” pemerintah dengan fungsi anggarannya. Kalaupun 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 4.1 Perbandingan dan Usul Perubahan Sanksi Pengabaian Rekomendasi Pengawasan DPR

No.	UU No. 17/2014	UU No. 42/2014	UU No. 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, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.	(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.	(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.	(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 kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.

No.	UU No. 17/2014	UU No. 42/2014	UU No. 2/2018	Usul Perubahan
2.	(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindak-lanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindak-lanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap orang wajib menindak-lanjuti rekomendasi DPR.	(2) Setiap pejabat pemerintah, wajib menindak-lanjuti 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 No. 17/2014	UU No. 42/2014	UU No. 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

No.	UU No. 17/2014	UU No. 42/2014	UU No. 2/2018	Usul Perubahan
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.	Sudah diatur dalam ayat (5)	Dihapus

Model sanksi dalam usul perubahan Pasal 74 UU No. 2/2018 pada kolom kelima pada Tabel 4.1 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.⁷ Memang yang dimaksudkan tentu tidak sampai penutupan pemerintahan sebab pihak yang diberi sanksi bukanlah pemerintah secara umum, melainkan hanya sub-subpemerintah yang mengabaikan rekomendasi hasil pengawasan saja.

Penggunaan fungsi anggaran secara strategis sebagaimana usulan 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.

⁷Kevin 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.*⁸

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 publik.⁹ 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’.*”¹⁰

Tersedianya fungsi anggaran DPR (di Indonesia, dapat berupa penolakan sebagian atau seluruh RUU APBN¹¹) ini menjadi imbalan yang sepadan sebagai respons dari penolakan untuk melaksanakan rekomendasi pengawasan DPR. Jadi sepanjang DPR melihat rekomendasi hasil pengawasannya diabaikan atau ditolak untuk

⁸Hal 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: The Three Branches of the American Government*, Op. Cit., hlm. 320.

⁹Lihat pula: Konstitusi Amerika *Article I, Section 8, clause 1 and 2, Section 9 clause 7*, serta *Article I, Section 2, clause 5; Section 3 clause 6; Article II Section 4*.

¹⁰Lihat: Laurence Claus, “Montesquieu’s Mistakes and the True Meaning of Separation”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(3): 419-451, 2005.

¹¹Pasal 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”.

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.

B. 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 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 No. 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 No. 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 No. 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 No. 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 itu, DPR merupakan perwakilan dari unsur partai politik sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat.¹² 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

¹²Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar: Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, (Bantul: Genta Publishing, 2018), hlm. 146.

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.¹³

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.¹⁴

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, perlu digagas 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, di antaranya pernah

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, hlm. 143-144.

dilakukan pada 2008 pasca dibentuknya Pansus Hak Angket BBM. Saat itu atas inisiasi berbagai elemen masyarakat membentuk organisasi independen dengan nama Komite Pengawas Hak Angket (KPHA).¹⁵ 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.¹⁶

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 dimaksudkan 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 Tushnet¹⁷ dengan istilah *populist constitutional law*. Ide Tushnet ini mendudukan publik sebagai pihak yang secara aktif dapat berkontribusi untuk

¹⁵Pendirian 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.

¹⁶Wujud 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.

¹⁷Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, (New Jersey: Princeton University Press, 1999), hlm. 182.

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 pelembagaan petisi publik tersebut 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.

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 Aspirasi.¹⁸ 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

¹⁸Embrio pelembagaan Rumah Aspirasi digagas dalam Tatib DPR 2014.

internet DPR.¹⁹ 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, dalam hal pengawasan terhadap pemerintah, DPD juga punya fungsi konstitusional sehingga penggalangan petisi publik dapat berupa Komite Bersama antara DPR dan DPD.

C. 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).²⁰ Untuk memastikan akuntabilitas penguasa, parlemen berkomunikasi dan jika

¹⁹www.dpr.go.id atau dibuatkan kanal khusus yang dapat dipertanggungjawabkan pengelolaannya.

²⁰Gregory 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.

dibutuhkan melakukan penyelidikan politik (angket) atau penelusuran nonjudisial. 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.²¹

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).²²

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.²³

Merujuk pada pengalaman Amerika, pemisahan kekuasaan di Amerika, menurut Ackerman membawa konsekuensi pembatasan penyelenggaraan setiap cabang kekuasaan dalam lingkup wewenang masing-masing.²⁴ Pemisahan kekuasaan yang menurut John J. Patrick,

²¹Istilah 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 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 New World Law Dictionary*, (New Jersey: Wiley Publishing, Inc., 2006), hlm. 246.

²²Zamrony, "Hak Subpoena sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi DPR", *Jurnal Keadilan Progresif*, I(1), September 2010, hlm. 20.

²³Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, (Durham NC: Duke University Press, 1979), hlm. 8.

²⁴Dalam 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 Separation of Power", *Harvard Law Review*, 113: 724, 2000.

dkk., diarahkan pada perlindungan kebebasan rakyat dan pencegahan tirani.²⁵ Salah satu ketentuan yang menjembatani antara cabang eksekutif dan legislatif adalah keharusan pemerintah untuk memenuhi permintaan Kongres Amerika²⁶ atas data dan informasi yang diperlukan. Ketentuan ini diatur dalam *United States Code*²⁷ 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.²⁸

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.²⁹ Awal sejarahnya *contempt of congress* berupa penyuaipan 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 subkomite kongres terkait

²⁵John 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.

²⁶Konstitusi 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.

²⁷U.S. Code adalah himpunan dan kodifikasi resmi undang-undang federal Amerika. U.S. Code disusun oleh Kantor Penasihat Revisi Hukum DPR Amerika.

²⁸Congressional 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.

²⁹Aaron-Andrew P. Bruhl, “Contempt of Congress”, *Faculty Publications - Paper 1760*, William & Mary Law School Scholarship Repository, 2011. Lihat: www.scholarship.law.wm.edu/facpubs.

permintaan kesaksian atau penyerahan dokumen.³⁰ 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.³¹

Kuasa menyelidiki menurut Jack C. Plano dan Milton Greenberg dilekatkan pada kewenangan di tingkat pleno maupun komisi.³² Untuk itu, pleno maupun komisi, dalam pengertian David R. Tarr dan Ann O'Connor, dapat memaksa pejabat eksekutif memberi kesaksian atau memberi dokumen.³³ 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 penyelidikan³⁴.

Penegakan hukuman atas pelaku penghinaan atas DPR Amerika dilaksanakan oleh *Sergeant at Arms of the United States House of Representatives (sergeant at arms)*³⁵ sebagai petugas eksekutor panggilan,

³⁰Lihat: Todd David Peterson, "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Journal of Constitutional Law*, 14(1), 2002, hlm. 78.

³¹Donald A. Ritchie, *The United States Congress – A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2010), hlm. 101.

³²Jack 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.

³³David R. Tarr dan Ann O'Connor (Eds.), *Congress A to Z*, Fourth Edition, (Washington DC: CQ Press, 2003), hlm. 329. Lihat pula: Congressional Quarterly Inc., *Guide to Congress*, Volume I-Fifth Edition, (Washington DC: CQ Press, 2000), hlm. 249.

³⁴Lihat: Todd David Peterson, "Contempt of Congress v. Executive Privilege", *Op. Cit.*, hlm. 81.

³⁵Petugas di DPR Amerika bertanggung jawab dalam penegakan aturan, protokol, dan administrasi. Lihat: www.house.gov/.../sergeant_at_arms.php.

yang bekerja bersama dengan U.S. Capitol Police³⁶ 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 ketidakpatuhan,³⁷ 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*:³⁸ bahwa untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya berdasarkan *Rule the House*, komite atau subkomite diberi wewenang untuk mengadakan pemeriksaan, meminta kehadiran dan kesaksian dari saksi-saksi (*the attendance and testimony of witnesses*) yang sebelumnya disumpah. Pemanggilan pihak-pihak oleh komite atau subkomite dalam rangka penyelidikan atau rutinitas tugas komite dan subkomite di luar penyelidikan (*in the conduct of an investigation or series of investigation or activities*).

³⁶U.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.

³⁷Todd 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.

³⁸Karen L. Hass (Prepared by.), "Rules of the House of Representatives – 114th Congress", *Clerk of the House of Representatives*, January 6, 2015, hlm. 19.

Pemanggilan paksa dalam rangka penyelidikan oleh kongres di Amerika menjadi legal dan sah sepanjang terpenuhi tiga syarat, yaitu sebagai berikut.³⁹

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.⁴⁰

Jadi di DPR Amerika hak *subpoena* menjadi instrumen yang melekat dalam tugas dan wewenang komisi bahkan subkomisi sepanjang dalam rangka penyelidikan. Maka, terdapat beberapa contoh baik yang perlu diadopsi oleh DPR RI dalam pelaksanaan hak *subpoena* di Amerika, yaitu sebagai berikut.

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 pelanggaran *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

³⁹“Wilkinson vs United States, 365 U.S. 399 (1961)”. Lihat: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/399/case.html>.

⁴⁰Donald A. Ritchie, *The Oxford Guide to the United States government*, Op. Cit., hlm. 104.

legislatif, DPR tetap harus memilikinya, tetapi 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.⁴¹ 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 vs United States*, 365 U.S. 399 (1961), seperti yang telah disebutkan 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 Denny J.A. mencatat pernah mengemukanya penolakan hak *subpoena* pada Perubahan UU Susduk 2003.⁴² Pasca pengesahannya, UU Susduk 2003 digugat *judicial review* ke Mahkamah Agung⁴³ 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

⁴¹Termasuk jika partai mayoritas mendominasi seluruh keputusan 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. 22-23.

⁴²UU 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.

⁴³Saat itu belum ada Mahkamah Konstitusi, sehingga wewenang pengujian UU diampu Mahkamah Agung.

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*.⁴⁴

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 Indonesia⁴⁵ karena yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban bekerja sama dengan DPR sebagai perwakilan rakyat yang sedang melakukan penyelidikan.

Pengaturan intervensi DPR atas hak warga negara ini masih sejalan dengan pertimbangan filosofis yang melatarbelakangi rumusan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.⁴⁶ 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.

⁴⁴Denny 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 Politik pun Berguguran – Denny J.A. Opini di Republika*, Op. Cit., hlm. 115.

⁴⁵UUD 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 berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Lalu pada ayat (2) dinyatakan: “Setiap orang berhak untuk bebas dari ... perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia ...”.

⁴⁶Lihat: 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. 183. Lihat pula: Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, - Buku VIII, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 228.

Kesejajaran pertimbangan filosofis ini didasarkan 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, perlu disodorkan alternatif cara yang dapat digunakan DPR hingga sampai pada kesimpulan pengambilan upaya paksa, yakni dengan melibatkan pendapat publik dalam suatu mekanisme petisi publik. Mekanisme 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 dijabarkan 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."⁴⁷ 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.



⁴⁷Daniel E. Brannen Jr., *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Op. Cit., hlm. 331.

DINAMIKA PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPR

A. Kadar Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR dalam Rangka *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

Sebagai kerja politik, pengawasan DPR menjadi bagian dari berjalannya fungsi lembaga dalam sistem politik Indonesia. Sistem politik yang dimaksud bersandar pada definisi yang diusung Gabriel A. Almond, yaitu kumpulan institusi yang perhatian dengan perumusan dan pelaksanaan cita-cita bersama suatu masyarakat atau kelompok.¹ Almond kemudian menjelaskan bahwa sistem politik memiliki struktur lembaga yang melaksanakan aktivitas yang spesifik atau menjalankan fungsi tertentu, seperti parpol, parlemen, birokrat, dan pengadilan.²

Sistem politik memiliki banyak pekerjaan yang salah satunya adalah menjalankan fungsi, yang disebut Eckstein dengan istilah *political performance*.³ Dalam mengukur *political performance* Powell, Lijphart, serta Lane dan Ersson menggunakan ragam ukuran yang satu

¹Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., dan Robert J. Mundt, *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, Second Edition, (New York: Harpers Collins College Publishers, 1996), hlm. 28-29.

²*Ibid.*

³Harry Eckstein, *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*, (Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1971), hlm. 8.

sama lain berbeda.⁴ Kriteria lain diketengahkan oleh Hugstrom, bahwa *political performances* dapat diukur dari aspek input, aspek *output*, dan aspek *outcomes*.⁵

Seperti yang telah disampaikan bahwa, untuk mengukur kadar pelaksanaan fungsi pengawasan DPR sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 menggunakan tiga kriteria, yaitu kesesuaian pelaksanaan dengan *original intent* dirumuskannya fungsi pengawasan DPR dan pengaturannya di dalam UUD 1945 dan UU Susduk/UU MD3; relevansi pengawasan dan ketepatan pilihan alat pengawasan yang digunakan untuk mengawasi; dan pengaruh rekomendasi pengawasan terhadap perubahan/perbaikan kerja pemerintah.

Merujuk pada cara mengukur *political performances* versi Hugstrom di atas, ditetapkan tiga kriteria sebagai pengukur pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dalam kerangka *checks and balances*. Aspek input terwakili dengan landasan awal atau dasar pelaksanaan fungsi pengawasan yang ditetapkan berupa *original intent* dan aturan hukumnya. Aspek *output* berupa hasil rekomendasi pengawasan DPR dan manfaatnya. Sementara, aspek *outcome* diwakili dengan respons pihak terhadap rekomendasi pengawasan DPR. Di antara aspek *output* dan aspek *outcome*, diletakkan aspek proses. Kemudian, diletakkan ukuran relevansi digunakannya hak dan pilihan alat pengawasan dalam suatu kerja pengawasan sebagai ukuran pada aspek proses ini.

⁴G. Bingham Powell Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, (Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, 1982). Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999). Jan-Erik Lane dan Svante Ersson, *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, (London and New York: Routledge, 2000), hlm. 233-256. Kriteria lebih sederhana dikemukakan oleh Roller, bahwa efektivitas menjadi kriteria untuk mengevaluasi *political performance* yang menunjuk pada seberapa jauh cita-cita tergapai melalui kerja politik. Lihat: Edeltraud Roller, *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policy*, (Oxford and New York: Oxford University Press, 2005), hlm. 9.

⁵Hugstrom, "Evaluating Political Systems: Focus on the Political Performance and the Quality of Democracy", *Paper, 6th ECPR General Conference*, University of Iceland, Reykjavik, 25-27 Agustus 2011, hlm. 11.

Untuk melihat perkembangan dan perubahan nomenklatur lembaga DPR berdasarkan sistem pemerintahan yang berlaku, dapat ditelusuri berdasarkan pada periodisasi masa bakti keanggotaan DPR. Jika dihitung sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, DPR yang menjabat saat ini adalah DPR yang ke-19 atau hasil pemilu ke-12.

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 kepada gubernur jenderal daripada menyuarakan kehendak rakyat. Diyakini fungsi minim yang tersebut disebabkan timpangnya komposisi keanggotaan *Volksraad* antara orang asing dengan pribumi.⁶ Atas keadaan ini muncul usul agar dilakukan transformasi *Volksraad*, seperti yang dicatat Djodi Gondokusumo terkait munculnya Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918.⁷

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.⁸ Marbun juga menyebut *Volksraad* merupakan bibit demokrasi yang setelah Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menjadi bekal pertama dalam menyelenggarakan badan legislatif mendampingi eksekutif dan yudikatif.⁹

Semenjak berlakunya UUD pada tanggal 18 Agustus 1945, DPR merupakan salah satu lembaga yang secara konstitusional diatur

⁶Lihat: B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 68-73.

⁷Mosi Tjokroaminoto pada 25 November 1918 mengusulkan “secepat-cepatnya harus disusunnya suatu parlemen yang dipilih antara dan oleh rakyat dengan hak menentukan sepenuh-penuhnya dan dibangunkan suatu pemerintah yang bertanggung jawab pada parlemen tersebut”. Lihat: Djody Gondokusumo, *Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1951), hlm. 9.

⁸Lihat: Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 100.

⁹B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Op. Cit., hlm. 73.

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 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.

Seperti yang sebelumnya telah dibuat, periodisasi pengukuran kadar pengawasan dan kaitannya dengan *checks and balances* akan dijabarkan dalam tiga rumpun periode, yaitu Periode Parlementer (1945–4 Juli 1959), Periode Semi-Presidensial (5 Juli 1959–18 Oktober 1999), dan Periode Presidensial (19 Oktober 1999–Sekarang).

B. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Parlementer (1945–4 Juli 1959)

Sebutan Komite Nasional Pusat/KNP lebih dikenal di awal kemerdekaan daripada DPR, terlebih setelah terbit Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, sesuai dengan usul KNP, menetapkan:¹⁰

*“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui, bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat”.*¹¹

¹⁰Lihat: Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1970), hlm. 26 dan 9.

¹¹Berita Republik Indonesia Tahun I No. 1 halaman 3 kolom 4, bertanggal 20 Oktober 1945.

KNP yang kemudian diketuai oleh Kasman Singodimejo, membentuk Badan Pekerja KNP yang diketuai oleh Sjahrir pada 17 Oktober 1945.¹² Badan pekerja ini dibuat agar dapat efisien menjalankan peran politik KNP yang terlalu besar dan tidak terkelola.¹³ Maka, secara formal periode parlementer ini dimulai pada 14 November 1945 dengan adanya kewajiban pertanggungjawaban perdana menteri dan menteri kepada KNP.

Pasca terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) setelah Konferensi Meja Bundar 27 Desember 1949, kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat RIS yang merupakan Parlemen RIS.¹⁴ Konstitusi RIS tetap mengatur hak menanya, interpelasi, dan hak menyelidik (angket) dalam Pasal 120-121, namun dikarenakan kondisi suasana politik Indonesia yang sedang mengalami gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan, semua ketentuan Konstitusi RIS 1949 tersebut tidak dapat dimaksimalkan. Kondisi ini diperparah, menurut La Ode Husen, dengan adanya penolakan akan eksistensi DPR-RIS oleh wakil Republik Indonesia.¹⁵

Meski demikian, ada interpelasi yang cukup penting dilakukan untuk meminta keterangan dari pemerintah atas usul Andi Gappa, dkk., terkait keadaan gawat di Negara Indonesia Timur (NIT). Interpelasi ini nantinya ikut mendorong kembali terbentuknya NKRI setelah adanya Mosi Integral Natsir pada 3 April 1950.¹⁶ Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan KNP pada masa jabatannya hingga Februari 1950 yaitu sebagai berikut.

¹²Deliar Noor, *Mohammad Hatta, Conscience of a Nation*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2002), hlm. 77-78.

¹³Rudolf Mrazek, *Sjahrir: Politics and Exile*, (New York: Cornell Southeast Asia Program, 1994), hlm. 274.

¹⁴Jika dihitung sejak disahkannya Tatib DPR-RIS tanggal 28 Februari 1950 maka lembaga ini hanya efektif bekerja selama kurang dari enam bulan sampai 17 Agustus 1950.

¹⁵Lihat: La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan: Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Utomo, 2005), hlm.157.

¹⁶Lihat: Taufik Abdullah (Ed.), *Indonesia dalam Arus Sejarah*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 2012), hlm. 480.

Tabel 5.1 Kadar Pengawasan DPR/KNP/DPRS 1945-1959 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Interpelasi dengan Perdana Menteri Sjahrir	29 Mei 1946	Lemah	Interpelasi mengenai politik ekonomi ini belum dapat memengaruhi pemerintah karena perundingan dengan Belanda belum terlaksana.
2.	Interpelasi dengan Menteri Kehakiman Mr. Susanto Tirtoprodjo	5 Desember 1946	Lemah	Sifat hak interpelasi belum disepakati. Menteri Kehakiman menyatakan interpelasi hanya tanya jawab, bukan penilaian.
3.	Interpelasi pemogokan dan keadaan Badan Tekstil Negara Delanggu (Solo)	10 Juli 1948	Kuat	Meski diganggu dengan upaya pendudukan Belanda atas daerah Yogyakarta, namun pemerintah bereaksi dengan mengeluarkan rekomendasi penyelesaian. ¹⁷
4.	Interpelasi bahan makanan dan harga bahan makanan yang membumbung tinggi	29 November 1948	Kuat	Interpelasi ditutup dengan mosi yang mendesak pemerintah agar mengambil tindakan meninjau kembali penetapan harga-harga maksimum bahan makanan dan lain-lain. Interpelasi ini tercatat sebagai interpelasi yang kritis. ¹⁸

¹⁷Pramoedya Ananta Toer, dkk., *Kronik Revolusi Indonesia*, Jilid IV (1948), (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2003), hlm. 857.

¹⁸Harry A. Poeze, *Tan Malaka Gerakan Kiri, dan Revolusi Indonesia*, Jilid IV: September 1948 – Desember 1949, Penerjemah Hensri Setiawan, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor – KITLV, 2014), hlm. 115.

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
5.	Interpelasi Andi Gappa, dkk.	Maret 1950	Kuat	Interpelasi terkait perkembangan politik di NIT, dan tindakan-tindakan apa yang sudah atau akan diambil oleh pemerintah terhadap demonstrasi-demonstrasi dan mosi-mosi pembubaran NIT.

Dipicu penolakan atas hak penyelidikan pascainterpelasi KNP dengan Menteri Kehakiman 5 Desember 1946, Badan Pekerja (BP) KNP mengatur dalam tatibnya bertanggal 10 Juni 1947, bahwa selain tugas dan kewajibannya membuat undang-undang, hak-hak BP KNP adalah mengajukan usul, interpelasi (meminta keterangan), mengadakan pengusutan (yang dimaksud adalah angket) dan mengajukan pertanyaan.¹⁹ Inilah embrio awal diadopsinya hak angket ke dalam aturan formal DPR, hingga saat ini dicantumkan dalam UUD 1945 dan UU MD3. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR pada masa RIS mengalami penurunan karena kondisi sosial politik kala itu dalam gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan.

Sekembalinya berbentuk NKRI pada tanggal 17 Agustus 1950,²⁰ sebelum ada UUD hasil kerja konstituante, pada UUD dilekatkan kata

¹⁹Sejak saat itu, interpelasi BP KNP tidak hanya dimaknai sebagai tanya jawab dengan mengajukan fakta-fakta, melainkan juga penilaian terhadap pemerintah. Jika diakhir tanya jawab BP KNP menilai keterangan-keterangan yang diberikan oleh pemerintah dianggap kurang memuaskan, dapat dilakukan penyelidikan (angket). Dalam proses pengawasan kala itu dikenal istilah “hari pertanyaan” yaitu hari untuk mendengarkan keterangan pemerintah tentang kebijaksanaan yang telah atau akan dijalankan oleh pemerintah. Keterangan pemerintah itu kemudian diperdebatkan, dengan mengadakan pemandangan umum, dan jawaban pemerintah. Lihat: Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 31.

²⁰15 Agustus 1950 pembacaan piagam pernyataan terbentuknya NKRI oleh Presiden Soekarno dalam Rapat Gabungan DPR-RIS dan Senat-RIS, ditegaskan dengan berlakunya UUDS NKRI (UU No. 7/1950, LNRI 1950 No. 56) pada 17 Agustus 1950.

“sementara”, menjadi UUD Sementara (UUDS 1950). Demikian pula pada istilah DPR sehingga disebut DPR Sementara (DPRS). Meski demikian, DPRS mempunyai kedudukan, tugas, dan wewenang yang tidak ada bedanya dengan DPR hasil pemilihan umum.²¹ Bahkan sebagai lembaga kontrol terhadap eksekutif, peran DPRS tampak lebih menonjol.²²

UUDS 1950-1959 mengatur bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri (Pasal 83 ayat (2)). Ketentuan ini menunjukkan bahwa DPRS berhak dan berkewajiban mengawasi segala perbuatan pemerintah, dalam pengertian bahwa pemerintah tidak mengambil tindakan yang tidak mendapat persetujuan dari DPRS.²³

Dalam hal ini yaitu jika kebijaksanaan seorang menteri atau suatu kabinet tidak disetujui oleh DPRS, maka DPRS dapat memaksa menteri atau kabinet yang bersangkutan meletakkan jabatannya. Inilah rasa utama sistem parlementer masa DPRS 1950-1959. Guna melaksanakan fungsinya, DPRS diberikan UUDS 1950 hak-hak yaitu hak interpelasi dan hak bertanya (Pasal 69 ayat (1)); dan hak penyelidikan (*enquete*) (Pasal 70).²⁴

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR pada masa ini cukup intensif bersamaan dengan demokrasi liberal ala parlementer yang diformat

²¹Yayasan Cipta Loka Caraka, *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, (Jakarta: Kencana Dwi Sarana Sajati, 1991), hlm. 219. Lihat pula: B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, *Op. Cit.*, hlm. 88.

²²Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 276.

²³La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan: Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 160.

²⁴Sebagai pelaksanaan dari pasal tersebut, diterbitkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR. Pasal-pasal yang penting untuk melaksanakan hak angket DPR dalam UU ini adalah Pasal 3 dan Pasal 12. Pasal 3 mengatur bahwa semua warga negara Republik Indonesia dan semua penduduk serta orang lain yang berada dalam wilayah RI diwajibkan memenuhi panggilan-panggilan panitia angket, dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-pertanyaannya dan memberikan keterangan-keterangan selengkapnya. Semua pegawai negeri harus memenuhi permintaan-permintaan panitia angket dalam melaksanakan tugasnya. Pelanggaran atas ketentuan pasal tersebut akan dikenakan ketentuan KUHP.

dalam UUDS. Hal ini dapat terlihat setidaknya dari data secara kuantitas, usul interpelasi 24 kali diajukan, angket 1 kali, dan 82 kali mosi. Dari 24 kali pengajuan interpelasi tersebut 16 disetujui, ditolak 2 dan tidak dibicarakan lebih lanjut 6 buah. Salah satu interpelasi mengenai alasan pemerintah untuk menyetujui pencabutan masalah Irian Barat dari agenda Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Usul angket yang dibicarakan, disetujui, dan dilaksanakan adalah angket atas usaha memperoleh dan cara mempergunakan devisa, yakni menyelidiki untung ruginya mempertahankan devisa-regime berdasarkan UU Pengawasan Devisa 1940 dan perubahannya. Adapun usul mosi/resolusi: diajukan 82 buah, di antaranya 21 disetujui, 17 ditolak, dan 44 ditarik kembali atau tidak dibicarakan lagi. Usul mosi yang cukup penting adalah terkait tuntutan masuknya Irian Barat ke dalam wilayah RI dan penghapusan Uni Indonesia Belanda.

Panitia angket yang terbentuk pada masa DPRS meski telah menjalankan kerjanya dengan baik, namun belum sempat digunakan berhubung terbentuknya DPR pemilihan dan penggantian Kabinet Boerhanuddin Harahap dengan Kabinet Ali Sastroamidjojo II.²⁵ Lalu pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit, yang berisi: kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; pembubaran konstituante; dan pembentukan MPRS dan DPAS.

C. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Semi-Presidensial (Pasca-Dekrit 5 Juli 1959–18 Oktober 1999)

Berawal dari adanya perselisihan paham antara pemerintah dengan DPR mengenai penetapan Anggaran Belanja Negara tahun 1960,

²⁵Dalam rentang tahun 1951 hingga 1960 terjadi banyak pergantian kabinet diakibatkan situasi politik yang tidak stabil. Tercatat ada 7 kabinet pada masa ini yaitu: 1950-1951, Kabinet Natsir; 1951-1952, Kabinet Sukiman-Suwirjo; 1952-1953, Kabinet Wilopo; 1953-1955, Kabinet Ali Sastroamidjojo I; 1955-1956, Kabinet Burhanuddin Harahap; 1956-1957, Kabinet Ali Sastroamidjojo II; dan 1957-1959, Kabinet Djuanda. Kondisi politik nasional yang sedemikian ikut menjadi faktor penyebab kurang berjalannya kinerja DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Lihat: Dewan Perwakilan Rakyat- Gotong Royong, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Op. Cit., hlm. 184.

Presiden Soekarno dengan kewenangannya dalam naungan Demokrasi Terpimpin, menghentikan kegiatan-kegiatan DPR yang ditetapkan dengan Penetapan Presiden RI No. 3 Tahun 1960. Lalu Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keppres No. 156 Tahun 1960 dengan salah satu kewajiban Pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Suatu ketentuan yang menyimpang karena mendudukkan DPR di bawah presiden, tidak sesuai dengan Pasal 5, Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945.

Amanat Presiden Soekarno pada saat pelantikan DPR-GR menggariskan bahwa DPR-GR mempunyai tugas membantu pemerintah,²⁶ artinya pula membantu merealisasikan USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia). Ketentuan dari presiden tersebut memberi gambaran tentang kedudukan DPR pada waktu itu yang sekadar hanya menjadi pembantu pemerintah. Keadaan di bawah kuasa presiden inilah yang menjadikan fungsi pengawasan DPR dalam tubuh DPR-GR tidak dapat dijalankan, karena DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah.

Tatib DPR-GR kala itu harus disesuaikan dengan ide Manipol (Manifestasi Politik) 17 Agustus 1959 sehingga tidak memuat ketentuan tentang usaha-usaha DPR untuk melaksanakan tugasnya yang termuat dalam Tatib DPR 1950 dan 1959 seperti hak bertanya dan hak interpelasi, tidak pula sekadar hak bertanya. Seperti dicatat oleh Miriam Budiardjo, di Indonesia semua badan legislatif, kecuali badan legislatif (DPR) gotong royong di zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya.²⁷

Barulah kemudian dikembalikan pasca diterbitkannya Peraturan Presiden No. 7 Tahun 1966 yang dalam Pasal 2 berbunyi: “Menyerahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk mengatur dan

²⁶Nantinya ketentuan ini dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964.

²⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. ke-26, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 325.

menetapkan Tatib sendiri sesuai dengan perkembangan pelaksanaan UUD 1945”.

Menanggapi perpres tersebut, ditetapkanlah Tatib DPR-GR dengan Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66 yang menyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa DPR-GR melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah dengan usaha-usaha: mengajukan pertanyaan; meminta keterangan; mengadakan penyelidikan; dan mengajukan usul pernyataan pendapat.

Dalam situasi sosial politik yang terjadi saat itu, fungsi pengawasan yang dapat dijalankan DPR lebih banyak dalam bentuk pernyataan pendapat sebagai bentuk penyikapan terhadap kondisi negara. Di antara pernyataan pendapat yang tercatat cukup penting yaitu sebagai berikut.²⁸

1. Mengenai amanat Presiden 15 Januari 1966, dinyatakan dukungan dan persetujuan sepenuhnya terhadap keseluruhan isi amanat presiden, pernyataan kesetiaan anggota DPR-GR tanpa *reserve* kepada Soekarno, dan pernyataan bahwa seluruh DPR-GR bersama seluruh rakyat Indonesia yang diwakilinya adalah barisan Soekarno.
2. Mengenai Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar), dinyatakan kesediaan DPR-GR untuk membantu Letnan Jenderal Soeharto dalam melaksanakan surat perintah tersebut, serta persetujuan dan dukungan DPR-GR terhadap Keputusan Presiden No. 1/3/1966 tanggal 12 Maret 1966 tentang:
 - a. membubarkan PKI termasuk bagian-bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai daerah beserta semua organisasi yang seasas/berlindung/bernaung di bawahnya;
 - b. menyatakan PKI sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah RI.
3. Mengenai Pengumuman Presiden No. 5 tanggal 18 Maret 1966, dinyatakan bahwa DPR-GR mendukung sepenuhnya pembersihan lembaga-lembaga pemerintahan dari unsur PKI dan permohonan

²⁸*Ibid.*, hlm. 369-373.

kepada presiden untuk membentuk kabinet baru, setelah penahanan atas 15 orang menteri.

4. Resolusi mengenai desakan kepada pemerintah agar Indonesia aktif kembali dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pada tanggal 19 November 1966, diterbitkan UU No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR Menjelang Pemilu. UU ini dimaksudkan untuk menegaskan fungsi MPRS dan DPR-GR sebagai lembaga-lembaga demokrasi yang tertinggi.

Memasuki masa DPR awal Orde Baru, diatur salah satu tugas utama DPR adalah melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan Bab VII.²⁹ Adapun secara teknis, tugas untuk mengadakan pengawasan tersebut dijalankan oleh komisi-komisi di DPR-GR, yaitu dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis kepada presiden. Selain itu juga mengadakan rapat kerja dengan presiden untuk mendengarkan keterangannya atau mengadakan pertukaran pikiran tentang tindakan-tindakan yang sudah atau akan dilakukan oleh menteri-menteri yang bersangkutan, dalam hal ini komisi dapat mengambil kesimpulan.³⁰

Langkah pengawasan yang dilakukan DPR pada masa ini cukup fenomenal karena bermuara pada pemberhentian Presiden Soekarno. Resolusi dari Nuddin Lubis menjadi memorandum DPR-GR sebagai reaksi terhadap Pidato Pelengkap Nawaksara yang disampaikan Presiden Soekarno. Memorandum DPR-GR tersebut menyimpulkan sebagai berikut.

1. Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional politis ideologis, membahayakan keselamatan dan keutuhan bangsa, negara, dan Pancasila.
2. Pertanggungjawaban presiden sebagai Mandataris MPRS seperti dikemukakan dalam Pidato Nawaksara beserta pelengkapanya tidak

²⁹Pasal 1 huruf c Tatib DPR-GR (Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/67-68).

³⁰Sekretariat Negara, *Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (29 Agustus 1970 – 28 Oktober 1971)*, (Jakarta: t.p., 1983), hlm. 42.

memenuhi jiwa dan ketentuan UUD 1945, dan oleh karenanya menolak pertanggungjawaban tersebut.

3. Terdapat adanya petunjuk (*aanwyzingen*) bahwa Presiden Soekarno terlibat G30S/PKI yang fakta-faktanya perlu dilengkapi oleh Panglima Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban dalam Sidang Istimewa MPRS.³¹

Berdasarkan memorandum tersebut, diajukan Resolusi DPR-GR untuk memanggil Sidang MPRS dengan tuntutan yang pada pokoknya memuat:³²

1. memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden/Mandataris MPRS yang menurut pendirian DPR-GR terbukti dengan nyata kesalahannya, dan memilih/mengangkat pejabat presiden;
2. memerintahkan Badan Kehakiman yang berwenang untuk mengadakan pengusutan, pemeriksaan, dan penuntutan secara hukum.

Selanjutnya dilaksanakan persidangan istimewa MPRS pada tanggal 7-11 Maret 1967. Hasil Sidang Istimewa MPRS mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno. Lalu dalam Sidang Umum V MPRS dihasilkan salah satu Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968, tanggal 27 Maret 1968, tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, sebagai Presiden Republik Indonesia.

Pada masa DPR-GR ini, hak angket pernah dipraktikkan dalam masalah pengurusan perusahaan-perusahaan negara. Panitia angket ini bertujuan mengusut berbagai ketidaklancaran yang terjadi dalam perusahaan negara, dan masalah dalam manajemen.³³ Rekomendasi panitia angket saat itu di antaranya bermuara pada pembentukan RUU

³¹Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 402.

³²G. Dwipayana dan Nazarudin Sjamsuddin (Ed.), *Jejak Langkah Pak Harto (1 Oktober 1965-27 Maret 1968)*, (Jakarta: PT Citra Kharisma Bunda, 2003), hlm. 156.

³³Penyebutannya tidak berdasarkan tema angket. Lihat: Ahmad Mukhlis Yusuf, dkk., *Presiden RI ke II Jenderal Besar H.M. Soeharto dalam Berita, Buku I (1965-1967)*, (Jakarta: Antara Pustaka Utama, 2008), hlm. 494.

tentang bentuk-bentuk perusahaan negara yang salah satu substansinya adalah menyeragamkan cara mengurus dan menguasai usaha-usaha negara.

Tabel 5.2 Kadar Pengawasan DPR-GR dan DPR (Orde Baru) 1959-1999 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Resolusi Nuddin Lubis menjadi Resolusi DPR-GR	9 Februari 1967	Kuat	Memberhentikan Presiden Soekarno dan mengangkat pejabat presiden sesuai Pasal 3 Tap MPRS No. XV/MPRS/1966.
2.	Angket DPR-GR	April 1967	Kuat	Dilaksanakannya rekomendasi pembentukan RUU bentuk-bentuk perusahaan negara.

Pada tahun 1969, dimulai pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang pertama. Fungsi pengawasan DPR dalam hal ini dipraktikkan dengan melakukan peninjauan-peninjauan langsung ke daerah-daerah dalam rangka mengawasi serta mengikuti pelaksanaan APBN yang sekaligus merupakan penguatan dari kebijaksanaan Repelita.³⁴

Pada masa ini dihasilkan UU Nomor 16 Tahun 1969 sebagai babak baru pengaturan susunan dan kedudukan DPR di Indonesia. Meski konsepsi aturan tentang fungsi DPR dalam UU ini dinilai kaku, dapat dimengerti karena DPR merupakan “lembaga baru” yang dibentuk melalui pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kala itu. Ketentuan interpelasi dan angket diadopsi Tatib DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968 dalam rumusan Pasal 77 ayat (1) yang menentukan bahwa DPR melakukan pengawasan dengan 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 undang-undang.³⁵

³⁴*Ibid.*, hlm.431.

³⁵Miriam Budiardjo, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm. 337.

Semangat untuk mengembalikan fungsi pengawasan DPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945 menjadi titik tolak rumusan ketentuan mengenai fungsi pengawasan DPR yang ada dalam UU No. 16/1969. Namun, dalam tataran pelaksanaannya, dipengaruhi slogan yang dimunculkan pada awal perjalanan Orde Baru “perlunya melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan-kegiatan politik”. Berdasarkan sasaran pemerintahan Orde Baru untuk menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan, maka ada upaya untuk menguatkan kedudukan negara.

Upaya penguatan negara yang dimaksud berupa dominasi kekuatan pemerintah di DPR, penyederhanaan sistem kepartaian, sampai pada penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Sasaran pembangunan yang menuntut persatuan dan kesatuan bangsa itu telah melahirkan upaya-upaya strategis untuk memperkecil sumber konflik dari berbagai kekuatan politik.

Watak kekuasaan Orde Baru yang serba monopolistik berpadu dengan ketidakmampuan DPR mengajukan dan membahas RUU, yang menurut Sudirman Saad, kecuali untuk sekedar mengoreksi kebahasaan/redaksional saja.³⁶ Maka, jadilah fungsi DPR (termasuk fungsi pengawasan), yang disebut Isbodroini Suyanto sebagai alat mendukung pemerintah saja.³⁷

Maka, meski tugas DPR dalam Pasal 2 ayat (1) Tatib DPR 1971³⁸ dan ditegaskan Tap MPR No. IV/MPR/1973,³⁹ dalam bidang

³⁶Sudirman Saad, “Demokratisasi Produksi Hukum”, dalam *Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 1999), hlm. 154-155.

³⁷Isbodroini Suyanto, “Budaya Politik dan Peranan DPR”, *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/AIPI II, 6-7 September 1989, dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1991), hlm. 182.

³⁸Keputusan DPR-RI No. 1/DPR-RI/III/71-72 (Tatib DPR 1971).

³⁹DPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan haluan negara. Apabila DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Apabila dalam waktu tiga bulan presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta MPR

pengawasan disebutkan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU, pelaksanaan APBN dan kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan penjelasannya. Namun, hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat DPR kala itu tidak pernah dipraktikkan.⁴⁰

Tabel 5.3 Perbandingan Pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket KNP-DPR 1977⁴¹

	KNP	DPR RIS	DPRS	DPR 1955	DPR DPR Peralihan (1959-1960)	DPR-GR Demokrasi Pancasila	DPR 1977
Hak Interpelasi	2 kali	1 kali	16 kali	3 kali	Selanjutnya sampai tahun 1987 tidak ada		
Hak Angket	1 kali	1 kali	1 kali	1 kali tapi belum selesai dibahas	1 kali	1 kali, tetapi belum selesai dibahas	1 kali, tetapi belum selesai dibahas

Menurut catatan Albert Hasibuan, fungsi pengawasan pada DPR periode 1977-1982 pernah membicarakan usul interpelasi, yaitu mengenai Normalisasi Kehidupan Kampus, dan usul angket mengenai Pertamina, namun berhenti di situ saja, tidak sampai pada penggunaan hak interpelasi maupun hak angket.⁴²

Selain faktor regulasi, menurunnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPR pada masa ini ditengarai merupakan akibat dari perubahan komposisi peserta pemilu. Setelah Pemilu 1971, terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Presiden

mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau Antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, dalam *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hlm. 476.

⁴⁰Dewan Perwakilan Rakyat, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1983), hlm. 22.

⁴¹Diolah dari: Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Op. Cit., hlm. 305.

⁴²Albert Hasibuan juga menyebut DPR periode 1977-1982 hanya menonjol pada penggunaan hak bertanya. Lihat: Albert Hasibuan, “Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982”, *Disertasi*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1992, hlm. 308.

Soeharto pada tahun 1973 mengajak kesembilan partai politik dan Sekber Golkar yang bertarung pada Pemilu 1971 untuk memfusikan diri atas dasar Golongan Spiritual, Golongan Nasionalis, dan Golongan Karya. Fusi ini menghasilkan tiga partai politik yaitu PPP, PDI, dan Golkar. Selanjutnya sejak Pemilu 1977 kursi di DPR didominasi oleh Golkar yang memperoleh 60-80% kursi, sementara perolehan kursi PPP dan PDI persentasenya semakin menurun.⁴³

Implikasi fusi partai bukan hanya menghadirkan suatu keadaan yang dapat mengundang intervensi pemerintah dalam tubuh partai, tetapi partai juga tidak mungkin berfungsi sebagai alat kontrol bagi tangan-tangan gurita birokrasi. Dalam banyak hal parpol hanya berfungsi sebagai penguat legitimasi pemerintah dan kepanjangan tangan birokrasi. Sehingga menurut Sutoro Eko, partai politik (PDI dan PPP) kala itu hanya sebagai pajangan demokrasi yang hadir di setiap kali pemilu.⁴⁴

Maka Golkar yang *notabene* merupakan bagian dari pemerintah selalu mendominasi DPR sehingga secara alamiah DPR menjadi selalu pro-pemerintah, dan menjadi tukang stempel (*rubber-stamp parliament*) kebijakan eksekutif. Inilah yang menurut Alfian, mendasari penilaian akan kurang berbobot dan masih belum begitu berfungsinya DPR, menjadi persepsi yang dominan dalam masyarakat.⁴⁵

D. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Periode Presidensial (Masa Reformasi–Pasca Perubahan UUD 1945 hingga Sekarang)

1. DPR Hasil Pemilu 1999

Tumbangnya Orde Baru memunculkan semangat memperkuat DPR sebagai lembaga penyeimbang eksekutif. Memusatnya ke-

⁴³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm.340.

⁴⁴Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia – Runtuhnya Rezim Orde Baru*, (Yogyakarta: APMD Press, 2003), hlm. 124.

⁴⁵Alfian, “Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan oleh UUD 1945”, *Jurnal Ilmu Politik* 7, AIPI-LIPI, hlm. 45. Vakumnya pengawasan DPR meski telah dilakukan tiga kali perubahan atas UU No. 16/1969, dengan UU No. 5/1975 (LNRI 1975/39; TLNRI No. 3064); UU No. 2/1985 (LNRI 1985/2; TLNRI No. 3282); dan UU No. 5/1995 (LNRI 1995/36; TLNRI No. 3600).

kuasaan eksekutif yang begitu dominan terhadap lembaga-lembaga suprastruktur noneksekutif pada masa lalu, mengakibatkan fungsi-fungsi kenegaraan di bidang legislasi dan pengawasan kurang dapat berfungsi sesuai yang diharapkan.

DPR hasil Pemilu 1999 merumuskan bentuk fungsi pengawasan DPR dalam konstitusi karena sebagai bagian dari MPR, DPR telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Salah satunya adalah rumusan fungsi pengawasan DPR yang ditegaskan dalam Pasal 20A hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

Terlepas dari pro-kontranya, buah dari rumusan UU Susduk 1999 yang dibentuk sebelum amendemen UUD 1945 telah menguatkan DPR saat berhadapan dengan pemerintah terlihat pada semangat untuk menciptakan supremasi DPR atas pemerintah pascaruntuhnya Orde Baru. Pada periode ini DPR melakukan pemberhentian jabatan presiden berdasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “*Buloggate*”), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah Ketetapan MPR No. III Tahun 1978. Pemberhentian presiden ketika itu merupakan bentuk final pengawasan DPR atas pemerintah.

Secara teori, kondisi yang dialami Presiden Abdurrahman Wahid menjadi contoh nyata apa yang dikemukakan Arturo Valenzuela, bahwa kelemahan mendasar dari presidensial adalah sering gagalnya presiden untuk mengamankan kerja sama dengan mayoritas anggota parlemen.⁴⁶ Berbeda dengan pemerintah parlementer, pemerintah presidensial tidak menyiapkan solusi untuk menghadapi kebuntuan politik yang muncul ketika seorang presiden tidak dapat menguasai dukungan mayoritas di parlemen. Sering kali hasilnya melemahkan, bahkan menyebabkan kelumpuhan pemerintah, hasil ini menjadi lebih mungkin saat presidensialisme berdampingan dengan sistem multipartai.⁴⁷

⁴⁶Arturo Valenzuela, “Latin America: Presidentialism in Crisis”, *Journal of Democracy*, 4(4), October 1993, hlm. 3-16.

⁴⁷*Ibid.*

DPR masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wachid berkebalikan situasi dengan DPR di era Suharto yang tidak pernah bertentangan dengan presiden, anggota DPR 1999 mencoba untuk menunjukkan bahwa mereka lebih independen dan dapat berkontribusi dalam pemerintahan. Wujudnya dengan kritik keras anggota DPR kepada presiden dalam hampir semua kebijakan pemerintah.⁴⁸

Pada titik inilah DPR menempatkan diri berhadapan-hadapan dengan pemerintah, utamanya bertumpu pada kewenangan untuk mengawasi setiap gerak kebijakan yang dibuat pemerintah. Sebuah titik balik dari keterpurukan kesan sebagai *rubber-stamp parliament* menjadi lebih galak karena punya senjata berupa fungsi pengawasan yang bisa diaktifkan kapan saja dibutuhkan beserta hak-hak yang melekat bersamanya.

Dari sembilan usul interpelasi dan angket pada DPR 1999-2004, diambil empat tema pengawasan DPR sebagai bahan analisis kadar pengawasan. Satu angket dan tiga lainnya berupa usul interpelasi, yaitu sebagai berikut.

a. Kasus Dana Bulog dan Sumbangan Sultan Brunei (September 2000)

Kasus Dana Bulog dan Sumbangan Sultan Brunei yang kemudian lebih dikenal dengan istilah *Buloggate* dan *Bruneigate*. *Buloggate* menyangkut penggunaan dana Yanatera Bulog sebesar Rp35 miliar yang diduga disalahgunakan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sementara, *Bruneigate* menyangkut bantuan Sultan Hasanal Bolkiah sebesar 2 juta dolar atau setara dengan rp16 miliar kepada Presiden Abdurrahman Wahid.

Jawaban Presiden Abdurrahman Wahid dalam interpelasi tidak memuaskan DPR sehingga digulirkan angket. Keengganan presiden memenuhi panggilan Pansus Angket, bersamaan dengan berbagai tindakan presiden yang dianggap melanggar konstitusi, berujung pada pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dari jabatan presiden

⁴⁸Abu Bakar E. Hara, "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia", *Contemporary Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 23(2): 307-326, August 2001, hlm. 315.

oleh Sidang Istimewa MPR 23 Juli 2001, sekaligus dilakukan pergantian kepada Megawati. Bobot pengawasan dalam tema pengawasan digolongkan kuat, karena DPR dapat mengoptimalkan haknya untuk mengawasi pemerintah.

b. Bantuan Pembangunan Asrama TNI/Polri (April 2002)

Seluruh fraksi di DPR, kecuali F-PDIP, mempersoalkan pemberian bantuan pembangunan asrama TNI/Polri padahal tidak dianggarkan dalam APBN. Presiden Megawati memberi bantuan senilai Rp30 miliar untuk pembangunan asrama TNI/Polri. Menteri Sosial kala itu, Bachtiar Chamsyah menyebut dana tersebut berasal dari Bantuan Presiden (Banpres). Menanggapi hal tersebut seluruh fraksi, selain F-PDIP, mengusulkan penggunaan hak interpelasi. Namun, pada akhirnya usul interpelasi gagal dilanjutkan.

c. Kunjungan Presiden RI ke Timor Leste (Mei 2002)

Presiden Megawati dianggap memilih untuk memenuhi undangan dari DPR memperlakukan kunjungan Presiden Megawati ke Timor Leste, sementara masih banyak permasalahan terkait status pengungsi dan perbatasan antara Republik Indonesia dengan Timor Leste. Timor Leste kala itu baru diakui secara internasional sebagai negara merdeka. Interpelasi diusulkan oleh 30 orang anggota DPR yang sebagian besar anggota Fraksi Golkar. Dengan alasan bahwa presiden tidak memperhatikan rekomendasi DPR untuk tidak melakukan kunjungan tersebut.

Sama dengan interpelasi bantuan pembangunan asrama TNI/Polri, interpelasi ini gagal dilanjutkan. Syamsuddin Haris menyebut meski usul interpelasi bantuan asrama dan kunjungan ke Timor Timur ditolak Rapat Paripurna DPR, namun menunjukkan realitas politik bahwa sikap kritis partai-partai tidak berkurang kendati turut berkoalisi dalam Kabinet Gotong Royong.⁴⁹

⁴⁹Lihat: Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*, (Jakarta: Pustaka Obor, 2014), hlm. 90.

d. Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan (Januari 2003)

Keputusan Mahkamah Internasional yang menyerahkan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan ke Malaysia mendorong DPR untuk mengajukan interpelasi kepada Presiden Megawati. Alasannya untuk meminta penjelasan langkah perbaikan yang sudah dibuat pemerintah guna mengantisipasi kasus perbatasan serupa. Usulan interpelasi diajukan oleh 52 anggota DPR dari Fraksi Golkar, PPP, dan PKB disetujui pada Juni 2003. Interpelasi ini ternilai lemah dikarenakan menjadi semacam formalitas untuk meminta penjelasan yang sebenarnya cukup ditelusuri melalui Departemen Luar Negeri di Komisi I. Rapat koordinasi rutin yang dilakukan antara Komisi I DPR dengan Deplu sudah cukup menjadi sarana penelusuran.

Tabel 5.4 Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 1999 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Dana Bulog dan Sumbangan Sultan Brunei	September 2000	Kuat	DPR dapat mengoptimalkan haknya untuk mengawasi pemerintah.
2.	Bantuan Pembangunan Asrama TNI/Polri	April 2002	Lemah	Usul interpelasi ditolak paripurna.
3.	Kunjungan Presiden RI ke Timor Timur	Mei 2002	Lemah	Usul interpelasi ditolak paripurna.
4.	Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan	Januari 2003	Lemah	Menjadi formalitas untuk meminta penjelasan yang sebenarnya cukup ditelusuri melalui Deplu di Komisi I.

Jika tanpa ingar-bingar penggunaan interpelasi dan angket mungkin DPR merasa dapat dinilai tidak responsif terhadap berbagai isu pengawasan. Jadi pengajuan interpelasi dan angket lebih dikedepankan padahal isu pengawasannya dapat lebih tepat jika dilokalisasi dalam komisi yang mengampu tema pengawasan tersebut. Seolah DPR

(melalui elite politiknya) memosisikan kepentingan internal diri (kepentingan DPR) sebagai kepentingan masyarakat umum.

Ini yang dimaksud Idrus Marham (Wakil Ketua Komisi II, F-PG) saat memberi otokritik terhadap kinerja DPR 1999-2004. Idrus Marham, mengkritik kinerja anggota DPR dalam disertasinya yang berjudul “Demokrasi Setengah Hati, Sebuah Studi Kasus Elite Politik di DPR RI Tahun 1999-2004”.⁵⁰ Idrus mengklaim hanya 40% anggota DPR yang bekerja sepenuh hati dan terlibat langsung pembahasan konseptual tentang produk-produk hukum. Melalui pendekatan *Rational Choice Theory*, ditemukan 60% anggota DPR lebih mengedepankan sikap kompromi, lobi dan barter politik dalam menjalankan tugasnya. Idrus menilai mereka lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompok daripada kepentingan bangsa. Setiap kebijakan dan pilihan elite politik dalam pemerintahan, sangat dipengaruhi motif-motif mencari keuntungan dan kemanfaatan diri dari si pelaku (elite politik) yang tidak jarang berseberangan dengan nilai-nilai demokrasi. Terjadinya tumpang-tindih antara motif kepentingan pribadi dan tekanan menjalankan misi politik Reformasi sering disebut dengan dilema politisi. Para elite politik sering kali mencoba memosisikan kepentingan diri sebagai kepentingan masyarakat umum. Ketika para elite politik dapat menindaklanjuti kepentingan-kepentingan mereka dengan mengatasnamakan kepentingan tertentu masyarakat, para politisi itu akan melaksanakannya.⁵¹ Kondisi elite politik DPR 1999-2004 sebagaimana yang dipotret Idrus Marham dalam disertasinya tentu hanya akan bekerja berdasarkan struktur insentif dalam mengoptimalkan kepentingan-kepentingan subjektifnya.

2. DPR Hasil Pemilu 2004

DPR pada periode ini berjalan dengan regulasi konstitusi yang baru setelah diadakannya perubahan sebanyak empat kali atas UUD 1945 dalam rentang tahun 1999-2002. Perubahan atas UUD 1945 telah

⁵⁰Lihat: <https://ugm.ac.id/id/berita/berita/579-idrus.marham.raih.gelar.doktor.ilmu.politik.di.ugm>.

⁵¹“Elite Politik DPR Cenderung Menghambat Demokratisasi” dalam *Parlementaria*, Th. XL No. 70, 2009, hlm. 73.

ikut mengubah wajah DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Kedudukan DPR pasca Perubahan UUD 1945 mengalami perubahan karena Perubahan UUD 1945 telah menggeser kekuasaan yang semula pada masa Orde Baru cenderung didominasi oleh eksekutif, sekarang lebih cenderung dipegang oleh legislatif, baik di pusat maupun di daerah, seperti yang disimpulkan Septi Nur Wijayanti.⁵²

Kekuasaan DPR diatur dalam UUD 1945 Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD 1945. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan UUD 1945, dengan demikian tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat sebagaimana yang dipraktikkan dalam masa Orde Baru. Hal ini sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Melalui rekrutmen anggota DPR dalam pemilu, menurut Hidayat Nur Wahid, diharapkan demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR makin kuat.⁵³

Pasca Perubahan UUD 1945, fungsi pengawasan DPR semakin kuat. Kuatnya fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan, semakin tampak dengan diberikannya ruang wewenang DPR memasuki hak-hak prerogatif presiden, seperti halnya menyangkut proses pengangkatan pejabat-pejabat publik. Tidak hanya mengenai pengangkatan duta besar untuk negara sahabat dan penerimaan duta dari negara lain, sesuai Pasal 14 dan Pasal 15 Perubahan Pertama UUD 1945 juga mengenai pemberian amnesti, abolisi, pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Pertimbangan sejarah masa lalu dan keinginan menciptakan sistem kenegaraan yang mencegah kesewenang-wenangan sepihak, menurut Riris Katharina, dkk.,

⁵²Septi Nur Wijayanti, "Kedudukan dan Kewenangan MPR dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945", *Media Hukum*, FH UMY, 12(1), Juni 2005, hlm. 78.

⁵³Hidayat Nur Wahid, "Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 4(3), September 2007, hlm. 1.

adalah alasan dalam rangka pengawasan parlemen terhadap berbagai kewenangan prerogatif presiden.⁵⁴

Empat kali perubahan yang meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945 pada rentang masa sidang DPR 1999-2002 diarahkan untuk mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan oleh UUD. Hal ini menurut Andi Mattalata, jelas dimaksudkan untuk menjadikan semua lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945 memiliki kedudukan sederajat dan berjalannya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), serta merupakan upaya untuk menjadikan UUD 1945 sebagai acuan dasar yang benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).⁵⁵

Pada konteks tersebut, maka arah pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam tatanan makro kehidupan bernegara dimaksudkan untuk menjamin kepentingan pihak yang terwakil agar dapat merasa terwakili dalam hal pengawasan pemerintahan. Dalam hal ini, anggota DPR merupakan corong bagi konstituennya agar berbagai masalah mereka teratasi serta kepentingan mereka terpenuhi. Aspirasi dan permasalahan konstituen secara maksimal direspons yang kemudian tercermin dalam pelaksanaan tiga fungsi para anggota DPR, yaitu membuat legislasi, melakukan kontrol terhadap pemerintah, dan menyusun anggaran.

Di antara maksud dilakukannya perubahan menjadi UU Susduk 2003 adalah penataan terhadap konsepsi pelaksanaan fungsi DPR yang sebagiannya masih diatur dalam UU yang terpisah, yaitu hak angket. Meski pernah ada UU yang khusus mengatur hak angket yaitu UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket, namun dikarenakan landasan hukum yang dipakai UU tersebut adalah UUDS 1950, maka tidak lagi relevan sehingga perlu dicabut. Hal ini sebagaimana usulan Fraksi Reformasi pada pandangan umum fraksi atas UU Susduk 2003 yang menyebutkan bahwa:

⁵⁴Riris Katharina, dkk., *Kajian terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*, (Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 92.

⁵⁵Andi Mattalata, "Politik Hukum Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), Desember 2009, hlm. 574.

Berkaitan dengan penggunaan hak angket DPR sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 sudah tidak diperlukan karena UU tersebut merupakan UU yang disusun berdasarkan UUDS 1950 yang parlementer. Fraksi Reformasi berpandangan bahwa ketentuan tentang hak angket yang diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tersebut harus menjadi satu kesatuan dalam RUU ini (Susduk 2003).⁵⁶

Hal ini menandakan keinginan untuk menata pengaturan fungsi pengawasan dalam satu payung UU. Hanya saja pada Ketentuan Peralihan UU Susduk 2003 hanya menyebutkan: *“Peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan atau belum ada pengaturan yang baru menurut UU ini”*. Dengan kata lain, UU Nomor 6 Tahun 1954 masih tetap berlaku selama ketentuan yang ada di dalamnya tidak bertentangan dengan UU Susduk 2003.

Agenda DPR periode 2004-2009 lebih berwarna daripada sebelumnya. Berbagai usul hak angket dan interpelasi semakin bergulir di forum-forum rapat paripurna. Fenomena itu menunjukkan bahwa DPR tak hanya menjalankan fungsi pengawasan melalui komisi-komisi yang ada, tetapi juga mampu mengoptimalkan pemakaian hak-hak yang dimilikinya.

Buku ini akan menyajikan dua belas tema pengawasan yang terkait dengan kepentingan masyarakat luas dengan rincian sebagai berikut.

a. Lelang Gula Ilegal (Januari 2005)

Lelang gula ilegal (sebanyak 56.343 ton) yang dilakukan 4 Januari 2005 oleh Badan Pelelangan Mandiri atas persetujuan Kejaksaan Negeri Jakarta Utara diduga melanggar prosedur perundang-undangan. Pembentukan pansus diusulkan 17 anggota DPR dari 6 fraksi. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Usulan ditolak dengan alasan sudah terlalu banyak pansus.

Jadi gagalnya pembentukan Pansus Angket Lelang Gula Ilegal karena alasan teknis menumpuknya kerja pansus yang sudah lebih dulu dibentuk, bukan karena prioritas sumber daya dan preferensi

⁵⁶“Pemandangan Umum Fraksi Reformasi terhadap RUU Susduk 2003”, 7 Mei 2003, hlm. 6.

isu. Maka, pembatalan isu untuk diusung dalam penggunaan hak-hak pengawasan bukan semata karena isunya tidak tepat diangkat dalam sidang paripurna, melainkan ditinjau dari ketersediaan sumber daya untuk mengerjakannya. Jadi bisa saja sebuah isu sebenarnya penting dalam ukuran strategisnya menyangkut kepentingan rakyat luas, namun tidak dapat dilanjutkan dalam pengawasan yang lebih intensif pada panitia khusus karena isu yang sudah ada telah melebihi kapasitas sumber daya lembaga DPR. Berdasarkan pada kondisi ini, perlu dilakukan penyederhanaan jumlah sumber daya lembaga (khususnya sumber daya manusia, anggota DPR) yang dimasukkan dalam sebuah kepanitiaan khusus pengawasan. Perlu dirumuskan komposisi dengan jumlah anggota yang sedikit. Sehingga dimungkinkan pembentukan panitia dalam jumlah yang banyak, sepanjang isu yang diangkat dalam hak pengawasan sesuai dengan kriteria “kepentingan rakyat luas”.

b. Penjualan Kapal Tanker Pertamina (Maret 2005).

Komite Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) menilai Pertamina bersalah atas penjualan dua unit kapal tanker VLCC (*Very Large Crude Carrier*) pada tahun 2004. Sesuai dengan kesimpulan Komisi VIII DPR dalam rapat 15 Juni 2004. DPR menggunakan hak angket untuk menyelidiki hal tersebut di Maret 2005. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Pelaksanaan angket penjualan kapal tanker sebagai pemborosan waktu dan tenaga karena sebelumnya sudah ada pembatalan putusan KPPU di PN Jakarta Pusat.⁵⁷

c. Busung Lapar dan Polio (Maret 2006)

Banyaknya kasus busung lapar dan polio mendorong DPR menggelar interpelasi. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) Aburizal Bakrie mewakili presiden untuk memberi penjelasan kepada DPR. Kedatangan Menkokesra sebagai menteri yang bertanggung jawab atas masalah busung lapar dan polio, materi jawaban juga sudah dirumuskan dalam rapat bersama presiden.

⁵⁷Terbukti pada akhirnya di Januari 2009 SP3 kasus ini ditandatangani oleh kejaksan agung setelah dikabulkannya peninjauan kembali PT Pertamina atas KPPU di Mahkamah Agung.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Bahkan dianggap dagelan.⁵⁸ Meski isu yang diangkat relevan dengan keadaan maraknya kasus busung lapar dan polio, namun proses interpelasi dilakukan acuh tak acuh. keseriusan Anggota DPR dalam menyimak dan mendiskusikan jawaban Menkokesra buruk.

d. Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1747 (Mei 2007)

Ketidakpuasan DPR atas sikap pemerintah yang mendukung Resolusi DK PBB No. 1747 tentang perluasan sanksi terhadap Iran karena melakukan pengayaan uranium. Sikap pemerintah terlalu mengalah dan terjebak dalam kepentingan pihak Amerika dan sekutu. Mereka juga mengaku kecewa terhadap sikap pemerintah yang tidak memperjuangkan kepentingan negara-negara miskin dan berkembang.

Paripurna Mei 2007 menyetujui penggunaan hak interpelasi, dengan komposisi tujuh fraksi mendukung, dua menolak dan satu *abstain*.⁵⁹ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Ketegasan sikap DPR mengawal konsistensi sikap politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif.

e. Luapan Lumpur Lapindo, Sidoarjo (Agustus 2007)

Usul interpelasi Lumpur Lapindo yang digalang sejak April 2007 gagal disahkan, paripurna memutuskan hanya membentuk tim pengawasan. Melalui hasil kerja tim pengawas ini, DPR bahkan tidak berkesimpulan apakah berlanjut ke interpelasi atau tidak. Hasil konkret tidak ada. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Hak pengawasan ditumpulkan fraksi pendukung pemerintah. Padahal tema pengawasan menyangkut kepentingan masyarakat banyak, khususnya di Sidoarjo dengan korban kerugian yang tidak sedikit.

⁵⁸Interpelasi yang digelar dalam 30 menit hanya formalitas tanpa hasil. Lihat: <https://news.detik.com/berita/554048/dagelan-30-menit-paripurna-interpelasi-busung-lapar-dpr>.

⁵⁹www.hukumonline.com/berita/baca/hol16724/paripurna-dpr-loloskan-interpelasi-resolusi-iran.

f. Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) (Mei 2008)

Dua hak DPR diajukan bersamaan, yakni hak interpelasi dan hak angket. Dalam pemungutan suara, fraksi yang menyetujui hak interpelasi BBM adalah Fraksi Golkar 85 orang dan Fraksi Demokrat 42 orang. Sementara itu, yang menolak interpelasi BBM adalah F-PDIP, PPP, PAN, PKB, PKS, BPD, PBR, dan seorang anggota Fraksi Golkar yaitu Yuddy Chrisnandi, sehingga usul interpelasi kandas, sedangkan dalam pemungutan suara terhadap penggunaan hak angket, keputusan akhirnya adalah dari 360 anggota DPR yang hadir, sebanyak 233 anggota DPR mendukung hak angket dan 127 anggota DPR menolak.⁶⁰

Lolosnya hak angket ini bersamaan dengan aksi-aksi mahasiswa di depan Gedung DPR yang juga menolak kenaikan harga BBM. Hasil lengkap *voting* menunjukkan, fraksi yang mendukung hak angket yaitu, PDIP 75 orang, PPP 36 orang, F-PAN 36 orang, F-PKB 27 orang, F-PKS 34 orang, F-BPD 7 orang, F-PBR 10 orang, dan PDS 7 orang.

Tabel 5.5 Pengambilan Keputusan terhadap Usul Penggunaan Hak Angket tentang Kenaikan Harga BBM (Juni 2008)

Fraksi	Setuju	Menolak	<i>Abstain</i>	Jumlah
F-PG	1	85	0	86
F-PDIP	75	0	0	75
F-PPP	36	0	0	36
F-PD	0	42	0	42
F-PAN	36	0	0	36
F-KB	27	0	0	27
F-PKS	34	0	0	34
F-BPD	7	0	0	7
F-PBR	10	0	0	10
F-PDS	7	0	0	7
Jumlah	233	127	0	360

⁶⁰Rapat Paripurna DPR yang berlangsung Selasa (24/6/2008) akhirnya berhasil meloloskan penggunaan hak angket tentang kenaikan harga BBM. Meski demikian keputusan itu diambil melalui perjalanan yang cukup alot, selain diselingi dengan dua kali *skorsing* keputusannya pun diambil melalui pemungutan suara (*voting*). Lihat: *Parlementaria*, Th. XXXIX No. 66, 2008, hlm. 32.

Pada kata pengantar fraksi-fraksi pengusul angket kenaikan harga BBM seperti Fraksi PDIP, F-PAN, F-KB dan F-PBR dinyatakan akan menjamin penggunaan hak angket tidak mengarah kepada *impeachment* (pemakzulan) pemerintahan SBY-JK. Hak angket dimaksudkan untuk menyelidiki kinerja pemerintah dalam mengelola minyak lantaran diduga terjadi penyimpangan. Dinyatakan hak angket dimaksudkan untuk menyelidiki karut marut manajemen pengelolaan BBM antara lain soal distribusi dan transparansi. Ditengarai dalam pengelolaan BBM ini ada permainan (mafia) sehingga menyebabkan biaya tinggi dalam produksi.

Kelemahan pengawasan DPR yang terlihat dari keseganan DPR untuk mengoptimalkan daya penyelidikan kuat yang melekat pada hak angket, sehingga beberapa fraksi pengusul hak angket harus menyebutkan bahwa hak angket yang digulirkan tidak mengarah pada *impeachment*. Jadi sejak awal digulirkan, DPR melemahkan sendiri komposisi kuat yang dikandung hak angket. Padahal hak angket diatur dalam 8 pasal Tatib DPR, mulai Pasal 176 hingga Pasal 183, memberi kekuasaan yang sangat luas dalam melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya.

Pro dan kontra terhadap angket BBM kala itu tetap ada. Ada yang mendukung dengan antusias bahwa inilah momentum yang tepat untuk meningkatkan kinerja DPR. Rapat-rapat awal pansus dengan sejumlah pakar ditemukan indikasi ketidakberesan dalam tata kelola minyak dan gas bumi di Indonesia.⁶¹ Namun, tidak sedikit yang pesimis bahkan mencurigai DPR dengan panitia angketnya hanya sebagai dagelan politik apalagi pemilu sudah dekat sehingga akan dimanfaatkan untuk kepentingan politik partai politik. Sikap masyarakat terhadap penggunaan hak angket BBM harus dijawab dengan keseriusan dalam menggunakannya untuk membongkar mafia tata kelola BBM, pemborosan, dugaan korupsi perminyakan yang merugikan rakyat secara keseluruhan. Maka pengawasan dilanjutkan dengan panitia angket.⁶² Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Rekomendasi

⁶¹"Menuju DPR Bersih", dalam *Parlementaria*, Th. XXXIX No. 67, 2008, hlm. 7.

⁶²Lolosnya hak angket ini menjadi catatan tersendiri bagi DPR periode 2004-2009, sebab baru kali ini hak itu berhasil digunakan.

yang dibuat pansus mendorong pemerintah menurunkan harga BBM sebanyak dua kali.

Meski demikian, pada 2009 dengan tema pengawasan yang sama, bergulir usul pernyataan pendapat dari F-PDIP, F-PG, F-PDS, dan F-BPD, alasannya pelanggaran presiden terhadap UU Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN 2009. Presiden ditengarai membuat kebijakan harga BBM yang mendatangkan keuntungan bagi negara (mencapai 3 triliun) padahal UU APBN mengamanatkan adanya subsidi BBM untuk rakyat. Namun, enam fraksi menolak usulan penggunaan hak tersebut sehingga gagal disepakati.

g. Kenaikan Harga Bahan Makanan Pokok (Juni 2008)

Interpelasi kenaikan bahan pokok didukung sekitar 130 anggota DPR dari berbagai fraksi dengan disertai beberapa kali lobi di tingkat paripurna (10 Juni 2008). Adanya ketidakpuasan sebagian besar pengusul interpelasi bahan pokok terhadap jawaban presiden melalui menterinya, yang menyalahkan ekonomi global sehingga harga-harga bahan pokok menjadi tidak terkendali. Mayoritas para pengusul hak menyatakan pendapat kenaikan kebutuhan pokok menilai, tidak pantas mengambinghitamkan ekonomi global sebagai penyebab terpuruknya perekonomian dalam negeri. Justru buruknya ketahanan pangan nasional disebabkan oleh lemahnya koordinasi antardepartemen. Terutama antara departemen perindustrian dan perdagangan.

Empat anggota DPR (Drajat Wibowo (F-PAN), Abdullah Azwar Anas (F-PKB), Abu Bakar (F-PKS), Tamsil Linrung (F-PKS)) mengusulkan pengajuan Hak Menyatakan Pendapat, namun tidak ada tindakan selanjutnya. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini netral. Dalam arti tidak dapat digolongkan kuat atau lemah karena pengawasan yang dilakukan DPR menemukan fakta bahwa tema pengawasan tidak dapat diteruskan sebab telah mendapat jawaban pemerintah sebelum rekomendasi dibuat DPR. Meski demikian, interpelasi berakhir dengan disebutkan ada 2 fraksi yang belum puas dengan jawaban pemerintah.⁶³

⁶³Dua fraksi yang menyatakan akan mempertimbangkan untuk menggunakan hak DPR lainnya yaitu F-KB dan F-PDIP. Lihat: www.antaranews.com/berita/118260/dpr-sepakat-tak-lanjutkan-interpelasi-kenaikan-harga-sem-bako.

h. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) (Juni 2008)

Kasus BLBI bermula dari krisis moneter yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Pergerakan rupiah menjelang akhir 1997 menjadi liar dan tidak terkendali. Akibatnya perbankan Indonesia yang memiliki rekening giro di BI cenderung bersaldo negatif dan tidak bisa ditutup, masyarakat hilang kepercayaan terhadap sistem perbankan sehingga nasabah mengambil uangnya besar-besaran pada perbankan. Pemerintah berusaha mencegah krisis ini lebih lanjut dengan melakukan likuidasi 16 bank umum swasta nasional. Langkah ini membuat panik nasabah hingga akhirnya BI menggelontorkan dana talangan sebesar Rp23 triliun saat itu. Bahkan pada periode KLBI 1994-1995 telah diterbitkan Serifikat Bank Indonesia (SBI) dengan bunga 60% yang sampai itu (2009) masih dibayar oleh APBN.⁶⁴

Skandal BLBI/KLBI telah membuat negara terpaksa menanggung utang lebih dari US\$70 miliar sejak 2004 terus dilanjutkan dengan penyidikan oleh aparat hukum. DPR ikut terus memantau dengan digulirkannya interpelasi. Ketidakpuasan atas penjelasan pemerintah (yang diwakili Menteri Keuangan, Sri Mulyani) dalam interpelasi mendorong sebagian anggota DPR mengusulkan angket BLBI.

Sebagaimana usul angket BBM yang terdapat di dalamnya perbedaan pendapat perorangan anggota fraksi dengan pendapat fraksinya, dalam usul angket BLBI ini juga terdapat perbedaan pendapat. Jika pada angket BBM ada Yuddy Chrisnandi dari Fraksi Golkar (yang mendukung angket BBM padahal Fraksi Golkar menolak), maka pada usul angket BLBI ini ada dua orang anggota DPR yang mengambil langkah berlawanan dengan fraksinya, yaitu Soeripto dari Fraksi PKS dan (kembali) Yuddy Chrisnandi dari Fraksi Golkar. Pada akhirnya usul angket BLBI kandas karena kalah dukungan di paripurna, hanya ditindaklanjuti dengan pembentukan tim pengawas.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Meski usul angket tidak disetujui paripurna dan untuk memantau perkembangannya diserahkan kepada Komisi III dan Komisi XI, namun peran pengawasan

⁶⁴“DPR Optimis Tuntaskan Kasus BLBI/KLBI”, dalam *Parlementaria*, Th. XL No. 72, 2009, hlm. 32.

DPR ikut mendorong aparat hukum bekerja. Salah satu buahnya penetapan tersangka baru pada April 2017 yaitu mantan Kepala BPPN periode 2002-2004, Syafruddin Arsyad Temanggung oleh KPK.

i. Kontrak Karya Gas Tangguh (September 2008)

Belum ada jawaban resmi dari pemerintah terkait alasan kenapa LNG Bontang dan LNG Arun bisa terkait dengan harga minyak dunia, sedangkan LNG Tangguh tidak terkait dengan harga minyak dunia. Komisi VII DPR akan meminta kepada pemerintah untuk melakukan renegosiasi terhadap kontrak penjualan LNG Tangguh agar tidak jauh dari harga internasional. Tindak lanjut di tingkat komisi.⁶⁵ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. DPR tidak memiliki cukup data, sehingga bergantung pada jawaban pemerintah.

j. Hak Angket Haji (Februari 2009)

Evaluasi terhadap penyelenggaraan haji 2008 ditemukan banyak kelemahan. Pemerintah dinilai tidak melakukan tindakan yang cepat dan tepat untuk memastikan kelancaran, keamanan, dan kenyamanan bagi jemaah dalam menjalankan ibadah haji, khususnya masalah pemondokan dan pelayanan transportasi. 121 Anggota DPR menggagas pengajuan hak angket pada Desember 2008. Pada Februari 2009 disetujui paripurna untuk dilakukan angket terhadap penyelenggaraan haji 2008. Menariknya, Fraksi Demokrat (bersama FDS) yang sebelumnya menolak angket, akhirnya mendukung setelah disebutkan dalam lobi antarfraksi bahwa angket ditujukan untuk *improvement* (perbaikan) bukan *impeachment* (pemakzulan). Maka, dalam pernyataan Pimpinan Sidang Paripurna (17 Februari 2008) Muhaimin Iskandar harus menyatakan:

Setelah mencapai kata sepakat, sebanyak tujuh Fraksi DPR dalam rapat paripurna kemarin mendukung penggunaan hak angket terhadap pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, khususnya untuk perbaikan semata.⁶⁶

⁶⁵Lihat: *Parlementaria*, Th. XXXIX No. 68, 2008, hlm. 35.

⁶⁶www.pikiranrakyat.com/nasional/2009/02/18/84918/dpr-setujui-hak-angket-haji.

Kesepakatan antarfraksi dan pernyataan pimpinan sidang ini menarik karena fraksi pendukung pemerintah harus diyakinkan terlebih dahulu dengan jaminan bahwa hak angket tidak akan bermuara pada *impeachment*. Sebuah kekhawatiran yang tidak beralasan, mengingat prosedur dan tata cara *impeachment* atau pemakzulan dalam UUD 1945 tidaklah mudah. Isu pelaksanaan haji pun berada di luar alasan-alasan yang menjadi syarat diajukan proses pemakzulan. Terlebih pelaksanaan haji tidak dapat ditimpakan tanggung jawabnya kepada Pemerintah Indonesia saja, melainkan juga ada pihak luar, mencakup Pemerintah Arab Saudi, penyelenggara swasta, dan jemaah haji itu sendiri. Alasan yang dikemukakan sebelumnya oleh fraksi-fraksi yang menolak angket haji ini justru lebih tepat. Bahwa atas pertimbangan proporsi isu yang dikandungnya, semestinya cukup diawasi di tingkat komisi (Komisi VIII), jadi tidak perlu dibawa ke paripurna. Meski demikian, kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat, didasarkan pada dilaksanakannya rekomendasi perbaikan dengan baik yakni dibuatnya cetak biru (*blue print*) sistem penyelenggaraan haji Indonesia.

k. Kasus Orang Hilang 1998/1999 (April 2009)

Target Pansus Orang Hilang agar kasus tersebut bisa tuntas sebelum Pemilu 2009. Pansus Orang Hilang dalam hal ini menjalankan rekomendasi yang dititipkan oleh Komnas HAM untuk menyelesaikan persoalan ini dengan lebih baik. Respons pemerintah terhadap panggilan pansus (meski telah dipanggil 3 kali hingga April 2009) minim.⁶⁷ Sehingga kerja pansus ini jalan di tempat. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Pembentukan pansus dinilai sangat politis untuk menyerang SBY menjelang Pemilu 2009, sehingga minim respons pemerintah.

Respons yang minim ini berlanjut saat Pansus Orang Hilang pada tahun 2013 yang kelak bekerja dan memberi rekomendasi kepada pemerintah, yaitu:

- 1) merekomendasikan presiden untuk membentuk pengadilan HAM *ad hoc*;

⁶⁷"Pansus Orang Hilang Targetkan Tuntaskan Kasus Sebelum Pemilu 2009", dalam *Parlementaria*, Th. XXXIX No. 69, 2008, hlm. 23.

- 2) merekomendasikan presiden serta segenap institusi pemerintah serta pihak terkait untuk segera;
- 3) melakukan pencarian terhadap 13 aktivis yang masih hilang;
- 4) merekomendasikan pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi kepada keluarga korban yang hilang;
- 5) merekomendasikan pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan paksa di Indonesia.

Hingga awal tahun 2018 rekomendasi pansus tidak dilaksanakan, tanpa kejelasan alasan mengapa tidak dilaksanakan.

I. Beras Miskin (April 2009)

Dana beras miskin (raskin) jumlahnya cukup besar, jika tahun 2008 dana mencapai sekitar Rp9 triliun, pada tahun 2009 meningkat menjadi Rp14,4 triliun. Kunjungan Kerja Tim Komisi IV ke NTT dan Sultra untuk mengawasi secara ketat penyaluran raskin, agar benar-benar sampai kepada masyarakat yang membutuhkan. Komisi IV mengarahkan terkait biaya distribusi, diharapkan bulog menggelar rapat dengan para gubernur membahas raskin.

Fungsi pengawasan DPR dijalankan Komisi IV dalam mengawasi raskin agar tidak salah sasaran dan rakyat penerima manfaat raskin bisa menikmatinya. Rekomendasi Komisi IV kepada BPS untuk memperbarui data penerima raskin. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat, sebab rekomendasi pembaruan data dijalankan BPS.

Tabel 5.6 Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2004 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

No.	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Januari 2005	Lemah	Usulan ditolak dengan alasan sudah terlalu banyak pansus.
2.	Maret 2005	Lemah	Dinilai sebagai pemborosan waktu dan tenaga karena sudah ada pembatalan putusan KPPU di PN Jakarta Pusat.

No.	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
3.	Maret 2006	Lemah	Dianggap dagelan. Meski isu yang diangkat relevan dengan keadaan maraknya kasus busung lapar dan polio, namun proses interpelasi dilakukan acuh tak acuh.
4.	Mei 2007	Kuat	Ketegasan sikap DPR mengawal konsistensi sikap politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif.
5.	Agustus 2007	Lemah	Hak pengawasan ditumpulkan fraksi pendukung pemerintah.
6.	Mei 2008	Kuat	Rekomendasi yang dibuat pansus mendorong pemerintah menurunkan harga BBM sebanyak dua kali.
7.	Juni 2008	Netral	Interpelasi berakhir tanpa hasil. Hanya disebutkan ada 2 fraksi yang belum puas dengan jawaban pemerintah.
8.	Juni 2008	Kuat	Usul angket BLBI tidak disetujui paripurna, untuk memantau perkembangannya diserahkan kepada Komisi III dan Komisi XI.
9.	September 2008	Lemah	DPR tidak memiliki cukup data, sehingga bergantung pada jawaban pemerintah.
10.	Februari 2009	Kuat	Rekomendasi DPR dilaksanakan di lapangan, salah satunya dengan dibuatnya <i>blue print</i> penyelenggaraan haji.
11.	April 2009	Lemah	Pembentukan pansus dinilai sangat politis untuk menyerang SBY menjelang Pemilu 2009. Minim respons pemerintah.
12.	April 2009	Kuat	Rekomendasi pembaruan data dijalankan BPS untuk pembagian raskin.

Secara kualitatif pelaksanaan tugas ketiga fungsi pokok DPR 2004-2009 lebih banyak diimplementasikan pada fungsi pengawasan. Seperti diakui pemerintah dalam berbagai kesempatan adanya peningkatan fungsi pengawasan DPR, baik dalam rapat-rapat komisi maupun fungsi pengawasan yang secara khusus dilakukan melalui hak-hak DPR. Seperti banyaknya tim pengawas yang dibentuk di antaranya Tim Pengawas Penanggulangan Bencana Alam, Tim Pengawas Lapindo serta dibentuknya beberapa panitia angket, BBM, haji dan DPT. Demikian pula kewenangan yang cukup besar dimiliki

DPR di mana hampir semua pejabat publik harus melalui *proper test* dan persetujuan DPR.⁶⁸

Idealnya panitia angket dapat menjalankan peran yang sangat strategis, karena di samping penyelidikan juga dapat melakukan perubahan peraturan ketatanegaraan. Jika menemukan pelanggaran, panitia angket DPR dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah. Jadi dalam hal kenaikan harga BBM misalnya, panitia angket berorientasi memperbaiki tata cara pengelolaan energi dalam negeri sehingga perlu melakukan audit peraturan perundangan, kebijakan lapangan, dan fakta temuan di lapangan, termasuk kontrak-kontrak karya yang diindikasikan kurang sejalan dengan peraturan yang berlaku. Panitia angket dapat menuntut transparansi dari pemerintah dalam menentukan kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi.⁶⁹

Pimpinan Fraksi Partai Golkar DPR Darul Siska mengibaratkan, fungsi pengawasan yang dimiliki DPR seperti buah durian yang tercium wanginya, tetapi belum tentu ada buahnya. Menurutnya, fungsi pengawasan DPR belum dilaksanakan dengan parameter yang jelas. Dalam evaluasi pengabdian DPR periode 2004-2009, Darul mencontohkan, jika DPR melakukan rapat kerja atau membuat kesimpulan rapat di dalam rapat yang selama ini tidak mengikat seluruh pihak yang ada dalam rapat tersebut untuk menindaklanjutinya. Seharusnya kesimpulan rapat kerja ditandatangani bersama antara DPR dengan menteri, dan harus ada komitmen untuk menindaklanjuti kesimpulan. Ia menambahkan, efektivitas pengawasan DPR melalui rapat-rapat kerja dirasakan masih sangat tergantung dari sejauh mana komitmen moral dan belum pada komitmen institusional antara pemerintah dan DPR. Karena itu DPR meminta di dalam UU MPR, DPR, DPD dan DPRD, kesimpulan rapat tersebut menjadi kesepakatan yang harus ditindaklanjuti.⁷⁰

⁶⁸Lihat: *Parlementaria*, Th. XL No. 73, 2009, hlm. 1.

⁶⁹Bambang Wuryanto (Wakil Ketua Pansus Hak Angket BBM DPR RI dari Fraksi PDIP) dalam liputan pengawasan “Panitia Angket BBM Telusuri Kebijakan Energi Nasional”, dalam *Parlementaria*, Th. XL No. 71, 2009, hlm. 33-34.

⁷⁰Darul Siska (Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar), “Belum Ada Parameter Jelas Fungsi Pengawasan DPR”, dalam *Parlementaria*, Th. XL No. 73, 2009, hlm. 5-7.

Bentuk pengawasan DPR menurut Darul bukan hanya dalam rapat kerja, tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk kunjungan-kunjungan kerja AKD. Kunjungan kerja tersebut bertujuan untuk melihat sejauh mana efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan negara, pelaksanaan UU oleh instansi pemerintah di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Hasil kunjungan tersebut kita tindak lanjuti dalam rapat dengan pemerintah, tetapi pemerintah sepertinya tidak menanggapi dengan baik. Untuk efektifnya pengawasan terutama di daerah, sebaiknya menurut Darul tidak bisa lagi diandalkan kepada DPR, tetapi juga oleh DPD karena menyangkut pengawasan dan pelaksanaan APBN di daerah sesuai dengan amanat UUD 1945.⁷¹

Darul juga mengusulkan agar Panitia Anggaran DPR diubah menjadi suatu badan yang lebih permanen, dengan perbaikan mekanisme kerja dan lebih transparan dalam penyusunan anggaran. Badan tersebut menurutnya tidak terkait dengan APBN secara langsung, tetapi ada kaitannya dengan pengawasan. Selama ini BPK memberikan laporan semester dalam Sidang Paripurna DPR yang kemudian dinyatakan dalam paripurna tersebut dinyatakan ditindaklanjuti di dalam komisi-komisi terkait. Akan tetapi lanjutnya, untuk menggali lebih lanjut informasi yang diberikan oleh BPK tersebut, memerlukan kecerdasan dan analisis keuangan negara yang tidak semua anggota DPR paham. Oleh karena itu, diperlukan suatu badan yang isinya adalah para ahli yang dapat menganalisis, serta dapat berkonsultasi dengan BPK, dan kemudian akan disampaikan kepada komisi-komisi terkait untuk dijadikan bahan pengawasan dengan pemerintah.⁷²

Lain dengan Fraksi Partai Golkar, Ganjar Pranowo dari F-PDIP menyatakan fungsi pengawasan DPR periode 2004-2009 sudah berjalan cukup bagus. Pengawasan selanjutnya soal penggunaan keuangan negara dengan menindaklanjuti laporan BPK. Selama ini tidak ditindaklanjuti dengan baik, karena itu UU mengamanatkan pembentukan satu AKD baru yang namanya BAKN. Badan baru ini diharapkan pengawasan keuangan negara lebih efektif. Ditanya apakah dengan badan baru akan

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

kurangi penyimpangan, Ganjar menyatakan, kalau selama ini laporan dari BPK ke DPR selalu begitu-begitu saja, maka hal-hal yang sifatnya lebih masif dan punya potensi penyelewengan keuangan negara yang lebih banyak, maka kompetensi dari keuangan yang lebih banyak bisa kita dalam dari badan ini.⁷³

Lukman Hakiem dari F-PP menyatakan meski pengawasan berlangsung aktif, tidak seperti pada zaman Orba yang pasif, namun pengawasan DPR adalah pengawasan politis. Karena sifatnya yang politis, Lukman berharap kepada pengawasan DPR karena bukan aparat hukum, jadi hanya bisa memanggil pejabat yang diawasi dan mendesak penyelesaian.⁷⁴ Ditindaklanjuti atau tidak desakan atau rekomendasi pengawasan DPR tergantung pada pejabat yang bersangkutan sehingga pengawasan DPR tidak maksimal sebagaimana diungkapkan Sekretaris Fraksi Demokrat.⁷⁵ Soetan mencontohkan pada Komisi VII apa yang diputuskan dalam raker atau RDP tidak ada yang mengevaluasi kembali. Soetan memperkirakan lebih dari 300 putusan selama 5 tahun (sejak awal periode 2004 hingga akhir periode), tetapi tidak dapat dikontrol mana yang sudah dilaksanakan. Dia mengusulkan agar di setiap awal rapat evaluasi terlebih dahulu kemajuan hasil rapat sebelumnya.⁷⁶ Senada dengan itu, Ketua F-PPS DPR-RI Mahfud Sidik mengemukakan fungsi pengawasan 2004-2009 sudah baik hanya saja *follow up, output*, dan *outcome* sebagai *ending* dari penggunaan hak-hak pengawasan belum jelas.⁷⁷

Menilai kinerja pengawasan DPR 2004-2009, Siti Zuhroh mengomentari bahwa pengawasan atau kontrol DPR dilaksanakan lebih banyak atas dasar kepentingan sempit yakni kepentingan partai atau golongan tertentu. Ketika penyimpangan terjadi dan merugikan

⁷³Ganjar Pranowo (Sekretaris F-PDIP), “DPR Tak Perlu Malu Dapat Predikat Rapor Merah”, dalam *Ibid.*, hlm. 9.

⁷⁴Lukman Hakiem (Wakil Ketua F-PP DPR), “Proses Legislasi DPR Sarat Muatan Politis”, dalam *Ibid.*, hlm. 10.

⁷⁵Soetan Batoegana (Sekretaris Fraksi Partai Demokrat), “DPR Periode 2004-2009 Tidak Maksimal”, dalam *Ibid.*, hlm. 12-13.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷Mahfud Sidik (Ketua F-PPS), “Citra dan Kinerja DPR Periode 2004-2009 Rendah”, dalam *Ibid.*, hlm. 15-16.

rakyat banyak seperti kasus Lumpur Lapindo, pengawasan DPR terasa kurang kuat dalam membela kepentingan rakyat.⁷⁸

Untuk memperbaiki kondisi ini sebenarnya pernah ada wacana yang dikembangkan pada Seminar Pembangunan Aparatur Negara pada 4 Agustus 2008 mengenai pembentukan *Presidential Accountability System* (PAS) yang merupakan sistem yang berbasis *website*, *online* dan *realtime* yang mampu menampilkan informasi secara utuh terkait dengan akuntabilitas. Hal ini, dimaksudkan untuk memberikan solusi berkaitan dengan masalah kebuntuan informasi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Melalui sistem ini, presiden sebagai pemimpin operasional pemerintahan akan memiliki alat kendali yang dapat menjadi pendukung bagi penetapan kebijakan yang tepat. Dalam wilayah pengawasan internal seperti BPKP dan *external website* tersebut selayaknya juga dapat diakses oleh lembaga pengawasan seperti BPK dan DPR apabila diperlukan, khususnya komisi-komisi dan panitia anggaran di DPR yang melakukan evaluasi terhadap laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Dengan demikian, ada parameter yang sama serta pemahaman yang hasilnya dapat menjadi *feedback* bagi pemerintah dalam menyusun APBN tahun berikutnya, dan bagi parlemen fokus kepada sasaran kebijakan dengan memberikan catatan prioritas dan berbagai permasalahan yang dicermati sebagai hasil dari pelaksanaan fungsi pengawasan untuk memberikan arah bagi keberpihakan anggaran negara kepada kesejahteraan rakyat.⁷⁹

Menyoroti dinamika pelaksanaan pengawasan DPR pada 2004-2009, Syamsuddin Haris menyebut tantangan DPR 2009-2014 khususnya dalam konteks pengawasan yaitu mengelola kemampuan menjadi partner politik yang tidak semata-mata bersikap *yes man* terhadap kebijakan pemerintah, tetapi juga bisa kritis serta korektif terhadapnya. Jika relasi kritis tidak dijaga, pola relasi kolusif akan

⁷⁸Siti Zuhroh (LIPI), “Kekuasaan Besar Seret DPR Berkinerja Kurang Baik”, dalam *Ibid.*, hlm. 19-20.

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 77-78.

menjadi perangkat.⁸⁰ Maka, tumpuhnya pengawasan DPR sebab jarak yang terlalu dekat dengan pemerintah menjadi bahaya laten bagi *checks and balances* antara DPR-pemerintah di Indonesia.

3. DPR Hasil Pemilu 2009

Konsepsi aturan mengenai fungsi pengawasan DPR pada masa ini masih tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Hanya saja UU yang menjadi landasan kelembagaan DPR diganti dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mulai disebut UU MD3. UU MD3 2009 mulai berlaku tanggal 29 Agustus 2009, sebelum dilantiknya anggota DPR periode 2009-2014 tanggal 1 Oktober 2009.

Rumusan fungsi pengawasan DPR dalam UU MD3 2009 dijabarkan dalam Pasal 69, bahwa DPR mempunyai fungsi pengawasan, yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Fungsi pengawasan tersebut dilakukan dalam hal pelaksanaan UU dan APBN.

Selanjutnya dalam Pasal 71 disebutkan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan APBN, membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan UU 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, serta membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. Masih dalam rangka pengawasan, DPR juga mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

⁸⁰Syamsuddin Haris, "Lima Tantangan DPR 2009-2014", *Seputar Indonesia*, 30 September 2009, dalam <http://lipi.go.id/berita/lima-tantangan-dpr-2009-2014-/3489>.

Kemudian dalam Pasal 77 dijabarkan bahwa DPR memiliki hak sebagai berikut.

- a. Interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu UU dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - 1) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - 2) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; dan
 - 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.

Juga diatur secara personal, anggota DPR memiliki hak pengawasan yaitu mengajukan pertanyaan, serta menyampaikan usul dan pendapat.

Pada pembentukan UU MD3 2009 dalam Panja RUU disepakati sembilan butir permasalahan krusial berikut.⁸¹

- a. Perubahan judul, yaitu dari susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan ini menjelaskan bahwa materi muatan yang mengatur ruang lingkup susunan dan kedudukan menjadi

⁸¹Keterangan Nursanita Nasution (Ketua Panja RUU Susduk), “Panja RUU Susduk Sepakati 9 Butir Krusial”, dalam *Buletin Parlementaria*, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta, hlm. 7.

lebih luas mengatur prosedur pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang serta hubungan dari masing-masing lembaga perwakilan. Karena dalam rangka membentuk UU yang mengatur secara komprehensif tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, harus dilakukan perubahan judul dengan menghapus frasa “Susunan dan Kedudukan” yang tercantum dalam judul UU Susduk 2003, penghapusan tersebut dimaksudkan untuk tidak membatasi pengaturan yang hanya terbatas pada materi muatan susunan dan kedudukan lembaga, tetapi juga mengatur hal-hal lain yang lebih bersifat komprehensif.⁸²

- b. Hal-hal strategis yang berkaitan dengan fundamental struktur kenegaraan, seperti peranan MPR dalam Perubahan UUD, proses pemakzulan, pemilihan presiden dan/atau wakil presiden apabila berhalangan.
- c. Pimpinan DPR dan DPRD, merupakan partai pemenang pemilu yang memperoleh kursi terbanyak.
- d. Pemerintah menyampaikan kerangka ekonomi makro dan pokok kebijakan fiskal pada tanggal 20 Mei atau sehari sebelumnya apabila tanggal tersebut jatuh pada hari libur. Presiden harus mengajukan rancangan UU tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya pada bulan Agustus.
- e. Pembentukan AKD baru, yaitu BAKN yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Badan ini dibentuk untuk mengantisipasi bahwa laporan BPK selama ini tidak ditindaklanjuti dengan baik. Dengan kehadiran badan baru ini diharapkan pengawasan keuangan negara lebih efektif.⁸³
- f. Pemberhentian sementara bagi anggota DPR/DPRD yang menjadi status karena perkara.
- g. Penggunaan hak-hak kelembagaan DPR dalam menjalankan tugas dan wewenang. Misalnya hak interpelasi, antara lain mengatur

⁸²Penjelasan Umum UU MD3, hlm. 2.

⁸³Penjelasan Ganjar Pranowo (Sekretaris F-PDIP), “DPR Tak Perlu Malu dapat Predikat Rapor Merah”, dalam *Majalah Parlementaria*, Tahun XL No. 73, 2009, Jakarta, hlm. 9.

presiden harus hadir dalam memberi penjelasan tertulis terhadap interpelasi jika tidak hadir dapat diwakili oleh menteri terkait.

- h. Pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang MPR, DPR, dan DPD dalam mengatur keuangan dan urusan rumah tangganya.
- i. Pembentukan fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa pada saat pembentukan UU MD3 2009 masih memiliki semangat yang sama sebagaimana UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu penguatan kelembagaan DPR. Hal ini terlihat dengan tidak berkurangnya substansi fungsi pengawasan DPR dan dinyatakan dengan tetap dilekatkannya hak ajudikasi dan legislasi pada anggota DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPR juga memiliki hak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.

UU MD3 2009 juga tidak menghilangkan hak *subpoena*, bahkan dibuat pengaturan secara detail penggunaannya yaitu bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, dapat dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Penambahan AKD baru berupa BAKN yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK juga menegaskan kesan bahwa UU MD3 semakin menguatkan fungsi pengawasan DPR.

Maka, terlihat dari rumusan UU MD3 2009, DPR diberikan kewenangan pengawasan secara lebih lengkap pasca Perubahan UUD 1945. Berdasarkan rumusan UU MD3 2009, dilaksanakan fungsi pengawasan DPR 2009-2014, di antaranya sebagai berikut.

a. Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu Legislatif 2009

Permasalahan terkait dengan penyusunan dan penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perlu menyelidiki permasalahan terkait dengan hilangnya hak konstitusional warga negara untuk memilih. Dibentuk Panitia Angket DPR tentang

Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih (Panitia Angket DPT) berdasarkan Keputusan DPR RI No. 15/DPR RI/IV/2008-2009.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Rekomendasi untuk memperbaiki DPT Pilpres disanggupi KPU. Simpulan salah satu sumber permasalahan adalah DP4 Pileg yang diterima dari pemerintah yang dinilai tidak sempurna dan juga terlambatnya anggaran.

b. Penetapan Harga Jual Saham Perdana PT Krakatau Steel (KS) (November 2009)

DPR mendalami kemungkinan kecurangan dalam penetapan harga saham KS. Komisi XI rapat dengan Direksi KS beserta 3 penjamin emisi (*underwriter*), yaitu Danareksa, Bahana Securities, dan Mandiri Sekuritas.⁸⁴ Munculnya ancaman dari anggota Komisi XI (Maruarar Sirait, F-PDIP) untuk menjadikan kasus ini seperti kasus Bank Century, jika tidak transparan.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Terdapat tumpang-tindih, karena ada tindakan pengawasan ganda dari Komisi XI dan Komisi VI, sama-sama membuat panja. Ancaman tidak sehat, semestinya taati mekanisme formal saja.

c. Bail Out Bank Century (Desember 2009)

Rapat Paripurna DPR 1 Desember menyetujui penggunaan hak angket untuk menyelidiki kasus aliran dana bantuan Bank Century. Semua fraksi, termasuk fraksi koalisi pemerintah, secara aklamasi mendukung penggunaan hak tersebut. Penggunaan hak angket untuk menyelidiki dugaan ketidakberesan dalam penyaluran dana ke Bank Century makin menguat setelah hasil audit BPK menyimpulkan sebagian penyaluran dana itu tidak memiliki dasar hukum.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Pengawasan dirasa kuat karena intensitas proses penelusurannya di DPR. Hanya saja dalam konteks pelaksanaan rekomendasi hasil pengawasan hingga selesainya masa jabatan DPR 2009-2014 belum selesai.

⁸⁴Panja KS (Komisi XI), "Janji Tuntaskan Kisruh IPO", dalam *Parlementaria*, Edisi 80 Th. XLI, 2010, hlm. 66-67.

d. Pembatasan BBM Bersubsidi (November 2010)

Pada Rapat Kerja Komisi VII dengan Menteri Perekonomian, Menteri ESDM dan Menteri Keuangan, pemerintah beralih melalui program pengaturan BBM bersubsidi tahun 2011 diperkirakan dapat menghemat subsidi sebesar Rp3,8 triliun yang dapat direlokasikan untuk program pro-rakyat sektor energi, antara lain untuk pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, gas bumi untuk transportasi serta peningkatan infrastruktur energi di Indonesia Bagian Timur.

Anggapan DPR penghematan dari pembatasan subsidi BBM tidak signifikan, Pertamina pun belum siap melaksanakan. Disepakati penundaan hingga akhir Maret 2011. Namun, sebelumnya pemerintah diminta untuk melakukan kajian serta sosialisasi yang memadai terhadap program tersebut.⁸⁵

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Tema pengawasan relevan digulirkan. Rapat kerja di komisi berjalan efektif. Rekomendasi penundaan pembatasan ditaati Pertamina.

e. Pengerukan dan Penjualan Pasir (Februari 2010)

Kunker Komisi VII ke Kepri bertemu wakil gubernur, meminta agar pemerintah daerah tegas menyikapi pencurian pasir laut dan diekspor ke Singapura. Komisi VII meminta pemerintah daerah bersama Polri dan TNI Angkatan Laut serta kementerian terkait, bertindak.⁸⁶ Namun, dalam diskusi ada perbedaan pendapat di antara anggota Komisi VII; melegalkan (jika ada manfaat dan sesuai amdal) atau melarang dengan keras dan menindak pelanggarnya. Jhonny Allen Marbun (F-PD) menyarankan jika memang dari segi amdalnya masih memungkinkan pasir tersebut dikeruk dan dijual, maka sebaiknya dilegalkan, supaya jelas ada kontribusinya bagi negara ataupun penghasilan asli daerah setempat. Jadi pemerintah provinsi perlu membuat dua alternatif, dilegalkan atau ditindak tegas. Sementara itu, Bobby Adhityo Rizaldi (F-PG) dengan tegas menyatakan ketidaksetujuannya untuk dilegalkan.

⁸⁵Liputan Pengawasan, “Pembatasan BBM Bersubsidi Ditunda Hingga Akhir Maret 2011”, dalam *Parlementaria*, Edisi 80 Th. XLI, 2010, hlm. 27-28.

⁸⁶Kunjungan Kerja Komisi VII ke Provinsi Kepulauan Riau, “Tindak Tegas Pencurian Pasir Laut”, dalam *Parlementaria*, Edisi 80 Th. XLI, 2010, hlm. 54.

Semestinya disatukan terlebih dahulu pandangan di internal komisi terkait isu yang diangkat bersama saat reses agar ada kesamaan pandangan dalam memberikan rekomendasi di lapangan. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Ketidaksamaan pandangan di antara anggota DPR dapat membingungkan pemerintah daerah untuk mengeksekusi rekomendasi pertemuan.

f. Ketersediaan Solar (Desember 2010)

Komisi VII DPR RI meminta PT Pertamina untuk memenuhi kebutuhan solar para nelayan untuk mendukung pembangunan perikanan dan kelautan yang ada di Jawa Tengah khususnya di Wedung, Demak. Kunjungan Kerja Komisi VII ke Unit Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk Nelayan (SPBN) Bonang dan Unit Solar Paket Dealer Nelayan (SPDN) Wedung.⁸⁷ Komisi VII DPR RI untuk meminta PT Pertamina menambahkan kouta solar bagi nelayan.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Komisi V semestinya mengambil peran yang lebih besar dalam kebijakan energi nasional. Sehingga tidak terlalu teknis meminta ketersediaan solar bagi nelayan di lapangan.

g. Panja Perkeretaapian (Oktober 2010)

Guna menanggapi berbagai musibah kecelakaan kereta api yang terjadi, khususnya kecelakaan antara Kereta Api Senja Utama Semarang dan Kereta Api Argo Bromo Anggrek di Stasiun Petarukan serta kecelakaan Kereta Api Gaya Baru Malam Selatan dan Kereta Api Bima di Stasiun Purwosari, Solo.

Panja Perkeretaapian menyusun rekomendasi langkah strategis bagi pemerintah sebagai regulator dan pihak operator yang saat ini ditangani oleh PT Kereta Api Indonesia dalam memperbaiki manajemen perkeretaapian di Indonesia.⁸⁸ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini netral. Meski memang sesuai dengan kebutuhan perkeretaapian

⁸⁷Kunjungan Komisi VII ke Provinsi Jawa Tengah, “Pertamina Diminta Penuhi Kebutuhan Solar Nelayan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 80 Th. XLI, 2010, hlm. 57-58.

⁸⁸“Mencari Solusi untuk Perbaikan Perkeretaapian Nasional”, dalam *Parlementaria*, Edisi 81 Th. XLII, 2011, hlm. 68-69.

nasional yang merupakan sarana transportasi andalan, namun belum dapat diukur hasil kerja pengawasan ini.

h. Kisruh PSSI (Agustus 2010)

Mencari solusi permasalahan persepakbolaan nasional. Kisruh PSSI telah memengaruhi kinerja lembaga PSSI juga prestasi sepak bola nasional.⁸⁹ Komisi X rapat dengar pendapat dengan Menegpora, PSSI dan Liga Primer Indonesia (LPI), sekaligus mediasi. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini netral. Respons DPR terhadap kisruh PSSI memengaruhi kinerja lembaga PSSI dan prestasi sepak bola nasional, namun ukuran efektivitas pengawasan dengan mediasi sukar untuk dinilai.

i. Jamsostek (September 2010)

Komisi IX menemukan Jamsostek lebih banyak fungsi bisnisnya daripada fungsi sosialnya. Mestinya fungsi sosial Jamsostek lebih besar porsinya dibandingkan dengan bisnisnya.⁹⁰ Komisi IX menganggap tidak ada ketegasan Jamsostek dan kinerjanya dianggap kurang maksimal, karena tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dibentuk Panja Jamsostek. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini netral. Belum ada hasil rekomendasi Panja Jamsostek yang signifikan memengaruhi performa Jamsostek.

j. Penanganan TKI di Arab Saudi (Desember 2010)

Penanganan TKI di Arab Saudi yang telah dibentuk oleh DPR. Keberhasilan tim khusus dalam mendesak pemerintah untuk segera melakukan pemulangan terhadap TKI/WNI *overstayers* dan melakukan moratorium beberapa waktu lalu menunjukkan bahwa tim ini mampu menjadi *push factor* untuk mempercepat kerja pemerintah dalam menangani masalah TKI.⁹¹

⁸⁹Liputan Pengawasan, “Menuju PSSI yang Profesional dan Independent”, dalam *Parlementaria*, Edisi 82 Th. XLII, 2011, hlm. 29

⁹⁰Panja Jamsostek Komisi IX DPR RI, “Panja Ingin Jamsostek Kembali pada Fungsi Sosialnya”, dalam *Parlementaria*, Edisi 83 Th. XLII, 2011, hlm. 30.

⁹¹“Kebijakan Penempatan TKI Pasca-Moratorium”, dalam *Parlementaria*, Edisi 85 Th. XLII, 2011, hlm. 19.

Dibentuk Tim Khusus DPR terhadap penanganan TKI di Arab Saudi. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Bahkan timsus dengan prestasinya, perlu penambahan ruang lingkup kerja tim khusus yang tidak hanya meliputi Negara Arab Saudi, tetapi juga wilayah negara-negara Timur Tengah lainnya.

k. Pemberantasan Mafia Hukum dan Mafia Pajak (PMHP) (Januari 2011)

Kasus mantan pegawai Ditjen Pajak Gayus Tambunan yang memiliki rekening gendut 25 miliar rupiah dan kelihaiannya ‘menyelinap’ dari kungkungan jeruji besi bahkan di markas Brimob. Pembentukan Panja PMHP. Keinginan anggota panja untuk meningkatkan statusnya menjadi panitia angket.⁹² Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Angket ditolak, pelaksanaan pengawasan mengalami hambatan karena ketidakseriusan anggota panja, dan minim dukungan pemerintah.

l. Pencurian Pulsa (November 2011)

Saling lempar tanggung jawab antara para pihak dalam masalah maraknya pencurian pulsa pelanggan. Pemanggilan pihak-pihak mulai dari korban, pakar, pemerintah, penyidik, *content provider*, dan operator. DPR mendorong pemerintah untuk membuat regulasi yang kukuh agar kondisi serupa tidak terulang, juga mendorong aparat hukum (kepolisian) untuk segera melakukan penyidikan agar pelaku dapat diberi hukuman.

Pembentukan Panja Pencurian Pulsa yang bertujuan untuk mengungkap siapa yang paling bertanggung jawab terhadap pencurian pulsa. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Panja ini relevan dengan kebutuhan masyarakat yang resah dengan maraknya pencurian pulsa. Respons DPR juga baik dengan memberi akses pengaduan masyarakat.⁹³

⁹²Pada Februari 2012 usulan menaikkan status panja menjadi Pansus Angket ditolak Paripurna DPR.

⁹³Disebutkan, pengaduan dapat disampaikan melalui email panjapulsa@dpr.go.id, atau telepon ke (021)5715520, serta *fax* ke (021)5715523. Rincinya sarana pengaduan masyarakat ini memungkinkan DPR untuk menentukan langkah pengawasan apa yang paling dibutuhkan. Dengan menghimpun informasi dari

m. Program INAFIS Polri (April 2012)

Program kartu INAFIS (*Indonesia Automatic Fingerprints Identification System*) yang digulirkan Polri dengan menarik bayaran dari masyarakat sebesar Rp35.000,00. Segala pungutan dari masyarakat semestinya terlebih dahulu disetujui oleh DPR. Komisi III DPR mengkritik program INAFIS karena produk identitas diri masyarakat sudah seharusnya ditanggung negara. Jadi masyarakat tidak perlu membayar.⁹⁴ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Program INAFIS ditunda pelaksanaannya oleh kapolri.

n. Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)

Agar pelaksanaan Jamkesmas lebih baik, DPR ikut melakukan pengawasan dan sosialisasi. Komisi IX membentuk Panja Jamkesmas dengan tujuan mendapatkan gambaran secara komprehensif tentang mekanisme, data kepesertaan serta laporan penggunaan anggaran penyelenggaraan program Jamkesmas.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Belum berdaya dengan data yang dimiliki sendiri sehingga Panja Jamkesmas hanya dapat mencocokkan data yang diberikan oleh Kementerian Kesehatan.⁹⁵

o. Pangan dan Produk Hortikultura (Maret 2013)

Keinginan DPR mempercepat swasembada pangan dan hortikultura di Indonesia. Juga agar kebijakan importasi jangan sampai merugikan petani, jadi pengendalian harga dipastikan agar sejalan dengan upaya peningkatan kesejahteraan petani.

Panja Pengawasan Impor Pangan dan Produk Hortikultura. Target perumusan tata niaga yang bisa membawa manfaat dan keuntungan, tidak merugikan negara, pedagang, masyarakat konsumen. Tatanan

masyarakat, DPR dapat bertindak sesuai dengan kebutuhan, sehingga kinerja pengawasan dapat lebih proporsional. Lihat: "Panja Pencurian Pulsa Ingin Pelaku Dihukum", dalam *Parlementaria*, Edisi 89 Th. XLII, 2011, hlm. 39.

⁹⁴"Kartu Inafis Menuai Kontroversi", dalam *Parlementaria*, Edisi 92 Th. XLII, 2012, hlm. 36.

⁹⁵"Implementasi Jamkesmas Perlu Diperbaiki", dalam *Parlementaria*, Edisi 96 Th. XLII, 2012, hlm. 29.

niaga saat itu sering kali berubah kebijakannya sehingga memengaruhi proses mekanisme pasar terutama adalah soal stok dan harga.⁹⁶

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Target besar, tanpa hasil signifikan. Hingga dibubarkan, tatanan niaga yang dimaksudkan sebagai hasil panja, tidak jelas rumusannya.

p. Dana Otonomi Khusus Aceh dan Papua (Desember 2013)

Pemberian Dana Otonomi Khusus Aceh dan Papua, juga Papua Barat sesuai amanat undang-undang. Pelaksanaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Pelaksanaan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. DPR membentuk Tim Pemantau Dana Otonomi Khusus Aceh dan Papua. Tim pemantau menilai tidak baiknya penyerapan dana sehingga pembangunan ekonomi tidak tercapai.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Meski ada data temuan, namun pada akhirnya tim ini tetap harus bergantung pada audit BPK. Jadi hanya *double check* saja.⁹⁷

q. Perguruan Tinggi Agama Islam (Februari 2014)

Kunjungan kerja pelaksanaan program mitra kerja Komisi VIII di Kantor Wilayah Kementerian Agama Kalimantan Selatan. Komisi VIII telah membentuk Panja Perguruan Tinggi Agama Islam (PTAI) yang kemudian menemukan kecenderungan rendahnya kualitas pendidikan di PTAI dan adanya disparitas anggaran, antara anggaran perguruan tinggi yang berada di bawah naungan Kemenag yang tertinggal jauh dengan anggaran perguruan tinggi di bawah Kemendikbud.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Kunker ini kurang relevan dilakukan. Temuan berupa kecenderungan rendahnya kualitas pendidikan di PTAI dan adanya disparitas anggaran semestinya telah

⁹⁶Viva Yoga (Anggota Komisi IV DPR dari Fraksi PAN), “Kartel Menghadang, DPR Meradang” dalam *Parlementaria*, Edisi 100 Th. XLIII, 2013, hlm. 15.

⁹⁷Jika pada akhirnya DPR dengan ketidakmampuan sumber dayanya harus menyerahkan pada BPK dalam hal audit investigasi, maka semestinya dicukupkan oleh BPK saja. Sehingga tidak perlu komisi terkait membentuk tim khusus, karena hasil audit BPK telah menjadi kewajiban konstitusional untuk diserahkan kepada DPR. Justru setelah melihat masalah dalam hasil audit BPK barulah DPR bersikap untuk mengawasi lebih mendalam.

dapat ditelusuri dari Jakarta, tidak harus kunker. Bukankah Komisi DPR ikut membahas bersama mitra kerjanya di Kemenag dan Kemendikbud besaran anggaran yang dialokasikan kepada keduanya.

Tabel 5.7 Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2009 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2009	November 2009	Kuat	Rekomendasi untuk memperbaiki DPT Pilpres dilaksanakan pemerintah dan KPU.
2.	Penetapan Harga Jual Saham Perdana PT Krakatau Steel	November 2009	Lemah	Tumpang-tindih. Pengawasan ganda dari Komisi XI dan Komisi VI, sama-sama membuat panja. Ancaman tidak sehat, semestinya taati mekanisme formal saja.
3.	<i>Bail Out</i> Bank Century	Desember 2009	Kuat	Pengawasan dinilai kuat karena intensitas proses penelusurannya di DPR. Hanya saja dalam konteks pelaksanaan rekomendasi hasil pengawasan hingga selesainya masa jabatan DPR 2009-2014 belum selesai.
4.	Pembatasan BBM Bersubsidi	November 2010	Kuat	Relevan digulirkan. Rapat kerja di komisi berjalan efektif. Rekomendasi penundaan pembatasan ditaati Pertamina.
5.	Pengerukan dan Penjualan Pasir	Februari 2010	Lemah	Ketidaksamaan pandangan di antara anggota DPR dapat membingungkan pemerintah daerah untuk mengeksekusi rekomendasi pertemuan.
6.	Ketersediaan Solar	Desember 2010	Lemah	Komisi V semestinya mengambil peran yang lebih besar dalam kebijakan energi nasional.

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
7.	Panja Perkeretaapian	Oktober 2010	Netral	Meski memang sesuai dengan kebutuhan perkeretaapian nasional yang merupakan sarana transportasi andalan, namun belum dapat diukur hasil kerja pengawasan ini.
8.	Kisruh PSSI	Agustus 2010	Netral	Respons DPR terhadap kisruh PSSI memengaruhi kinerja lembaga PSSI dan prestasi sepak bola nasional.
9.	Jamsostek	September 2010	Netral	Belum ada hasil rekomendasi.
10.	Penanganan TKI di Arab Saudi	Desember 2010	Kuat	Bahkan timsus dengan prestasinya, perlu penambahan ruang lingkup kerja tim khusus yang tidak hanya meliputi Negara Arab Saudi, tetapi juga wilayah negara-negara Timur Tengah lainnya.
11.	Pemberantasan Mafia Hukum dan Mafia Pajak	Januari 2011	Lemah	Angket PMHP ditolak. Pelaksanaan pengawasan mengalami hambatan karena ketidakseriusan anggota panja, dan minim dukungan pemerintah.
12.	Pencurian Pulsa	November 2011	Kuat	Panja ini relevan dengan kebutuhan masyarakat yang resah dengan maraknya pencurian pulsa. Respons DPR juga baik dengan memberi akses pengaduan masyarakat melalui berbagai sarana.
13.	Program INAFIS Polri	April 2012	Kuat	Program INAFIS ditunda pelaksanaannya oleh kapolri.

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
14.	Jaminan Kesehatan Masyarakat	Juli 2012	Lemah	Belum berdaya dengan data yang dimiliki sendiri. Sehingga Panja Jamkesmas hanya dapat mencocokkan data yang diberikan oleh Kementerian Kesehatan.
15.	Impor Pangan dan Produk Hortikultura	Maret 2013	Lemah	Target besar, tanpa hasil signifikan. Hingga dibubarkan, tatanan niaga yang dimaksudkan sebagai hasil panja, tidak jelas rumusnya.
16.	Dana Otonomi Khusus Aceh dan Papua	Desember 2013	Lemah	Meski ada data temuan, namun pada akhirnya tim ini tetap harus bergantung pada audit BPK. Jadi hanya <i>double check</i> saja.
17.	Perguruan Tinggi Agama Islam	Februari 2014	Lemah	Kunker ini kurang relevan dilakukan. Temuan berupa kecenderungan rendahnya kualitas pendidikan di PTAI dan adanya disparitas anggaran, sangat sederhana.

Secara keseluruhan, di awal masa kerja DPR 2009-2014, sama dominannya dengan DPR periode sebelumnya dalam aspek pengawasan. Pada 2010, target Prolegnas sebanyak 70 RUU tidak terpenuhi, bahkan separuhnya pun tidak tercapai. Berbanding terbalik dengan fungsi DPR lainnya seperti pengawasan, selama kurun waktu 2010, DPR sudah membentuk 32 panja untuk melakukan fungsinya.

Ida Fauziah (Wakil Ketua Badan Legislasi (Baleg)) menyatakan, memang sebagian besar anggota DPR lebih berorientasi pada bidang pengawasan, karena bidang pengawasan tidak membutuhkan keahlian yang khusus, sebaliknya dengan bidang legislasi selain butuh keahlian juga membutuhkan waktu yang cukup.⁹⁸

⁹⁸Ida Fauziah (Wakil Ketua Baleg), Diwawancara Terkait “Kinerja Baleg DPR yang Rendah dalam Menjejar Rarget Prolegnas 2010”, dalam *Parlementaria*, Edisi 81 Th. XLII, 2011, hlm. 19.

Sepanjang tahun 2013 pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dilakukan dengan cukup intens. Adanya pembentukan tim pengawas yang cukup menonjol di antaranya Tim Pengawas (Timwas) Kasus Bank Century, Tim Pemantau Pelaksanaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Tim Pemantau Pelaksanaan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Timwas lainnya adalah Timwas Penyelesaian Sengketa Pertanahan dan Konflik Agraria. Masih dalam rangka tugas pengawasan, komisi-komisi DPR juga membentuk panja. Tidak kurang 46 panja dibentuk DPR untuk lebih mengoptimalkan tugas pengawasan sebab berkaitan dengan komisi yang mempunyai pasangan kerja dengan kementerian atau lembaga, dengan cepat dikoordinasikan dengan kementerian yang menjadi pasangan kerjanya.⁹⁹

Menurut Poltak Partogi Nainggolan, dalam menjalankan fungsi pengawasan (khususnya sampai tahun 2013), DPR sangat agresif, tetapi ironisnya juga, tetap tidak berdaya, selain karena terbebani dan disandera masalah korupsi di tubuh para anggotanya, misalnya dalam menekan pemerintah SBY untuk menuntaskan kasus Century setelah 5 tahun dibahas di parlemen.¹⁰⁰ Menurut Nainggolan, wajar saja, masyarakat belum dapat dipulihkan kepercayaannya dan khawatir jika dalam perjalanan kemudian, terjadi barter antarfraksi di DPR dan partai, dengan pemerintah yang sedang ditekan, sehingga akan melemahkan penegakan hukum di masa depan.¹⁰¹ Ada beberapa hal yang menjadi usulan dan sekaligus sorotan pada periode pengawasan DPR 2009-2014, yaitu sebagai berikut.

a. Anggota DPR Cukup Dibagi dalam Tiga Komisi

Jika DPR ingin berkualitas dan mempunyai produktivitas tinggi, menurut Ignatius Mulyono, anggota DPR harus dibagi ke dalam tiga komisi saja, sesuai dengan fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹⁰² Lebih lanjut Mulyono

⁹⁹"Kaleidoskop DPR", dalam *Parlementaria*, Edisi 108 Th. XLIII, 2013, hlm. 11-12.

¹⁰⁰Poltak Partogi Nainggolan, "Mengkaji Kinerja Parlemen Tahun 2013", dalam *Parlementaria*, Edisi 108 Th. XLIII, 2013, hlm. 37-38.

¹⁰¹*Ibid.*

¹⁰²Wawancara *Parlementaria* dengan Ignatius Mulyono (Ketua Badan Legislasi DPR Periode 2009-2014), dalam *Ibid.*, hlm. 40-41.

menyatakan, karena yang memiliki fungsi adalah DPR, bukan anggotanya maka 560 orang ini dibagi tiga:¹⁰³ *pertama*, anggota DPR di bidang pengawasan dia akan berada di Komisi Pengawasan yang didukung oleh 30 orang anggota DPR. Komisi DPR terdiri dari 11 dikalikan 30 anggota maka keseluruhannya berjumlah 330 anggota. *Kedua*, Komisi Anggaran didukung oleh 80 orang anggota. Dan, *ketiga*, Komisi Legislasi didukung 150 orang. Dalam pembagian seperti di atas, dalam waktu yang serentak bisa membahas 5 UU (60 UU satu tahun). Saat ini, pada dasarnya seluruh anggota sudah terbagi dalam komisi, bahkan ada yang merangkap di Badan Anggaran (Banggar), Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Badan Musyawarah (Bamus), Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP) dan sebagainya. Rangkapan itu saja, kata Mulyono, hanya 348 anggota DPR. Jadi masih ada 212 anggota DPR yang hanya duduk di komisi. Pimpinan DPR pun nanti dibagi menjadi Pimpinan DPR Bidang Pengawasan, Pimpinan DPR Bidang Legislasi, dan Pimpinan DPR Bidang Anggaran.¹⁰⁴

Mulyono juga menyatakan bahwa anggota DPR yang ditugaskan di pengawasan akan melakukan pengawasan saja, demikian pula fungsi lain yang jika dilakukan dengan baik, citra DPR akan semakin baik karena kinerja DPR juga semakin baik dan bagus, sebab kemampuan dari anggota DPR betul-betul bisa optimal karena hanya menangani salah satu bidang.¹⁰⁵

Senada dengan usul Mulyono, Ferry Mursidan Baldan (Wakil Ketua Baleg DPR 2004-2009) mengusulkan penataan AKD bagi penguatan fungsi DPR.¹⁰⁶ Menurut Ferry, jika ditelaah dari segi fungsi pokok DPR, fungsi pengawasan oleh 11 komisi, fungsi *budgeting* oleh Banggar, dan fungsi legislasi oleh Badan Legislasi. Sementara, badan-badan lain adalah AKD yang tidak berkaitan langsung dengan fungsi pokok DPR. Jadi untuk mengoptimalisasi

¹⁰³*Ibid.*

¹⁰⁴"Dewan Harus Didukung Tiga Badan Perancang UU", dalam *Parlementaria*, Edisi 99 Th. XLIII, 2013, hlm. 23.

¹⁰⁵Wawancara *Parlementaria* dengan Ignatius Mulyono, *Loc. Cit.*

¹⁰⁶"Memperkuat Posisi Baleg dengan Cara Re-Disain", dalam *Parlementaria*, Edisi 91 Th. XLII, 2012, hlm. 17.

pelaksanaan fungsi DPR, perlu dipahami bahwa komisi, Banggar, dan Badan Legislasi kedudukannya setara. Sehingga anggota terbagi dalam 3 (tiga) fungsi pokok secara permanen.¹⁰⁷ Sehingga dikarenakan ketiga bagian DPR tersebut sama vitalnya, maka tidak boleh dirangkap keanggotaannya. Jadi dalam konteks pengawasan, agar dapat optimal mengawasi, anggota DPR yang sudah menjabat anggota komisi tidak lagi menjadi bagian dari Banggar dan/atau Badan Legislasi. Begitu pun sebaliknya.

Otokritik pengelompokan kerja anggota DPR juga disoroti oleh M. Prakosa (Ketua BK DPR 2009-2014) yang menyebut tidak tepatnya anggota DPR menjadi anggota BURT. Menurutnya BURT berada di luar tiga fungsi DPR yang mengawasi, mengatur anggaran, dan membuat undang-undang.¹⁰⁸

b. Penyederhanaan Jumlah Parpol di DPR

Penyederhanaan jumlah partai di DPR juga mengemuka dari anggota DPR, misalnya Ruhut Sitompul (F-PD) yang mengusulkan *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 5%, sehingga partai di DPR menjadi lima atau tiga saja. Ruhut menyampaikan hal ini menyikapi penilaian kerja Panja Mafia Pajak dan Mafia Hukum yang disebut tidak efektif karena beragamnya warna partai di DPR meski telah ada Setgab.¹⁰⁹ Usul yang sama untuk penyederhanaan parpol juga dinyatakan Priyo Budi Santoso (Wakil Ketua DPR 2009-2014)¹¹⁰ saat mengevaluasi kinerja DPR yang dianggap kurang optimal. Menurut Priyo, secara kelembagaan, DPR membutuhkan konsolidasi yang cepat dan kuat. Namun, dengan adanya fraksi-fraksi politik yang banyak dan sangat beragam, gerak DPR terbatas dengan politik transaksional, bukan berbasis nilai/ideologi. Maka penyederhanaan parpol sangat perlu dilakukan.

c. Porsi Pengawasan pun Terpaksa Dikurangi

Pimpinan DPR bersama Baleg dan Bamus mencanangkan tahun 2012 sebagai tahun legislasi. Masa Persidangan 2011-

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸"M. Prakosa Berjuang Bangkitkan Citra DPR", dalam *Ibid.*, hlm. 47.

¹⁰⁹Lihat: *Parlementaria*, Edisi 86 Th. XLII, 2011, hlm. 30-31.

¹¹⁰"Peran Parlemen Menjadi Salah Satu Ujung Tombak", dalam *Ibid.*, hlm. 9-10.

2012, kegiatan DPR dibagi dalam 2 (dua) kelompok: *pertama*, kegiatan legislasi sebanyak 60%; dan *kedua*, kegiatan anggaran dan pengawasan sebesar 40%. Dua kelompok kegiatan tersebut dilakukan secara bergantian per minggu termasuk untuk alokasi bagi rapat paripurna, rapat fraksi, rapat badan-badan, dan rapat tim. Alokasi kegiatan tersebut juga disesuaikan untuk persidangan membahas anggaran.¹¹¹ Salah satu alasan fokus kegiatan pada fungsi legislasi ini menurut Ida Fauziah¹¹² karena DPR sudah banyak tersita fungsi pengawasan seperti pengawasan Bank Century. Lebih lanjut, Fauziah mencontohkan bagaimana dia sebagai anggota Baleg yang harus “lari sana lari sini” untuk mengejar rapat Komisi II karena bersamaan dengan Baleg yang sedang ada rapat. Jadi menurut Fauziah, rangkap tugas seorang anggota DPR dalam komisi-komisi untuk melakukan pengawasan sangat memengaruhi kinerja legislasi Baleg DPR.¹¹³

Pembagian kegiatan dalam persentase yang timpang dalam masa persidangan ini menandakan bahwa DPR belum mampu mengalokasikan sumber daya manusia anggota DPR untuk melakukan kegiatan yang melingkupi seluruh fungsi yang melekat pada lembaga negara ini. Jadi semestinya ketiga fungsi DPR dilaksanakan dalam porsi yang sama masing-masing 100%. Jika tidak, maka dapat dinyatakan DPR tidak berfungsi dengan efektif.

Pembagian prioritas alokasi waktu sebagaimana yang dilakukan pada Masa Persidangan 2011-2012 ini menandakan bahwa wacana pembagian DPR dalam tiga komisi menjadi relevan. Pembagian ini memungkinkan keseimbangan kegiatan dari tiga komisi. Daripada kegiatan untuk fungsi pengawasan diberi alokasi 20% (setelah dibagi dua dengan fungsi anggaran), lebih baik pengawasan diselenggarakan terfokus sendiri dengan sumber daya manusia sendiri. Jadi anggota DPR yang ditempatkan untuk melakukan

¹¹¹“Prolegnas 2012 Optimis dengan Beban Berat”, dalam *Parlementaria*, Edisi 89 Th. XLII, 2011, hlm. 9.

¹¹²Ida Fauziah (Wakil Ketua Baleg DPR dan Ketua Panja Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2012), “Optimis dengan Berbagai Catatan dan Evaluasi”, dalam *Ibid.*, hlm. 17.

¹¹³*Ibid.*

pengawasan secara mandiri memiliki kegiatannya sendiri, terpisah dari kegiatan legislasi dan anggaran.

Kondisi 100% kesiapan pengawasan ini diperlukan karena kemunculan isu di ranah kebijakan pemerintah bisa datang kapan saja. Rakyat membutuhkan kinerja DPR yang selalu siap memberi respons terhadap kebijakan pemerintah yang mungkin dirasakan tidak tepat, tidak pro-rakyat, atau alasan lainnya yang dianggap rakyat perlu diberikan tanggapan responsif dari DPR sebagai pengawas kebijakan pemerintah.

d. **Kewenangan Komisi Dilangkahi**

Meski langkah pemerintah yang menetapkan kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL) sebesar 10% mulai April 2012 telah disahkan di Paripurna DPR, namun Komisi VII tidak pernah diajak mem-bahasnya. Achmad Fariel (Wakil Ketua Komisi VII DPR 2009-2014) menyatakan bahwa keluarnya kebijakan tersebut hanya berdasarkan kesepakatan atau kesepakatan dengan Banggar DPR.¹¹⁴ Fariel juga menegaskan seharusnya pemerintah sebelum menaikkan TDL lapor dulu dengan DPR (Komisi VII), jika tidak, maka Komisi VII DPR tidak bertanggung jawab.¹¹⁵

Dalam kasus ini, Komisi VII sebagai komisi yang membidangi energi tidak dilibatkan dalam pembentukan kebijakan, sehingga merasa dilangkahi. Efeknya dalam pengawasan cenderung tidak akan dihiraukan jika ada protes dan ketidaksetujuan dari masyarakat. Kondisi semacam ini tidak boleh terjadi dalam hubungan pengawasan DPR-pemerintah, terlebih kebijakan yang dibuat pemerintah terkait TDL menyangkut hajat hidup rakyat luas.

e. **Adanya PDIP sebagai “Oposisi”**

F-PDIP cukup aktif memberikan pandangan berbeda atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, sehingga pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya dengan

¹¹⁴“Kenaikan TDL Harus Disosialisasikan kepada Masyarakat”, dalam *Parlementaria*, Edisi 90 Th. XLII, 2012, hlm. 26.

¹¹⁵*Ibid.*

rekomendasi F-PDIP. Misalnya terhadap kebijakan pemerintah mengenai subsidi sektor kelistrikan dengan penyesuaian tarif tenaga listrik. F-PDIP belum dapat menerima usulan yang disampaikan pemerintah, sehingga memberi catatan yaitu: *pertama*, meminta segera menunda kenaikan tarif tenaga listrik. *Kedua*, adalah menindaklanjuti rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Nomor 30/AuditamaVII/PDTT/09/2011 atas pemeriksaan dengan tujuan tertentu sektor hulu listrik pada PT PLN Persero, Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Kementerian ESDM.

Ketiga, mengusulkan judulnya adalah kenaikan tarif tenaga listrik bukan penyesuaian sejalan dengan nota keuangan APBN. *Keempat*, yaitu definisi subsidi disesuaikan Peraturan No. 162/PMK.02/2007 tertanggal 17 Desember 2007. *Kelima*, materi yang disampaikan F-PDIP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam keputusan atau kesimpulan raker Komisi VII dan diikutsertakan dalam pembahasan RUU APBN TA 2013. Catatan F-PDIP ini sempat menjadi perdebatan hingga akhirnya disetujui dalam lampiran kesimpulan. Catatan tersebut akan menjadi perhatian, juga dari Banggar DPR RI ketika melakukan pembahasan.¹¹⁶

f. **Munculnya Dorongan Pengawasan Perorangan Anggota DPR dengan Lebih Intensif**

Wujud dorongan pengawasan perorangan anggota DPR setidaknya dalam dua kasus, yaitu kasus penyadapan dan kasus kecelakaan kereta api. *Pertama*, pada kasus penyadapan yang dilakukan oleh Negara Amerika dan Australia, DPR sangat prihatin. Menurut Daeng Sere (anggota Komisi I yang membidangi Pertahanan, Luar Negeri dan Komunikasi), penyadapan yang dilakukan kedua negara melalui kedutaan besarnya di Jakarta, merupakan persoalan serius dalam hubungan antarnegara. Daeng Sere menyatakan DPR mendukung langkah Menteri Luar Negeri RI memanggil Kuasa Usaha *Ad Interim* Kedutaan Besar Amerika dan Duta Besar Australia sekaligus meminta penjelasan mengenai isu penyadapan ini.

¹¹⁶“Kenaikan Tarif Listrik Disetujui PDIP Tolak dengan Catatan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 96 Th. XLII, 2012, hlm. 30.

Pemerintah Indonesia melakukan penarikan Duta Besar RI di Canberra dan penghentian tiga kerja sama dengan Australia sebagai bentuk protes. Namun, Daeng Sere mendorong presiden mengambil suatu langkah diplomatik yang lebih keras untuk mengatasi masalah penyadapan. Bukan hanya memanggil pulang Dubes kita di Australia. Mestinya pemerintah, usir Dubes Australia pulang ke negaranya.¹¹⁷

Kedua, pada kasus kecelakaan kereta api. Pasca Kecelakaan Kereta Rel Listrik dengan Truk BBM di Bintaro (9 Desember 2013), Komisi V mendesak pemerintah meningkatkan kewaspadaannya dalam mengatasi bencana di sektor transportasi sehingga tidak terjadi lagi kecelakaan yang menimpa korban jiwa. Menurut Michael Watimena (Wakil Ketua Komisi V) pemerintah harus segera mengantisipasi kemungkinan penyebab terjadinya kecelakaan. Pernyataan ini dikuatkan pula oleh Pramono Anung (Wakil Ketua DPR) yang menilai adanya kebijakan perkeretaapian yang salah. Karena itu, DPR meminta Menteri Perhubungan, Menteri BUMN, dan PT KAI segera melakukan investigasi bersama untuk mengungkapkan penyebab kecelakaan yang sesungguhnya.¹¹⁸

g. **Kehilangan Pendorong Pengawasan**

Sistem pemerintahan pasca Perubahan UUD 1945 tidak mengatur lagi GBHN yang menjadi pedoman dasar untuk program pembangunan selama 5 tahun sebagaimana sistem pemerintahan sebelum terjadi perubahan konstitusi. Kedudukan GBHN diganti dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang diajukan pemerintah. Kedudukan hukum keduanya beda. GBHN diatur di dalam UUD dan ditetapkan sebagai pedoman dalam pembangunan bangsa dan negara yang harus dilaksanakan oleh presiden. Sementara, RPJPN merupakan program pembangunan jangka panjang usulan pemerintah yang ditetapkan melalui UU No. 25/2004. RPJP ini akan dibuat turunannya per lima tahun

¹¹⁷"Penyadapan Australia Langgar Kedaulatan NKRI", dalam *Parlementaria*, Edisi 108 Th. XLIII, 2013, hlm. 37-38.

¹¹⁸"Pemerintah dan Pemda Diminta Sinergi Bangun Pengaman Perlintasan", dalam *Parlementaria*, Edisi 109 Th. XLIV, 2014, hlm. 32.

dengan istilah RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Lima tahun diambil dari masa kerja seorang Presiden RI. Dengan demikian, arah pembangunan dalam sistem pemerintahan pasca Perubahan UUD 1945 ini lebih cenderung bergantung pada selera penguasa. Sistem ini dapat menyebabkan disorientasi arah pembangunan, apabila DPR lemah dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.¹¹⁹

h. **Isu Pengawasan yang Terbesar, Belum Selesai**

Tim Pengawas Kasus Pemberian Dana Talangan Bank Century atau yang disebut Tim Pengawas Century DPR belum selesai bekerja meski telah menghabiskan masa 5 tahun. Sejumlah rekomendasi disampaikan DPR di antaranya masih perlu meneruskan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi DPR RI terhadap penyelesaian kasus Bank Century yang mencakup pengawasan terhadap penegakan hukum oleh KPK, Polri, kejaksaan, dan pengadilan, *asset recovery* oleh pemerintah, pengembalian dana nasabah PT Antaboga, dan kebijakan legislasi. DPR berharap sebelum Tim Pengawas Century mengakhiri tugasnya, pemerintah dan DPR RI harus merumuskan skema pembayaran ganti rugi dana nasabah PT Antaboga. Terhadap masalah hukum, utamanya yaitu korupsi yang ditangani oleh KPK, DPR menekankan lembaga itu tidak bertele-tele dalam menangani kasus skandal Bank Century.

Indra (anggota Timwas Century) mengakui kasus Bank Century belum selesai hingga akhir masa tugas DPR 2009-2014 tanggal 30 September, tetapi dalam perspektif hasil, sudah beberapa orang menjadi tersangka, dan itu bukan sekadar berdiri sendiri karena KPK.¹²⁰ Sepanjang 2009-2014, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui panja:

¹¹⁹Karyono Wibowo, "Wajah Demokrasi Pasca-Amandemen UUD 1945", dalam *Parlementaria*, Edisi 110 Th. XLIV, 2014, hlm. 30.

¹²⁰"Pengawasan DPR Berkontribusi Besar Kawal Pembangunan", dalam *Parlementaria*, Edisi 116 Th. XLIV, 2014, hlm. 12.

Tabel 5.8 Panja Bentuk Komisi-komisi DPR 2009-2014

No.	Nama Panja	AKD
1.	Panja tentang Digitalisasi	Komisi I
2.	Panja Aset Tanah dan Rumah Dinas di Lingkungan TNI/Kemhan	
3.	Panja Pusat Layanan Internet Kecamatan dan <i>Mobile</i> Pusat Layanan Internet Kecamatan (PLIK/MPLIK)	
4.	Panja BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia)	
5.	Panja Papua dan Papua Barat	
6.	Panja tentang Pertanahan	Komisi II
7.	Panja <i>Monitoring</i> Pengelolaan Aset Negara	
8.	Panja tentang Tenaga Honorer	
	Panja Pemberantasan Mafia Hukum	Komisi III
10.	Panja Putusan MA yang Bermasalah	
11.	Panja Pengelolaan Kawasan Hutan	Komisi IV
12.	Panja Rencana Revisi Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jambi	
13.	Panja Rencana Revisi Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Bangka Belitung	
14.	Panja Rencana Revisi Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Sulawesi Barat	
15.	Panja Impor Pangan dan Produk Hortikultura	
16.	Panja Swasembada Gula	
17.	Panja Pupuk Bersubsidi	
18.	Panja Penanggulangan Banjir	Komisi V
19.	Panja Komoditas Sawit dan Karet	Komisi VI
20.	Panja Mineral dan Batu Bara	Komisi VII
21.	Panja Kebijakan Energi Nasional	
22.	Panja Kawasan Danau	
23.	Panja Sektor Hulu Listrik	
24.	Panja Perguruan Tinggi Agama Islam	Komisi VIII
25.	Panja Pengadaan Sarana dan Prasarana Pembuatan Vaksin Flu Burung untuk Manusia	Komisi IX
26.	Panja Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)	
27.	Panja Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)	
28.	Panja Program <i>Internship</i> Dokter Indonesia	
29.	Panja Konsorsium Asuransi Tenaga Kerja	

No.	Nama Panja	AKD
30.	Panja Pekan Olahraga Nasional (PON) XVIII di Riau Tahun 2012	Komisi X
31.	Panja P3SON (Pusat Pendidikan Latihan dan Sekolah Olahraga Nasional) Hambalang, Bogor	
32.	Panja Evaluasi RSBI	
33.	Panja Kurikulum	
34.	Panja Indikator Kesejahteraan 2013	Komisi XI
35.	Panja Investasi Pemerintah pada PT Inalum	
36.	Panja Kinerja Keuangan BUMN 2013	
37.	Panja Tarif, Bea dan Cukai 2013	
38.	Panja Tindak Lanjut Pemeriksaan BPK Bank Indonesia 2013	
39.	Panja Transfer Daerah 2013	
40.	Panja Suku Bunga 2013	

Evaluasi secara menyeluruh di bidang pengawasan, Sohibul Iman (Wakil Ketua DPR) menilai kinerja DPR 2009-2014 dalam konteks pengawasan relatif berjalan cukup baik, namun harus lebih tanggap ketika ada hal yang tidak baik di pemerintahan.¹²¹

Penilaian lain dikemukakan Wakil Ketua Komisi XI DPR Harry Azhar Azis dengan menyatakan bahwa pengawasan di DPR itu cenderung sporadis dan tidak terfokus kepada hasil dari *outcomes* APBN.¹²² Untuk itu, menurut Ronald Rofiandri (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia), DPR harus dibekali petunjuk yang rinci tentang objek fungsi pengawasan, agar tidak keliru dan asal ramai. Selain itu, keberadaan BAKN perlu diperkuat, begitu pula kerja sama dengan BPK.¹²³ Selain itu juga mengemuka dorongan Reformasi birokrasi di Kesetjenan DPR RI yang telah bergulir sejak tahun 2005. Langkah-langkah penguatan kelembagaan di antaranya restrukturisasi organisasi. Kesetjenan

¹²¹“Dinamika DPR Periode 2009-2014”, dalam *Ibid.*, hlm. 9.

¹²²“APBN Harus Miliki Ideologi Kerakyatan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 91 Th. XLII, 2012, hlm. 36.

¹²³“Upaya Wujudkan Parlemen Akuntabel dan Representatif”, dalam *Parlementaria*, Edisi 114 Th. XLIV, 2014, hlm. 21-22.

yang tadinya sangat umum mulai bergeser lebih fokus pada 3 fungsi DPR yaitu pengawasan, legislasi dan anggaran.¹²⁴

Menutup evaluasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR 2009-2014, dikutip kajian *Center for Election and Political Party Universitas Indonesia* (CEPP UI) “Mengukur Kinerja DPR RI Periode 2009-2014”.¹²⁵ Kajian tersebut menyebutkan bahwa jika dilihat secara kuantitatif fungsi pengawasan DPR 2009-2014 sudah baik, diukur dengan intensitas pelaksanaannya. Namun, jika diukur secara kualitatif dalam rangka mewujudkan visi DPR 2009-2014 yaitu: “Terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang kredibel dalam mengemban tanggung jawab mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur” maka dapat disimpulkan kinerja DPR belum baik. Terutama jika secara detail dijabarkan sejauh mana rekomendasi-rekomendasi pengawasan dijalankan pemerintah, masih dipertanyakan.

Dicontohkan misalnya, rekomendasi dan simpulan Tim Pemantau Pelaksanaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Tim Pemantau Pelaksanaan UU No. 21/2011 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Salah satu rekomendasi Tim Aceh adalah mendorong pemerintah untuk segera menyelesaikan perpres mengenai penyerahan Kantor BPN menjadi perangkat daerah Aceh, namun sampai berakhirnya jabatan DPR (2014) perpres yang dimaksud belum dikeluarkan oleh pemerintah.¹²⁶ Sedangkan Tim Papua mendorong dilaksanakan Inpres No. 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat, namun perlu diakui dampak dari pelaksanaan *on top mechanism* mengenai alokasi dana otonomi khusus dan dana otonomi khusus infrastruktur belum optimal dalam

¹²⁴Nining Indra Saleh (Sekretaris Jenderal DPR), “Tidak Perlulah Bertengkar, Ini Prestasi Kami”, dalam *Parlementaria*, Edisi 93 Th. XLII, 2012, hlm. 21.

¹²⁵Tim Peneliti CEPP UI, “Mengukur Kinerja DPR RI Periode 2009-2014”, dalam *Parlementaria*, Edisi 120 Th. XLIV, 2014, hlm. 31-36.

¹²⁶Baru kemudian pada 12 Februari 2015 dikeluarkan Perpres Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pengalihan Kantor Wilayah BPN Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota (LNRI 2015 Nomor 29).

menyelesaikan berbagai persoalan di Provinsi Papua dan Papua Barat.¹²⁷

Dari sudut pandang Kesetjenan, Suratna mengusulkan pembentukan tim-tim khusus untuk masalah pengaduan di setiap komisi dan AKD, untuk memudahkan penyaluran aspirasi masyarakat sehingga tidak selalu melalui demonstrasi di Gedung DPR.¹²⁸ Dengan adanya tim-tim khusus pada komisi dan AKD masyarakat yang menyampaikan aspirasi bisa lebih optimal ditampung oleh DPR sehingga menjadi bagian penting dari proses bagaimana DPR mendapatkan input dari proses pengawasan yang harus dilakukan terhadap pemerintah. DPR menjadi lebih memperhatikan aspirasi masyarakat, selanjutnya untuk diperjuangkan menjadi sebuah kebijakan yang berpihak kepada rakyat yang mengalami ketidakadilan.¹²⁹ Menurut Marzuki Alie, dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR berusaha semaksimal mungkin mengakomodasi dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, mencari solusi atas berbagai permasalahan di bidang politik keamanan, hukum, ekonomi dan kesejahteraan dengan mengedepankan skala prioritas untuk kepentingan rakyat.¹³⁰

4. DPR Hasil Pemilu 2014

Hasil Pemilu Legislatif 2014 menetapkan 560 anggota DPR yang tergabung dalam 10 fraksi di DPR. Satu fraksi lebih banyak dibandingkan DPR periode 2009-2014. Pada urutan pertama PDI Perjuangan dengan 109 kursi, kemudian Golkar 91 kursi, Gerindra 73 kursi, Partai Demokrat 61 kursi, Partai Amanat Nasional 49 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa 47 kursi, Partai Keadilan Sejahtera 40 kursi, Partai Persatuan Pembangunan 39 kursi, Partai Nasdem 35 kursi dan Partai Hanura 16 kursi. Komposisi 58% anggota DPR 2014-2019 merupakan

¹²⁷Tim Peneliti CEPP UI, “Mengukur Kinerja DPR RI Periode 2009-2014”, *Op. Cit.*, hlm. 31-36.

¹²⁸Suratna (Kabag Humas Setjen DPR), “Koordinasi, Kata Kunci Hadapi Pendemo di DPR”, dalam *Parlementaria*, Edisi 99 Th. XLIII, 2013, hlm. 75.

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰Marzuki Alie, “Membangun Pondasi Penguatan Kelembagaan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 105 Th. XLIII, 2013, hlm. 9.

wajah baru, yang diharapkan dapat menjawab tantangan untuk meningkatkan kinerja di bidang legislasi, menyusun penganggaran negara yang berkualitas dan pengawasan yang konstruktif dan positif terhadap kinerja eksekutif.

Masa awal jabatan DPR menjadi sangat krusial memengaruhi kinerja pengawasan DPR, pemeran utamanya adalah pimpinan partai melalui fraksi di DPR. Pimpinan partai melalui fraksi dalam menempatkan kadernya ke dalam komisi tertentu mestinya sesuai dengan keahlian dan pengalaman yang dimilikinya. Sehingga dapat optimal dalam melakukan pengawasan terhadap berbagai program kebijakan yang dirancang dan ditetapkan pemerintah. Berikut disajikan kerja-kerja pengawasan DPR masa jabatan 2014-2019 (hingga awal 2018).

a. Kenaikan Harga BBM (November 2014)

Baru satu bulan memerintah, Presiden Jokowi telah mengumumkan kenaikan harga BBM. Kenaikan harga BBM subsidi premium dan solar sebesar Rp2.000,00 diprediksi akan semakin menyengsarakan rakyat dan berdampak luas, bahkan kenaikan itu akan mengerek harga-harga bahan pokok sehingga mendorong laju inflasi pada level yang cukup tinggi yang dapat memicu gejolak sosial di masyarakat serta meningkatkan jumlah masyarakat miskin akibat daya beli masyarakat makin merosot. Ketua Komisi VII DPR Kardaya Warnika kala itu mengaku belum mendapat penjelasan secara resmi terkait usulan kenaikan BBM bersubsidi. Kardaya hanya menegaskan kenaikan BBM saat itu *timing*-nya tidak tepat dan sangat tergesa-gesa serta tanpa perhitungan matang.

Komisi VII segera undang mitra kerja pada rapat komisi. Alasan yang mengemuka dari DPR adalah sulit menjelaskan kepada rakyat karena harga minyak dunia turun cukup besar. Demikian pula Komisi V menyikapi, Ketua Komisi V Fahri Djemi Francis menyatakan harus menghitung insentif yang ada, sampai berapa triliun, kemudian insentif itu diserahkan kepada perusahaan angkutan, dan bentuknya seperti apa.¹³¹ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Posisi tawar

¹³¹“Harga Minyak Turun, Kenaikan BBM Subsidi Tidak Tepat”, dalam *Parlementaria*, Edisi 119 Th. XLIV, 2014, hlm. 33.

pengawasan DPR lemah. Untuk isu sepenting kenaikan BBM, DPR tidak diberi penjelasan terlebih dahulu.¹³²

b. Pembangunan Jembatan Selat Sunda (JSS)

Pembangunan JSS yang menghubungkan antara Pulau Sumatra dan Pulau Jawa yang melibatkan dua provinsi yakni, Lampung-Banten batal dilaksanakan oleh pemerintahan Jokowi-JK. Pada pemerintahan SBY lalu, rencana pembangunan JSS ini sudah mendapat respons positif dari berbagai kalangan pelaku usaha khususnya serta rakyat, dan pemerintah SBY telah melakukan berbagai persiapan, baik masalah anggaran pembangunan, kajian ilmiah (*feasibility study*) juga telah dilakukan, bahkan telah dibentuk suatu badan konsorsium. Menanggapi kebijakan pemerintah ini Komisi V hanya bisa menyayangkan, sebagaimana diungkap anggota Komisi V Abdul Hakim. Meski ia juga memahami pertimbangan pemerintah.¹³³

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Posisi tawar pengawasan DPR lemah. Pengawasan DPR tidak berdaya mengawal *sustainability* pembangunan. Padahal JSS menjadi bagian dari *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), sehingga DPR sebelumnya meminta pemerintah segera mengeksekusi proyek JSS.¹³⁴

c. Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) 2014

Tingginya BPIH 2013 mendorong Komisi VIII mendesak Kementerian Agama untuk menurunkan BPIH tahun 2014 sebesar US\$308 atau sebesar Rp59.700,00. Pada tahun 2013 M/1434 H, pemerintah menetapkan BPIH sebesar US\$3.527 atau sebesar Rp33.859.200,00, maka di tahun 2014 Komisi VIII bersama Kementerian Agama sepakat

¹³²Dalam 1,5 tahun pemerintahan Presiden Jokowi (hingga Maret 2016) saja pemerintah telah tujuh kali menaikkan dan menurunkan harga BBM. Yang menjadi masalah saat harga BBM diturunkan, biaya transportasi dan harga kebutuhan pokok yang terlanjur naik tidak ikut kembali turun. Untuk isu yang sangat strategis seperti ini, DPR tidak menjadi pihak yang dilibatkan dalam putusan kebijakan.

¹³³"JSS Batal, Poros Tol Laut Digalakkan", dalam *Parlementaria*, Edisi 119 Th. XLIV, 2014, hlm. 33.

¹³⁴www.kemenperin.go.id/artikel/4250/DPR-Minta-Pemerintah-Segera-Eksekusi-Proyek-JSS.

untuk menetapkan biaya BPIH menjadi sebesar US\$3.219 atau sebesar Rp33.799.500,00.¹³⁵ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Hingga dapat mendesak dan mengawal perubahan kebijakan BPIH.

d. Pekerja *Outsourcing*

Maraknya PHK terhadap pekerja Penyerahan Sebagian Pekerjaan dan Pemborongan Pekerjaan (*Outsourcing*) di BUMN. Rekomendasi Panja *Outsourcing* Komisi IX berdasarkan rapat kerja dengan Menakertrans dan Menteri BUMN pada tanggal 4 Maret 2014 bersepakat di antaranya untuk:

- 1) Mengangkat semua pekerja *outsourcing* yang ada di perusahaan BUMN yang tidak sesuai dengan Pasal 65 dan Pasal 66 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diangkat menjadi pekerja tetap oleh perusahaan BUMN tersebut.
- 2) Mempekerjakan kembali semua pekerja *outsourcing* yang sudah di-PHK dan sedang dalam proses PHK pada posisi semula dan jabatan semestinya sesuai dengan asal profesionalitas di perusahaan BUMN.¹³⁶

Sepakatnya Menteri BUMN kala itu (Dahlan Iskan) untuk melaksanakan rekomendasi Komisi IX menandakan bahwa rekomendasi DPR diperhatikan dengan baik. Namun demikian, kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Evaluasi pascatiga tahun rekomendasi Panja *Outsourcing* ternyata tidak dilaksanakan para pihak.

e. Ujian Nasional Sekolah

Selama ini UN terkesan kontroversial, dan menimbulkan pro-kontra di masyarakat. Proses belajar anak didik selama tiga tahun hanya ditentukan tiga hari saja sehingga UN dianggap tidak merepresentasikan prestasi siswa secara keseluruhan selama tiga tahun bersekolah. Padahal, evaluasi bisa dilakukan kapan saja.

¹³⁵“Kaleidoskop Komisi VIII, Lahirkan Tiga Undang-Undang Fundamental”, dalam *Parlementaria*, Edisi 120 Th. XLIV, 2014, hlm. 20.

¹³⁶“Kaleidoskop Komisi IX, Tiga UU Penting Berhasil Disahkan”, dalam *Ibid.*, hlm. 20.

Proses pembahasan reformulasi kebijakan UN dilakukan setidaknya sejak 2010, Komisi X menginginkan adanya modifikasi dari UN.¹³⁷ Dari hasil evaluasi DPR, UN 2013 merupakan yang terburuk dalam sejarah UN dan sejenisnya di Indonesia. UN tahun 2013 dinilai bukan hanya bermasalah di tingkat pelaksanaannya, namun ternyata juga bermasalah di tingkat prosedural.¹³⁸ Hingga akhirnya pada 2015 pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kebudayaan dan Pendidikan Dasar-Menengah memutuskan UN tidak akan lagi menjadi satu-satunya standar kelulusan siswa. Ke depannya, UN akan memiliki fungsi sebagai pemetaan dan evaluasi. Sehingga, kelulusan anak didik akan ditentukan oleh sekolah masing-masing.¹³⁹

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Ada *sustainability* pengawasan sehingga dapat terus dikawal hingga menemukan formulasi terbaik.

f. Tarif Dasar Listrik (TDL) (2015-2017)

Kenaikan TDL pada masa pemerintahan Jokowi-JK¹⁴⁰ dilakukan berkala tanpa persetujuan DPR. Padahal janji kampanye pasangan ini justru akan menurunkan TDL.¹⁴¹ Kenaikan TDL terhadap 12 golongan per 1 Juni 2016 tanpa bicara dengan DPR.¹⁴² Pada 2017 kenaikan TDL bagi pelanggan rumah tangga 900 VA setiap dua bulan sekali, yaitu 1 Januari 2017, 1 Maret 2017, dan 1 Mei 2017.¹⁴³

¹³⁷Liputan Pengawasan, “Formulasi Baru UN Solusi Keadilan bagi Siswa/i”, dalam *Parlementaria*, Edisi 80 Th. XLI, 2010, hlm. 35-36.

¹³⁸“Keabsahan UN 2013 Dipertanyakan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 101 Th. XLIII, 2013, hlm. 18.

¹³⁹“UN Tak Lagi Jadi Satu-Satunya Syarat Kelulusan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 122 Th. XLV, 2015, hlm. 29.

¹⁴⁰“Akhirnya TDL Ikut Naik Juga”, dalam *Parlementaria*, Edisi 123 Th. XLV, 2015, hlm. 29.

¹⁴¹Janji Kampanye Jokowi-JK. Lihat: www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/06/30/n7zmr-jokowijk-komitmen-turunkan-taruif-dasar-listrik.

¹⁴²TDL naik, DPR tidak diajak bicara. Lihat: www.tribunnews.com/2016/06/09/kenaikan-tarif-dasar-listrik-tak-dibicarakan-dengan-dpr.

¹⁴³Subsidi listrik dicabut bertahap. Lihat: www.listrik.org/news/subsidi-listrik-900-va-dicabut-naik-bertahap-hingga-juli-2017.

Beberapa anggota DPR bersuara di media menggugat kenaikan TDL tanpa konsultasi dengan DPR.¹⁴⁴ Komisi VII memanggil Menteri ESDM dan Dirut PT PLN untuk klarifikasi. Namun, hingga 2017 terus dilakukan pencabutan subsidi listrik dan kenaikan TDL.¹⁴⁵ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. DPR terkesan tidak berdaya memperjuangkan isu strategis terkait hajat hidup rakyat banyak.

g. BPIH 2016

Evaluasi terhadap komponen pembiayaan Ibadah Haji 2015. Usulan awal penurun biaya yang diajukan pemerintah yang hanya US\$24. Upaya Komisi VIII untuk benar-benar menyisir dengan detail seluruh komponen biaya haji. Setelah para wakil rakyat nyinyir dan memaksa rapat sampai pukul 04.00 WIB akhirnya biaya pelaksanaan ibadah haji turun drastis sebesar US\$502 atau setara Rp6,275 juta per jemaah dibanding tahun lalu. Saleh Partaonan (Ketua Komisi VIII) ingin membuktikan bahwa jika DPR sungguh-sungguh melakukan pengawasan maka BPIH bisa diturunkan secara signifikan. Dengan nilai kurs dolar dalam APBNP sebesar Rp12.500,00 maka angka efisiensi yang berhasil dibuat mencapai Rp1 triliun.¹⁴⁶ Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Konsistensi dan ketelitian pengawasan mendatangkan maslahat bagi rakyat, terutama calon jemaah haji.

h. PT Pelindo II

Benang kusut Pelindo II berawal dari kontrak konsesi yang diberikan PT Pelindo II kepada Hutchison Port Holding (HPH). Perusahaan asing asal

¹⁴⁴Pilihan sikap anggota Komisi VII dari F-PDIP, Mercy Chriesty Barends juga Kurtubi dan Endre Saifoel (keduanya dari F-Nasdem) yang mengkritik pemerintah semestinya dapat dipelihara agar independensi pengawasan tidak hilang hanya karena berasal dari fraksi yang mendukung pemerintah. www.politik.rmol.co/read/2016/06/08/249164/Mercy-Gugat-Kenaikan-TDL-Tanpa-Konsultasi-Dengan-DPR. Lihat pula: www.teropongsenayan.com/41350-dpr-geram-pln-diam-diam-naikkan-tarif-listrik.

¹⁴⁵Wakil Ketua DPR pun hanya dapat mengatakan pemerintah tidak peka. Dalam www.politik.rmol.co/read/2017/06/14/295663/Cabut-Subsidi-Listrik-Bukti-Pemerintah-Tidak-Peka.

¹⁴⁶"Takaran yang Benar untuk DPR", dalam *Parlementaria*, Edisi 127 Th. XLV, 2015, hlm. 8.

Hongkong tersebut dipercaya mengelola terminal peti kemas Pelabuhan Tanjung Priok hingga 2038. Kontrak diberikan tanpa mengindahkan aturan UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.¹⁴⁷

Pembentukan Pansus Angket Pelindo II pada 6 Oktober 2015. Sebelumnya, sudah ada panja yang dibentuk oleh Komisi VI dan Komisi IX. Bila Komisi VI menyorot korporasi dan konsesi, maka Komisi IX menyorot tenaga kerjanya.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Respons cepat berbagai Komisi DPR atas dugaan pelanggaran PT Pelindo II berbuah pembatalan perpanjangan kontrak JICT 2015-2038 antara Pelindo II dan HPH.¹⁴⁸ Meski tidak semua rekomendasi dijalankan, yaitu pemberhentian Menteri BUMN Rini Soemarno.¹⁴⁹ Karena memang tidak relevan untuk dijalankan.

i. Penyertaan Modal Negara (PMN)

PMN untuk sejumlah BUMN diusulkan pemerintah dalam RAPBN 2016. Komisi VI telah membahas, namun masih ada catatan kritis dari Banggar, yaitu PMN harus memberi keuntungan signifikan bagi negara. Selain sebagai agen pembangunan, BUMN harus mampu menggerakkan ekonomi nasional. Selama ini PMN belum memberi dampak kesejahteraan bagi masyarakat.¹⁵⁰

DPR menekan pemerintah agar mengutamakan anggaran desa dan kebutuhan mendesak lainnya. Paripurna memutuskan baru akan

¹⁴⁷"Menuju Pansus Pelindo II", dalam *Parlementaria*, Edisi 129 Th. XLV, 2015, hlm. 8.

¹⁴⁸Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Membangun Demokrasi yang Efektif Melalui Kerja Nyata Parlemen", *Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI, Tahun Kedua (16 Agustus 2015-15 Agustus 2016)*, Jakarta, Agustus 2016, hlm. 27.

¹⁴⁹Kondisi ini menjadikan pengawasan semakin intensif atas kementerian BUMN. Sesuai dengan hasil studi Carroll dan Cox yang meneliti tugas ketua komite di 19 negara demokrasi parlementer. Disimpulkan bahwa semakin besar ketidaksepakatan kebijakan antara menteri dan mitranya, semakin besar kemungkinan menteri tersebut dibayangi/dimata-matai. Lihat: R. Carroll dan G.W. Cox, "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments", *Comparative Political Studies*, 45(2): 220-236, 2012.

¹⁵⁰"Tarik Ulur Nasib PMN", dalam *Parlementaria*, Edisi 131 Th. XLV, 2015, hlm. 24.

membahasnya pada RAPBN-P 2016. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. DPR bisa mengarahkan prioritas kebijakan pemerintah.

j. Tenaga Kerja Asing (TKA) 2016

Kunjungan Kerja Komisi IX ke Jawa Timur mendapat masukan dan informasi seputar kasus-kasus PHK dan penyelundupan para TKA. Wakil Ketua Komisi IX Asman Abnur yang memimpin tim kunker menyerukan agar ada pengawasan yang ketat terhadap para TKA. Anggota Komisi IX Irma Suryani menyesalkan kontrol lemah Disnaker terhadap TKA.¹⁵¹

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Dilihat dari relevansi lingkup objek pengawasannya. Semestinya yang didorong untuk bekerja optimal bukan Disnaker, melainkan aparat pemerintah di tingkat pusat, sesuai dengan lingkup kerja DPR.

k. Vaksin Palsu (Juni 2016)

Terungkapnya jaringan pemalsuan vaksin oleh Bareskrim Polri pada Juni 2016. Komisi IX mengadakan rapat kerja dengan Menteri Kesehatan, Plt Kepala Badan POM, Kepala Bareskrim Polri, Ketua Satuan Tugas (Satgas) Penanggulangan Vaksin Palsu, Ketua Pengurus Pusat Ikatan Dokter Anak Indonesia (IDAI), dan Direktur Biofarma.¹⁵² Komisi IX DPR RI berpendapat bahwa terungkapnya peredaran vaksin palsu tersebut hanyalah masalah kecil dari masalah yang jauh lebih besar, yaitu peredaran obat dan vaksin. Komisi IX membentuk Panja Pengawasan Peredaran Obat dan Vaksin pada Masa Persidangan I Tahun Sidang 2016-2017.¹⁵³

Komisi IX DPR dengan tegas mendesak Satgas Penanggulangan Vaksin Palsu untuk mengintensifkan kinerja dan melakukan penegakan hukum dalam rangka penanggulangan peredaran vaksin palsu di

¹⁵¹“Mengawasi TKA Memberdayakan Pekerja Lokal”, dalam *Parlementaria*, Edisi 133 Th. XLVI, 2016, hlm. 49.

¹⁵²“Perlu Langkah Pasti Antisipasi Produk-Produk Palsu”, dalam *Parlementaria*, Edisi 139 Th. XLVI, 2016, hlm. 28.

¹⁵³“Tenaga dan Infrastruktur Kesehatan Cegah Peredaran Obat dan Vaksin Ilegal”, dalam *Parlementaria*, Edisi 142 Th. XLVI, 2016, hlm. 52.

Indonesia serta memberikan laporan secara tertulis kepada Komisi IX DPR.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Komisi IX dapat mendorong kinerja Satgas Penanggulangan Vaksin Palsu dengan terus berkonsultasi dengan Komisi IX. Hanya saja pemilihan daerah Kunker Komisi IX ke Sulbar dan Kalsel tanpa parameter yang jelas.

I. Penggandaan Uang Dimas Kanjeng

Kasus Padepokan Pimpinan Dimas Kanjeng Taat Pribadi yang dilaporkan penipuan dan juga pembunuhan santri. Penipuan terkait dengan penggandaan uang. Komisi III meminta aparat melakukan penanganan hukum sesuai dengan mekanisme hukum yang berlaku tanpa menghilangkan hak para santri untuk tetap melakukan meditasi dan mendekatkan diri dengan Yang Maha Kuasa di Padepokan Dimas Kanjeng.¹⁵⁴ Tim Komisi III berkunjung ke Mapolda Jatim untuk membuktikan apakah Dimas Kanjeng bisa menggandakan uang atau tidak.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Tidak relevan dengan lingkup kerja DPR. Tidak ada relevansinya Komisi III Kunker ke Padepokan Dimas Kanjeng.

m. Tenaga Kerja Asing (TKA) 2017

Lonjakan serbuan TKA khususnya dari RRT ke wilayah Indonesia. TKA dari RRT tersebut tidak memiliki keahlian khusus dan hanya menjadi buruh kasar di Indonesia. Ketua Komisi IX Dede Yusuf mengatakan, terjadinya lonjakan TKA itu diduga karena beberapa kebijakan pemerintah yang dinilainya memberi celah masuknya TKA ilegal dengan mudah. Komisi IX menyoroti dengan tajam permasalahan ini. Kebijakan pertama, pemerintah merevisi Permenaker No. 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan TKA, dengan Permenaker No. 35/2015. Adapun yang direvisi, yaitu penghapusan wajib berbahasa Indonesia, kemudian level TKA yang seharusnya tingkat manajer ke

¹⁵⁴“Komisi III Soroti Kasus Dimas Kanjeng dan Kejahatan Narkoba”, dalam *Parlementaria*, Edisi 142 Th. XLVI, 2016, hlm. 42.

atas diubah menjadi tenaga kerja *skill*, hingga dihapuskannya ketentuan 1 TKA harus didampingi 10 TK lokal.

Menteri Tenaga Kerja menyatakan hal itu merupakan perintah presiden karena paket kebijakan ekonomi. Menengahi kondisi ini Komisi IX membuat kesepakatan agar ketentuan bisa berbahasa Indonesia diberlakukan pada saat TKA melakukan perpanjangan kontrak. Ada kecurigaan pengistimewaan pemerintah atas TKA dari Cina, selama ini investasi bertahun-tahun dari Jepang, Korea, Amerika, dan negara lainnya tidak ada masalah. Jadi seolah menjadi karpet merah untuk investasi dari Tiongkok. Komisi IX membentuk Panitia Pengawasan TKA.¹⁵⁵

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini kuat. Desakan Komisi IX kepada pemerintah untuk membentuk Satgas Penanganan TKA Ilegal direspons dengan pembentukan Badan Pengawas Orang Asing (BPOA).

n. Kenaikan Biaya Perpanjangan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) (Januari 2017)

Kenaikan biaya perpanjangan SIM dan STNK hingga 3 kali lipat. Kenaikan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 60/2016 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), ironisnya presiden malah keberatan dengan kenaikan setinggi itu. Saling lempar tanggung jawab antara Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Polri bahwa kenaikan tersebut bukan inisiasi lembaganya, ditambah dengan presiden sebagai pihak yang menandatangani PP malah merasa keberatan dengan kenaikan tarif.¹⁵⁶

Komisi XI hanya mengomentari situasi ini dengan menyatakan bahwa adanya pengelolaan pemerintahan yang kian semerawut. Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Semestinya DPR memberi teguran keras kepada Kemenkeu dan Polri yang saling lepas tanggung jawab. Juga kepada presiden yang ikut berlepas tangan padahal ia sebagai penanda tangan PP tersebut. Ketegasan DPR menegur

¹⁵⁵“Lonjakan Tenaga Kerja Asing ke Indonesia”, dalam *Parlementaria*, Edisi 145 Th. XLVII, 2017, hlm. 10-12.

¹⁵⁶“Ketika Biasa Pengurusan STNK Naik”, dalam *Parlementaria*, Edisi 145 Th. XLVII, 2017, hlm. 28-29.

diperlukan karena situasi saling lempar tanggung jawab seperti ini berbahaya bagi penyelenggaraan pemerintahan.

o. Angket KPK (Juli 2017)

Berawal dari munculnya nama sejumlah anggota DPR yang diduga menerima uang korupsi e-KTP. Anggota DPR Miryam S. Hariyani di persidangan kasus e-KTP mengaku ditekan oleh penyidik KPK selama pemeriksaan buat Irman dan Sugiharto. Sejumlah anggota Komisi III meminta KPK membuka rekaman video pemeriksaan terhadap Miryam, namun ditolak KPK. Pembentukan Pansus Angket KPK dengan alasan melakukan evaluasi kinerja KPK.

Kadar pengawasan DPR dalam kasus ini lemah. Minim dukungan publik. Pembentukan Pansus Angket KPK dianggap sebagai upaya *corruptor fight back*. Publik mempertanyakan keadaan atau alasan apa yang dapat memenuhi unsur “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”, sehingga KPK harus dikenakan penyelidikan DPR.

Tabel 5.9 Kadar Pengawasan DPR Hasil Pemilu 2014 bagi *Checks and Balances* antara DPR dengan Pemerintah (hingga Awal 2018)

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
1.	Kenaikan Harga BBM	November 2014	Lemah	Posisi tawar pengawasan DPR lemah. Untuk isu sepenting kenaikan BBM, DPR tidak diberi penjelasan terlebih dahulu.
2.	Pembangunan Jembatan Selat Sunda	November 2014	Lemah	Pengawasan DPR tidak berdaya mengawal <i>sustainability</i> pembangunan. Padahal JSS menjadi bagian dari <i>Masterplan</i> Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia MP3EI, sehingga DPR sebelumnya meminta pemerintah segera mengeksekusi proyek JSS.

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
3.	Biaya Perjalanan Ibadah Haji 2014	Januari 2015	Kuat	Hingga dapat mendesak dan mengawal perubahan kebijakan BPIH.
4.	<i>Outsourcing</i>	Februari 2015	Lemah	Para pihak terkait tidak melaksanakan rekomendasi.
5.	Ujian Nasional Sekolah	Februari 2015	Kuat	Ada <i>sustainability</i> pengawasan sehingga dapat terus dikawal hingga menemukan formulasi terbaik.
6.	Tarif Dasar Listrik	2015-2017	Lemah	DPR terkesan tidak berdaya memperjuangkan isu strategis terkait hajat hidup rakyat banyak.
7.	BPIH 2016	Oktober 2015	Kuat	Konsistensi dan ketelitian pengawasan mendatangkan masalah bagi rakyat, terutama calon jemaah haji.
8.	PT Pelindo II	Oktober 2015	Kuat	Respons cepat berbagai Komisi DPR atas dugaan pelanggaran PT Pelindo II berbuah pembatalan perpanjangan kontrak JICT 2015-2038 antara Pelindo II dan HPH. Namun, rekomendasi tidak digubris presiden.
9.	Penyertaan Modal Negara	Oktober 2015	Kuat	DPR bisa mengarahkan prioritas kebijakan pemerintah
10.	Tenaga Kerja Asing 2016	Juli 2016	Lemah	Dilihat dari relevansi lingkup objek pengawasannya. Semestinya yang didorong untuk bekerja optimal bukan Disnaker, melainkan aparat pemerintah di tingkat pusat, sesuai dengan lingkup kerja DPR.
11.	Vaksin Palsu	Juni 2016	Kuat	Komisi IX dapat mendorong kinerja Satgas Penanggulangan Vaksin Palsu dengan terus berkonsultasi dengan Komisi IX. Hanya saja pemilihan daerah Kunker Komisi IX ke Sulbar dan Kalsel tanpa parameter yang jelas.

No.	Tema Pengawasan	Waktu	Kadar Pengawasan	Alasan
12.	Penggandaan Uang (Kasus Dimas Kanjeng)	Oktober 2016	Lemah	Tidak relevan dengan lingkup kerja DPR. Tidak ada relevansinya Komisi III Kunker ke Padepokan Dimas Kanjeng.
13.	Tenaga Kerja Asing 2017	Januari 2017	Kuat	Komisi IX juga mendesak pemerintah untuk membentuk Satgas Penanganan TKA Ilegal. Rencananya pemerintah akan membentuk Badan Pengawas Orang Asing/BPOA.
14.	Kenaikan Biaya Perpanjangan SIM dan STNK	Januari 2017	Lemah	Semestinya DPR memberi teguran keras kepada Kemenkeu dan Polri yang saling lepas tanggung jawab. Juga kepada presiden yang tidak membaca PP yang ditandatanganinya sendiri. Situasi ini berbahaya bagi penyelenggaraan pemerintahan.
15.	Angket Komisi Pemberantasan Korupsi	Juli 2017	Lemah	Minim dukungan publik. Pembentukan Pansus Angket KPK dianggap sebagai upaya <i>corruptor fight back</i> .

Dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPR masa jabatan 2014-2019 (hingga awal 2018), maka digarisbawahi beberapa catatan yaitu sebagai berikut.

a. **Penghapusan BAKN, Penghilangan Alat Pengawasan DPR**

Sebuah AKD yang dianggap vital dalam membantu kerja pengawasan pada periode DPR 2009-2014 dihapuskan berdasarkan UU MD3 2014. Alasan yang mengemuka adalah terjadinya duplikasi kerja antara BAKN dengan BPK RI. Alasan lainnya kinerja yang dihasilkan BAKN sebagai lembaga yang bertugas menindaklanjuti hasil audit BPK tidak signifikan selama 5 tahun bekerja. Kedua alasan tersebut tidaklah tepat, justru BAKN menjadikan tindak lanjut DPR atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dapat nyata dilakukan. Tugas BAKN nantinya pada 2016¹⁵⁷ diserahkan kepada

¹⁵⁷"Lima Pusat Siap Dukung Badan Keahlian DPR", dalam *Parlementaria* Edisi 135 Th. XLVI, 2016, hlm. 74.

Badan Keahlian Dewan (BKD) dengan nama Pusat KAKN (Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara) yang memiliki tugas spesifik, yaitu memberikan kajian kepada AKD dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Pada perkembangannya, ternyata BAKN dilembagakan kembali dalam UU No. 2/2018 setelah UU No. 17/2014 diubah untuk kedua kalinya.¹⁵⁸

b. Penyikapan Aspirasi

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, Taufik Kurniawan (Wakil Ketua DPR Bidang Ekonomi dan Keuangan) menjelaskan bahwa DPR menjaring aspirasi dari masyarakat. DPR membuka pintu lebar-lebar bagi siapa pun yang ingin mengadukan keluhan terkait kinerja pemerintah lewat jalur formal maupun informal, sehingga pengaduan dari masyarakat itu dapat segera ditindaklanjuti oleh DPR. Untuk penyampaian aspirasi melalui jalur informal, bisa disampaikan melalui berbagai media, seperti email, media sosial, SMS, atau telepon. Taufik mempersilakan masyarakat sampaikan melalui media komunikasi. Pasti DPR melihat apa yang menjadi masukan masyarakat, baik dari jalur formal maupun nonformal.¹⁵⁹

Pada konteks ini, maka dapat dinilai bahwa DPR telah menjadi lebih terbuka menjaring aspirasi dengan membuka ruang-ruang komunikasi kepada masyarakat. Hanya saja sejauh mana aspirasi publik ditindaklanjuti, tidak tersedia mekanisme untuk memantaunya.

c. Pembenahan Lembaga Kesenjangan DPR

Perpres Nomor 27 Tahun 2015 membentuk BKD. Badan ini menjadi lembaga keahlian khusus yang mendukung kerja DPR. BKD terdiri dari lima pusat, yaitu Pusat Penelitian, Pusat Perancangan Undang-Undang, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Pusat Kajian Anggaran, dan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara. Dalam dukungan pada fungsi pengawasan, banyak hal yang berkaitan dengan tugas komisi-komisi, manakala ada permintaan

¹⁵⁸Pasal 112A UU No. 2/2018: “BAKN, dibentuk oleh DPR dan merupakan AKD yang bersifat tetap”.

¹⁵⁹“Dipermudah Kemajuan Teknologi Komunikasi”, dalam *Parlementaria*, Edisi 127 Th. XLV, 2015, hlm. 14.

maka BKD akan mendukungnya. Ketika komisi melakukan tugas pengawasan terkait dengan pelaksanaan UU, apakah memang sudah dilakukan dan bagaimana peraturan pelaksanaannya, akan dikaji oleh Badan Keahlian. Kemudian, apakah UU itu sudah diimplementasikan sesuai dengan apa yang diatur dalam rangka *law enforcement*.¹⁶⁰ Kehadiran BKD menjadi angin segar bagi *supporting* kerja pengawasan DPR karena adanya dukungan para ahli yang siap saat dibutuhkan tenaganya. Keberadaan BKD ini sejalan dengan kondisi parlemen dalam sistem pemerintahan presidensial di mana pemisahan kekuasaan cenderung menciptakan sebuah badan legislatif yang relatif kuat dan mandiri. Sebagaimana catatan yang dikemukakan Stephen Sherlock pada 2003,¹⁶¹ saat kondisi sumber daya pendukung antara DPR dengan pemerintah yang sangat timpang.

d. **Komposisi “Oposisi” yang Timpang**

Menurut Ma'mun Murad A. Barbasy kinerja pengawasan DPR tersandera karena antara partai koalisi dan oposisi tidak seimbang. Hanya PKS dan Partai Gerindra yang konsisten berada dalam oposisi, sementara sisanya merapat kepada koalisi pemerintahan. Efek dari multipartai, presiden terpilih selalu menciptakan koalisi segemuk mungkin. Padahal menurutnya kalau pemerintahan ingin berjalan dengan baik demi kepentingan rakyat yang sesungguhnya, ciptakan koalisi yang seimbang antara lingkup penguasa sama dengan lingkup oposisi. Pola oposisi dan koalisi yang tidak seimbang tidak sehat untuk pengawasan kinerja pemerintahan.¹⁶²

Secara umum, pengawasan DPR pada 2014-2015 mengalami perlambatan. Di samping masih disibukkan dengan kesepakatan atas konflik KMP-KIH, DPR juga harus melakukan penyesuaian mitra kerja di beberapa komisi karena adanya perubahan nomen-

¹⁶⁰“Dengan BKD, Dukungan Keahlian Mudah Dikoordinasikan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 131 Th. XLV, 2015, hlm. 27-28.

¹⁶¹Stephen Sherlock, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi: A Report On the Structure and Operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*, (Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003), hlm. 28.

¹⁶²Wawancara Ma'mun Murad A Barbasy (Dosen Fisip UMJ), “DPR Sekarang Lebih Terbuka”, dalam *Parlementaria*, Edisi 140 Th. XLVI, 2016, hlm. 42.

klatur kementerian di kabinet kerja. Dalam Tahun Sidang 2014-2015 lalu, DPR membentuk 4 (empat) tim dan 38 (tiga puluh delapan) panja. Tim dibentuk di Pimpinan DPR sedangkan panja dibentuk di AKD. Adapun tim yang dibentuk di Pimpinan DPR yaitu Tim Pemantau DPR terhadap Pelaksanaan UU Otonomi Daerah Khusus Aceh, Papua, Papua Barat, dan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; Tim Pengawas DPR RI terhadap Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; Tim Implementasi Reformasi DPR RI; dan Tim Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan dan Memperjuangkan Program Pembangunan Daerah Pemilihan.¹⁶³ Indra Pahlevi mengusulkan agar DPR perlu menentukan waktu minimal satu hari dalam seminggu, untuk melakukan pembahasan dengan pemerintah atau pemangku kepentingan (*stakeholder*) terkait dengan temuan hasil pengawasan dan juga untuk mengonfirmasi sejauh mana rekomendasi DPR telah ditindaklanjuti oleh pemerintah.¹⁶⁴

Adapun dalam rentang 2015-2017 terkait fungsi pengawasan, selain beberapa isu yang telah dijabarkan di atas, DPR juga memberikan persetujuan dan pertimbangan atas usulan pengangkatan pejabat publik, yaitu persetujuan terhadap anggota Komisi Yudisial, Pimpinan KPK, kapolri, dan pertimbangan terhadap Calon Duta Besar. Selain itu, DPR RI juga telah memilih dan menetapkan Calon Anggota Ombudsman RI, Calon Dewan Pengawas LPP RRI, Calon Anggota Dewan Pengawas BPJS Kesehatan, Calon Anggota Pengawas BPJS Ketenagakerjaan, dan Calon Komisioner Komisi Penyiaran Indonesia.¹⁶⁵ Ini merupakan bagian dari kerja pengawasan DPR untuk dilibatkan dalam pengangkatan pejabat-pejabat tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

¹⁶³Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia”, *Ringkasan Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014-13 Agustus 2015)*, Jakarta, Agustus 2015, hlm. 24.

¹⁶⁴Indra Pahlevi, “Kinerja DPR dan Tantangannya”, dalam *Parlementaria*, Edisi 132 Th. XLV, 2015, hlm. 35-36.

¹⁶⁵Ketua DPR RI: Refleksi Tingkatkan Kinerja Dewan”, dalam *Parlementaria*, Edisi 144 Th. XLVI, 2016, hlm. 6.

Hal lain yang mengemuka hingga awal tahun 2018 terkait dengan terasingnya Pansus Angket KPK DPR dari rakyat sebagai pihak yang diwakilinya. Argumentasi yang dibangun DPR dengan membentuk Pansus Angket KPK sebagai tuntutan efektivitas kerja KPK ternyata tidak cukup meyakinkan publik akan kemurnian alasan tersebut.¹⁶⁶ Pada akhirnya kehendak (*political will*) pengawasan DPR tidak sejalan dengan logika berpikir masyarakat yang mencurigai adanya maksud tersembunyi dari pembentukan Pansus Angket KPK.

Demikian potret 55 (lima puluh lima) tema pengawasan sejak 1945 hingga awal 2018 yang telah dikemukakan sebagai bahan pengukuran kadar pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Dari 55 tema pengawasan tersebut, secara umum telah mengarah pada upaya menjalankan mekanisme *checks and balances* antara DPR dengan pemerintah. Hanya saja kadar imbangannya ada yang lemah dan ada yang kuat, sebagaimana tergambar dalam rekapitulasi pada tabel berikut.

Tabel 5.10 Rekapitulasi Kadar Pengawasan DPR 1945-2018

Kadar	Tahun DPR						Jumlah
	2014-2019 ¹⁶⁷	2009-2014	2004-2009	1999-2004	1959-1999	1945-1959	
Lemah	8	8	6	3	0	2	27
Netral	0	3	1	0	0	0	4
Kuat	7	6	5	1	2	3	24
Jumlah	15	17	12	4	2	5	55

¹⁶⁶Tuntutan agar Polri, Kejaksaan Agung dan KPK efektif dalam menangani kasus-kasus korupsi telah mengemuka pada Pembukaan Masa Sidang DPR 2012-2013. Ketiga aparat penegak hukum ini diminta untuk bekerja secara profesional, melakukan koordinasi yang sinergis dalam menuntaskan proses penyelidikan dan penyidikan dengan lebih tepat, cepat dan tidak berlarut-larut, yang dilandasi kesadaran bahwa kita sedang mengemban tugas untuk mewujudkan cita-cita nasional dan untuk mencapai tujuan nasional. Dalam melaksanakan tugas, semua aparat penegak hukum diminta untuk patuh kepada peraturan perundang-undangan. Lihat: Pidato Ketua DPR pada Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2012-2013, "Perekonomian Indonesia Hadapi Tantangan Berat di Tahun 2013", dalam *Parlementaria*, Edisi 95 Th. XLII, 2012, hlm. 65.

¹⁶⁷Hingga awal 2018.

Dengan penelusuran 55 tema pengawasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPR sebagai mekanisme *checks and balances* telah berjalan dengan kadarimbangan yang mengalami fluktuasi. Terkadang kuat, namun masih dominan lemah.

Pada rentang masa pemerintahan 1945 hingga 1959 dari lima tema pengawasan yang ditelaah, dua di antaranya ternilai lemah yang berarti secara keseluruhan pada rentang pemerintahan tersebut *checks and balances* yang dimunculkan melalui fungsi pengawasan DPR dapat dinilai dominan kuat. Berlanjut pada rentang masa pemerintahan 1959-1999, meski intensitas hak pengawasan yang digunakan pada masa tersebut hanya sedikit, namun ternilai dominan kuat dalam menciptakan *checks and balances* antara DPR dan pemerintah.

Kemudian pada rentang pemerintahan 1999 hingga 2004, penilaian atas tema pengawasan pada masa itu dominan lemah karena hanya satu dari empat tema pengawasan yang ternilai kuat dalam konteks *checks and balances*. Lalu dengan dua belas tema pengawasan yang dinilai pada rentang masa pemerintahan 2004-2009, kondisi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR cukup dekat dalamimbangan kuantitasnya, yaitu lima kuat dan enam lemah.

Penilaian pada rentang masa pemerintahan 2009-2014 kembali menunjukkan pelemahan fungsi pengawasan DPR dalam perannya menciptakan *checks and balances* dengan kondisi delapan berbanding enam. Kondisi yang hampir sama pada rentang masa pemerintahan 2014 hingga awal 2018 yang menunjukkan dari lima belas tema pengawasan yang dinilai, delapan di antaranya ternilai lemah.

Berdasar pada kondisi itu, maka fungsi pengawasan DPR harus lebih ditata dalam pengaturannya agar semakin dapat mewujudkan *checks and balances* yang lebih baik. Suatu kondisi terjadinya kolaborasi konstruktif antara DPR dengan pemerintah melalui hubungan saling menghargai tugas dan fungsi masing-masing. Fungsi DPR dalam mengawasi, ditempatkan pemerintah sebagai sarana mendapat masukan dan kritik atas kekurangan yang dimiliki untuk kemudian menindaklanjuti dalam tujuan kepentingan

rakyat. Demikian pula DPR menghargai pemerintah sebagai eksekutif yang menjalankan pemerintahan sepanjang koridor kepentingan rakyat.

Checks and balances penting dalam menciptakan sistem presidensial yang bertanggung jawab, sebagaimana yang dikutip Jimly Asshiddiqie dari G. Marshall dalam *Constitutional Theory*, adanya perimbangan yang saling mengendalikan, diharapkan tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ.¹⁶⁸ Juga yang dikemukakan Affan Gaffar, bahwa dengan adanya sistem *checks and balances* diharapkan antarcabang kekuasaan negara dapat saling mengisi.¹⁶⁹

Tentu juga harus dijaga dalam batasan, yang disebutkan Miriam Budiardjo, bahwa ketentuan *checks and balances* tidak bermaksud memberikan kekuasaan kepada setiap cabang kekuasaan negara agar turut campur dalam fungsi cabang kekuasaan negara lainnya, tetapi untuk membatasi cabang kekuasaan negara supaya pelaksanaan kekuasaan negara menjadi lebih efektif.¹⁷⁰

¹⁶⁸Menurut G. Marshall ada lima aspek *separation of power* yakni: (i) *differentiation*, (ii) *legal incompatibility of office holding*, (iii) *isolation, immunity, independence*, (iv) *checks and balances*, dan (v) *coordinate status and lack of accountability*. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 289-290.

¹⁶⁹Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan ke-4, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 89.

¹⁷⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 154.



DAFTAR PUSTAKA

Buku/Paper/Makalah/Prosiding

- Abdullah, Taufik (Ed.). 2012. *Indonesia dalam Arus Sejarah*. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve.
- Almond, Gabriel A., Bingham G. Powell Jr., dan Robert J. Mundt. 1996. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. Second Edition. New York: Harpers Collins College Publishers.
- 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.
- . 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- . 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.
- . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid I. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitiaan MKRI.

- . 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- . 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly 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, Saafroedin (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.
- Ball, Alan R. dan Brainard Guy Peters. 2000. *Modern Politics and Government*. 6th Edition. London: Macmillan 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 dan 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.
- . 1994. *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- . 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan ke-22. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- . 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet. ke-26. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- . 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Caraka, Yayasan Cipta Loka. 1991. *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*. Jakarta: Kencana Dwi Sarana Sajati.
- Chaidir, Ellydar dan Sudi Fahmi. 2010. *Hukum dan Perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Congressional Quarterly Inc. 2000. *Guide to Congress*. Volume I-Fifth Edition. Washington DC: CQ 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.
- Dewan Perwakilan Gotong Royong Rakyat. 1970. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR.
- Dewan Perwakilan Rakyat. 1983. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- 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., D. Toornstra, S. Hubli, C. Chauvel, N. Babic, dan A. Richardson (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.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis kebijakan Publik* (terj). Yogyakarta: UGM Press.
- Dwipayana, G. dan Nazarudin Sjamsuddin (Ed.). 2003. *Jejak Langkah Pak Harto 01 Oktober 1965-27 Maret 1968*. Jakarta: PT Citra Kharisma Bunda.
- Eckstein, Harry. 1971. *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*. Beverly Hills, London: SAGE Publications.
- Effendi, Usman. 2014. *Asas Manajemen*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Eko, Sutoro. 2003. *Transisi Demokrasi Indonesia – Runtuhnya Rezim Orde Baru*. Yogyakarta: APMD Press.
- Emy, Hugh. 1978. *The Politics of Australian Democracy*. Melbourne: Macmillan.
- Fahmi, Irham. 2014. *Analisa Kinerja Keuangan*. Bandung: Alfabeta.
- Fellmeth, Aaron X. dan Maurice Horwitz. 2009. *Guide to Latin in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Fernando, Limongi. 2011. "Legislative-Executive Relations". Dalam Tom Ginsburg dan Rosalind Dixon (Ed.). *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Funk, William. 2008. *Introduction to American Constitutional Structure*. Minnesota: Thomas/West.
- Gaffar, Afan. 2004. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Cetakan ke-4. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- 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 dan 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.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: 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*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- . 2019. *Penafsiran Konstitusi – How to Interpret the Constitution*. Depok: PT 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 dan 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: PT RajaGrafindo Persada.
- Hugstrom. 2011. "Evaluating Political Systems: Focus on the Political Performance and the Quality of Democracy". *Paper*, 6th ECPR General Conference, University of Iceland, Reykjavik, 25-27 Agustus.
- Husen, La Ode. 2005. *Hubungan Fungsi Pengawasan: Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: Utomo.
- 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: PT RajaGrafindo Persada.
- 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.
- Katharina, Riris, dkk. 2008. *Kajian terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.
- 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.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2005. *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta: t.p.

- 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 dan 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. 2014. "Typologies and Classifications". Dalam Shane Martin, Thomas Saalfeld, dan Kaare W. Strom. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. NY: Oxford University Press.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN UI.
- Kusuma, RM. AB. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lane, Jan-Erik dan Svante Ersson. 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London and New York: Routledge.
- 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. dan M. Shaw. 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. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- . 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- . 2008. *Thinking About Democracy – Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York and Oxford: Routledge.

- 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: CQ Press.
- Maddex, Robert L. 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 bekerja sama dengan Hanns Seidel Foundation, Yogyakarta, 10 Oktober.
- 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 dan 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.
- 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.
- Montesqueiu. 2011. *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: Nusamedia.
- Motter, Alessandro dan 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.
- Mrazek, Rudolf. 1994. *Sjahir: Politics and Exile*. New York: Cornell Southeast Asia Program.
- Muchsan. 2000. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Mulyosusarno, Soewoto. 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Surabaya: In-TRANS.
- Noor, Deliar. 2000. *Mohammad Hatta, Conscience of a Nation*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- 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.
- 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, dan 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.
- Poeze, Harry A. 2014. *Tan Malaka Gerakan Kiri, dan Revolusi Indonesia*. Jilid IV: September 1948–Desember 1949. Penerjemah Hensri Setiawan. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor – KITLV.
- Polsby, N.W. 1975. "Legislatures". Dalam F.I. Greenstein dan N.W. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Powell Jr., G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press.
- Power, Greg. 2012. *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representative*. Denmark: UNDP and IPU.
- Rakove, Jack N. (Ed.). 1990. *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*. Michigan: Northeastern University Press.
- Rauf, Maswadi. 2009. "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.
- Ridlwani, Zulkarnain. 2011. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia–Menguatnya Instrumen Pengawasan terhadap Pemerintah*. Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung.
- 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. Loewenbourg, S. Patterson, dan M. Jewell (Eds.). 1985. *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodee, Carlton Clymer, dkk. 2009. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Roller, Edeltraud. 2005. *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Rose, Mavis. 1991. *Indonesia Merdeka: Biografi Politik Mohammad Hatta*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Roshidy, Ero Ha. 1984. *Organisasi dan Manajemen*. Bandung: Alumni.
- Saad, Sudirman. 1999. "Demokratisasi Produksi Hukum". Dalam *Demokratisasi dan Otonomi – Mencegah Disintegrasi Bangsa*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- 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.
- Siagian, Sondang P. 2002. *Manajemen Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- 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.
- 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., R. Pelizzo, D.M. Olson, dan L.V. Trapp (Eds.). 2008. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: World Bank.
- . 2011. “Legislative Oversight and Curbing Corruption. Presidentialism and Parliamentarianism Revisited”. *Unpublished Ph.D. Thesis*. Australian National University, Canberra.
- 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.
- 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.
- Suyanto, Isbodroini. 1991. “Budaya Politik dan Peranan DPR”. *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/AIPI II, 6-7 September 1989 dalam “Profil Budaya Politik Indonesia”, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Syafie, Ibnu Kencana. 1982. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Eresco.
- Tarr, David R. dan Ann O’Connor (Eds.). 2003. *Congress A to Z*. Fourth Edition. Washington DC: CQ Press.

- Toer, Pramoedya Ananta, dkk. 2003. *Kronik Revolusi Indonesia*. Jilid IV (1948). (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia).
- 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. 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.
- Wilson, J.Q. 1962. *The Amateur Democrat*. Chicago: University of Chicago Press.
- 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 A.R., Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia.
- Yusuf, Ahmad Mukhlis, dkk. 2008. *Presiden RI ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita*. Buku I (1965-1967). Jakarta: Antara Pustaka Utama.

Ziegenhain, Patrick. 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Jurnal

Ackerman, Bruce. 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.

Alfian. 1993. "Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan oleh UUD 1945". *Jurnal Ilmu Politik* 7, AIPI-LIPI.

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., Z. Elkins, dan T. Ginsburg. 2013. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, 44: 515-544, November.

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.

Ellis, Andrew. 2002. "The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?". *Singapore Journal of International & Comparative Law*, 124, 6.

- Garvey, T. dan A.M. Dolan. 2014. "Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: A Sketch". *Congressional Research Service*, April 10.
- Hara, Abu Bakar E. 2001. "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia". *Contemporary Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 23(2): 307-326, August.
- 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, RM. A.B. 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.
- Mattalata, Andi. 2009. "Politik Hukum Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), Desember.
- Nainggolan, P.P. 2003. "UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif". *Analisis CSIS*, XXXII(4).
- Pelizzo, R. dan R. Staphenurst. 2004. "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation". *Quaderni di Scienza Politica/Notebook of Political Science*, 11(1), January.
- 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.
- Rose-Ackerman, S., A.D. Diane, dan V. Natalia. 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. dan M. Wiberg. 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.
- Samosir, Daniel. "Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan dengan UUD 1945". *Jurnal Konstitusi*, 12(4), Desember 2015.
- Shaffer, G. 2004. "Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Context". *Journal of International Economic Law*, 7(3): 629-654.
- Soemantri, Sri. 2003. "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia". *Mimbar Hukum*, Volume VI, Nomor 44.
- Stapenhurst, R., K. Jacobs, dan O. Olaore. 2016. "Legislative Oversight in Nigeria: An Empirical Review and Assesment". *The Journal of Legislatif Studies*, 22: 1-29.
- Stepan, A. dan C. Skach. 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).
- Wahid, Hidayat Nur. 2007. "Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 4(3), September.

- Wijayanti, Septi Nur. 2005. "Kedudukan dan Kewenangan MPR dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945". *Media Hukum*, FH UMY, 12(1), Juni.
- 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.

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 RI. 2003. *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 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. 27 Februari 2014. “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”. PPT.
- 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.

Tesis/Disertasi

- Hasibuan, Albert. 1992. "Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1992". *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta.
- Isra, Saldi. 2009. "Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945". *Disertasi*. PDIH FH Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- 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*, PDIH FH Universitas Indonesia, Jakarta.
- Robinson, Ann. 1972. "Select Committees and The Functions of Parliament". *Dissertation*, Faculty of Graduate Studies and Research

of Doctor of Philosophy. Department of Economics and Political Science McGill University, Montreal.

Tambunan, Arifin Sari Surungantan. 1998. "Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997". *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Artikel Online

Anggota DPR RI. 2016. "Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014". Sebagaimana dapat dilihat dari: www.parlemen.net/?p=1993.

Bruhl, Aaron-Andrew P. 2011. "Contempt of Congress". *Faculty Publications - Paper 1760*. William & Mary Law School Scholarship Repository. See: www.scholarship.law.wm.edu/facpubs.

Congressional Research Service. 19 December 2014. "Congressional Oversight Manual". *CRS Report for Congress*. www.crs.gov.

IPU PARLINE Database. "COSTA RICA Asamblea Legislativa (Legislative Assembly)". *Oversight*. Dilihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2073_F.htm.

IPU PARLINE Database. "PHILIPPINES (Kapulungan Ng Mga Kinatawan)". *Oversight*. Dilihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm.

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.

Pelizzo, Riccardo. November 2013. "Government Accountability and Legislative Oversight, - A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems". *World Bank dan GOPAC*. Dapat diakses di: www.works.bepress.com/riccardo_pelizzo/50.

Pidato Soekarno 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.

Pidato Presiden RI Soekarno pada Sidang Umum PBB ke-XV tanggal 30 September 1960. “Membangun Dunia Kembali (To Build a World a New)”. Lihat: www.kepuustakaan-presiden.pnri.go.id/uploaded_files/per/speech/normal/soekarno12.pdf.

“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].

U.S. Constitution Article I. “Legislative Branch, Section 1 – The Legislature”. Lihat www.whitehouse.gov/1600/constitution.

“Wilkinson vs United States, 365 U.S. 399 (1961)”. Lihat: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/399/case.html>.

Kamus

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

Tim Penyusun. 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.

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.

Peraturan Perundang-undangan

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca-Amendemen I-IV.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

- 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 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2014 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568).
- 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 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2009 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043).
- 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 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).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899).
- 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 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1999 Nomor 24; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3811).

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 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).

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).

UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518).

Peraturan Tata Tertib DPR

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).

Tatib DPR 2001 (Keputusan DPR RI No. 03A/DPR RI/I/2001-2002 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 2005 (Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI).

Tatib DPR Tahun 1997 (Keputusan DPR RI No. 9/DPR RI/I/1997-1998 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI).

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018.

Putusan MK Nomor 22/PUU-XIII/2015.

Konstitusi-konstitusi Negara Lain

Constitution of the Argentine Nation.

Constitution of the Oriental Republic of Uruguay.

Political Constitution of the Republic of Costa Rica.

The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

United States Constitution.

Majalah

Parlementaria. Edisi 100 Th. XLIII, 2013.

Parlementaria. Edisi 101 Th. XLIII, 2013.

Parlementaria. Edisi 105 Th. XLIII, 2013.

Parlementaria. Edisi 108 Th. XLIII, 2013.

Parlementaria. Edisi 108 Th. XLIII, 2013.

Parlementaria. Edisi 109 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 110 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 114 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 116 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 119 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 120 Th. XLIV, 2014.

Parlementaria. Edisi 122 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 123 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 127 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 129 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 131 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 132 Th. XLV, 2015.

Parlementaria. Edisi 133 Th. XLVI, 2016.

Parlementaria. Edisi 135 Th. XLVI, 2016.

Parlementaria. Edisi 139 Th. XLVI, 2016.

Parlementaria. Edisi 140 Th. XLVI, 2016.

Parlementaria. Edisi 142 Th. XLVI, 2016.

Parlementaria. Edisi 144 Th. XLVI, 2016.
Parlementaria. Edisi 145 Th. XLVII, 2017.
Parlementaria. Edisi 80 Th. XLI, 2010.
Parlementaria. Edisi 81 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 81 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 82 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 83 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 85 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 86 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 89 Th. XLII, 2011.
Parlementaria. Edisi 90 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 91 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 92 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 93 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 95 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 96 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 96 Th. XLII, 2012.
Parlementaria. Edisi 99 Th. XLIII, 2013.
Parlementaria. Nomor 605/VIII/2009.
Parlementaria. Tahun XL No.73, 2009.
Parlementaria. Th. XL No. 71, 2009.
Parlementaria. Th. XL No. 72, 2009.
Parlementaria. Th. XL No. 73, 2009.
Parlementaria. Th. XXXIX No. 66, 2008.
Parlementaria. Th. XXXIX No. 67, 2008.
Parlementaria. Th. XXXIX No. 68, 2008.
Parlementaria. Th. XXXIX No. 69, 2008.

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.

Kanal *Online* Instansi

<http://worldbank.org>.

<http://www.servat.unibe.ch/icl/>.

www.change.org.

www.constituteproject.org.

www.constitutionus.com.

www.dpr.go.id.

www.house.gov.

www.uscp.gov.

www.whitehouse.gov.

Kanal *Online* Berita dan Informasi

<http://lipi.go.id/berita/lima-tantangan-dpr-2009-2014-/3489>.

<http://www.gresnews.com>.

<https://en.wikipedia.org>.

<https://news.detik.com/berita/554048/dagelan-30-menit-paripurna-interpelasi-busung-lapardpr>.

<https://ugm.ac.id/id/berita/berita/579-idrus.marham.raih.gelar-doktor.ilmu.politik.di.ugm>.

www.antaranews.com/berita/118260/dpr-sepakat-tak-lanjutkan-interpelasi-kenaikan-harga-sembako.

www.hukumonline.com/berita/baca/hol16724/paripurna-dpr-loloskan-interpelasi-resolusiiran.

www.kemenperin.go.id/artikel/4250/DPR-Minta-Pemerintah-Segera-Eksekusi-Proyek-JSS.

www.kompas.com.

www.listrik.org/news/subsidi-listrik-900-va-dicabut-naik-bertahap-hingga-juli-2017.

www.pikiranrakyat.com/nasional/2009/02/18/84918/dpr-setujui-hak-angket-haji.

www.politik.rmol.co/read/2017/06/14/295663/Cabut-Subsidi-Listrik-Bukti-Pemerintah Tidak-Peka.

www.politik.rmol.co/reda/2016/06/08/249164/Mercy-Gugat-Kenaikan-TDL-Tanpa-Konsultasi-Dengan-DPR.

www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/06/30/n7zmhr-jokowijk-komitmen-turunkan-taruif-dasar-listrik.

www.teropongsenayan.com/41350-dpr-geram-pln-diam-diam-naikkan-tarif-listrik.

www.tribunnews.com/2016/06/09/kenaikan-tarif-dasar-listrik-tak-dibicarakan-dengan-dpr.



DAFTAR PUSTAKA



Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H., lahir di Lampung Utara, 23 Oktober 1985 dan saat ini menetap di Bandar Lampung. Setelah gelar Sarjana Hukum diperoleh dari Universitas Lampung pada 2007, penulis menyelesaikan S-2 Magister Hukum Universitas Gadjah Mada pada 2011, lalu memperoleh gelar Doktor dari Program Doktor Ilmu Hukum Universitas

Gadjah Mada pada 2019. Sejak 2008 hingga saat ini penulis mengabdikan sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Selain menulis pada jurnal ilmiah nasional dan internasional, karya ilmiah juga penulis tuangkan dalam bentuk monograf, *book chapter*, buku ajar, serta prosiding seminar nasional dan internasional. Karya penulis yang relevan dengan buku ini di antaranya: *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia: Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah* (2011), *Law Revision on Indonesian Parliament's Oversight Function: Facing the Challenges of Democracy* (2018), *Regulate DPR's Committees: Making Indonesian Presidential System More Representative* (2019), *Sandaran Moral Negara Hukum Indonesia di Era Disrupsi Teknologi* (2019), dan *Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia* (2021). Karya ilmiah lainnya dapat ditelusuri di: <https://bit.ly/ZR85>. Penulis dapat dihubungi melalui: zulkarnain.ridlwan@fh.unila.ac.id.

