



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

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

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202002944, 22 Januari 2020

Pencipta

Nama : **Dr. Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H.**
Alamat : Jalan Raden Gunawan Perum Griya Angkasa Blok P No.6 Rt.026,
Rajabasa Pemuka, Rajabasa, Bandar Lampung, Lampung, 35148
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Universitas Lampung**
Alamat : Jalan Sumantri Brojonegoro No. 1 Gedong Meneng Rajabasa, Bandar
Lampung, Lampung, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Buku**
Judul Ciptaan : **Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 2 September 2011, di Bandar Lampung
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan : 000176284

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001

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

FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA

Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah

**Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung
2011**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

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

Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.
Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2011

ISBN 978-602-7509-09-2

Copy right © pada Penulis

Hak cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penulis

Editor : Armen Yasir, S.H., M.Hum.

Design cover : Dedy Priyanto, S.I.Kom.

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2011

FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA

Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah



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

Penerbit Universitas Lampung

2011

Kata Pengantar

Alhamdulillah, Ash Sholaatu Was Salaamu 'Ala Rosulillah. Bersyukur kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia berupa berbagai nikmat tanpa mengenal waktu dan tempat sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul: "FUNGSI PENGAWASAN DPR DI INDONESIA; Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah".

Buku yang ada di hadapan pembaca ini berasal dari Tesis Penulis yang bertajuk "Perkembangan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia" yang telah dipertahankan di depan Dewan Penguji tanggal 26 November 2010 pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Namun demi kepentingan pembaca, telah dilakukan perluasan pembahasan dan penulisan ulang dengan struktur yang berbeda dengan format penulisan tesis.

Dalam buku ini dijelaskan pengertian, urgensi, dan tinjauan teoritik atas fungsi pengawasan DPR, perkembangan pengaturan dan politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR di Indonesia ditinjau dengan pendekatan sejarah (*historical approach*) serta faktor-faktor yang memengaruhi fungsi pengawasan DPR. Dengan demikian, buku ini dapat bermanfaat bagi pembaca yang tertarik pada bidang hukum dan politik, khususnya wawasan dibidang pengawasan pemerintahan.

Penulis telah mengupayakan untuk menyajikan karya ini dengan baik. Namun penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan substansial. Oleh karena itu, berbagai saran perbaikan dan koreksi membangun dari berbagai pihak diperlukan dan akan menjadi kontribusi besar untuk kesempurnaan buku ini. Penulis juga menyadari bahwa selesainya penulisan buku ini bukanlah semata atas jerih payah sendiri melainkan juga berkat bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak.

Penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada para dosen yang telah mencurahkan pengetahuannya selama penulis menempuh program pascasarjana di Universitas Gadjah Mada; Prof. Soehino, S.H.; Prof. Dr. Muchsan, S.H.; *Almarhum* Prof. Dr. RM. Sudikno Mertokusumo, S.H.; Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., S.U.; Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, S.H., MCL., MPA.; Prof. Dr. Sri Sumantri, S.H.; Prof. Dr. Siti Ismijati Jenie, S.H., C.N.; Prof. Dr. Abdul Halim, S.E., MBA.; Prof. Dr. Esmi Warassih, S.H., M.S.; Dr. Pratikno, M.Soc.; Dr. Samsubar Saleh, M.Sc.; Prof. (*sudah sy anggap*) M. Fajrul Fallakh, S.H., M.A., M.Soc.; Aminoto, S.H., M.Si.; Enny Nurbaningsih, S.H., M.H.; dan Hari Supriyono, S.H., M.Si. serta pembimbing tesis, Andi Sandi, S.H., L.LM. Akhirnya, semoga buku ini dapat memenuhi fungsi ilmiahnya.

Bandar Lampung, 2 Desember 2011

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Pengertian Fungsi Pengawasan DPR	
1.2 Urgensi Pengawasan DPR	
1.3 Tinjauan Teoritik terhadap Fungsi Pengawasan DPR	
BAB II PERKEMBANGAN PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN DPR DI INDONESIA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA	
2.1 Komite Nasional Pusat (29 Agustus 1945 - 15 Agustus 1950)	
2.2 DPR-RIS (15 Februari 1950 - 15 Agustus 1950)	
2.3 DPRS (16 Agustus 1950 - 26 Maret 1956)	
2.4 DPR hasil Pemilu 1955 (26 Maret 1956 – 22 Juli 1959)	
2.5 DPR Peralihan (22 Juli 1959 - 29 Juni 1960)	
2.6 DPR-GR (24 Juni 1960 – 15 November 1965)	
2.7 DPR-GR minus PKI (15 November 1965 – 19 November 1966).....	
2.8 DPR-GR awal orde baru (19 November 1966 - 28 Oktober 1971)	
2.9 DPR Hasil Pemilu 1971 (28 Oktober 1971 - 1 Oktober 1977)	
2.10 Awal Periode DPR Hasil Pemilu 1977 (1 Oktober 1977) hingga akhir Periode DPR Hasil Pemilu 1997 (1 Oktober 1999) DPR Hasil Pemilu 1999 (1 Oktober 1999 - 1 Oktober 2004).....	
2.11 DPR Hasil Pemilu 2004 (1 Oktober 2004 - 1 Oktober 2009).....	
2.12 DPR Hasil Pemilu 2009 (mulai 1 Oktober 2009)	
BAB III POLITIK HUKUM PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN DPR DALAM UNDANG-UNDANG	
3.1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995	
3.2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD	
3.3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD	
3.4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau UU MD3	

BAB IV FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI FUNGSI PENGAWASAN DPR	
4.1 Faktor Internal DPR	
4.2 Faktor Eksternal DPR	
Daftar Pustaka	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Periodisasi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia	22
Tabel 2. Perbandingan Pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket KNP-DPR 1977.....	52
Tabel 3. Konsepsi Hak-Hak Pengawasan DPR dalam KRIS dan UUDS	72
Tabel 4. Imbangan kekuasaan/kewibawaan antara Badan Legislatif (DPR) dengan Badan Eksekutif dalam Sistem Politik Indonesia	106

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Pengertian Fungsi Pengawasan DPR

Dalam Kamus Bahasa Indonesia disimpulkan oleh Poerwadarminta, pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Sedangkan pengawasan dalam bahasa Inggris biasa disebut dengan *controll* yang berarti pengawasan atau pengendalian. Ini adalah merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang merupakan fungsi serta tugas setiap pimpinan dalam suatu organisasi yang ingin tujuan organisasinya dapat tercapai dengan baik. Sebagaimana 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.¹

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

¹ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 53.

Supaya pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai suatu alat (instrumen) yang efektif maka perlu memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi).
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan.
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan.
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilaksanakan.
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus dan pragmatis.

Secara teoritis, disebutkan juga bahwa pengawasan berarti 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, maka pekerjaan tersebut dikatakan menyimpang atau terjadi penyimpangan (deviasi) misalnya penyimpangan dari rencana, penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan dan sebagainya. Siagian menyatakan bahwa pengawasan adalah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin berbagai kegiatan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Sifat pengawasan yang dilakukan adalah preventif yakni mencegah terjadinya

penyimpangan dari rencana semula.² Disini, pengawasan merupakan usaha penyelamatan berbagai program kebijakan agar sesuai dengan rencana yang telah digariskan.

Selanjutnya William N. Dunn menyatakan, 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 kebijakan.³

Dalam bahasa yang sederhana Roshidy berpendapat, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah di ambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.⁴ 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 di tentukan.⁵

² Sondang P. Siagian, *Manajemen Strategi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 258.

³ William N. Dunn, *Pengantar Analisis kebijakan Publik (terj)*, (Jogjakarta: UGM Press, 2000), hlm. 509.

⁴ Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 126.

⁵ Muchsan, *Sistem pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat pemerintah dan Peradilan Tata Usaha negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 37 mengutip dari William H.

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*)”.⁶

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:⁷

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

Newman, *Control: Past or Future*, dalam Lewis Benton (Ed), *Management for the Future*, (Mc.Graw: Hill Book Company, 1978).

⁶ Ibnu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: PT Eresco, 1982), hlm. 60.

⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, (Jakarta: t.p., 2005), hlm. 31.

memiliki kapabilitas memadai sekaligus teruji kredibilitasnya, supaya bisa melakukan pengawasan dengan optimal.⁸

Namun pada kenyataannya, banyak anggota parlemen yang sangat lemah komitmen politiknya dalam melakukan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.⁹ Sehingga menurut Eko dan Rozaki, lemahnya kapasitas parlemen merupakan problem lama yang terjadi dalam tata pemerintahan Indonesia. Kapasitas parlemen jelas lebih lemah bila dibandingkan dengan kapasitas jajaran eksekutif dan birokrasi, meski kapasitas eksekutif juga masih jauh dari harapan publik. Hal ini disebabkan antara lain, *pertama*, proses rekrutmen birokrasi secara umum berlangsung dengan proses teknokratis (mengutamakan kualifikasi teknis), sementara proses rekrutmen parlemen berlangsung dengan proses politik yang masih jauh dari prinsip-prinsip teknokratis. *Kedua*, latar belakang anggota parlemen sangat beragam, terutama bila dilihat dari sisi pengetahuan dan pengalaman. Sebagian besar anggota parlemen yang baru tidak begitu memahami tentang hal ihwal pemerintahan (fungsi parlemen, dst). Keterbatasan kemampuan parlemen ini juga disebabkan oleh miskinnya pendidikan politik di masyarakat maupun di dalam partai politik. *Ketiga*, ketimpangan sistem pendukung (*supporting system*) antara eksekutif-birokrasi parlemen (legislatif). Eksekutif mempunyai dan menguasai staf, organisasi yang besar, anggaran, informasi, data, program, dan lain-lain untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari. Sebaliknya legislatif sangat miskin dalam hal sumber daya pendukung.¹⁰

⁸ *Ibid.*, hlm. 48.

⁹ Abdur Rozaki, dkk., *Kaukus Parlemen Bersih : Media Pembelajaran Parlemen Lokal, konsorsium kaukus parlemen bersih DIY*, (Jogjakarta: t.p., 2006), hlm. 97.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 134-135.

1.2 Urgensi Pengawasan DPR

Gagasan untuk merealisasikan sebuah kontrol pengawasan oleh rakyat jelata yang mengorganisasikan diri mereka dalam suatu struktur politik sudah dimulai pada masa Yunani Kuno.¹¹ Berdasarkan konsepsi negara modern yang menganut demokrasi, kontrol pengawasan tersebut terejawantah melalui lembaga perwakilan rakyat. Lembaga ini lazim disebut dengan istilah parlemen. Beranjak dari istilah parlemen, diketahui bahwa sebenarnya fungsi legislatif –yang terkesan sangat kuat melekat pada kata “parlemen”- hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Karena asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.¹²

Dalam konteks Negara Republik Indonesia, lembaga perwakilan atau parlemen yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada praktek perwakilan rakyat ditingkat pusat, DPR memiliki keistimewaan dalam menjalankan fungsinya karena fungsi-fungsi yang dimiliki lembaga ini disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Sebab amandemen sebanyak empat kali atas UUD 1945 yang berlangsung dari tahun 1999 hingga 2002 telah menghasilkan *legislative heavy*, sebagaimana salah satu latar belakang diadakannya amandemen UUD 1945 yaitu untuk menguatkan fungsi DPR.

¹¹ Herman Bakir, *Filsafat Hukum - Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 59.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UII, 2004), hlm. 185.

Adapun fungsi DPR yang dimaksud, terdapat pada pasal 20A UUD 1945 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Untuk menjalankan fungsi tersebut, DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat serta ditambah dengan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, dan hak imunitas.

Secara normatif penjabaran tentang fungsi DPR sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dijelaskan dalam undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan lembaga perwakilan di Indonesia (UU Susduk). Adapun undang-undang tentang hal itu telah beberapa kali mengalami perubahan dan pergantian, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995;
- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;
- c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dengan tambahan aturan tentang DPD);
dan
- d. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (tanpa frasa “susunan dan kedudukan”) atau disingkat UU MD3.

Pergantian dan perubahan UU Susduk sejak tahun 1969 hingga tahun 2009 juga mencakup pengaturan mengenai fungsi pengawasan DPR. Perubahan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, senantiasa berbanding lurus dengan dinamika dan konstelasi politik. Maka sangat

dimungkinkan bahwa perkembangan peraturan tentang fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk juga memiliki kekhasan masing-masing, bergantung pada politik hukum yang dijadikan landasan serta pengaruh dinamika dan konstelasi politik saat itu.

Studi-studi empirik tentang hubungan hukum dan politik telah menyimpulkan bahkan melahirkan tesis bahwa hanya sistem politik yang demokratislah yang dapat mendorong tegaknya supremasi hukum. Hal ini menjadi niscaya karena dalam kenyataannya hukum itu adalah produk politik.¹³ Karena itulah hukum lebih mencerminkan kehendak konfigurasi kekuasaan politik; jika konfigurasi politiknya demokratis maka hukumnya juga akan populis sedangkan jika konfigurasi politiknya otoriter maka hukumnya pun akan konservatif.

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

Masa pra-reformasi sangat lekat dengan kesan otoriter dari eksekutif, sehingga melemahkan fungsi DPR termasuk fungsi pengawasannya. Sehingga didapati bahwa praktek berjalannya fungsi pengawasan DPR mengalami kemajuan yang signifikan dalam arti positif dapat dirasakan sejak reformasi,

¹³ Mahfud MD, *Langkah Politik dan Bingkai Paradigmatik dalam Penegakan Hukum Kita*, Mimbar Hukum No.44/VI/2003 Edisi Khusus, FH UGM, Yogyakarta, 2003, hlm. 118.

terlebih setelah amandemen UUD. Sebab pasca reformasi dengan konfigurasi politik yang lebih demokratis, fungsi pengawasan DPR terkesan telah mendapatkan ruang yang lebih luas untuk dipraktekkan.

Namun perkembangan positif tersebut belum dimanfaatkan secara maksimal oleh DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya atas pemerintah. Bahkan cenderung mempermainkan fungsi tersebut untuk menjadi alat tawar menawar antara DPR-Pemerintah. Maka tidakkah rumusan dan politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR didalam UU Susduk telah memberikan kesempatan bagi DPR untuk benar-benar menjalankan fungsi tersebut sebagaimana mestinya.

Oleh karena itu perubahan konsepsi pengaturan dan politik hukum seperti apa, yang telah mempengaruhi perubahan konsepsi fungsi pengawasan DPR yang dijalankan berdasarkan UU Susduk sejak 1969 sampai 2009 merupakan hal yang menarik untuk diamati. Pengetahuan akan politik hukum yang melandasi pembentukan suatu konsepsi undang-undang akan memberikan gambaran utuh tentang latar belakang lahirnya konsepsi tersebut, demikian pula dengan konsepsi fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam UU Susduk.

Berlandaskan pada pengetahuan tersebut pula dapat diketahui penyebab naik-turun berjalannya fungsi pengawasan DPR dari setiap periode perwakilan DPR. Politik hukum yang dimaksudkan disini memiliki dua dimensi, yang *pertama*, politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu konsepsi tertentu tentang fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk, dan *kedua*, adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu konsepsi fungsi pengawasan DPR dalam masing-masing UU Susduk.

Begitu pentingnya fungsi pengawasan DPR juga dapat diukur dari ketertarikan akademisi untuk mengangkatnya sebagai tema penelitian. Penelitian yang menempatkan fungsi pengawasan DPR sebagai variabel penelitian di antaranya Aminoto (UGM, 1998) melakukan penelitian dengan judul: “Sistem Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah Dalam Masa Orde Baru”. Dengan tinjauan ilmu politik, penelitian ini mengangkat masalah bagaimana sistem pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah selama masa orde baru.

Asran Jalal (UGM, 1999) melakukan penelitian dengan judul “Pemberdayaan Lembaga DPR Menuju Demokratisasi di Indonesia”. Penelitian ini mengangkat masalah Apakah lemahnya posisi DPR selama ini memang dilemahkan? Kapanakah DPR itu berdaya atau kuat? Adakah penjelasan lain dari penjelasan yang sudah ada? Faktor apa saja yang harus diperhatikan/diprioritaskan bagi keberhasilan memberdayakan DPR?. Penelitian ini memiliki tiga tujuan, pertama yaitu ingin mengetahui faktor dominan yang memengaruhi kekurangberdayaan DPR dalam kepolitikan Orde Baru. Kedua, untuk mengetahui aspek dan mekanisme yang perlu diprioritaskan dalam pemberdayaan lembaga DPR. Ketiga, untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam memahami dan memperkaya literatur mengenai demokratisasi dalam konteks ke Indonesiaan. Penelitian lainnya tentang fungsi pengawasan DPR juga pernah dilakukan oleh La Ode Husein (UNPAD, 2004), yang berjudul “Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Penelitian ini mengangkat tentang keberadaan lembaga BPK yang berhubungan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR.

Kekhasan yang ditulis dalam buku ini yaitu pendekatan yang digunakan adalah *historical approach* (pendekatan sejarah/ sejarah perundang-undangan) guna mengetahui politik hukum yang mendasari pembentukan undang-undang yang mengatur kelembagaan DPR khususnya fungsi pengawasan yang melekat pada lembaga tersebut.

Penelitian yang mendasari buku ini menggunakan metode sejarah hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, bahwa sejarah hukum dalam penelitian hukum normatif merupakan suatu metode. Sebagai metode, maka sejarah hukum berusaha untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkupnya menjadi sejarah perundang-undangan.¹⁴ Adapun bahan penelitian utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Lembaga Perwakilan sejak tahun 1969 sampai tahun 2009. Analisis diawali dengan penelusuran bahan-bahan hukum tersebut.

1.3 Tinjauan Teoritik terhadap Fungsi Pengawasan DPR

Beberapa teori yang mendasari fungsi pengawasan DPR diantaranya teori negara hukum, teori demokrasi, dan teori pemisahan kekuasaan. Hal ini dapat dipahami dengan alur pikir bahwa dalam negara hukum yang menganut demokrasi harus tersedia instrumen hukum yang mengatur pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah. Pembatasan tersebut juga berwujud *check and balances* dari lembaga perwakilan berupa pengawasan. Adapun dalam

¹⁴ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 88.

pembentukan instrumen hukum yang dimaksud akan selalu dilandaskan pada konsepsi politik hukum.

1.3.1 Teori Negara Hukum

Muhammad Tahir Azhari, menyatakan bahwa pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya diawali oleh tulisan *Plato* tentang “*no moi*”. Kemudian berkembang konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, *socialist legality*, negara hukum Pancasila, dan *nomokrasi* Islam;¹⁵. Namun istilah negara hukum (*rechtsstaat*) mulai dikenal di Eropa pada abad ke 19. Istilah negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, rumusan seperti ini juga terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.¹⁶

H.W.R. Wade mengidentifikasi lima pilar negara hukum sebagai berikut:¹⁷

1. Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum;
2. Pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi;
3. Sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif;

¹⁵ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam - Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 73-74.

¹⁶ Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 3.

¹⁷ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: CV.Utomo, 2005), hlm.45 mengutip dari H.W.R.Wade, *Administrative Law*, (Oxford, 1984), hlm. 22-24.

4. Harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan
5. Tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

Berdasarkan pada teori diatas, maka fungsi pengawasan DPR tergolong masuk dalam pemenuhan unsur yang kedua yaitu pembungkahan perilaku pemerintah.

1.3.2 Konsep Demokrasi dan Perwakilan Politik

Sejak istilah *democratia* dikenalkan sekitar 2400 tahun yang lalu, pengertian ajaran demokrasi tidak pernah berubah, sekalipun pelaksanaan dari asas-asasnya mengalami perubahan. Held mengemukakan 7 prinsip demokrasi yang paling utama yaitu:¹⁸

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

Demokrasi baru bisa berjalan kalau pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka, dilaksanakan dalam suatu *representative government* yang dibentuk berdasarkan hasil satu pemilu, cara ini

¹⁸ Miriam Budiardjo, dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 74 mengutip dari David Held, *Models of Democracy*, (London: Politiy Press, 1990).

menjamin rakyat ikut serta dalam proses politik tanpa sepenuhnya terlibat dalam proses itu.¹⁹

Sarana rekrutmen politik dalam sistem demokrasi disebut pemilu. Pemilu dianggap merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government*, sebab pemilu merupakan *the expression of democratic struggle*,²⁰ dimana rakyat menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki untuk dilakukan pemerintah. Dalam masyarakat yang homogen, penentuan ini tidak merupakan persoalan besar. Namun dalam masyarakat yang heterogen seperti Indonesia, penentuan ini merupakan persoalan besar. Boleh dikatakan persoalan ini berumur setua Republik Indonesia. Penghargaan besar kepada pendiri republik ini, yang telah meletakkan dasar musyawarah mufakat untuk pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi. Tanpa kedua dasar ini, rasanya teramat sulit bagi kita untuk membentuk *representative government* yang demokratis.

Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara dan berpemerintahan, karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas Negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan rakyat untuk menentukan siapa di satu pihak harus menjalankan, dan dipihak lain, mengawasi jalannya pemerintahan Negara. Siapa-siapa disini menunjuk pada calon pemimpin yang dipercaya rakyat untuk menjalankan kekuasaan politik guna mencapai tujuan hidup rakyat, dan pada sejumlah orang yang dipercaya mewakili rakyat untuk mengawasi

¹⁹ Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 79-80.

²⁰ Symor Lipset, *Political Man: The Social Abasis of Politics*, (New York: Anchor Press, 1963), hlm. 230.

penyelenggara dan penyelenggaraan kekuasaan politik. Sistem perwakilan politik seperti ini dipandang sebagai alternatif terbaik, sebab menjamin terbentuknya *representative government*, dimana rakyat tetap ikut serta tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu.

Perwakilan dalam hal ini diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuat dengan terwakil.²¹ Pitkin mengemukakan, perwakilan politik sebagai proses mewakili dimana wakil bertindak dalam bereaksi kepada kepentingan terwakil.²²

Dalam konteks kenegaraan, wakil terlembaga dalam lembaga perwakilan. Kepentingan terwakil yang cukup penting adalah melakukan pengawasan atas segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa yang memerintah terwakil. Pengawasan yang dimaksud merupakan fungsi lembaga perwakilan yang sangat penting, karena dengan berjalannya fungsi tersebut dapat meningkatkan derajat keterwakilan (*degree of representativeness*) dari lembaga perwakilan atas semua unsur yang mencerminkan kepentingan terwakil.

1.3.3 Konsep Pembagian Kekuasaan

Prinsip kedaulatan rakyat adalah prinsip dasar yang dianut dalam negara demokrasi. 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

²¹ Alfred De Grazia, *Political Behavior*, (New York: Free Press, 1962), hlm. 401.

²² Hana Finkel Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkley-California: University of California Press, 1967), hlm. 209.

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. Sebelum amandemen, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya.

Dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 sebelum amandemen, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.²³

Pasca amandemen, UUD secara jelas menganut prinsip pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Pengaturan yang demikian dapat menegaskan prinsip lanjutan yang berlaku dalam pemisahan kekuasaan yaitu *checks and balances*. Terminologi *checks and balances* digunakan untuk menjelaskan adanya sistem pengawasan yang efektif karena pembagian kekuasaan yang berimbang.²⁴

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UII, 2004), hlm 11.

²⁴ Poltak Partogi Nainggolan, *UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*, Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No.4, hlm. 480.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu institusi yang sangat esensial. Karena melalui lembaga ini rakyat dapat menyalurkan aspirasi politiknya, yang selanjutnya dapat menjadi masukan dalam penetapan kebijaksanaan umum yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

Pernyataan diatas tidaklah berlebihan, karena sistem demokrasi adalah sebuah sistem yang menjamin keterlibatan warga negara dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan rakyat. Di Indonesia, sebagaimana dapat dilihat, perubahan terhadap eksistensi dan peran serta besarnya kekuasaan dan wewenang yang dimiliki parlemen secara spesifik amat tergantung pada perubahan UU yang mengaturnya, seperti UU Pemilu dan UU Susduk.²⁵

Amandemen ketiga UUD, posisi presiden kian dikontrol secara konstitusional, dengan adanya pengaturan Pasal 7A, yang semakin memperkuat dan memberikan dasar legitimasi yang kuat bagi lembaga parlemen untuk dapat menghentikan secara total kekuasaan presiden di tengah jalan, melalui proses *impeachment* dengan adanya bukti pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak terpenuhinya kualifikasi lainnya.

1.3.4 Konsep Politik Hukum

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan selalu dilandasi pada pertimbangan yang lazim disebut politik hukum. Politik hukum adalah *legal*

²⁵ *Ibid.* hlm. 481.

policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum.²⁶ Mencakup pula pengertian tentang proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.²⁷

Menurut C.F. Strong, politik hukum adalah ilmu yang mempelajari tentang negara.²⁸ Politik dan hukum sangat berhubungan karena ada intervensi politik terhadap hukum, politik kerap kali melakukan intervensi terhadap pembentukan dan pelaksanaan hukum.²⁹ Masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi melakukan *social control*, *dispute settlement*, dan *social engineering* atau *inovation*.³⁰

Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.³¹

²⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 9.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 17 mengutip dari Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985.

²⁸ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 1.

²⁹ Bismar Nasution, *Materi Perkuliahan Politik Hukum*, (Medan, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2008).

³⁰ Oka Mahendra, *Hukum dan Politik*. www.geocities.com/rainforest/vines/3367/oka.html.2008. diunduh pada 21 Agustus 2010.

³¹ Mahfud MD, *loc.cit*, hlm. 1 mengutip dari Padmo Wahjono, Cetakan II, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

Dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³² Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³³

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dicapai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu didalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³⁴

Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai

³² *Ibid*, hlm. 1 mengutip dari Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, dalam majalah *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hlm. 65.

³³ *Ibid.*, hlm. 1 mengutip dari Teuku Mohammad Radhie, *Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dalam majalah *Prisma* No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352-353.

apa yang dicita-citakan.³⁵ Menurut Bomer Pasaribu, *politics of law is about the law that will be made and where the law system of the society and the State will be brought to.*³⁶

³⁵ Mahfud MD, *loc.cit.*, hlm. 2 mengutip dari Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam majalah *Hukum dan Keadilan*, No. 5 Tahun VII, Januari-Februari 1979, hlm. 15-16.

³⁶ Bomer Pasaribu, *The Politics of Law of the Development of Law and Rgulations in Indonesia*, Indonesia Law Journal vol.1 No.1 September 2006, National Law Development Agency, Ministry of Law and Human Rights of Republic of Indonesia, Jakarta, hlm. 4.

BAB II

PERKEMBANGAN PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Sejak berlakunya Undang-Undang Dasar (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 yang terwakil. 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.

Perubahan atau penambahan sebutan atas DPR juga disertai dengan perubahan peraturan susunan dan kedudukan DPR sebagai sebuah lembaga negara. Untuk melihat perkembangan pengaturan atas fungsi pengawasan DPR, dapat ditelusuri berdasarkan pada periodisasi masa bakti keanggotaan DPR. Jika dihitung sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, DPR yang menjabat saat ini adalah DPR yang ketujuhbelas. Periodisasi DPR selengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

DPR ke	Nomenklatur Lembaga Perwakilan	Masa Tugas
--------	--------------------------------	------------

1	Komite Nasional Indonesia Pusat	29 Agustus 1945 - 15 Agustus 1950
2	DPR Republik Indonesia Serikat	15 Februari 1950 - 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
6	DPR Gotong Royong	24 Juni 1960 - 15 November 1965
7	DPR Gotong-Royong tanpa PKI	15 November 1965 - 19 November 1966
8	DPR Gotong Royong - DPR Orde Baru	19 November 1966 - 28 Oktober 1971
9	DPR Pemilu 1971	28 Oktober 1971 - 1 Oktober 1977
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
15	DPR Pemilu 1999	1 Oktober 1999 - 1 Oktober 2004
16	DPR Pemilu 2004	1 Oktober 2004 - 1 Oktober 2009
17	DPR Pemilu 2009	mulai 1 Oktober 2009

Tabel 1. Periodisasi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia

2.1 Komite Nasional Pusat (29 Agustus 1945 - 15 Agustus 1950)

a) Fungsi DPR

Dewan Perwakilan Rakyat pertama lebih dikenal dengan nama Komite Nasional Pusat. Selama lebih dari satu bulan KNP melaksanakan tugasnya dengan melakukan berbagai tindakan dibidang eksekutif selaku pembantu Presiden, karena berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, Presiden memegang seluruh kekuasaan negara untuk sementara waktu. KNP ikut menjalankan tugas yang terletak dibidang eksekutif yaitu memberi penerangan di daerah-daerah, memberi petunjuk-petunjuk bahkan perintah-perintah kepada kepala-kepala daerah atau kepala-kepala jawatan didaerah-daerah mengenai

berbagai hal dibidang pemerintahan, menyelesaikan perselisihan antara rakyat Indonesia dan Jepang, dan sebagainya.³⁷

Keadaan tersebut tidak memuaskan sebagian golongan, yang kemudian dalam sidang ke II KNP pada tanggal 16-17 Oktober 1945, mengusulkan agar diadakannya perubahan atas pembagian kekuasaan dalam negara. Berhubung dengan usul itu lahirlah Maklumat Wakil Presiden No.X tanggal 16 Oktober 1945, yang menetapkan, sesuai dengan usul KNP:³⁸

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusjawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menjetujui, bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan Pekerdja jang dipilih diantara mereka dan jang bertanggung-djawab kepada Komite Nasional Pusat”

Rumusan ketentuan tersebut menjadi awal dari adanya pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam lembaga yang terpisah. Dengan berlakunya Maklumat Wakil Presiden tersebut, KNP tidak lagi berkedudukan sebagai pembantu Presiden. KNP menjadi badan kenegaraan yang sejajar dengan Presiden dan bersama-sama dengan Presiden (yang dibantu oleh Menteri-Menteri) melaksanakan fungsi:

1. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-Undang (tugas DPR menurut Pasal 5 UUD 1945); dan
2. Ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara (tugas MPR berdasarkan Pasal 3 UUD 1945).

³⁷ Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia*, (Jakarta: t.p. 1970), hlm.26.

³⁸ *Ibid.*, hlm.9.

Perkembangan baru mengenai kedudukan KNP terjadi pada tanggal 14 November 1945 dengan adanya kewajiban pertanggungjawaban Perdana Menteri dan Menteri kepada KNP. Sistem kabinet telah berganti dari presidensiil kepada parlementer, bahwa Menteri bukan lagi pembantu Presiden yang bertanggung jawab kepada Presiden, akan tetapi bertanggung jawab kepada Perwakilan Rakyat, dalam hal ini KNP.

b) Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Dalam tahun 1945 dan 1946, KNP melaksanakan beberapa hak, diantaranya:

1. Hak inisiatif, KNP melalui badan pekerjaanya mengusulkan inisiatif RUU tentang Komite Nasional Indonesia/Badan Perwakilan Daerah, yang kemudian menjadi undang-undang pertama di Republik Indonesia, yakni UU No.1 Tahun 1946.
2. Hak interpelasi, hak ini dipraktekkan dalam pertanggungjawaban Menteri serta meminta keterangan-keterangan dari Pemerintah. Diantaranya:
 - a. Tanya jawab/interpelasi dengan Perdana Menteri Sjahrir pada tanggal 29 Mei 1946 mengenai politik ekonomi, antara lain perundingan dengan pihak Belanda, yang ketika itu baru akan diadakan.
 - b. Tanya jawab/interpelasi dengan Menteri Kehakiman Mr. Susanto Tirtoprodjo mengenai tahanan politik, dan lain-lain pada tanggal 5 Desember 1946.

Berjalannya hak KNP dalam prakteknya ketika itu masih menimbulkan perbedaan pendapat antara Badan Pekerja KNP dengan Pemerintah mengenai

sifat hak tersebut. Pada akhir pembahasan interpelasi dengan Menteri Kehakiman diatas misalnya, Menteri Kehakiman menyatakan bahwa interpelasi Badan Pekerja dengan Pemerintah adalah tanya jawab dengan mengajukan fakta-fakta, bukan penilaian terhadap pemerintah. Sebaliknya pihak Badan Pekerja menginginkan lebih jauh lagi, karena pada akhir tanya jawab itu beberapa anggota Badan Pekerja mengemukakan gagasan agar dilakukan penyelidikan (angket), karena keterangan-keterangan yang diberikan oleh Pemerintah dianggap kurang memuaskan.

Baru pada tanggal 10 Juni 1947, dengan berlakunya Tata Tertib Badan Pekerja ditegaskan bahwa disamping tugas dan kewajibannya membuat undang-undang, hak-hak Badan Pekerja (yang dianggap menurut Badan Pekerja dimilikinya sebagai badan legislatif) adalah mengajukan usul, interpelasi (meminta keterangan), mengadakan pengusutan (yang dimaksud adalah angket) dan mengajukan pertanyaan. Dikarenakan tidak adanya keberatan dari pemerintah atas Peraturan Tata Tertib Badan Pekerja KNP tersebut, maka hak-hak tersebut tetap berjalan.³⁹

Cara Badan Pekerja atau anggota Badan Pekerja mempergunakan hak-haknya adalah sebagai berikut:⁴⁰

1. Mengajukan usul. Sekurang-kurangnya 3 orang anggota meminta keputusan Badan Pekerja tentang suatu hal, baik yang bersangkutan dengan acara rapat ataupun tidak. Usul yang bersangkutan disertai penjelasan dibicarakan dalam rapat pleno Badan Pekerja berikutnya.

³⁹ *Ibid.*, hlm.31.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.31-32.

2. Interpelasi. Interpelasi untuk meminta keterangan dari Pemerintah tentang soal-soal yang tidak termasuk acara pembicaraan, dapat diajukan oleh 3 orang anggota. Jika interpelasi diadakan atas nama Badan Pekerja, pertanyaan-pertanyaan yang bersangkutan dirundingkan lebih dahulu. Dan kemudian Ketua Seksi yang bersangkutan mengajukannya dalam rapat dengan Pemerintah. Setelah Pemerintah memberikan keterangan-keterangan, diadakan tanya jawab Pemerintah. Akhirnya Badan Pekerja mengadakan rapat tertutup untuk merundingkan tindakan apa yang perlu diambil lebih lanjut. Kalau keterangan-keterangan Pemerintah tidak memuaskan dapat diadakan pengusutan (angket).
3. Mengadakan pengusutan. Atas usul 3 orang anggota Badan Pekerja dapat mengadakan pengusutan. Untuk keperluan itu Kementerian atau Jawatan yang bersangkutan diberitahu tentang putusan angket dan anggota-anggota yang ditunjuk untuk mengadakan angket membawa surat resmi dari Ketua Badan Pekerja. Laporan anggota-anggota dirundingkan dalam rapat tertutup Badan Pekerja dan kesimpulan perundingan dijadikan bahan bagi sesuatu usul inisiatif rancangan undang-undang atau usul lain.
4. Mengajukan pertanyaan. Tiap-tiap anggota dapat mengajukan pertanyaan tertulis kepada Pemerintah dengan perantaraan Ketua. Pertanyaan anggota dan jawaban Pemerintah dibacakan dalam rapat Badan Pekerja, diawali rapat tertutup, akan tetapi kemudian menjadi kebiasaan Badan Pekerja untuk mengadakan tanya jawab dengan para Menteri dalam rapat pleno terbuka pada “hari-hari pertanyaan”.

Hari pertanyaan maksudnya adalah hari yang dipergunakan untuk mendengar keterangan Pemerintah tentang kebijaksanaan yang telah atau akan dijalankan oleh Pemerintah. Keterangan pemerintah itu kemudian diperdebatkan, dengan mengadakan pemandangan umum, biasanya sampai dua babak, (atau menurut istilah Peraturan Tata Tertib, giliran) dan jawaban Pemerintah. Dalam perdebatan itu sebagian besar anggota turut serta, sehingga seluruh perdebatan sering sampai memakan waktu beberapa hari. Biasanya perdebatan diakhiri begitu saja: sehabis jawaban Pemerintah yang terakhir tidak diambil suatu keputusan atau kesimpulan, berupa mosi atau pertanyaan lain-lain.⁴¹ Inilah bentuk-bentuk awal dari fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR.

Dalam tahun 1948 Badan Pekerja mengadakan 2 kali interpelasi, yaitu:⁴²

1. Untuk meminta keterangan dari Pemerintah bagaimana pendapatnya mengenai hasil-hasil Panitia Angket Badan Pekerja tentang pemogokan dan keadaan Badan Tekstil Negara Delanggu (Solo), dan tindakan apakah yang telah/akan diambilnya.
2. Untuk meminta keterangan tentang bahan makanan dan harga bahan makanan yang membumbung tinggi, dalam hubungan dengan Peraturan Pemerintah No.54/1948 tentang penimbunan barang-barang penting.

Interpelasi pertama belum dapat diselesaikan berhubung dengan pendudukan Belanda atas daerah Jogjakarta pada tanggal 19 Desember 1948, sedangkan interpelasi kedua ditutup dengan sebuah mosi yang mendesak

⁴¹ *Ibid.*, hlm.46.

⁴² *Ibid.*, hlm.74.

Pemerintah agar mengambil tindakan meninjau kembali penetapan harga-harga maksimum bahan makanan dan lain-lain.

Hasil pelaksanaan fungsi pengawasan lainnya berbentuk mosi-mosi mengenai soal-soal/peristiwa-peristiwa penting pada waktu itu, antara lain:⁴³

1. Mosi Baharuddin dkk. tentang perlunya reorganisasi/rasionalisasi Angkatan Perang, yang kemudian dikonkritkan dengan rancangan undang-undang usul inisiatif.
2. Mosi tentang Peristiwa Pegangsaan Timur 56, dimana Badan Pekerja mendesak supaya Pemerintah memutuskan perundingan dengan Belanda, selama Belanda belum memberikan jaminan imunitas bagi Delegasi Republik Indonesia dan belum mengembalikan milik Delegasi Republik Indonesia yang telah disitanya.
3. Mosi Mangunsarkoro dkk. yang mendesak Pemerintah supaya melepaskan “sikap ikat diri” (goodwill) yang diambil oleh Pemerintah terhadap Belanda, yaitu tidak akan memperluas hubungan luar negeri selama perundingan dengan Belanda.

2.2 DPR-RIS (15 Februari 1950 - 15 Agustus 1950)

a) Fungsi DPR

Pasca Konferensi Meja Bundar 27 Desember 1949 terbentuk Republik Indonesia Serikat (RIS). Kedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat RIS yang merupakan Parlemen RIS. DPR berwenang mengontrol Pemerintah, Presiden tidak dapat

⁴³ *Ibid.*, hlm.75.

diganggu gugat, tetapi Menteri bertanggungjawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri. Hanya saja wewenang ini sedikit terbatas oleh ketentuan bahwa DPR tidak dapat menjatuhkan Menteri.

Berhubung dengan fungsinya sebagai badan pengontrol Pemerintah, DPR mempunyai hak menanya (demikian juga anggota-anggota DPR secara perseorangan), interpelasi dan hak menyelidik (angket), hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 120-121 Konstitusi RIS. Menteri-menteri berkewajiban memberikan kepada DPR baik dengan lisan maupun tertulis, segala penerangan yang dikehendaki oleh DPR dan yang dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum RIS.

Selain fungsi pengawasan yang dilakukan sendiri oleh DPR, ada pula pengawasan DPR yang dihasilkan bersama dengan lembaga lain, yaitu Dewan Pemeriksa Keuangan (DPK). DPK bertugas melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas keuangan negara yang diurus oleh Pemerintah. Hasil pengawasan dan pemeriksaan itu harus diberitahukan oleh DPK kepada DPR. Selanjutnya Pemerintah harus mempertanggungjawabkan pengeluaran dan penerimaan negara kepada DPR, sambil mengajukan perhitungan yang telah disahkan oleh DPK. Meski dalam kenyataannya ketentuan konstitusi ini belum terlaksana dikarenakan masa RIS yang singkat.

Disamping secara kelembagaan maupun personal anggota DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah, dalam Peraturan Tata Tertib DPR-RIS juga diatur tentang Panitia Persiapan Tetap yang merupakan alat DPR yang

mempunyai tugas diantaranya memperhatikan kebijaksanaan Pemerintah dan melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan Pemerintah.⁴⁴

b) Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Cara melaksanakan hak inisiatif, hak menanya, hak interpelasi, dan hak angket juga diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR-RIS dengan ketentuan bahwa untuk melaksanakan hak-hak tersebut, harus didahului dengan usul dari sekurang-kurangnya 5 anggota dan kalau DPR menyetujui usul itu, barulah DPR menggunakan hak yang bersangkutan.

Pada masa RIS, hak interpelasi dilakukan diantaranya atas usul Andi Gappa dkk. terkait keadaan gawat di Indonesia Timur. Interpelasi dilakukan untuk meminta keterangan dari Pemerintah tentang perkembangan politik di Negara Indonesia Timur, dan tindakan-tindakan apa yang sudah atau akan diambil oleh Pemerintah terhadap demonstrasi-demonstrasi dan mosi-mosi pembubaran NIT dan terhadap aliran yang menentangnya. Dalam hal itu, para anggota DPR menggunakan hak menanya yang berjumlah tidak kurang dari 285 buah, dan pertanyaan-pertanyaan itu praktis semuanya mendapat jawaban dari Menteri-Menteri yang bersangkutan dalam rapat pleno terbuka DPR yaitu pada hari-hari pertanyaan (atau pada masa RIS juga disebut hari-hari jawaban).

Hanya saja meski didalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 telah ditentukan bahwa DPR-RIS selain melaksanakan fungsi perundang-undangan, juga melaksanakan fungsi kontrol, mempunyai hak bertanya dan angket. Hal ini sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPR-RIS yang disahkan pada 28 Februari 1950.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.108 mengutip dari Peraturan Tata Tertib DPR-RIS.

Namun dikarenakan kondisi suasana politik Indonesia yang sedang terjadi gejala revolusi mempertahankan kemerdekaan, penggunaan konstitusi yang merupakan produk politik hasil Konferensi Meja Bundar ini tidak dapat dimaksimalkan. Hal yang sama juga berlaku pada pelaksanaan fungsi DPR. Dalam sidang-sidang DPR-RIS berlangsung sangat bebas dalam banyak hal belum terdapat standar karena masih dipengaruhi oleh asal usul keanggotaan DPR-RIS, dalam hal ini ada wakil Republik Indonesia yang tidak sepenuhnya menerima eksistensi DPR-RIS, akibatnya DPR-RIS tidak berfungsi sepenuhnya.⁴⁵

2.3 DPRS (16 Agustus 1950 - 26 Maret 1956)

a) Fungsi DPR

Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir kembali pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan mulai berlakunya UUD Sementara. UUDS adalah Konstitusi RIS yang diubah sedemikian rupa, sehingga bentuk federal dari Republik Indonesia berubah menjadi bentuk unitaris. Kedaulatan Republik Indonesia sebagaimana ditentukan dalam UUDS, berada ditangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, tanpa Senat.

Walaupun DPRS diberi julukan 'sementara', karena anggota-anggotanya tidak dipilih, ia mempunyai kedudukan, tugas, dan wewenang yang tidak ada bedanya dengan DPR hasil pemilihan umum.⁴⁶ Bahkan sebagai lembaga kontrol terhadap eksekutif, peran DPRS tampak lebih menonjol. Fungsi kontrol

⁴⁵ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: CV.Utomo, 2005), hlm.157.

⁴⁶ Yayasan Cipta Loka Caraka, *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, (Jakarta: Kencana Dwi Sarana Sajati, 1991), hlm.219.

dilakukan melalui sepuluh Seksi dan juga melalui penggunaan sejumlah hak khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, mosi, angket, dan sebagainya.⁴⁷

Pada masa keberlakuan UUDS 1950-1959, kedudukan dan tugas DPRS lebih rinci diatur. Sebagaimana diatur dalam pasal 89 UUDS 1950, bahwa DPRS adalah badan pembentuk undang-undang. Dalam rangka melaksanakan fungsinya DPRS mempunyai hak:

1. Hak interpelasi dan hak bertanya (pasal 69 ayat (1))
2. Hak penyelidikan (*enquete*) (pasal 70)
3. Hak mengajukan usul undang-undang (hak inisiatif) (pasal 90 ayat (2))
4. Hak amandemen atas usul undang-undang dari pemerintah (pasal 91), dan
5. Hak budget (pasal 113).

Selanjutnya berdasarkan pasal 83 ayat (2) UUDS ditetapkan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. 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.⁴⁸ Dalam hal ini yaitu jika kebijaksanaan seorang Menteri atau suatu Kabinet tidak disetujui oleh DPR, maka DPR dapat memaksa Menteri atau Kabinet yang bersangkutan meletakkan jabatannya.

Dalam rangka menjalankan tugas pengawasannya, DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UUDS,

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm.276.

⁴⁸ La Ode Husen, *op.cit*, hlm.160.

sedangkan anggota DPR mempunyai hak menanya. Menteri-Menteri memberikan kepada DPR baik lisan maupun dengan tulisan segala penerangan yang dikehendaki menurut ketentuan dengan tidak berlawanan dengan kepentingan umum RI. Pasal 70 UUDS mengatur hak DPR untuk menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

b) Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Hasil kerja DPRS dalam fungsi pengawasan selama 5 ½ tahun yaitu:

1. Usul mosi/resolusi: diajukan 82 buah, diantaranya 21 disetujui, 17 ditolak, dan 44 ditarik kembali atau tidak dibicarakan lagi. Usul mosi yang cukup penting adalah terkait tuntutan masuknya Irian Barat kedalam wilayah RI dan penghapusan Uni Indonesia Belanda.
2. Usul interpelasi: diajukan 24 buah, diantaranya 16 disetujui, ditolak 2 dan tidak dibicarakan lebih lanjut 6 buah. Salah satu interpelasi mengenai alasan Pemerintah untuk menyetujui pencabutan masalah Irian Barat dari acara PBB.
3. Usul angket: satu kali dibicarakan, disetujui, dan dilaksanakan. Hak angket yang dimaksud adalah angket atas usaha memperoleh dan cara mempergunakan devisa, yakni menyelidiki untung ruginya mempertahankan devisa-regime berdasarkan Undang-Undang Pengawasan Devisa 1940 dan perubahannya.

Pelaksanaan hak angket DPR berdasar pada Pasal 70 UUDS yang menetapkan bahwa DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Sebagai 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 Undang-Undang 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.

Dengan instrumen yang tegas sebagaimana tertuang dalam konstitusi dan peraturan pelaksanaannya seperti disebutkan diatas, fungsi pengawasan DPR dengan menjalankan hak-hak pengawasannya telah memiliki kekuatan yang cukup. Hanya saja satu-satunya 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 ke II.⁴⁹

2.4 DPR hasil Pemilu 1955 (26 Maret 1956 – 22 Juli 1959)

a. Fungsi DPR

Anggota DPR masa ini merupakan hasil pemilihan umum tahun 1955 yang dilantik pada tanggal 20 Maret 1956. DPR pada masa ini menjalankan kebiasaan-kebiasaan yang dijalankan oleh DPRS yakni melaksanakan tugasnya sebagai lembaga legislatif dan sebagai badan kontrol terhadap kebijaksanaan

⁴⁹ Sekretariat DPR-GR. *op.cit.*, hlm.184.

Pemerintah dan tetap mempunyai badan-badan pembantu sebagaimana yang ada pada DPRS. Namun fungsi-fungsi DPR tidak dapat berjalan maksimal dikarenakan kondisi politik yang sedang tegang terkait pembentukan Zaken Kabinet Darurat Ekstra Parlementer dan Dewan Nasional oleh Presiden Soekarno.

Konstitusi yang dipakai masih UUDS sampai terbentuknya konstitusi baru yang diserahkan kepada Konstituante untuk membentuk. Namun sampai tahun 1959 badan ini belum juga bisa membuat konstitusi baru. Maka Presiden Soekarno menyampaikan konsepsi tentang Demokrasi Terpimpin pada DPR hasil pemilu yang berisi ide untuk kembali pada UUD 1945. Selanjutnya, Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang berisi:

- a. Kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950
- b. Pembubaran Konstituante
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Dalam rentang tahun 1951 hingga 1960 terjadi banyak pergantian kabinet diakibatkan situasi politik yang tidak stabil. Tercatat ada 7 kabinet pada masa ini.

1. 1950-1951 - Kabinet Natsir
2. 1951-1952 - Kabinet Sukiman-Suwirjo
3. 1952-1953 - Kabinet Wilopo
4. 1953-1955 - Kabinet Ali Sastroamidjojo I
5. 1955-1956 - Kabinet Burhanuddin Harahap
6. 1956-1957 - Kabinet Ali Sastroamidjojo II

7. 1957-1959 - Kabinet Djuanda

Kondisi politik nasional yang sedemikian ikut menjadi faktor penyebab kurang berjalannya kinerja DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Dalam masa tersebut diajukan usul resolusi sebanyak 37 buah, 23 disetujui, 2 ditolak, dan 12 ditarik kembali. Usul interpelasi ada 8 buah, 3 diantaranya disetujui, dan 3 buah ditarik kembali. Usul angket ada 1 yang pada waktu DPR diganti dengan DPR Gotong Royong, belum sempat diselesaikan.

2.5 DPR Peralihan (22 Juli 1959 - 29 Juni 1960)

Umur DPR masa ini sangat pendek, diawali dengan adanya perselisihan paham antara Pemerintah dengan DPR mengenai penetapan Anggaran Belanja Negara tahun 1960, Presiden dengan kewenangannya dalam naungan Demokrasi Terpimpin, menghentikan kegiatan-kegiatan DPR yang ditetapkan dengan Penetapan Presiden RI No.3 Tahun 1960.

Dalam masa kerja yang singkat tersebut, DPR sempat menjalankan fungsi pengawasan dengan hak menanya, yakni mengenai Program Kabinet Kerja pada tanggal 24 Juli 1959 dan tentang Keadaan Keamanan pada tanggal 16 Desember 1959.

2.6 DPR-GR (24 Juni 1960 – 15 November 1965)

a. Fungsi DPR

Dengan Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960, Presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan Pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut, presiden mengeluarkan

Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-GR. DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu, yang mana menyimpang dari pasal 5, 20, 21 UUD 1945.

Pasca terbitnya Penetapan Presiden No.3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan DPR, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No.156 Tahun 1960 tentang pengangkatan anggota-anggota baru dari DPR Gotong Royong. Istilah Gotong Royong ditambahkan dibelakang nama DPR untuk menekankan kehendak Presiden bahwa DPR saat itu harus menempuh cara kerja yang lain daripada DPR dalam masa demokrasi liberal.

Dalam Amanat Presiden Soekarno pada saat pelantikan DPR-GR, disebutkan bahwa DPR-GR mempunyai tugas membantu Pemerintah, artinya pula membantu kepada segenap rakyat Indonesia untuk merealisasikan USDEK (Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia). Ketentuan dari Presiden tersebut memberi gambaran tentang kedudukan DPR pada waktu itu yang sekedar hanya menjadi pembantu Pemerintah belaka.

Dengan kondisi yang demikian, dapat dipastikan fungsi pengawasan DPR dalam tubuh DPR-GR tidak dapat dijalankan karena DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah. Bahkan sesuai dengan predikat Pemimpin Besar Revolusi yang melekat pada diri Presiden Soekarno, maka semua lembaga negara hanya menjadi pembantu Presiden menurut bidangnya masing-masing.

DPR, menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No.32 Tahun 1964 adalah sebagai Pembantu Presiden/Mandataris MPRS/Pemimpin Besar Revolusi dalam bidang legislatif; sedang kewajiban Pimpinan (Ketua dan para Wakil Ketua DPR-GR) salah satu diantaranya ialah pada waktu-waktu tertentu memberikan laporan kepada Presiden/Mandataris MPRS/Pemimpin Besar Revolusi (Pasal 6 huruf f).

Peraturan Tata Tertib DPR-GR kala itu harus disesuaikan dengan ide Manipol (Manifestasi Politik) 17 Agustus 1959, tidak memuat ketentuan-ketentuan tentang usaha-usaha DPR untuk melaksanakan tugasnya yang termuat dalam Peraturan Tata Tertib 1959 seperti usaha-usaha mengajukan pertanyaan, meminta keterangan dan mengadakan penyelidikan apalagi ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak parlementer (hak bertanya, hak interpelasi dan sebagainya) yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR 1950.

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali badan legislatif (DPR) Gotong Royong di zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya.⁵⁰ Akan tetapi menurut Ketua DPR-GR ketika itu, kegiatan-kegiatan seperti mengajukan pernyataan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat atau mengadakan penyelidikan, yaitu kegiatan-kegiatan yang terletak dibidang pengawsan atas kebijakan Pemerintah, tidak dihapuskan begitu saja, karena Komisi-komisi DPR-GR dapat menampung kegiatan-kegiatan itu.⁵¹

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.325.

⁵¹ Sekretariat DPR-GR. *op.cit*, hlm.253.

Dalam prakteknya usaha-usaha DPR-GR dibidang pengawasan yang dilakukan oleh komisi-komisi terlaksana dalam bentuk peninjauan ke daerah, mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada atau meminta keterangan-keterangan dari Pemerintah berdasarkan surat-surat masuk yang diterima DPR-GR, dan lain-lain. Mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan minta keterangan-keterangan dapat pula berlangsung dalam rapat pleno (yaitu pembicaraan tingkat III), hanya saja tidak diadakan perdebatan secara liberal.⁵²

Dengan demikian DPR-GR pada awal masa Demokrasi Terpimpin dipaksa untuk senantiasa sejalan dengan kebijakan Pemerintah, dengan mengebiri fungsi pengawasan secara sistemik dalam regulasi yang mengatur kelembagaannya. Meski akhirnya menjelang Pemilu diterbitkan UU No.10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR Menjelang Pemilihan Umum yang berdasarkan Pasal 27 surut sampai tanggal 20 Juni 1966. Dengan demikian, Hak yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang ini yang meliputi: Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, Meminta keterangan (interpelasi), Mengadakan penyelidikan (angket), Mengadakan perubahan (amandemen), Mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain, dan Mengajukan seseorang jika ditentukan oleh sesuatu perundang-undangan, juga dimiliki DPR pada masa awal Demokrasi Terpimpin, meski dalam prakteknya tidak dapat terlaksana dengan maksimal.

Undang-Undang No. 10 Tahun 1960 juga menghapus peraturan perundang-undangan yang sebelumnya mengatur susunan dan kedudukan DPR, yaitu Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959, Penetapan Presiden No. 3 Tahun

⁵² *Ibid.*, hlm.267.

1960, Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Keputusan Presiden No. 156 Tahun 1960 sebagaimana telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Keputusan Presiden No. 141 Tahun 1966.

2.7 DPR-GR minus PKI (15 November 1965 – 19 November 1966)

a. Fungsi DPR

Kedudukan DPR-GR pada masa ini masih sebagai Pembantu Presiden dibidang legislatif, karena Peraturan Presiden No.32 Tahun 1964 secara formil belum dicabut. Akan tetapi, inisiatif Pimpinan DPR-GR untuk membekukan sementara 62 anggota DPR-GR dari anggota ex-PKI /ormas-ormasnya /simpatisan-simpatisannya dianggap sebagai bentuk tindakan yang menandakan Perpres tersebut dalam prakteknya sudah dicabut. Padahal Pasal 3 Penetapan Presiden No. 4 tahun 1960 mengatur hak mengangkat dan memberhentikan anggota DPR-GR oleh Presiden.

Kedudukan sebagai pembantu Presiden, secara yuridis formil baru diterbitkannya Peraturan Presiden No. 7 Tahun 1966 yang dalam Pasal 2 berbunyi: “Menyerahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk mengatur dan menetapkan Peraturan Tata Tertib sendiri sesuai dengan perkembangan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945”.

Maka ditetapkanlah Peraturan Tata Tertib 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:

1. Mengajukan pertanyaan;

2. Meninta keterangan;
3. Mengadakan penyelidikan;
4. Mengajukan amandemen;
5. Mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain; dan
6. Mengajukan seseorang, jika diatur oleh undang-undang.

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

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. Diantara pernyataan pendapat yang tercatat cukup penting yaitu:

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 dibawahnya.
 - b. Menyatakan PKI sebagai organisasi terlarang diseluruh 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 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.⁵³

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

2.8 DPR-GR awal Orde Baru (19 November 1966 - 28 Oktober 1971)

a. Fungsi DPR

DPR masa ini disebut termasuk dalam Orde Baru. Orde Baru tersebut dilihat dari pertumbuhannya adalah merupakan proses sosial yang menyangkut seluruh perikehidupan rakyat, bangsa, dan negara, yang mana tercermin pula pada adanya kehendak untuk diadakannya perubahan-perubahan serta penyegaran terhadap tubuh serta cara bekerja DPR.

Kedudukan, tugas, dan wewenang DPR berdasarkan pada Peraturan Tata Tertib (Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/67-68, yang menyatakan bahwa salah satu tugas utama DPR (Pasal 1 huruf c) adalah melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan Pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan

⁵³ *Ibid.*, hlm.369-373.

Penjelasannya, khususnya penjelasan Bab VII.⁵⁴ Adapun secara teknis, tugas untuk mengadakan pengawasan tersebut dijalankan oleh Komisi-Komisi di DPR-GR, yaitu dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis kepada Presiden. Disamping 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.

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Tindakan monumental yang dilakukan DPR pada masa ini yaitu pengajuan Resolusi DPR-GR untuk memanggil Sidang MPRS disertai dengan suatu Memorandum berisi tuntutan yang pada pokoknya memuat hal-hal sbb:

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.

Didalam Memorandum DPR-GR tersebut tersimpul pula pendapat DPR-GR, yaitu:

1. Bahwa kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional politis ideologis, membahayakan keselamatan dan keutuhan bangsa, negara, dan pancasila;

⁵⁴ Sekretariat Negara, *Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (29 Agustus 1970 – 28 Oktober 1971)*, (Jakarta: t.p., 1983), hlm.42 mengutip Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-GR.

2. Bahwa pertanggungjawaban Presiden sebagai Mandataris MPRS seperti dikemukakan dalam Pidato Nawaksara beserta pelengkap-pelengkapnya tidak memenuhi jiwa dan ketentuan UUD 1945 dan oleh karenanya menolak pertanggungjawaban tersebut;
3. Terdapat adanya petunjuk (*aanwyzingen*), bahwa Presiden Soekarno terlibat G.30S/PKI yang fakta-faktanya perlu dilengkapi oleh Panglima Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban dalam Sidang Istimewa MPRS.⁵⁵

Berlatar belakang pada berjalannya ekspresi dari fungsi pengawasan DPR-GR dan dilanjutkan dengan usul resolusi Nurhalim Lubis tentang persidangan istimewa MPRS dan resolusi DPR-GR tentang pemilihan pejabat Presiden RI, yang diajukan oleh Djamiludin Malik, maka dilaksanakan persidangan istimewa MPRS pada tanggal 7-11 Maret 1967. Sidang Istimewa MPRS tersebut diakhiri dengan salah satu hasilnya adalah mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno. Selanjutnya dalam Sidang Umum ke V MPRS dihasilkan salah satu Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968, tanggal 27 Maret 1968, tentang Pengangkatan Pengembalian Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, sebagai Presiden Republik Indonesia. Dalam hal ini DPR-GR telah berperan sebagai penggagas dengan menjalankan fungsi pengawasannya secara aktif.

Pada masa ini, hak angket pernah dipraktekkan dalam masalah penyesuaian harga dan tarif yang diadakan dengan Pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket DPR, panitia angket bekerja selama 3 bulan. Panitia angket pertama yang dibentuk dalam sejarah

⁵⁵ Sekretariat DPR-GR. *op.cit.*, hlm.402.

ketatanegaraan Indonesia ini cukup efektif berjalan sehingga menghasilkan rekomendasi yang signifikan. Rekomendasi panitia angket saat itu diantaranya bermuara pada pembentukan rancangan undang-undang tentang bentuk-bentuk perusahaan negara yang salah satu substansinya adalah menyeragamkan cara mengurus dan menguasai usaha-usaha negara.

Pada tahun 1969, dimulai pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang pertama. Fungsi pengawasan DPR dalam hal ini dipraktekkan dengan melakukan peninjauan-peninjauan langsung ke daerah-daerah dalam rangka mengawasi serta mengikuti pelaksanaan APBN yang sekaligus merupakan penguangan dari kebijaksanaan Repelita.⁵⁶

Pada masa persidangan ke-II tahun sidang 1969-1970 DPR-GR berusaha keras untuk menyelesaikan paket RUU Politik yang berisi tiga RUU yaitu tentang Pemilu anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, tentang Susunan Anggota MPR/DPR/DPRD, dan tentang Kepartaian, Keormasan, Kekaryaan. Setelah dilakukan pembahasan selama kurang lebih 3 tahun, tepatnya pada tanggal 22 November 1969, disahkan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yaitu UU No.16 Tahun 1969.⁵⁷ Undang-undang inilah yang menjadi titik tolak diaturnya susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan/perwakilan pada masa Orde Baru hingga sekarang. Bisa dikatakan demikian, karena dalam dasar hukumnya, undang-undang ini tidak lagi menjadikan peraturan susduk sebelumnya sebagai landasan.

Berdasarkan Tap XIX/MPRS/1966 yang menjadi dasar hukum peninjauan kembali atas produk-produk legislatif yang berbentuk Penetapan dan Peraturan

⁵⁶ *Ibid.*, hlm.431.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm.455.

Presiden, maupun berbentuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rangka pemurnian Pelaksanaan UUD 1945 maka segala peraturan perundang-undangan lama yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baru dinyatakan tidak berlaku. Sebab peraturan perundang-undangan yang baru dianggap telah sesuai dengan upaya pemurnian pelaksanaan UUD 1945.

Aturan ini juga terdapat dalam ketentuan peralihan dan penutup Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Pasal 47 yang menyatakan bahwa “Segala peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku”. Dengan kata lain, Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 merupakan babak baru pengaturan susunan dan kedudukan DPR di Indonesia, meski konsepsi aturan tentang fungsi DPR dalam UU ini dinilai kaku.

Konsepsi fungsi DPR dalam UU No.16 Tahun 1969 yang masih kaku mungkin dapat dimengerti karena DPR merupakan “lembaga baru” yang dibentuk melalui pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kala itu. Sebagaimana disebutkan dalam dasar hukum pembentukan UU ini, Tap MPR No.XI/MPRS/1966, dalam konsideransnya dinyatakan bahwa lembaga Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat belum terbentuk dengan pemilihan umum sehingga kehidupan Demokrasi Indonesia belum berjalan secara wajar. Sehingga dalam rangka kembali pada pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen, perlu segera dibentuk lembaga-lembaga.⁵⁸

2.9 DPR Hasil Pemilu 1971 (28 Oktober 1971 - 1 Oktober 1977)

⁵⁸ Lihat Ketetapan MPRS No.XI/MPRS/1966 dalam *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hlm.85.

a. Fungsi DPR

Pemilihan umum untuk memilih anggota Badan Permusyawaratan Rakyat untuk kedua kalinya di Indonesia terselenggara pada tanggal 3 Juli 1971. Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR pada masa ini adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1970 Tentang Pelaksanaan UU No. 16 Tahun 1969.

UU No. 16 Tahun 1969 merupakan UU pertama yang menjadi aturan pelaksana atas penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh lembaga permusyawaratan/ perwakilan pada masa Orde Baru. UU ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum jo No. XLII/MPRS/1968 tentang perubahan Tap MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

UU ini terdiri dari Konsiderans, Batang Tubuh, dan Penjelasan Batang Tubuhnya yang terbagi atas 7 Bab, dan 48 pasal. UU ini dilengkapi dengan penjelasan autentik, seperti berbagai UU yang lahir setelah Orde Baru. Dalam keseluruhan naskah UU (yang mencakup Batang Tubuh dan Penjelasannya) dituangkan ketentuan-ketentuan pokok yang mencakup susunan dan kedudukan.

Ikhtisar muatan UU No. 16 Tahun 1969 yaitu; Bab I Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (9 pasal), Bab II Tentang Dewan Perwakilan Rakyat (7 pasal), Bab III Tentang DPRD Tingkat I (7 pasal), Bab IV Tentang DPRD Tingkat II (7 pasal), Bab V Tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan/

Perwakilan Rakyat (12 pasal), Bab VI Tentang Ketentuan-Ketentuan Lain (2 pasal), serta Bab VII Tentang Ketentuan Peralihan dan Penutup (4 pasal).

Dengan dimulainya pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka penting untuk menjelaskan bagaimana kedudukan DPR berdasarkan UUD 1945 yang berlaku saat itu:

- a. Penjelasan angka VII menyatakan bahwa “Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, ia bukan “diktator”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas. ...ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada MPR. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Kedudukan DPR adalah kuat. ... Oleh karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.
- b. Berdasarkan Pasal 23 UUD 1945 beserta Penjelasannya, diatur bahwa DPR mempunyai hak begroting yaitu hak untuk menetapkan otorisasi kepada pemerintahan untuk melaksanakan APBN yang sudah disetujuinya. Dengan ini DPR mengontrol Pemerintah.

Dengan kedudukan yang diatur dalam UUD 1945, DPR punya landasan kuat untuk menjalankan fungsinya dalam mengawasi Pemerintah. Berdasarkan ketentuan UUD tersebut serta dikuatkan dengan Pasal 32 UU No. 16 Tahun 1969, maka diaturlah tugas DPR dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR-RI No. 1/DPR-RI/III/71-72) dalam bidang pengawasan yaitu melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang, pelaksanaan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Penjelasannya. Untuk itu, diatur pula hak-hak yang dipunyai Anggota DPR dalam Pasal 8, sebagai berikut:⁵⁹

1. Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota;
2. Hak meminta keterangan (interpelasi);
3. Hak mengadakan penyelidikan (angket);
4. Hak mengadakan perubahan (amandemen);
5. Hak mengajukan pernyataan pendapat;
6. Hak mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh sesuatu perundang-undangan; dan
7. Hak mengajukan RUU usul inisiatif.

Penjabaran lebih tegas mengenai fungsi pengawasan DPR disebutkan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (4) yang bunyinya sebagai berikut:

Ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh anggotanya adalah anggota Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara.”

Ayat (2) “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden.”

Ayat (3) “Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum yang kedua.”

Ayat (4) “Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggung jawaban Presiden”⁶⁰

⁵⁹ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*, (Jakarta: t.p., 1983), hlm.22.

⁶⁰ Tap MPR No. IV/MPR/1973 dalam *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hlm.476.

Ketentuan diatas semakin memperkuat kedudukan DPR dalam mengawasi Pemerintah, bahkan sampai pada proses *impeachment* atas Presiden. Dalam prakteknya fungsi pengawasan, selain dijalankan oleh anggota DPR, juga dijalankan oleh alat kelengkapan DPR yaitu Komisi yang berjumlah sepuluh. Dalam rangka menjalankan tugas di bidang pengawasan, Komisi DPR dapat mengawasi pelaksanaan APBN yang termasuk dalam urusan Komisi masing-masing dan mengadakan peninjauan-peninjauan. Disamping itu, Komisi juga dapat mengadakan rapat kerja dengan Presiden untuk mendengarkan keterangannya atau mengadakan pertukaran pikiran tentang tindakan-tindakan yang sudah atau akan dilakukan oleh Menteri, dalam rapat kerja tersebut DPR dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis kepada Presiden. Namun demikian dalam rangka pengawasan, Komisi juga dapat berperan dalam membantu kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh Presiden dalam menjalankan undang-undang dan kebijaksanaannya.⁶¹

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

DPR periode 1971-1977 belum memanfaatkan tiga bentuk hak yang penting dalam fungsi pengawasan, yaitu hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, hak meminta keterangan (interpelasi), dan hak mengadakan penyelidikan (angket). Mengenai hal ini, Sekretariat Jenderal DPR RI menyatakan, mungkin atas suatu pertimbangan bahwa pada waktu itu belum ada masalah-masalah yang perlu untuk diajukan pertanyaan, dimintakan

⁶¹ Sekretariat Jenderal DPR RI, *op.cit.*, hlm.55.

keterangan (interpelasi) maupun belum diperlukan adanya usul angket (penyelidikan).⁶²

2.10 Awal Periode DPR Hasil Pemilu 1977 (1 Oktober 1977) hingga akhir Periode DPR Hasil Pemilu 1997 (1 Oktober 1999)

a. Fungsi DPR

Periodisasi ini disatukan karena pada masa ini fungsi pengawasan tidak mengalami perubahan signifikan, baik dalam pengaturan maupun dalam implementasinya. Meski pada periode ini UU No. 16 Tahun 1969 mengalami perubahan dengan terbitnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1975, namun substansi yang mengalami perubahan hanya mengenai syarat keanggotaan, serta beberapa hal lainnya yang tidak menyangkut ketentuan mengenai wewenang, fungsi dan hak DPR. Bahkan setelah UU No. 16 Tahun 1969 diubah untuk kedua dan ketiga kalinya, dengan terbitnya Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1995, perubahan dalam implementasi tidak mengalami kemajuan dalam arti positif. Terlebih lagi dalam substansi aturan tentang pelaksanaan hak penyelidikan (angket) DPR diharuskan untuk mengacu pada undang-undang.⁶³ Hingga tumbanganya Orde Baru, undang-undang yang dimaksud tidak pernah dibentuk, padahal dalam implementasinya DPR terlanjur menjadi kaku dengan keharusan tersebut. Sehingga patut disangka bahwa ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1985 tersebut hanya merupakan strategi untuk

⁶² *Ibid.*, hlm.63.

⁶³ Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975.

membatasi gerak DPR dalam menjalankan hak terpentingnya dalam fungsi pengawasan.

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Pada periode ini penggunaan fungsi pengawasan DPR berupa hak interpelasi dan hak angket DPR jika dibandingkan dengan periode sebelumnya dapat dilihat sebagai berikut⁶⁴:

	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 tapi belum selesai dibahas	1 kali tapi belum selesai dibahas

Tabel 2. Perbandingan Pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket KNP-DPR 1977

Disamping 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 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

⁶⁴ Diolah dari Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 305.

yang memperoleh 60-80 persen kursi, sementara perolehan kursi PPP dan PDI persentasenya semakin menurun.⁶⁵

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. Partai politik (PDI dan PPP) hanya sebagai pajangan demokrasi yang hadir di setiap kali pemilu.⁶⁶

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 mendasari penilaian akan kurang berbobot dan masih belum begitu berfungsinya DPR, menjadi persepsi yang dominan dalam masyarakat sampai tahun 1989. Hasil kajian atau studi Lemhanas tahun 1989, mendefinisikan ulang fungsi DPR yang dibagi ke dalam empat dimensi, yaitu (1) dimensi sebagai wakil rakyat, yang mencerminkan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat, (2) dimensi legislatif, (3) dimensi pengontrol/pengawas jalannya kekuasaan/pemerintahan, dan (4) dimensi lain yang belum tercakup dalam ketiga dimensi di atas.⁶⁷

Sebenarnya melalui pelaksanaan fungsi legislatif bersama-sama presiden, DPR sudah melaksanakan sebagian dari fungsi pengawasan atau kontrol. Antara

⁶⁵ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar...*, *op.cit.*, hlm.340.

⁶⁶ Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia –Runtuhnya Rezim Orde Baru*, (Yogyakarta: APMD Press, 2003), hlm. 124.

⁶⁷ Alfian, *Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang diinginkan oleh UUD 1945*. Jurnal Ilmu Politik 7 AIPI-LIPI, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 45 mengutip dari Lemhanas, *Peningkatan dan Pemantapan Peranan DPR dalam Rangka Tetap Landas*, Jakarta, 1989, *Media Karya*, Mei 1989.

lain karena setiap RUU yang diajukan presiden ke DPR tidak akan menjadi undang-undang tanpa persetujuan lembaga tersebut. Hal ini dapat mengontrol presiden untuk tidak mengajukan RUU yang tidak relevan atau seenaknya.⁶⁸

Hasil studi Lemhanas menyebutkan hal-hal yang terkandung dalam mekanisme DPR guna melaksanakan fungsi pengawasannya:⁶⁹

- a. Meminta keterangan kepada Presiden;
- b. Mengadakan rapat kerja dengan eksekutif;
- c. Mengadakan rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah sebagai pasangan kerja;
- d. Mengadakan rapat dengar pendapat umum;
- e. Mengadakan kunjungan kerja/studi perbandingan;
- f. Mengikuti serta mengumpulkan bahan-bahan mengenai peristiwa-peristiwa yang menyangkut kepentingan rakyat, baik yang terjadi di dalam maupun di luar negeri;
- g. Mengajukan pertanyaan, baik kepada presiden/pemerintah maupun kepada pihak lain;
- h. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah atau pihak lain.

Dalam prakteknya, DPR kurang dapat melaksanakan fungsi pengawasannya. Salah satu faktor yang menyebabkan DPR kurang dapat melaksanakan fungsinya, termasuk fungsi pengawasan atau sosial kontrol, ialah karena ia tidak dapat melakukan hak angket (penyelidikan). Hak angket itu ada, tetapi menurut Padmo Wahjono undang-undang yang mengatur pelaksanaannya

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 52.

⁶⁹ *Ibid.* hlm. 52-53 mengutip Lemhanas, *Peningkatan dan..*

belum ada. Itulah sebabnya mengapa DPR tak dapat memakai hak tersebut selama ini.⁷⁰ Di zaman Demokrasi Liberal dulu memang ada undang-undang tentang hak angket ini, yaitu Undang-Undang No.6 Tahun 1954, tetapi dianggap tidak memadai lagi karena di samping dasar hukumnya UUDS 1950, prosedur dan syarat-syarat yang terkandung di dalamnya dianggap tidak sesuai dengan Demokrasi Pancasila saat itu. DPR selalu berupaya meningkatkan fungsi pengawasannya, tetapi pihak eksekutif rupanya tidak begitu berkenan menerimanya.

2.11 DPR Hasil Pemilu 1999 (1 Oktober 1999 - 1 Oktober 2004)

a. Fungsi DPR

Pasca tumbangnya orde baru, semangat untuk memperkuat DPR sebagai lembaga penyeimbang eksekutif sangat kentara. Memusatnya kekuasaan eksekutif yang begitu dominan terhadap lembaga-lembaga suprastruktur non eksekutif pada masa lalu, mengakibatkan fungsi-fungsi kenegaraan dibidang legislasi dan pengawasan kurang dapat berfungsi sesuai yang diharapkan. Sehingga perlu upaya pemberdayaan DPR melalui peningkatan fungsi, peranan, hak-hak dan kewajiban dari lembaga serta anggotanya sehingga dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan mengurangi bahkan menghilangkan pengaruh eksekutif atas legislatif.

Berdasar pada pertimbangan tersebut, maka diterbitkanlah UU Susduk yang baru, dengan diundangkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang

⁷⁰ *Suara Karya*, 2 Mei 1989.

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dalam Undang-Undang ini, fungsi pengawasan DPR mencakup:

1. Pelaksanaan undang-undang;
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); dan
3. Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.⁷¹

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

DPR pertama di masa reformasi ini lebih banyak terkonsentrasi untuk melakukan perbaikan dalam regulasi dengan banyak menghasilkan undang-undang. DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 RUU menjadi UU. Meski perlu dicatat pula bahwa tingginya kualitas ternyata tidak selalu sebanding dengan kualitas. Semangat untuk menciptakan supremasi DPR atas pemerintah pasca runtuhnya Orde Baru pada periode ini mencatat untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar 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 puncak dari bentuk final pengawasan DPR atas pemerintah.

DPR hasil Pemilu 1999 juga merumuskan bentuk fungsi pengawasan DPR dalam konstitusi karena sebagai bagian dari MPR, DPR telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada

⁷¹ Pasal 33 UU No. 4 Tahun 1999.

tahun 1999, 2000 2001 dan 2002. Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Salah satunya adalah rumusan fungsi pengawasan DPR yang ditegaskan dalam Pasal 20A hasil amandemen kedua UUD 1945.

2.12 DPR Hasil Pemilu 2004 (1 Oktober 2004 - 1 Oktober 2009)

a. Fungsi DPR

DPR pada periode ini berjalan dengan regulasi konstitusi yang baru setelah diadakannya amandemen sebanyak empat kali atas UUD 1945 dalam rentang tahun 1999-2002. Amandemen atas UUD 1945 telah ikut mengubah wajah DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Kedudukan DPR pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan karena amandemen 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.⁷²

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan amandemen kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 terdiri atas tiga ayat, yaitu: “(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.”

⁷² Septi Nur Wijayanti, *Kedudukan dan Kewenangan MPR dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945*, Media Hukum vol.12, No.1 Juni 2005, FH UMY, Yogyakarta, hlm.78.

Ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan UUD 1945, dengan demikian tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat sebagaimana yang dipraktekkan 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, diharapkan demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR makin kuat.⁷³

Fungsi dan hak DPR disebutkan dalam Pasal 20A UUD 1945 yang terdiri dari 4 ayat sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka fungsi pengawasan, parlemen dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

⁷³ Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 4. No.3 – September 2007, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm 1.

1. Penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik.
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang.
3. Penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara.
4. Perlindungan hak milik dan kekayaan warga negara dari pembebanan oleh negara.
5. Penyelenggaraan debat publik mengenai kebijakan pemerintahan.
6. Menyetujui rencana-rencana pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya.
7. Penyelenggaraan kegiatan dengar pendapat (*hearings*).
8. Menetapkan soal-soal perang dan damai.
9. Menyetujui amnesti umum.
10. Penyelenggaraan pemerintahan bersama (*co-administration*).
11. Penyelenggaraan tugas-tugas yang bersifat semi-legislatif dan semi-judisial.
12. Permintaan pertanggungjawaban terhadap kepala pemerintahan.

Tugas-tugas dan kegiatan diatas memang jarang dibicarakan secara luas. Sebab, biasanya pengertian tugas, fungsi, dan hak parlemen selalu dirumuskan di sekitar kegiatan legislasi, pengawasan dan anggaran saja. Padahal, jika dirinci, kegiatan-kegiatan di atas justru sangat penting untuk dirinci, dan termasuk dalam pengertian tugas parlemen yang sebenarnya.⁷⁴

Pasca amandemen UUD 1945, fungsi pengawasan DPR semakin mendekati beberapa rincian tugas parlemen diatas. Hal ini pula yang menjadikan fungsi pengawasan DPR semakin kuat. Kuatnya fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan, semakin tampak dengan diberikannya kuasa

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Jakarta: FH UII, 2004), hlm 168.

campur tangan DPR menyangkut 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, adalah alasan dalam rangka pengawasan parlemen terhadap berbagai kewenangan prerogatif Presiden.⁷⁵

Adapun secara personal, anggota DPR mempunyai hak sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1), Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan hak-hak lembaga parlemen itu, maka kepada setiap anggota parlemen biasanya diberikan oleh undang-undang hak-hak sebagai berikut:

1. Hak bertanya.
2. Hak mengusulkan untuk dilaksanakannya hak-hak lembaga parlemen.
3. Hak protokol.
4. Hak kekebalan (imunitas).⁷⁶

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

⁷⁵ Riris Katharina, dkk., *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. (Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 92.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm.168.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPR dalam periode 2004-2009 sudah cukup bagus⁷⁷ dan tidak ada masalah⁷⁸, hanya saja DPR bukan aparat hukum sehingga fungsi pengawasan lebih secara politis. Disamping itu, belum maksimalnya tindak lanjut atas temuan-temuan di lapangan baik di komisi DPR maupun di paripurna.

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.

Pada masa ini, orientasi penggunaan hak angket sudah diarahkan untuk mencari solusi bukan sekedar memamerkan sikap kritis. Implementasi hak angket memungkinkan dewan menggali keterangan dari para ahli dan sejumlah pihak yang terkait dengan sebuah kebijakan atau kasus. Hak angket mengandung muatan investigatif untuk menyelidiki berbagai hal yang selama ini terkesan ditutup-tutupi. Penggunaan hak angket juga tidak bermuara pada pemecatan kepala negara (*impeachment*), tetapi untuk melakukan perbaikan (*improvement*). Disinilah letak urgensi hak angket.⁷⁹

Lewat angket, DPR juga dapat mengetahui apakah suatu kebijakan bertentangan dengan undang-undang. Terkait dengan objek, pemilihan bergantung pada dampak yang dihasilkan terhadap kehidupan bermasyarakat, bernegara dan keuangan negara. Misalnya kebijakan pemerintah untuk

⁷⁷ Diungkapkan Mahfud Sidik (Ketua FPKS), sebagaimana dikutip dalam Majalah Parlementaria Tahun XL No.73, Jakarta, 2009, hlm.15.

⁷⁸ Diungkapkan Lukman Hakiem (Wakil Ketua FPP), sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.10.

⁷⁹ Anonymous, *Kritik Dewan, Sinyal Hati-Hati Pemerintah*, Majalah Parlementaria Edisi Khusus 2009, Jakarta, hlm.42.

menaikkan harga BBM dapat menjadi objek angket karena berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat dan tentu saja keuangan negara.

Kesepakatan penggunaan hak angket dalam sidang paripurna umumnya tidak terjadi begitu saja. Kata sepakat biasanya baru muncul setelah melalui lobi yang cukup alot. Sidang paripurna tak selamanya setuju dengan usulan hak angket yang diajukan anggota dewan. Sebut saja usulan hak angket untuk menyelidiki skandal Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Usul tersebut kandas. Sidang Paripurna DPR memutuskan tidak menerima usulan hak angket, tetapi sepakat hanya membentuk tim pengawas. Berbeda dengan angket yang memungkinkan DPR memanggil siapa pun, tim pengawas memiliki kewenangan yang terbatas.

Usulan lain yang gagal adalah penggunaan hak angket atas kasus lelang gula ilegal. Pada saat itu, usulan penggunaan hak angket telah ditandatangani 16 anggota dewan. Namun, usul tersebut tidak disetujui karena mayoritas fraksi menolak.⁸⁰

Hal ini menunjukkan berjalannya fungsi pengawasan DPR juga sangat dipengaruhi konstelasi di internal DPR, kemajuan pelaksanaan hak angket misalnya, akan bergantung pada kehendak Rapat Paripurna. Ditindak lanjuti dengan hak angket atau tim pengawas saja akan berpengaruh pada daya akselerasi atas kasus yang sedang disoroti.

Alat pengawasan lain yang juga cukup marak digunakan DPR pada periode 2004-2009 adalah hak interpelasi. Hak interpelasi biasanya diajukan untuk meminta penjelasan pemerintah atas polemik yang berkembang di

⁸⁰ *Ibid.*, hlm.43.

masyarakat. Salah satu hak interpelasi yang telah mendapat persetujuan adalah kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok. Hak interpelasi dapat pula memengaruhi hasil rapat paripurna saat menyetujui usulan hak angket. Contohnya usulan angket untuk menyelidiki megaskandal KLBI dan BLBI kandas karena penggunaan hak interpelasi dianggap sudah memadai.⁸¹

Beberapa hak interpelasi yang berhasil dituntaskan di rapat paripurna DPR 2004-2009 adalah masalah busung lapar dan wabah polio, interpelasi persetujuan pemerintah RI atas resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1737 dan interpelasi kasus Lapindo.

Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Ketua DPR⁸²:

“Fungsi pengawasan DPR Periode 2004-2009 yang terejawantah dalam berbagai usulan anggota DPR dalam menggunakan hak-hak dewan semakin meningkat bergulir di forum-forum rapat paripurna DPR. Beberapa hak angket yang diajukan diantaranya hak angket kasus penjualan tanker milik Pertamina, hak angket tentang penyelesaian KLBI dan BLBI, angket DPR terhadap kebijakan Pemerintah menaikkan harga BBM, angket DPR atas pelaksanaan penyelenggaraan Ibadah Haji tahun 1429 H dan angket DPT. Ada juga hak interpelasi yang bergulir antara lain interpelasi atas masalah busung lapar dan wabah polio, interpelasi persetujuan pemerintah RI atas resolusi dewan keamanan PBB No.1747, interpelasi kasus Lapindo. Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR Periode 2004-2009 membentuk beberapa tim ad-hoc yang mendapatkan tugas khusus seperti tim pengawas penanggulangan bencana NAD dan Kepulauan Nias yang bekerja selama empat tahun mengawasi proses rehabilitasi dan rekonstruksi di NAD dan Nias akibat bencana tsunami dan gempa bumi pada bulan Desember 2005.”

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR antara lain dicontohkan, jika DPR melakukan rapat kerja atau membuat kesimpulan

⁸¹ *Ibid.*, hlm.44.

⁸² Pidato Agung Laksono (Ketua DPR Periode 2004-2009) pada peringatan HUT MPR/DPR RI ke-64, sebagaimana dikutip dalam Buletin Parleментарia Nomor 602/VIII/2009, Jakarta, hlm.3-4 dan Majalah Parleментарia Tahun XL No.73/2009, Jakarta, hlm.2.

rapat didalam rapat yang selama ini tidak mengikat seluruh pihak yang ada dalam rapat tersebut untuk menindaklanjutinya. Sehingga efektifitas pengawasan DPR melalui rapat-rapat kerja dirasakan masih sangat tergantung dari sejauh mana komitmen moral dan belum pada komitmen institusional antara pemerintah dan DPR.⁸³

Bentuk pengawasan bukan hanya dalam rapat kerja, tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk kunjungan kerja alat-alat kelengkapan DPR. Kunjungan kerja tersebut bertujuan untuk melihat sejauh mana efektifitas dan efisiensi penggunaan keuangan negara, pelaksanaan undang-undang oleh instansi pemerintah di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Hasil kunjungan tersebut ditindaklanjuti dalam rapat dengan pemerintah, tetapi pemerintah seperti tidak merespon dengan baik. Untuk efektifnya pengawasan terutama didaerah, sebaiknya tidak lagi diandalkan kepada DPR, melainkan juga oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Diperlukan adanya sinergi antara DPR-DPD dalam tugas pengawasan didaerah karena menyangkut pengawasan dan pelaksanaan APBN.⁸⁴

Penggunaan hak angket dan hak interpelasi pada masa ini menunjukkan keseriusan anggota DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan. Keaktifan DPR dalam menggunakan hak-hak dalam fungsi pengawasannya pada periode 2004-2009 memberi sinyal bagi pemerintah agar berhati-hati dalam mengeluarkan kebijakan, jangan asal tanpa mempertimbangkan dampaknya.

2.13 DPR Hasil Pemilu 2009 (mulai 1 Oktober 2009)

⁸³ Keterangan Darul Iska (Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar), *Belum ada Parameter Jelas Pengawasan DPR*, sebagaimana dikutip dalam Majalah Parleментарia Tahun XL No.73, 2009. Jakarta, hlm.5.

⁸⁴ *Ibid.*

a. Fungsi DPR

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

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

Selanjutnya dalam Pasal 71 disebutkan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN, membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap 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, 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 kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Kemudian dalam Pasal 77 dijabarkan bahwa DPR memiliki hak:

1. 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.
2. Angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - a. Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
 - b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; dan
 - 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.

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

- b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR

Sebuah kasus yang mencuat diawal periode DPR 2009-2014 adalah pemberian dana talangan (bail out) Pemerintah kepada Bank Century. Kasus ini menyulut DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan menggunakan hak angket. Hak ini sangat tepat digunakan kala itu karena secara konstitusional DPR mempunyai posisi yang sangat strategis sebagai penghubung usaha pemenuhan substansi aspirasi masyarakat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Pembentukan panitia hak angket Century digadang-gadang akan mengarah pada permintaan pertanggungjawaban Presiden. DPR mempunyai hak untuk menuntut pertanggungjawaban Presiden di tengah masa jabatannya melalui persidangan istimewa MPR yang dikenal dengan istilah *impeachment*. Hak untuk melakukan tuntutan *impeachment* ini merupakan puncak dari fungsi pengawasan oleh DPR terhadap kinerja Presiden.⁸⁵ Hanya saja pada akhir bergulirnya, angket Century belum memberikan kesimpulan akhir yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm.19.

BAB III

POLITIK HUKUM PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM UNDANG-UNDANG

Merujuk pada definisi bahwa politik hukum mencakup bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum.⁸⁶ Mencakup pula pengertian tentang proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁸⁷

Maka dalam konteks negara Indonesia, politik hukum dapat dilihat dari program legislasi nasional (prolegnas). Sebab prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun mengganti hukum lama.⁸⁸ Meski demikian, prolegnas bukan harga mati yang menentukan politik hukum nasional, bentuk hukum baru (undang-undang) dapat diusulkan diluar prolegnas.⁸⁹

Namun sebelum itu, dokumen dasar yang dapat dijadikan rujukan untuk melihat politik hukum suatu gambar landasan politik hukum undang-undang adalah undang-undang dasar sebagai konstitusi. Hal ini sesuai dengan pendapat A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

⁸⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm.9.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm.17 mengutip dari Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985.

⁸⁸ Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, (Malang: Setara Press, 2008), hlm.34.

⁸⁹ Mahfud MD, *Perdebatan HTN Pasca Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm.59-61.

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan
4. Suatu keinginan mengenai arah perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.⁹⁰

Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan adanya dua pendapat mengenai materi muatan konstitusi. Pertama, konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum saja, tidak lebih dari itu. Kedua, konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip, dan cita-cita.⁹¹ Semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menggambarkan materi muatan sebagaimana pendapat diatas. Salah satu diantaranya adalah bentuk lembaga perwakilan yang akan dibangun, khususnya terkait dengan fungsi yang dimilikinya.

Oleh karena itu, pembahasan tentang politik hukum pengaturan fungsi pengawasan lembaga perwakilan dapat dilihat dari regulasi yang mengatur susunan dan kedudukan lembaga perwakilan dalam struktur ketatanegaraan. Dimulai dari konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, sampai peraturan pelaksana berbentuk undang-undang yang berlaku secara periodik yang lazim disebut Undang-Undang Susduk.

Selanjutnya politik hukum dapat dilihat secara tekstual sebagaimana yang tertera dalam undang-undang maupun secara kontekstual terkait dengan pengaruh

⁹⁰ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm.2.

⁹¹ Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 1999), hlm.16.

politik yang ada dibelakang pembentukan ketentuan dalam undang-undang tersebut. Landasan hukum yang dipakai dalam dasar hukum “mengingat” dan konsiderans “menimbang” dari masing masing undang-undang susduk dapat mengawali analisa karena secara tekstual dapat diketahui apa yang melandasi dibentuknya undang-undang tersebut. Untuk selanjutnya juga mengetahui landasan rumusan aturan yang ada didalam undang-undang tersebut. Setelah itu secara kontekstual dianalisa pengaruh politik yang ada dibelakang rumusan didalam masing-masing undang-undang susduk.

Maka secara spesifik, periodisasi pengaturan fungsi pengawasan di Indonesia dapat dijabarkan sesuai dengan keberlakuan undang-undang yang mengaturnya, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003; dan
4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

3.1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995

Dasar hukum yang digunakan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 adalah:

1. Pasal 1, pasal 2 ayat (1), pasal 5 ayat (1), pasal 19 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara:
 - a. No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang diatur dalam UUD 1945;
 - b. No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum;
 - c. No. XIX/MPRS/1966 tentang tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara diluar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945;
 - d. No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan;
 - e. No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Tap MPRS XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Konstitusi yang berlaku saat undang-undang ini dibentuk adalah UUD 1945 yang kembali diberlakukan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah diselingi keberlakuan Konstitusi RIS (KRIS) 1949-1950 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950-1959. UUD 1945 beserta Penjelasan autentik yang melekat bersamanya, hanya menjabarkan satu aturan pengawasan DPR terhadap pemerintah yang disebutkan secara eksplisit yaitu dalam Pasal 23. Pasal 23 menetapkan adanya hubungan fungsional antara DPR dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), bahwa hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara dilakukan oleh BPK diberitahukan kepada DPR.

Ketentuan ini menunjukkan adanya hak DPR untuk mengadakan pengawasan terhadap pemerintah di bidang keuangan negara. Dalam penjelasan Pasal 23 disebutkan bahwa DPR mempunyai hak begroting yaitu hak untuk menetapkan otorisasi kepada pemerintahan untuk melaksanakan APBN yang sudah disetujuinya. Dengan ini DPR mengontrol Pemerintah.

Maka patut dinyatakan bahwa landasan sebenarnya yang mendasari konsepsi aturan fungsi pengawasan yang terdapat didalam UU Susduk 1969 bukan hanya UUD 1945, melainkan juga KRIS dan UUDS. Sebab, didalam kedua konstitusi yang disebutkan terakhir inilah diperkenalkannya berbagai bentuk fungsi pengawasan DPR. Bentuk fungsi pengawasan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

No.	KRIS 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 (<i>enquete</i>)...”	Pasal 70 “ DPR mempunyai hak menyelidiki (<i>enquete</i>)...”

Tabel 3. Konsepsi Hak-Hak Pengawasan DPR dalam KRIS dan UUDS

Secara filosofis, landasan pembentukan UU Susduk 1969 dijelaskan dalam konsiderans “menimbang”. Disebutkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan seperti tercantum dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dan bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu diperlukan lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat yang dibentuk dengan Pemilihan Umum.

Dasar hukum dan konsiderans undang-undang diatas menjelaskan bahwa latar belakang dibuatnya undang-undang tersebut adalah untuk melaksanakan

kedaulatan rakyat yang terejawantah melalui lembaga permusyawaratan/perwakilan yang dihasilkan melalui pemilu. Hal ini bukan berarti sebelumnya tidak pernah dilaksanakan pemilu, karena pada tahun 1955 pernah terlaksana pemilu. Hanya saja pasca berakhirnya periode DPR 1956-1959, belum pernah dilaksanakan pemilu selanjutnya. Keadaan demikian dikarenakan, setelah dibubarkannya DPR Peralihan 1959-1960, keanggotaan DPR ditetapkan oleh Presiden dengan sebutan DPR-GR pada masa Demokrasi Terpimpin 1960-1966.

Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Sehingga pada masa DPR-GR Demokrasi Pancasila 1966-1971, diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan UUD 1945, terutama yang menyangkut kontrol. Aturan tata tertib baru (pertama, Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66, kemudian disempurnakan dengan Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968) Pasal 77 ayat 1 menentukan bahwa badan itu melakukan pengawasan dengan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan 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.⁹²

Semangat untuk mengembalikan fungsi pengawasan DPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945 inilah yang selanjutnya menjadi titik tolak rumusan ketentuan mengenai fungsi pengawasan DPR yang ada dalam UU No. 16 Tahun

⁹² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *op.cit.*, hlm.337.

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

Upaya penguatan negara yang dimaksud berupa dominasi kekuatan Pemerintah di DPR, penyederhanaan sistem kepartaian, sampai pada penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Sasaran pembangunan yang menuntut persatuan dan kesatuan bangsa itu telah melahirkan upaya-upaya strategis untuk memperkecil sumber konflik dari berbagai kekuatan politik. Untuk itu, DPR perlu digarap agar dapat mencerminkan komposisi yang tidak sampai mengganggu kebijaksanaan ekonomi dan politik yang digariskan oleh Pemerintah.⁹³

Penggarapan DPR yang dimaksud yaitu dengan melakukan pengaturan komposisi anggota, dengan cara menciptakan regulasi untuk mengadakan pengangkatan sebagian dari jumlah anggota DPR dan memuluskan jalan bagi lembaga non-parpol untuk ikut pemilu dan mendapatkan hak layaknya partai politik. Golongan non-parpol ini kemudian disebut golongan karya (golkar).

Upaya pengaturan komposisi keanggotaan DPR dilakukan secara sistematis dengan memasukkan ketentuannya didalam paket undang-undang

⁹³ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm.76.

politik. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Susunan MPR, DPR, dan DPRD yang disahkan bersama pada tanggal 22 November 1969 secara aklamasi oleh DPR-GR.⁹⁴

Demikian pula dalam pengaturan fungsi pengawasan DPR yang terdapat dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969. Disebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsinya termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang terdiri dari:

1. Membuat Undang-undang bersama dengan Pemerintah;
2. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama-sama Pemerintah; dan
3. Mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan Pemerintah.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPR mempunyai hak:

1. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota;
2. Meminta keterangan (interpelasi);
3. Mengadakan penyelidikan (angket);
4. Mengadakan perubahan (amandemen);
5. Mengajukan pernyataan pendapat;
6. Mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh sesuatu perundang-undangan.

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

⁹⁴ *Ibid.*, hlm.80 mengutip Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1986), hlm.285.

1. Penggunaannya tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat merubah sistim pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari ketentuan ini, nampak bahwa “akibat hukum” yang dimaksud adalah berubahnya sistem pemerintahan yang secara implisit dijabarkan dalam UUD 1945. Definisi “akibat hukum yang merubah sistem pemerintahan” tidak secara tegas dijelaskan. Sehingga ketentuan ini dapat menimbulkan penafsiran yang banyak (multi-interpretable). Dengan adanya ketidakjelasan definisi tersebut dan ketiadaan batasan yang jelas, DPR dalam tataran penggunaan haknya dapat sangat mungkin menjadi kaku.

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

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

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

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

Dapat diambil contoh pada periode 1982-1987, komposisi keanggotaan, cara pengambilan keputusan dan hak-hak yang dimiliki DPR sama dengan yang ada pada DPR sebelumnya. Pada masa Demokrasi Pancasila dapat dilihat bahwa beberapa hak DPR dipulihkan, tetapi tidak melihat adanya hak mosi. Disamping itu penggunaan hak-hak tersebut tidaklah semudah yang dilakukan pada masa DPR parlementer, dimana hak-hak tersebut dapat diajukan hanya dengan dukungan 3 atau 5 orang saja, dan DPR pada masa itu mempunyai hak mosi yang selama berlakunya telah beberapa kali digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa DPR pada masa itu masih mempunyai kekuatan untuk mengawasi kerja eksekutif. Pada DPR masa Demokrasi Pancasila kekuatan untuk mengawasi kerja eksekutif boleh dikatakan hampir tidak ada, karena konstelasi keanggotaannya, dimana hanya FPDI dan FPPP yang relatif terlepas dari pemerintah, tidak berdaya menghadapi kekuatan Golkar dan 100 orang anggota yang diangkat dan berdiri di belakang pemerintah. Demikian pula mekanisme musyawarah sudah tentu lebih memberikan keuntungan bagi kekuatan mayoritas, yang dalam hal ini menjadi alat eksekutif. Tidaklah mengherankan bahwa badan legislatif pada masa

Demokrasi Terpimpin dan Pancasila tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya.⁹⁵

Maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR masa Orde Baru berdasarkan UU Susduk 1969 telah cukup memiliki konsepsi yang baik secara tekstual. Akan tetapi dalam tataran implementasi, berjalannya fungsi pengawasan DPR sangat terbatas.

Hal ini menandakan adanya ketidakharmonisan antara *das solen* dengan *das sein* UU Susduk 1969. Adapun tentang ketidakdemokratisan antara produksi hukum dengan pelaksanaannya selama Orde Baru, dapat disebabkan oleh beberapa indikasi. *Pertama*, sepanjang kurang lebih 32 tahun kekuasaan Orde Baru, tidak satu pun RUU berasal dari DPR. *Kedua*, proses penyusunan RUU dari pemerintah pun ternyata merupakan urusan segelintir kecil staf ahli di tiap-tiap departemen. Memang kadang-kadang ada RUU yang dikirimkan ke universitas-universitas untuk ditanggapi, namun lagi-lagi lebih bermakna kosmetik ketimbang substantif. *Ketiga*, pembahasan RUU di DPR terlalu sering terjebak pada hal-hal yang bersifat kebahasaan, sehingga anggota DPR hanya laksana redaktur bahasa dalam suatu institusi pers, yang pekerjaannya melulu soal redaksional.⁹⁶

Terdapat sejumlah faktor yang berpengaruh, namun yang memberikan kontribusi paling besar ialah watak kekuasaan Orde Baru yang serba monopolistik. Penguasa Orde Baru merasa bahwa dirinyalah yang paling mengerti dan karenanya paling mampu memformulasikan segenap keinginan

⁹⁵ Isbodroini Suyanto, *Budaya Politik dan Peranan DPR*, Makalah yg disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/ AIPI II, 6-7 September 1989 dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1991), hlm.182.

⁹⁶ Sudirman Saad, *Demokratisasi Produksi Hukum*, dalam *Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 1999), hlm.154-155.

seluruh rakyat. Konsekuensi logis dari watak kekuasaan yang demikian, diantaranya DPR yang kehilangan inisiatif, pers yang mengendur nyali kontrol sosial-politiknya, dan cendekiawan yang tenggelam dalam keasyikan romantisme keilmuannya. Akhirnya, keambrokan bangunan demokrasi pengelolaan negara – termasuk didalamnya proses produksi hukum- menjadi tak terelakkan lantaran kehilangan tiang-tiang penyangga. Sebagai resultan dari demokrasi politik, demokratisasi produksi hukum hanya dapat diwujudkan manakala demokrasi politik telah menjelma dalam jagad praktek perpolitikan nasional. Dengan demikian, demokrasi politik adalah *conditio sine que non* dari demokratisasi produksi hukum.⁹⁷

Hal diatas nampaknya sangat diperhatikan DPR bersama dengan Pemerintah dalam merumuskan politik hukum dalam rangka melakukan perubahan terhadap UU Susduk 1969, khususnya mengenai fungsi pengawasan, dengan membentuk UU Susduk pada tahun 1999 pasca runtuhnya Orde Baru.

3.2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD

Dasar hukum yang digunakan dalam pembentukan undang-undang ini yaitu:

1. Pasal ayat (2), Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 5 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tap MPR RI No. VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Tap MPR RI No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI

⁹⁷ *Ibid.*

sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah, terakhir dengan Tap MPR RI No. I/MPR/1998;

3. Tap MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Tap MPR RI No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;
4. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; dan
5. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Adapun dalam konsiderans disebutkan alasan dibentuknya undang-undang ini yaitu bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat yang mampu mencerminkan kedaulatan rakyat serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan politik yang berkembang. Untuk itu diperlukan penataan ulang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Dapat diketahui bahwa lahirnya undang-undang susduk yang baru ini dimaksudkan untuk melakukan penataan ulang sehubungan dengan telah diadakannya penggantian terhadap undang-undang mengenai partai politik dan undang-undang mengenai pemilihan umum. Untuk itulah dilakukan pencabutan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995.

Rumusan yang terdapat dalam UU Susduk 1999 masih berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen. Undang-Undang ini ditetapkan pada tanggal 1 Februari 1999, sedangkan amandemen pertama UUD 1945 baru selesai pada

tanggal 19 Oktober 1999. Meski demikian, rumusan fungsi pengawasan DPR yang terdapat dalam UU Susduk 1999, seolah sudah berdasarkan UUD pasca amandemen kedua, karena baru pada UUD 1945 hasil amandemen kedualah diaturnya fungsi pengawasan DPR, yaitu pada Pasal 20A.

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

“Pembangunan ekonomi sebagai titik berat sejak dilaksanakannya pembangunan nasional secara terencana dan berkesinambungan telah meningkatkan kualitas kehidupan dan kuantitas manusia terdidik. Sedangkan pembangunan bidang politik dan hukum kurang mendapatkan perhatian. Salah satu simpul strategis yang menimbulkan permasalahan sehingga terjadi krisis adalah mekanisme dan dinamika pengambilan keputusan yang tidak transparan, cenderung lebih menguntungkan penguasa, hal ini disebabkan oleh faktor instrumental dan faktor kultural. Faktor instrumental berawal dan bersumber dari UUD 1945 yang memiliki sifat sederhana, singkat dan luwes. Sifat-sifat ini membuka peluang bagi penguasa untuk secara leluasa memberikan penafsiran subyektif atas pasal-pasal yang baik berupa undang-undang maupun dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini disebabkan karena belum adanya penjelasan pelengkap sebagai penjelasan pasal-pasal dari UUD 1945 tersebut. Kondisi yang demikian memberikan kewenangan yang luas dan kuat bagi eksekutif, sehingga melahirkan proses pembuatan keputusan serta pembuatan undang-undang secara menguntungkan sepihak, yang berakibat melemahnya fungsi dan sistem dari instansi fungsional termasuk lembaga MPR, DPR, dan DPRD sebagai lembaga yang mempunyai tugas antara lain untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh eksekutif. Memusatnya kekuasaan eksekutif yang begitu dominan terhadap lembaga-lembaga supra struktur non eksekutif pada masa lalu, mengakibatkan fungsi-fungsi kenegaraan dibidang legislasi dan

pengawasan kurang dapat berfungsi sesuai yang diharapkan. Sehingga perlu upaya pemberdayaan MPR, dan DPR melalui peningkatan fungsi, peranan, hak-hak dan kewajiban dari lembaga serta anggotanya sehingga dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan mengurangi bahkan menghilangkan pengaruh eksekutif atas legislatif. Sedangkan faktor kultural adalah karakteristik budaya bangsa Indonesia yang komunal, paternalistik dan pada umumnya memiliki tingkat sensitifitas yang tinggi. Dalam masyarakat yang seperti ini apabila mendapatkan tokoh panutan yang dapat dijadikan tauladan serta mempunyai motivasi positif, maka masyarakat relatif lebih mudah digerakkan untuk suatu upaya bersama apabila dibandingkan dengan masyarakat yang bersifat individualistis.⁹⁸

Pembahasan yang dilakukan melalui RUU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD mencakup komposisi dan jumlah wakil rakyat. Pembahasan juga dilakukan terhadap kedudukan badan-badan ini yang tidak hanya berkenaan dengan penjabaran tugas dan kewenangannya, tetapi juga berupa perluasan ruang gerak anggota badan-badan ini untuk memperkuat legitimasi sistem perwakilan rakyat dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat.⁹⁹

Upaya melakukan pemberdayaan terhadap fungsi-fungsi DPR, dalam pandangan Fraksi Karya Pembangunan, telah memberi harapan besar bagi tampilnya seorang anggota legislatif yang tangguh dimasa depan. Ketetapan mencantumkan hak-hak DPR secara tegas, khususnya hak anggotanya, seperti hak interpelasi dan hak angket, diharapkan akan mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap jalannya pemerintahan.¹⁰⁰

Hasil akhir rumusan pengaturan fungsi pengawasan tercantum dalam Pasal 33 Ayat (2) Huruf c UU Susduk 1999, DPR mempunyai tugas untuk melaksanakan pengawasan terhadap :

⁹⁸ Pemandangan Umum FABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998, hlm.4-5.

⁹⁹ Pidato Pengantar Pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR, disampaikan oleh Syarwan Hamid (Mendagri), 2 Oktober 1998, hlm.6.

¹⁰⁰ Pendapat Akhir FKP terhadap RUU Bidang Politik 1999, 28 Januari 1999, hlm.10.

1. Pelaksanaan undang-undang;
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
3. Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR.

Ditambah dengan Huruf d masih dalam pasal yang sama, DPR mempunyai tugas untuk membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan.

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

Dengan rumusan UU Susunan dan Kedudukan sebagaimana yang telah disepakati tersebut, akan menciptakan *checks and balances* dalam kegiatan pemerintahan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik dapat terlaksana dalam era reformasi.¹⁰¹ Dalam rumusan UU tersebut tercermin tekad dan kemauan yang kuat dari semua Fraksi dan Pemerintah untuk mempersembahkan suatu Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang berkualitas, memberdayakan lembaga permusyawaratan dan perwakilan tersebut sebagai pencerminan dari kedaulatan

¹⁰¹Pidato Pengantar..., *op.cit.*, hlm.9.

rakyat.¹⁰² Fraksi ABRI juga mengharapkan agar sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 1999, supaya diadakannya perbaikan atas Peraturan Tata Tertib DPR sesuai dengan Undang-Undang ini. Agar ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib yang membatasi ruang gerak anggota DPR untuk melaksanakan hak-haknya dapat dihilangkan.¹⁰³ Pembaruan dalam Undang-Undang ini cukup mendasar menyangkut penjabaran ataupun penegasan tugas, wewenang, dan hak MPR, DPR, dan DPRD, serta perluasan ruang gerak anggota badan-badan ini untuk melaksanakan hak-haknya.¹⁰⁴

Pendapat Drs. Ibrahim Ambong, M.A. (FKP)¹⁰⁵:

Dalam UU Susduk perlu dicantumkan secara detail terkait dengan hak-hak anggota DPR, karena selama ini DPR selalu dilecehkan, karena tidak punya kemampuan atau tidak punya kekuatan untuk melakukan, menggunakan fungsi-fungsinya itu karena adanya Tata Tertib DPR yang dianggap membelenggu itu. Pencantuman hak-hak anggota dalam UU dimaksudkan agar mengikat keluar dan kedalam. Misalnya hak anggota DPR untuk melakukan penyelidikan, bisa saja sewaktu-waktu seorang anggota DPR melakukan kunjungan kerja dan menemukan sesuatu dia bisa melakukan penyelidikan menggunakan hak angketnya itu dan ini harus dihormati.

Hanya saja, hak DPR yang bersifat kelembagaan tidak diberikan kepada seluruh anggota dalam pelaksanaannya. Misalnya hak meminta keterangan kepada Presiden. Kalau setiap anggota berhak meminta keterangan pada Presiden, bisa dibayangkan bagaimana jadinya nanti kerepotan pemerintah menghadapi yang demikian ini.¹⁰⁶ Untuk itu perlu ada pembedaan hak dan

¹⁰² Pemandangan Akhir Fraksi ABRI dalam Pembahasan RUU Bidang Politik 1999, tanggal 28 Januari 1999, hlm.14.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm.21.

¹⁰⁴ Penjelasan Umum RUU Susduk 1999 yang telah disetujui untuk disahkan, tanggal 28 Januari 1999, hlm.2.

¹⁰⁵ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-8, 4 Desember 1998, hlm.50.

¹⁰⁶ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-12, 9 Desember 1998, (Pandangan Gani Ibrahim/Pemerintah), hlm.13.

wewenang yang proporsional antara DPR sebagai suatu lembaga dan komisi sebagai alat kelengkapan DPR dan hak perorangan (anggota DPR).¹⁰⁷

Kebutuhan untuk memasukkan hal-hal umum yang bersifat teknis kedalam UU Susduk dimaksudkan agar masyarakat dan rakyat Indonesia mengetahui tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPR dan anggota DPR. Jika hanya dimasukkan dalam Tata Tertib DPR, maka hanya anggota DPR yang memilikinya. Dengan diketahuinya oleh masyarakat fungsi, tugas, wewenang, hak baik anggota DPR dan oleh masyarakat, masyarakat dapat mengontrol, betul-betulkah DPR berfungsi sesuai dengan undang-undang.¹⁰⁸

UU Susduk 1999 juga terkesan ingin memberdayakan anggota DPR. Jadi peranan dari individual person anggota ini nampaknya akan semakin ditonjolkan di masa depan. Karena itu, kalau pendekatan individual ini akan menjadi kenyataan, maka peran Fraksi mungkin menjadi berkurang dibanding dengan kondisi Fraksi pada masa ini.¹⁰⁹

Disamping itu, untuk menjamin kemandirian MPR/DPR/DPRD, maka tata cara penggunaan hak-hak lembaga legislatif, proses pembuatan keputusan, dan pengelolaan administrasi keuangan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat ditetapkan sendiri dalam Peraturan Tata Tertibnya.¹¹⁰

Kehormatan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dijamin dengan memberi kewenangan kepada MPR/DPR/DPRD untuk memanggil seorang pejabat atau anggota masyarakat untuk memberikan keterangan yang diperlukan, dengan disertai sanksi bagi mereka yang tidak mematuhi tanpa alasan yang

¹⁰⁷ *Ibid.*, (Pandangan Soenarto/FABRI), hlm.14.

¹⁰⁸ *Ibid.*, (Pandangan Ibrahim Ambong/FKP, hlm.10.

¹⁰⁹ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-15, 14 Desember 1998, (Pandangan Mansyur Effendi/FKP), hlm.62-63.

¹¹⁰ Pidato Pengantar..., *op.cit.*, hlm.8.

jelas. Ancaman pemberian sanksi ini dilakukan atas dasar “pelecehan kehormatan” badan permusyawaratan/perwakilan rakyat.

Sebagaimana disebutkan dalam Sidang Pembahasan oleh Pemerintah bahwa usulan untuk pemberdayaan Dewan telah mendapat sambutan yang positif dengan disepakatinya hak *sub poena* Dewan, yaitu hak Dewan untuk memanggil warga negara dan pejabat negara untuk memberikan kesaksian kepada Dewan, dengan ancaman hukuman jika ditolak tanpa alasan obyektif. Sehingga perorangan, pejabat negara, pejabat pemerintah yang melalaikan atau mengabaikan, melecehkan maka kena sanksi.¹¹¹ Usulan ini memang diajukan untuk lebih memperkuat posisi dan wibawa Dewan, sebagai penegak kedaulatan.¹¹²

Dengan demikian politik hukum yang mendasari dibentuknya rumusan fungsi pengawasan DPR sebagaimana diatur dalam UU Susduk 1999 dimaksudkan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang kuat dan berwibawa. 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 *sub poena*. Rumusan ketentuan fungsi pengawasan sebagaimana terlingkup dalam Pasal 33 UU Susduk diatas didasari juga oleh semangat reformasi yang sedang hangat bergulir, dimana salah satu tuntutan adalah melemahkan eksekutif dengan memberikan kecenderungan untuk menguatkan fungsi DPR. Sehingga struktur bernegara yang sebelumnya *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

¹¹¹ Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke 8, 4 Desember 1998, hlm.53-54.

¹¹² Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI tanggal 28 Januari 1999, hlm.5.

3.3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dengan tambahan aturan tentang DPD)

Dasar hukum undang-undang ini adalah Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 13, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19, Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22B, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 24C ayat (2), dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini tidak lagi mendasarkan pengaturannya pada Tap MPR maupun Undang-Undang di atasnya. Namun demikian, dalam pembahasannya disandarkan pula pada Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, pada huruf c Politik angka 1 Politik Dalam Negeri huruf c, dan d yang antara lain mengamanatkan:

“Meningkatkan peran MPR, DPR, dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya dengan menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab, mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.”

Tap MPR tersebut juga menghendaki pengembangan sistem politik nasional, diantaranya dengan penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik.¹¹³ Salah satu peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah UU Susduk. Maka perubahan UU Susduk 1999 ditahun 2003

¹¹³ Penjelasan Pemerintah dalam Penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002, hlm. 1, dan Penjelasan Pemerintah atas RUU Susduk 2003 pada Rapat Pansus DPR. 7 Mei 2003, hlm.1-2.

merupakan amanat GBHN 1999-2004, sebagai upaya penyempurnaan sistem politik nasional dan peningkatan peran lembaga tinggi negara, dalam hal ini khususnya DPR, dengan menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab kelembagaannya.

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

Dalam konsiderans UU Susduk 2003 disebutkan latar belakang penyusunannya yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selanjutnya dalam rangka peningkatan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan mengatur lembaga perwakilan daerah, sesuai dengan amanat Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia maka Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan politik dan ketatanegaraan.

Secara redaksional, rumusan konsiderans UU Susduk 2003 tidak jauh berbeda dengan UU Susduk 1999, bahwa diundangkannya Undang-Undang yang baru dimaksudkan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan dengan berdasarkan pada perkembangan ketatanegaraan, Undang-Undang yang lama dirasa tidak lagi tepat mengatur.

Namun demikian, pembentukan Undang-Undang Susduk 2003 diwarnai dua pandangan penilaian terhadap kinerja DPR dalam periode reformasi, dimana kedua pandangan ini bertentangan. *Pertama*, pendapat bahwa DPR yang ada telah benar-benar berbeda dari DPR pada masa Orde Baru, telah begitu aktif, dan bahkan jauh lebih kuat kedudukan dan posisinya daripada pemerintah. *Kedua*, pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperlihatkan perubahan kinerja yang berarti, bahkan tidak lebih baik kinerjanya dibandingkan dengan DPR era Orde Baru.¹¹⁴

Empat kali amandemen 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 Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini jelas dimaksudkan untuk menjadikan semua lembaga-lembaga Negara dalam UUD 1945 memiliki kedudukan sederajat dan berjalannya prinsip saling

¹¹⁴ Poltak Partogi Nainggolan, *UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*, Analisis CSIS, Tahun XXXII/2003, No.4, hlm, 475-476.

mengawasi dan mengimbangi (*check 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*). Dengan begitu, supremasi konstitusi yang memang dikehendaki dalam sebuah negara hukum dapat diwujudkan. Berdasarkan prinsip negara hukum seperti itu sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Karena itu pelaksanaan politik hukum perundang-undangan tidak boleh menghadirkan hukum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang hanya untuk kepentingan penguasa, melainkan harus menjamin kepentingan keadilan bagi semua individu, bagi semua warga bangsa.¹¹⁵

Dalam 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. Sebab anggota DPR merupakan corong bagi konstituennya agar berbagai masalah mereka teratasi serta kepentingan mereka terpenuhi. Aspirasi dan permasalahan konstituen secara maksimal direspon yang kemudian tercermin dalam pelaksanaan tiga fungsi para anggota dewan, yaitu membuat legislasi, melakukan kontrol terhadap pemerintah, dan menyusun anggaran.

Secara lebih detail berkaitan dengan pengawasan, disebutkan bahwa maksud pengajuan RUU Susduk 2003 yaitu untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah secara efektif. Untuk itu DPR diberi tugas

¹¹⁵ Andi Mattalata, *Politik Hukum Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 6. No.4 – Desember 2009, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm.574.

dibidang pengawasan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, serta kebijakan pemerintah. Selain itu DPR juga membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. Masih dalam rangka pengawasan, DPR juga memiliki tugas dan wewenang untuk membahas hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.¹¹⁶

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;

Undang-Undang ini harus dapat merepresentasikan perwakilan rakyat dan perwakilan daerah yang dapat memberi pertanggungjawaban kepada masing-masing daerah pemilihan untuk mampu memberi jaminan terhadap keberdayaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang maupun haknya...¹¹⁷

RUU ini diharapkan dapat memuat lebih rinci ketentuan yang mengatur tentang hak-hak dewan maupun anggota sehingga lebih mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan dewan maupun anggota..¹¹⁸

Maka secara umum, Undang-Undang Susduk 2003 dibuat dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan dan perwakilan/daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin

¹¹⁶ Penjelasan pokok-pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan pemerintah saat penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002, hlm.6.

¹¹⁷ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pemandangan Umum Fraksi - FDIP), 7 Mei 2003, hlm.23.

¹¹⁸ *Ibid.*, (Pemandangan Umum Fraksi - FPPP), 7 Mei 2003, hlm.25.

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 ...¹¹⁹

Hal lain yang juga muncul sebagai maksud dilakukannya perubahan UU Susduk adalah perapihan terhadap konsepsi pelaksanaan fungsi DPR yang sebagiannya masih diatur dalam undang-undang yang terpisah, yaitu hak angket. Meski pernah ada undang-undang yang khusus mengatur hak angket yaitu Undang-Undang 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 Pemandangan Umum Fraksi atas UU Susduk 2003 yang menyebutkan bahwa:

“Berkaitan dengan penggunaan hak angket Dewan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 sudah tidak diperlukan karena undang-undang tersebut merupakan Undang-Undang 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).¹²⁰

Hal ini menandakan keinginan untuk merapihkan pengaturan fungsi pengawasan dalam satu payung Undang-Undang. 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 undang-undang ini.” Dengan kata lain, UU 6/1954 masih tetap berlaku selama ketentuan yang ada didalamnya tidak bertentangan dengan UU Susduk 2003.

¹¹⁹ Sambutan Mendagri pada Rapat Pansus Pengambilan Keputusan terhadap RUU Susduk 2003, 8 Juli 2003, hlm.3.

¹²⁰ Pemandangan Umum Fraksi Reformasi terhadap RUU Susduk 2003, 7 Mei 2003, hlm.6.

UU Susduk 2003 menegaskan keberadaan instrumen bagi pelaksanaan fungsi 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.¹²¹ Maka dalam rangka meningkatkan harkat dan kehormatan DPR, DPD dan DPRD setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat wajib memberikan keterangan yang diminta DPR, DPD, dan DPRD tentang sesuatu hal demi kepentingan bangsa dan negara. Apabila yang bersangkutan tidak memenuhi panggilan yang diminta oleh lembaga tersebut, maka aparat keamanan dapat memanggil paksa, dan andaikan setelah dipanggil paksa juga tidak datang, maka yang bersangkutan dapat dikenai tindakan penyandaraan paling lama 15 hari.

Agar ketentuan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politis tertentu, maka pelaksanaannya terbatas hanya dalam hal penggunaan hak angket atau penyelidikan.¹²² Dengan adanya hak *sub poena* ini, DPR memiliki instrumen konstitusional untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan lebih tajam, khususnya berhubungan dengan hak angket.

Dengan berbagai usulan perubahan diatas, hasil akhir rumusan aturan tentang fungsi pengawasan termaktub dalam Bab III Bagian Ketiga tentang Kedudukan dan Fungsi DPR, Pasal 25 Huruf c yang menyebutkan DPR mempunyai fungsi pengawasan. Dalam Penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan fungsi pengawasan dalam Pasal 25 huruf c adalah fungsi

¹²¹ Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke 1 (Penjelasan Pemerintah), 7 Mei 2003, hlm.15.

¹²² Laporan Ketua Pansus RUU Susduk 2003 pada Rapat Paripurna DPR, 9 Juli 2003, hlm.8.

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, Undang-Undang, dan Peraturan pelaksanaannya.

Pasal 26 ayat (1) menjelaskan, khususnya dalam hal pengawasan, DPR mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah. Disamping itu, DPR juga mempunyai tugas dan wewenang untuk 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. Serta membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Keberadaan DPD sebagai salah satu kamar di palemen seharusnya dapat menjadi penguat fungsi parlemen untuk mengontrol pemerintah, sebab DPD merupakan representasi wilayah yang artinya mewakili kehendak daerah yang diwakilinya. Anggota DPR lebih dekat dengan konstituennya, sedangkan DPD lebih dekat dengan daerahnya. Jadi disini ada “representasi rakyat” dan “representasi daerah” yang berjalan seiring.¹²³

Untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang pengawasan tersebut, DPR mempunyai Hak dan Kewajiban sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 yaitu hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Sedangkan dalam Pasal

¹²³ Bahan Masukan dari Pakar atas RUU Susduk 2003 – Tanggapan Universitas Indonesia, 23 April 2003, hlm.5.

28 diatur dalam rangka pengawasan, anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat.

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

3.4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau UU MD3

Dasar Hukum Undang - Undang ini yaitu Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 13, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19, Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22B, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 24C ayat (2), dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konsiderans UU MD3 masih menyebutkan alasan yang tidak jauh berbeda dengan UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu bahwa pergantian UU Susduk dimaksudkan untuk penataan susunan dan kedudukan lembaga perwakilan dalam rangka penguatan dan pengefektifan kelembagaan.

Kondisi bangsa juga dijadikan alasan mendasar yang melatarbelakangi pembentukan UU MD3 sebagaimana disebutkan dalam Naskah Akademik RUU

MD3:

Kemampuan Indonesia menyelenggarakan pemilu 2004 yang begitu kompleks dan rumit bahkan dipuji dunia internasional sebagai pemilu yang berhasil, sehingga Indonesia disebut sebagai negara demokrasi terbesar ketiga didunia sesudah India dan Amerika Serikat. Namun demikian, alih-alih sebuah Indonesia baru yang lebih adil dan sejahtera yang dirasakan mayoritas rakyat, bangsa kita justru terperangkap ke dalam transisi politik yang berkepanjangan yang tak kunjung mengarah pada suatu demokrasi substansial yang terkonsolidasi. Bangunan sistem politik dan pemerintahan produk reformasi 1998 dan empat tahap perubahan (amandemen) UUD 1945 pada 1999-2002, tidak kunjung efektif, serta para penyelenggara negara yang lebih amanah dan akuntabel.¹²⁴

Selain itu, UUD 1945 hasil amandemen tidak melembagakan berlakunya mekanisme *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif-legislatif pada khususnya dan eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya. Padahal tegaknya prinsip *checks and balances* bersifat mutlak karena menjadi salah satu fondasi utama bagi stabilitas dan efektifitas sistem pemerintahan presidensial.¹²⁵

Reformasi 1998-1999 semestinya merupakan momentum emas bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali arah kehidupan bangsa sesuai semangat proklamasi dan amanat Pembukaan UUD 1945, yaitu cita-cita persatuan, demokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat. Begitu pula empat tahap amandemen atas UUD 1945 seharusnya menjadi kesempatan strategis bagi wakil-wakil rakyat hasil Pemilu 1999 untuk menata ulang sistem politik dan pemerintahan ke dalam suatu bangunan politik yang kokoh, efektif, dan

¹²⁴ Pendahuluan Naskah Akademik RUU MD3, hlm.1.

¹²⁵ Arah dan Visi Penyempurnaan UU Bidang Politik- Naskah Akademik RUU MD3, hlm.9.

produktif. Namun ironisnya, sistem politik dan pemerintahan produk amendemen konstitusi bukan saja masih melembagakan kerancuan pilihan formal presidensialisme di satu pihak dan praktek parlementarianisme di pihak lain, melainkan juga mewariskan tata-kelola pemerintahan yang tidak efektif.¹²⁶

Penataan kembali sistem politik dan pemerintahan yang mengarah pada terwujudnya cita-cita demokrasi, persatuan, keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat, sebenarnya membutuhkan amendemen kembali terhadap UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan. Namun demikian penting sekali disadari bahwa agenda amendemen kembali konstitusi bagaimana pun memerlukan kesepakatan atau konsensus yang luas dari berbagai elemen bangsa mengenai apa saja yang perlu diamandemen, kapan waktu yang tepat, dan seterusnya. Naskah Akademik RUU MD3 berpandangan bahwa amendemen konstitusi tetap diperlukan sebagai prasyarat berlangsungnya penataan sistem politik dan pemerintahan secara mendasar.

Namun demikian agenda tersebut sangat riskan dilakukan tanpa persiapan yang matang, situasi politik yang kondusif, dan konsensus yang luas mengenai substansinya, sehingga ia harus dipandang sebagai agenda jangka menengah dan atau panjang. Oleh karena itu dalam jangka pendek, upaya maksimal paling mungkin yang bisa dilakukan untuk memperbaiki sistem politik dan pemerintahan yang berlaku dewasa ini adalah penyempurnaan dan atau revisi terhadap UU Bidang Politik, dalam hal ini UU Partai Politik, UU Pemilihan

¹²⁶ Pendahuluan Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 3.

Umum, UU Pemilu Presiden, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.¹²⁷

Kualitas akuntabilitas anggota DPR pada masa ini relatif sama seperti DPR hasil Pemilu 1999. Para anggota legislatif terpilih lebih loyal kepada partai politik ketimbang rakyat yang diwakilinya karena para anggota DPR merasa lebih merupakan wakil partai ketimbang wakil-wakil rakyat yang sesungguhnya.¹²⁸

Problematikanya adalah bahwa meskipun ketentuan *electoral threshold* 2% diberlakukan dan peserta Pemilu 2004 berkurang dari 48 partai (Pemilu 1999) menjadi 24 partai, ternyata format DPR hasil Pemilu 2004 diisi oleh 16 partai politik yang akhirnya tergabung ke dalam 10 fraksi. Realitas ini pada gilirannya menghasilkan proses politik yang bertele-tele di DPR dan berdampak pada rendahnya produk legislasi, lemahnya fungsi pengawasan, serta tidak begitu efektifnya kerja keparlemenan secara umum. Sebagian energi DPR terkuras untuk memperdebatkan isu-isu yang sifatnya elementer dan tidak substantif. Secara teoritis, tingkat fragmentasi partai –dalam hal ini jumlah partai– merupakan faktor yang menentukan struktur persaingan antarpolitis, interaksi dan stabilitas pemerintahan. Sementara itu tingkat polarisasi partai –yakni jarak ideologis antarpolitis– menentukan kualitas stabilitas politik, konflik, dan loyalitas pemilih terhadap partai. Dengan demikian tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang rendah cenderung menjadikan tata kelola pemerintahan lebih mudah dan efektif bagi eksekutif, dan sebaliknya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang tinggi cenderung memperlemah tata kelola pemerintahan, serta

¹²⁷ Arah dan Visi..., *Op.cit.*, , hlm. 4-5.

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 20-21.

mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai, maupun antara parlemen dan pemerintah.¹²⁹

Maka dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan yang kuat, maka sistem pemilu harus mendorong terbentuknya sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi (jumlah partai) dan polarisasi (jarak dan pengelompokan ideologis antarpartai) yang rendah, atau sekurang-kurangnya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai sedang.¹³⁰

Belajar dari sejarah kelemahan parlemen di Indonesia dan kerapnya kisruh serta rendahnya produktifitas parlemen era sebelumnya, maka bangsa kita kini dituntut untuk memikirkan suatu bangunan parlemen yang memungkinkan adanya kontrol serta dukungan yang efektif bagi terselenggaranya tugas-tugas dan agenda pemerintahan. Dalam kaitan tersebut, hingga saat ini bangsa Indonesia terus berupaya melakukan perbaikan/penataan sistem perwakilan baik melalui amandemen konstitusi maupun revisi undang-undang tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga perwakilan. Perbaikan yang telah diupayakan hingga kini antara lain menyangkut sistem kelembagaan parlemen, kedudukan kelembagaan di antara lembaga-lembaga negara lainnya, dan lebih sempit dari itu adalah pengaturan mengenai penguatan akuntabilitas lembaga dan anggota parlemen serta penataan hubungan kerja antarlembaga di dalam parlemen itu sendiri.¹³¹

Meskipun reformasi telah membuka 'belenggu' hak Dewan untuk bersuara secara kritis, seringkali sikap kritis DPR itu lebih banyak digunakan

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 23 mengutip dari *Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik yang Demokratis*, Netherlands for Multiparty Democracy (IMD). 2006, hlm. 7.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 23-24.

¹³¹ Ruang Lingkup Revisi UU Susduk - Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 51.

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.¹³²

Oleh karena itu, susunan dan kedudukan lembaga parlemen perlu ditata kembali untuk mendukung kemurnian dan efektifitas sistem presidensial, serta demi kestabilan dan kelancaran agenda pemerintahan. Parlemen dapat mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah namun ia tidak boleh menghambat kelancaran dan efektifitas pemerintahan.¹³³

RUU MD3 juga berkehendak untuk melakukan penghapusan mekanisme *recall* atau pemberhentian antar waktu (PAW) yang dianggap telah mengurangi hak anggota DPR sebagai wakil rakyat. PAW ditengarai telah menyebabkan anggota DPR tidak dapat maksimal dalam menjalankan fungsinya, sebab semua kebijakan telah dipegang oleh partai yang dalam hal ini diwakili fraksi. Dengan begitu besarnya peran fraksi dalam menentukan keputusan-keputusan di DPR jelas menghambat kedaulatan anggota sebagai wakil rakyat di DPR. Kritis atau tidaknya DPR bukan lagi ditentukan oleh anggota DPR, melainkan oleh fraksi. Hal ini dapat membentuk DPR yang tumpul dalam pengawasan, jika sudah ada kesepakatan antara pemerintah dengan fraksi yang mewakili parpol maka selesailah daya kritis DPR.

Fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR saat ini masih belum optimal dipergunakan dalam sistem

¹³² *Ibid.*, hlm. 53-54.

¹³³ *Ibid.*, hlm. 54.

keparlemenan. Penggunaan hak berkaitan dengan fungsi pengawasan dilakukan tanpa melalui prosedur yang jelas.¹³⁴

Penggunaan hak DPR yang terkait dengan fungsi pengawasan dilakukan secara berjenjang, dari yang teringan ke terberat, mulai dari hak menyatakan pendapat, interpelasi, dan terakhir adalah angket. Penggunaan hak tersebut harus mengacu kepada kepentingan umum, bukan sekedar *bargaining position* politik antarpartai.¹³⁵

Berdasarkan hal tersebut maka pada pembentukan UU MD3 dalam Panitia Kerja (Panja) RUU disepakati sembilan butir permasalahan krusial:¹³⁶

1. Perubahan judul, yaitu dari susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan ini menjelaskan bahwa materi muatan yang mengatur ruang lingkup susunan dan kedudukan menjadi lebih luas mengatur prosedur pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang serta hubungan dari masing-masing lembaga perwakilan. Karena dalam rangka membentuk undang-undang 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.¹³⁷

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 56-57.

¹³⁵ Cakupan dan Pokok-Pokok Revisi UU Susduk – Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 62-63.

¹³⁶ Keterangan Nursanita Nasution (Ketua Panja RUU Susduk), *Panja RUU Susduk Sepakati 9 Butir Krusial*, dalam Buletin Parlemenaria, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta, hlm. 7.

¹³⁷ Penjelasan Umum UU MD3, hlm. 2.

2. 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.
3. Pimpinan DPR dan DPRD, merupakan partai pemenang pemilu yang memperoleh kursi terbanyak.
4. 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.
5. Pembentukan alat kelengkapan baru, yaitu Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Badan ini dibentuk untuk mengantisipasi bahwa laporan BPK selama ini tidak ditindaklanjuti dengan baik. Dengan kehadiran badan baru ini diharapkan pengawasan keuangan negara lebih efektif.¹³⁸
6. Pemberhentian sementara bagi anggota DPR/DPRD yang menjadi status karena perkara.
7. Penggunaan hak-hak kelembagaan DPR dalam menjalankan tugas dan wewenang. Misalnya hak interpelasi, antara lain mengatur Presiden harus hadir dalam memberi penjelasan tertulis terhadap interpelasi jika tidak hadir dapat diwakili oleh menteri terkait.

¹³⁸ Penjelasan Ganjar Pranowo (Sekretaris FPDIP), *DPR Tak Perlu Malu dapat Predikat Rapor Merah*, sebagaimana dikutip dalam *Majalah Parlemen* Tahun XL No.73, 2009, Jakarta, hlm. 9.

8. Pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang MPR, DPR, dan DPD dalam mengatur keuangan dan urusan rumah tangganya.
9. Pembentukan fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah Komisi di DPRD.

Dari penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa pada saat pembentukan UU MD3 masih memiliki semangat politik hukum yang sama sebagaimana UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu penguatan kelembagaan DPR. Hal ini 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 juga tidak menghilangkan hak *sub poena*, 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, maka dapat dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perundang-undangan).

Penambahan alat kelengkapan baru berupa Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang bertugas melakukan fungsi pengawasan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK juga menegaskan kesan bahwa UU MD3 semakin menguatkan fungsi pengawasan DPR.

Dengan penjabaran politik hukum dalam tahap pembentukan dan perumusan undang-undang diatas dapat terlihat tren pengaturan fungsi pengawasan DPR yang beranjak ke arah positif. UU Susduk 1969 sampai UU MD3 menggambarkan pola pengaturan fungsi pengawasan DPR yang semakin meningkat tapi tetap terkontrol dalam bingkai perwujudan mekanisme *checks and balances* diantara lembaga eksekutif – lembaga legislatif.

Namun dikarenakan politik hukum juga mencakup tahap penegakan undang-undang, maka patut diketengahkan gambaran pola pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dengan pengaruh politik dibelakangnya. Pelaksanaan fungsi pengawasan tidak serta merta sesuai dengan tren pengaturannya dalam undang-undangnya. Pengaruh politik memengaruhi fluktuasi pelaksanaan fungsi pengawasan. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena badan perwakilan merupakan lembaga politik dalam artian bahwa penggunaan kekuasaan rakyat yang ada di tangannya diproses berdasarkan tata cara atau proses politik, maka pengawasan yang dilakukannya tentulah bersifat politis. Melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, lembaga ini melindungi kepentingan rakyat, sebab melalui penggunaan kekuasaan yang dilandasi oleh fungsi ini, DPR dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak DPR. Dengan demikian tindakan-tindakan yang dapat mengabaikan kepentingan anggota masyarakat dapat diperbaiki.¹³⁹

UU Susduk 1969 hingga UU MD3 2009 telah melembagakan berbagai bentuk pengawasan politik yang dapat dimanfaatkan oleh DPR yaitu bertanya, interpelasi, angket, dan mosi. Bertanya dimaksudkan sebagai usaha DPR untuk

¹³⁹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 253.

mendapatkan keterangan mengenai suatu hal, peristiwa ataupun kejadian. Interpelasi merupakan pertanyaan DPR yang berkaitan dengan kebijaksanaan eksekutif. Angket merupakan penelitian yang dilakukan DPR untuk menilai sebagian ataupun keseluruhan keputusan yang dikeluarkan eksekutif. Adapun Mosi pada hakikatnya merupakan pernyataan DPR akan ketidakpercayaan atau kepercayaannya terhadap kebijaksanaan maupun pejabat eksekutif.

Dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan DPR yang mengalami fluktuasi sejak 1969 hingga 2009, menarik untuk diketengahkan pendapat Arbi Sanit bahwa urutan peralatan kontrol tersebut diatas sekaligus memperlihatkan gradasi kemampuan atau kekuatannya. Dianggap bahwa bertanya sebagai alat pengawasan yang paling lunak sementara mosi yang terkeras atau terampuh. Sementara itu yang lain berada di antara kedua kutub itu.¹⁴⁰

Arbi Sanit memasukkan hak DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak untuk mengajukan pernyataan pendapat kedalam kelompok hak yang kuat dalam pengaruh yang ditimbulkannya. Dalam hal ini efektifitas penggunaan hak tersebut terhadap imbalan kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif. Realita politik Indonesia memperlihatkan kepada kita bahwa jumlah dan pilihan tentang hak yang digunakan oleh DPR dilatarbelakangi oleh orientasi DPR terhadap imbalan kekuasaan antara eksekutif dengan DPR itu sendiri. Kemerosotan jumlah penggunaan hak itu tampaknya sejalan dengan semakin mantapnya stabilitas politik yang antara lain diartikan sebagai kukuhnya kewibawaan pemerintah.¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 51-52.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 267-268.

Ketidakmampuan DPR untuk memanfaatkan segala hak yang dipunyainya, ditentukan pula oleh perimbangan kekuasaan atau kewibawaan antara Badan Legislatif (DPR) dengan Badan Eksekutif. Hal ini dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

		Kekuasaan/kewenangan Badan Eksekutif	
		Tinggi	Rendah
Kekuasaan/kewenangan Badan Legislatif	Tinggi		- Hak interpelasi - Hak angket - Hak pernyataan pendapat
	Rendah	- Hak amandemen - Hak mengajukan - Hak inisiatif - Hak menanya	

Tabel 4. Imbangan kekuasaan/kewibawaan antara Badan Legislatif (DPR) dengan Badan Eksekutif dalam Sistem Politik Indonesia¹⁴²

Misalnya dalam memahami realita pada masa Orde Baru, dalam hal interaksi DPR dengan eksekutif, ketidakberimbangan kekuasaan atau kewibawaan tersebut berpangkal kepada ketentuan dari pasal 10, 13, 14, dan 15 UUD 1945 yang mengatur berbagai hak istimewa Presiden; Pasal 5 ayat (2) UUD tersebut yang mengatur kekuasaan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pelaksanaan bagi setiap undang-undang yang telah disepakati oleh Badan Legislatif dan Eksekutif; dan bagian IV Penjelasan UUD ini yang menjelaskan bahwa Presiden adalah lembaga yang berkuasa dan bertanggung jawab selaku penyelenggara kekuasaan Negara yang tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Disamping itu, tersedianya jalur pengaruh bagi

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 270.

eksekutif terhadap DPR melalui anggota yang diangkat dan anggota yang mempunyai latar belakang loyalitas terhadap eksekutif karena mereka itu adalah pegawai negeri, ataupun bekas pegawai negeri.¹⁴³

Pada masa Reformasi, khususnya setelah empat kali amandemen UUD 1945 kedua hal yang menyebabkan ketidakberimbangan antara eksekutif dengan DPR tersebut telah hilang. Kekuasaan eksekutif telah diimbangi dengan penguatan DPR dengan berbagai fungsinya. Pilihan penggunaan hak pengawasan DPR tidak lagi dilatarbelakangi oleh faktor eksternal yang berkembang diluar DPR berupa kekuasaan eksekutif yang lebih kuat, melainkan oleh susunan keberpihakan politik yang ada di DPR kepada eksekutif berupa koalisi. Koalisi partai politik pendukung pemerintah di DPR sangat menentukan pilihan hak pengawasan yang diambil DPR sebagai lembaga maupun inisiatif perorangan anggota DPR.

Dalam konteks saat ini, jumlah parpol koalisi pemerintah di DPR masih diatas persentase jumlah parpol oposisi. Kecenderungan parpol koalisi untuk sedapat mungkin mendukung pemerintah tentu merupakan bagian dari kesepakatan politik/ kontrak koalisi yang disepakati. Namun demikian, kemampuan dan kepiawaian parpol oposisi untuk membawa tema fungsi pengawasan beserta pilihan instrumen hak pengawasan yang akan diambil di DPR sangat memengaruhi hasil akhir pilihan. Situasi terbaru dalam hal ini dapat dilihat pada pelaksanaan fungsi pengawasan DPR pada kasus *bailout* pemerintah kepada Bank Century. Meski komposisi parpol koalisi pemerintah lebih besar, namun parpol oposisi dapat membawa hasil akhir pilihan hak pengawasan yang

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 288.

digunakan berupa angket, yang jika dikaitkan dengan besaran kekuatannya termasuk dalam kategori yang kuat.

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Berdasarkan pada pembahasan dalam BAB II dan BAB III dapat diketahui bahwa Perkembangan pengaturan fungsi pengawasan DPR di Indonesia hingga saat ini dapat dibagi dalam empat waktu, yaitu tahun 1969, 1999, 2003, dan 2009 dengan diterbitkannya UU Susduk Lembaga Perwakilan. UU Susduk 1969 mengatur bahwa DPR memiliki fungsi untuk mengadakan pengawasan terhadap pemerintah atas pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN serta kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Penjelasannya.

UU Susduk 1999 mengatur bahwa DPR mempunyai tugas untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN serta kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR, ditambah dengan tugas untuk membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, sebagai bahan pengawasan.

UU Susduk 2003 juga mengatur hal yang sama dengan UU Susduk 1999, ditambah dengan tugas untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan DPD serta tugas tambahan dalam rangka fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan, dengan campur tangan DPR menyangkut hak-hak prerogatif Presiden, seperti halnya dalam proses pengangkatan pejabat-pejabat publik.

Adapun UU Susduk 2009 atau UU MD3 tidak lagi menyebutkan fungsi pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah, melainkan hanya pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Namun secara substansial fungsi pengawasan DPR tidak berkurang sebagaimana diatur dalam UU Susduk sebelumnya, justru kembali ditambah dengan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara serta terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR yang ada dalam UU Susduk 1969 hingga 2009 sangat bergantung pada semangat zaman dan *political will* dari para pemangku kepentingan, khususnya pembuat undang-undang. Pengaruh watak kekuasaan eksekutif dan legislatif terhadap politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR juga nyata terlihat dalam setiap undang-undang.

Dalam UU Susduk 1969, semangat zaman Orde Baru yang cenderung mengarah pada ditinggalkannya pembangunan hukum dan politik demi pembangunan ekonomi, menjadikan UU Susduk 1969 hanya bertaring didalam redaksional teksnya. Memasuki Orde Reformasi, bersamaan dengan semangat zaman untuk menguatkan lembaga perwakilan, aturan fungsi pengawasan DPR secara nyata pula mengalami perubahan baik dalam redaksional teks UU Susduk 1999, 2003, serta 2009 dan maupun implementasinya dalam kehidupan bernegara.

Secara keseluruhan, *tren* politik hukum atas UU Susduk mengarah pada penguatan fungsi pengawasan DPR yaitu dengan menambahkan instrumen-

instumen baru, guna lebih menguatkan fungsi pengawasan DPR berupa hak *sub poena*, campur tangan DPR dalam beberapa hak prerogatif Presiden, penambahan alat kelengkapan DPR, dan penguatan hak individual anggota DPR.

Bersamaan dengan menguatnya fungsi pengawasan DPR dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia, juga dapat diketahui adanya beberapa faktor yang memengaruhi berjalannya fungsi pengawasan DPR. Faktor ini dapat dibagi kedalam dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal kelembagaan DPR. Dari kedua tinjauan aspek tersebut, faktor yang paling berpengaruh adalah faktor kepentingan politik.

4.1 Faktor Internal DPR

Yang dimaksud dengan faktor internal yaitu kondisi (bangunan keadaan) yang ada dan berkembang dalam lembaga DPR baik struktural maupun kultural. *Pertama*, perubahan komposisi peserta pemilu. Hal ini terlihat pada saat diberlakukannya kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan peserta pemilu dengan fusi partai pada masa orde baru atau tepatnya setelah pemilu tahun 1971. Pasca pemilu 1971, terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Presiden 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.

Pada akhirnya komposisi partai dengan fragmentasi yang sedikit dalam DPR sebagaimana dipraktekkan pada masa itu menjadikan konstalasi isu yang berkembang juga semakin sedikit. Jika pun perkembangan isu mengarah pada

digunakannya fungsi pengawasan maka pilihan instrumen pengawasan yang digunakan juga akan terpengaruhi oleh fragmentasi partai tersebut.

Kedua, susunan keberpihakan politik yang ada di DPR kepada eksekutif berupa koalisi atau ketidakberpihakan politik kepada pemerintah berupa oposisi. Koalisi partai politik pendukung pemerintah di DPR sangat menentukan pilihan hak pengawasan yang diambil DPR sebagai lembaga maupun inisiatif perorangan anggota DPR.

Semakin kuatnya oposisi di DPR atas pemerintah maka posisi tawar dalam pilihan penggunaan instrumen fungsi pengawasan juga menjadi lebih besar. Sehingga menciptakan suasana politik yang lebih dinamis, karena kontrol yang rigid dari legislatif atas segala tindakan pemerintah. Sebaliknya, jika yang kuat adalah koalisi terhadap pemerintah sebagaimana yang terjadi pada saat ini, maka pilihan untuk menggunakan instrumen fungsi pengawasan cenderung minim. Kalaupun ada gejolak dari pihak yang bersebrangan dengan pemerintah untuk menggunakan hak-hak yang melekat pada mekanisme pengawasan DPR, dapat dengan mudah diredam oleh partai koalisi berbasis komposisi jumlah yang lebih besar di DPR.

Ketiga, jika secara aktual kegiatan politik dilakukan oleh individu, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya berpedoman pada perilaku individu dengan pola tertentu, maka faktor sumber daya manusia tidak dapat dihilangkan dari faktor-faktor yang memengaruhi fungsi pengawasan DPR. Oleh karena itu, jika perilaku lembaga DPR sedang mengalami kondisi tertentu maka latar belakang individu anggota DPR sebagai bahan bangunan lembaga DPR

patut diketengahkan. Latar belakang yang dimaksud terdiri dari *personal background* dan *political background*.

Personal background diantaranya jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, bidang pendidikan, pengalaman pekerjaan, dan pengalaman organisasi. Dengan kata lain, *personal background* mencakup kualitas sumber daya manusia. Adapun *political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. *Political background* meliputi beberapa dimensi, yaitu pengalaman politik, pengalaman di DPR, latar belakang partai politik, latar belakang ideologi partai politik.

Disamping itu, masih dalam kategori faktor SDM, pengetahuan dan pemahaman anggota DPR terhadap peraturan, dan prosedur pengawasan yang terdiri dari Undang-Undang dan Peraturan Tata Tertib DPR juga dapat memengaruhi berjalannya fungsi pengawasan secara signifikan.

4.2 Faktor Eksternal DPR

Yang dimaksud dengan faktor internal yaitu keadaan yang ada dan berkembang diluar lembaga DPR baik berupa struktural maupun kultural yang memengaruhi berjalan atau tidaknya fungsi pengawasan di internal DPR.

Pertama, kondisi politik nasional. Misalnya watak kekuasaan Orde Baru yang serba monopolistik menjadikan pengawasan DPR tidak berjalan. Hal ini dapat dilihat dengan pasang surutnya intensitas dan kekuatan peran fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah. Pada periode sebelum reformasi, peran kontrol DPR terhadap pemerintah sangat lemah, sehingga pemerintah dapat melakukan apapun sesuai dengan apa yang mereka inginkan. Keputusan Soekarno kembali ke UUD 1945 dengan Dekrit Presiden 1959, telah mengurangi pengaruh DPR dan memperkuat posisi pemerintah (presiden). Selama 32 tahun

kepemimpinan Soeharto di era Orde Baru, fungsi eksekutif begitu kuat dan dominan. Fungsi pengawasan dari lembaga legislatif menjadi artifisial belaka.

Kemudian pada awal reformasi, legislatif sangat kuat, mampu memberikan fungsi pengawasannya secara maksimal, bahkan dalam beberapa kasus dianggap berlebihan. Hubungan legislatif dan eksekutif sering penuh konflik, parlemen beberapa kali berusaha menunjukkan otoritasnya, misalnya melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket, nominasi kandidat untuk berbagai komisi seperti Komnas HAM dan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid.

Kedua, faktor regulasi. Regulasi dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang memberikan kewibawaan kepada pemerintah akan berbanding lurus dengan ketidakwibawaan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya atas pemerintah. Misalnya rumusan UUD 1945 sebelum amandemen yang memberikan kewibawaan kepada pemerintah (eksekutif) berupa kepemilikan hak-hak istimewa yang bahkan mengintervensi kewenangan yang seharusnya murni dimiliki oleh DPR. Contoh lainnya yang lebih teknis, pada masa DPR 1970, tidak dapat melakukan hak angket (penyelidikan) karena tidak tersedia aturan pelaksanaannya.

Ketiga, lemahnya tindak lanjut atas dijalankannya hak-hak yang melekat pada fungsi pengawasan. Hak interpelasi dan hak angket yang dilakukan DPR terhadap pemerintah lebih sering kandas ditengah jalan, dalam arti, pengawasan yang dilakukan tersebut terhenti tanpa ada tindak lanjut oleh pemerintah atas rekomendasi-rekomendasi dari pelaksanaan interpelasi dan angket yang dilakukan DPR. Sebagai contoh, interpelasi terhadap lumpur lapindo, angket

BBM dan yang terakhir adalah angket terhadap kasus Bank Century. Inefisiensi fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah karena minimnya tindak lanjut tersebut dapat melahirkan stigma negatif atas bergulirnya berbagai hak pengawasan.

Berdasarkan kondisi yang demikian, agar fungsi pengawasan DPR dapat berjalan maksimal serta terukur dan tidak menggantungkan pada *political will* DPR/ anggota DPR perlu juga diatur mekanisme pengawasan atas berjalannya fungsi pengawasan DPR. Selama ini, pengawasan yang dijalankan di internal DPR hanya berkaitan dengan pelanggaran terhadap kode etik oleh Badan Kehormatan DPR. Sedangkan pengawasan terhadap berjalan atau tidaknya fungsi DPR belum ada.

Pengawasan yang dirasa dapat cukup efektif yaitu jika dilakukan oleh masyarakat sebagai pihak terwakil. Oleh karena itu, guna memastikan fasilitas fungsi yang diberikan kepada DPR dijalankan dengan maksimal, rakyat membutuhkan sarana pengawasan yang baru selain pemilihan umum lima tahun sekali. Misalnya disediakan fasilitas PAW (*re-call*) bersama parpol terhadap anggota DPR yang dinilai tidak menjalankan fungsi pengawasan dengan baik.

Sehingga pada akhirnya politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR yang telah berjalan kearah penguatan DPR dapat melahirkan DPR yang efektif mengontrol pemerintah. Sehingga tercipta semangat *checks and balances* terutama diantara lembaga legislatif/parlemen dengan eksekutif/pemerintah. Bukan mengarah pada hal yang negatif, menciptakan supremasi parlemen yang tidak sehat atas pemerintah misalnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdur Rozaki, dkk., *Kaukus Parlemen Bersih : Media Pembelajaran Parlemen Lokal, korsiium kaukus parlemen bersih DIY*, t.p., Jogjakarta, 2006.
- Alfred De Grazia, *Political Behavior*, Free Press, New York, 1962.
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 1999.
- Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, Alumni, Bandung, 1984.
- Hana Finkel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkley-California, 1967.
- Herman Bakir, *Filsafat Hukum - Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Ibnu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Eresco, Bandung, 1982
- John Plamenatz, *Democracy and Illusion*, Longman, New York, 1976.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII, Jakarta, 2004.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan DPRD*, t.p., Jakarta, 2005.
- La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV.Utomo, Bandung, 2005.
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- , *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

- , *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Muchsan, *Sistem pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat pemerintah dan Peradilan Tata Usaha negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam - Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- , dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1995.
- , *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2008.
- Riris Katharina, dkk., *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2008.
- Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, t.p.* Jakarta, 1970.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977, t.p.*, Jakarta, 1983.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000, t.p.*, Jakarta, 2001.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, t.p.*, Jakarta, 2002.
- Sekretariat Negara, *Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (29 Agustus 1970 – 28 Oktober 1971), t.p.*, Jakarta, 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.
- Sondang P. Siagian, *Manajemen Strategi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

- Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia-Runtuhnya Rezim Orde Baru*, APMD Press, Yogyakarta, 2003.
- Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Symor Lipset, *Political Man: The Social Abasis of Politics*, Anchor Press, New York, 1963.
- William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terj)*, UGM Press, Jogjakarta, 2000.
- Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Setara Press, Malang, 2008.
- Yayasan Cipta Loka Caraka, *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, Kencana Dwi Sarana Sajati, Jakarta, 1991.

Jurnal/ Makalah/ Tulisan

- Alfian, *Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang diinginkan oleh UUD 1945*, Jurnal Ilmu Politik 7 AIPI-LIPI, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Andi Mattalata, *Politik Hukum Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol.6. No.4 – Desember 2009, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Bomer Pasaribu, *The Politics of Law of the Development of Law and Rgulations in Indonesia*, Indonesia Law Journal vol.1 No.1 September 2006, National Law Development Agency, Ministry of Law and Human Rights of Republic of Indonesia, Jakarta.
- Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 4. No.3 – September 2007, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Isbodroini Suyanto, *Budaya Politik dan Peranan DPR*, dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.
- Mahfud MD, *Langkah Politik dan Bingkai Paradigmatik dalam Penegakan Hukum Kita*, Mimbar Hukum No.44/VI/2003 Edisi Khusus, FH UGM, Yogyakarta, 2003.

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

Septi Nur Wijayanti, *Kedudukan dan Kewenangan MPR dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945*, Media Hukum vol.12, No.1 Juni 2005, FH UMY, Yogyakarta.

Sudirman Saad, *Demokratisasi Produksi Hukum, dalam Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 1999.

Naskah/ Risalah

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

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

Naskah Akademik RUU MD3/ UU No. 27 Tahun 2009.

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 Umum FABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998.

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

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

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

Penjelasan pokok-pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan pemerintah saat penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002.

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

Penjelasan Pemerintah dalam Penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002.

Penjelasan Pemerintah atas RUU Susduk 2003 pada Rapat Pansus DPR. 7 Mei 2003.

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, 7 Mei 2003.

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

Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-12, 9 Desember 1998.

Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-15, 14 Desember 1998.

Peraturan Perundang-Undangan

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1969/59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2915).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1975/39; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3064).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 (Lembaran Negara 1985/2; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3282).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 (Lembaran Negara 1995/36; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3600).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara 1999/24; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3811).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2003/92; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara 2009/123; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043).

Majalah/ Buletin/ Surat Kabar

Buletin Parlementaria Nomor 602/VIII/2009, Jakarta.

Buletin Parlementaria, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta.

Majalah Parlementaria Tahun XL No.73, 2009, Jakarta.

Majalah Parlementaria Edisi Khusus 2009, Jakarta.

Website

Oka Mahendra, *Hukum dan Politik*.
www.geocities.com/rainforest/vines/3367/oka.html.2008.

Kamus

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.