

**URGENSI PENATAAN ULANG HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT (DPR) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PASCA REFORMASI
SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

Muhammad Addi Fauzani

No. Mahasiswa: 14410287

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

LEMBAR PESETUJUAN

**URGENSI PENATAAN ULANG HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT (DPR) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

PASCA REFORMASI

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Pendaran

pada tanggal 13 Maret 2018



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Prof. Dr. Ni matul Huda. S.H., M.Hum.)
NIP/NIK. 094100108

LEMBAR PENGESAHAN TUGAS AKHIR
URGENSI PENATAAN ULANG HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT (DPR) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PASCA REFORMASI

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Akhir/ Pendararan
pada tanggal 10 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 April 2018



Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda. S.H., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari. S.H., M.Hum
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha. S.H., M.Ag

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum



(Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum)
NIP/NIK. 844100101

LEMBAR ORISINALITAS

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Muhammad Addi Fauzani**

NIM : **14410287**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan Judul: **URGENSI PENATAAN ULANG HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA REFORMASI.**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam pernyataan penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*'.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan

Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif dan akademik, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 13 Maret 2018

Muhammad Addi Fauzani

CURICULUM VITAE

A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Muhammad Addi Fauzani
2	Jenis Kelamin	Laki – laki
3	Pekerjaan	Mahasiswa Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
4	Alamat	Pondok Pesantren Univ. Islam Indonesia, Dabag, Depok, Selokan Mataram, Condong Catur
5	NIM	14410287
6	Tempat dan Tanggal Lahir	Wonogiri, 22 April 1995
7	E-Mail	addifauz@gmail.com
8	Nomor Telepon/HP	085799251051

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	MIN Wonogiri	Darussalam Gontor	Darussalam Gontor
Jurusan			
Tahun Masuk – Lulus	2001-2007	2007-2010	2010-2013

C. Riwayat Organisasi

No.	Organisasi
1.	Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) Fakultas Hukum Univ. Islam Indonesia.
3	Takmir Masjid al-Azhar Fakultas Hukum Univ. Islam Indonesia
4	Himpunan Mahasiswa Islam Indonesia (HMI)

D. Penghargaan dalam 5 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

No	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Beasiswa Mahasiswa Unggulan Pondok Pesantren Univ. Islam Indonesia	Universitas Islam Indonesia	2014
1	Peringkat 3 Lomba Legislative Drafting Nasional "Constitutional Law Festival"	Universitas Brawijaya	2015
2	Juara 3 Esai Nasional "Padjaran Social and Political Days"	Universitas Padjadjaran	2015
3	Juara 1	Universitas Brawijaya	2016

	Lomba Legislative Drafting Nasional "Constitutional Law Festival"		
4	Juara 3 Karya Tulis Ilmiah Hukum Nasional "Lawyear"	Universitas Negeri Sebelas Maret	2016
5	Juara 1 Karya Tulis Ilmiah Hukum Nasional " FASIH Law Fair"	Institut Islam Negeri Tukung Agung	2017
6	Juara 1 Karya Tulis Ilmiah Hukum Nasional "Andalas Law Competition"	Universitas Andalas	2017
7	Mahasiswa Berprestasi Fakultas Hkum	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia	2017
8	Juara 3 Mahasiswa Berprestasi Universitas Islam Indonesia	Universitas Islam Indoensia	2017
9	Juara 2 Lomba Legislative Drafting Nasional "Sciensational"	Universitas Indonesia	2017

MOTTO

“Memayu Hayuning Bawana”

“Orang boleh pandai setinggi langit, tapi selama ia tidak menulis, ia akan hilang di dalam masyarakat dan dari sejarah. Menulis adalah bekerja untuk keabadian.”

(Pramoedya Ananta Toer)

"الْعِلْمُ صَيْدٌ وَالْكِتَابَةُ قَيْدُهُ قَيْدُ صَيْوْدِكَ بِالْحَبَالِ الْوَاتِقَةِ
فَمِنْ الْحَمَاقَةِ أَنْ تَصِيدَ غَزَالَةً وَتَتْرَكَهَا بَيْنَ الْخَلَائِقِ طَالِقَةً"

“Ilmu adalah buruan dan tulisan adalah ikatannya

Ikatlah buruanmu dengan tali yang kuat

Termasuk kebodohan kalau engkau memburu kijang

Setelah itu kamu tinggalkan terlepas begitu saja.”

(Imam Syafi'i)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Bapak Agus Widodo Saputro

Ibu Hariningsih

Kakak Laifa Humairo dan Dimas Setiawan

Adik Nuha Fidarain

Almamaterku...

Bangsa dan Negaraku...

KATA PENGANTAR

Allhamdulillahirobbil alamin, segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT. Shalawat dan salam tercurahkan kepada Rasulullah SAW. Berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul; “Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi”.

Karya sederhana ini hadir untuk melengkapi potret terhadap dinamika pengaturan hak angket DPR pasca reformasi. Bagaimanapun, dinamika pengaturan hak angket DPR pasca reformasi bertujuan untuk terciptanya konsep *checks and balances* yang merupakan amanah reformasi. Pengaturan hak angket DPR dan implementasinya dalam mewujudkan konsep *checks and balances* yang baik, harus senantiasa dijaga agar tidak keluar dari koridor Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila. Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Keluarga: Bapak Agus Widodo Saputro, S.H., M.H., Ibu Dra. Hariningsih., M.Ud., Kakak Laifa Humairo, Dimas Setiawan, dan Adik Nuha Fidaraini;
2. Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum sebagai guru dan dosen pembimbing;
3. Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D sebagai rektor Universitas Islam Indonesia;
4. Dr. Aunurrahim Faqih., S.H., M.Hum sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;

5. Keluarga Besar Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
6. Keluarga Besar Ta'mir Masjid al-Azhar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
8. Keluarga Besar Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia;
9. Tiyas Kurnia Sari yang telah membantu dalam mengumpulkan data serta merapikan tata tulis; dan
10. Segenap pihak yang telah memberikan dukungan yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan. Akhirnya, penulis mendo"akan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan tugas akhir ini diberikan nilai lebih dihadapan Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 12 Maret 2018

Muhammad Addi Fauzani

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iii
LEMBAR ORISINALITAS	iv
CURICULUM VITAE.....	vi
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK	xv
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Tinjauan Pustaka	10
F. Kerangka Teori.....	16
G. Definisi Oprasional	25
H. Metode Penelitian.....	28
I. Kerangka Penelitian	31
BAB II.....	33
TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DAN KONSEP <i>CHECKS AND BALANCES</i>	33
A. Teori Lembaga Perwakilan	33
1. Sejarah Lembaga Perwakilan	33
2. Teori-Teori Lembaga Perwakilan	37
3. Sifat Lembaga Perwakilan.....	39
4. Macam-Macam Lembaga Perwakilan	40
5. Fungsi Lembaga Perwakilan	41
6. Lembaga Perwakilan dalam Islam.....	46

B.	Konsep <i>Checks and Balances</i>	52
1.	Sejarah Konsep <i>Checks and Balances</i>	52
2.	Prinsip <i>Checks and Balances</i>	57
3.	<i>Checks and Balances</i> di Indonesia	62
BAB III	71
PEMBAHASAN	71
A.	Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi	71
1.	Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;	72
2.	Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;	79
3.	Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;	86
4.	Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;	94
5.	Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;	107
6.	Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;	117
7.	Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;	126
8.	Pengaturan Hak Angket dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.	151
B.	Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi	154
1.	Kuatnya Pertimbangan Politis dalam Setiap Pengambilan Keputusan Hak Angket.....	154
2.	Lemahnya Tindak Lanjut Hasil Keputusan Hak Angket	164
3.	Rumusan Pasal Hak Angket yang Memberi Celah Penyalahgunaan karena Multiinterpretasi dan Ketentuan yang Belum Diatur	165

C. Desain Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang Sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi	169
1. Penggalan Pengaturan Hak Angket di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).	169
2. Hak Angket di Beberapa Negara	176
3. Desain Hak Angket yang Sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia	187
BAB IV	224
PENUTUP	224
A. Kesimpulan	224
B. Saran	227

ABSTRAK

Penelitian tentang “Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi” mengangkat tiga rumusan masalah, yaitu: *pertama*, bagaimana pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?; *kedua*, apa urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?; *ketiga*, bagaimana desain penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian ini, yaitu: *pertama*, pengaturan hak angket DPR pasca reformasi telah diatur dalam empat undang-undang, tiga putusan Mahkamah Konstitusi(MK); dan satu peraturan pelaksana DPR. *Kedua*, urgensi penataan ulang hak angket DPR didasarkan oleh tiga faktor, yaitu: a) kuatnya pertimbangan politis setiap pengambilan keputusan; b) lemahnya tindak lanjut hasil keputusan hak angket DPR; c) rumusan pasal hak angket yang memberi celah multiinterpretasi dan terdapat ketentuan yang belum diatur. *Ketiga*, penataan ulang hak angket DPR dilakukan dengan menggali pengaturan hak angket dalam UUD NRI 1945, melakukan perbandingan hak angket di beberapa negara, dan mendesain pengaturan hak angket dengan mengevaluasi beberapa komponen. Saran yang dapat diajukan yaitu: *pertama*, pengaturan hak angket DPR dan implementasinya harus dijaga agar tidak keluar dari koridor UUD NRI 1945; *kedua*, bagi DPR agar merivisi pasal-pasal mengenai hak angket dalam UU 17/2014 yang tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi; *ketiga*, bagi pemerintah, agar menanggapi dan/atau menindak lanjuti rekomendasi hak angket DPR.

Key words: Hak Angket, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Penataan Ulang.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penelitian tentang “Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi” menarik untuk dikaji karena didasarkan pada 3 (tiga) hal. *Pertama*, secara historis, sejarah hak angket telah melalui proses yang panjang yaitu pernah diatur dalam empat undang-undang (Empat undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR; Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Dalam formal ketatanegaraan negara Indonesia, istilah “angket” (*enquete* dalam bahasa Perancis dan *opsporing* dalam bahasa Belanda)¹ tidak ditemukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, tetapi justru pertama kali muncul pada Pasal 121 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949 yaitu ketika Indonesia menganut sistem parlementer. Ketentuan ini

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH Uii Press, Cet III, Yogyakarta, 2005, hlm.42.

kemudian diadopsi kembali dalam Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950. Aturan hak angket yang terdapat dalam UUDS tersebut melahirkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR sebagai pelaksana aturan tersebut.²

Setelah berganti konstitusi dari UUDS 1950 ke Undang-Undang Dasar 1945 kemudian diubah lagi ke dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945), terminologi hak angket kembali muncul di konstitusi yang disebut terakhir yaitu pada Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Dalam melaksanakan tugasnya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak angket diatur dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; kemudian diganti UU No. 27 Tahun 2009 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD, kemudian diganti dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³

Proses panjang revisi pengaturan hak angket DPR dalam beberapa undang-undang yang telah disebutkan di atas tidak menjamin pengaturan hak angket diatur dengan jelas dan komprehensif. Padahal hak angket merupakan salah satu

² Majalah Konstitusi, Perda Kabupaten Kota, Nomor: 123 Mei 2017, hlm. 72.

³ *Ibid*, hlm. 72.

instrumen dari pengawasan dan konsekuensi dari pemberian kekuasaan yang kuat kepada DPR sehingga aturannya pun harus jelas. Konsekuensi pengaturan yang jelas tersebut agar penguatan DPR yang sekaligus meneguhkan konstruksi *check and balances* dapat terwujud.⁴

Penegasan kewenangan pengawasan yang diberikan kepada DPR dalam UUD NRI 1945, utamanya adalah bertujuan untuk menyeimbangkan kekuasaan DPR dengan kekuasaan Presiden.⁵ Sehingga kekuasaan eksekutif yang terlalu besar (biasa disebut *executive heavy*) tanpa disertai “*checks and balances*” yang dianut dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak diterapkan lagi.⁶ Hal ini juga sejalan dengan peneguhan format kelembagaan negara kita yang menempatkan Indonesia sebagai negara penganut presidensial.⁷

Kedua, secara sosiologis, pengaturan mengenai hak angket DPR yang tidak jelas dan komprehensif dapat terlihat dari kasus-kasus hak angket yang diusulkan oleh DPR yang tidak ada ujungnya, berhenti tanpa ada hasil atau dalam pelaksanaannya penuh dengan pro dan kontra misalnya kasus hak angket Bank Century dan hak angket Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hingga kini masih hangat di perbincangkan.

Dalam kasus Bank Century, penyelidikan DPR ditujukan untuk mengungkap dugaan telah terjadi perbuatan pidana atas kebijakan fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) dan penyertaan modal sementara (PMS)

⁴ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 134.

⁵ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012, hlm. 83.

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.106.

⁷ Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007, hlm. 276.

sebesar Rp 6,7 triliun pada Bank Century.⁸ Kebijakan pemerintah tersebut merupakan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Keuangan Sri Mulyani dan Gubernur Bank Indonesia Boediono.⁹

Penanganan terhadap kasus Bank Century, KSSK lah yang menetapkan Bank Century sebagai bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik harus dipandang sebagai suatu kebijakan yang pada saat itu dibuat dengan segala pertimbangannya. Keputusan KSSK merupakan suatu kebijakan pemerintahan negara. Berdasarkan sistem presidensial, seharusnya pansus angket Bank Century tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan para pembantu presiden semata, atau dalam hal ini kebijakan Menteri Keuangan Sri Mulyani sebagai ketua KSSK dan Gubernur Bank Indonesia Boediono sebagai wakil ketua KSSK. Tetapi, juga melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan pemerintahan.¹⁰

Akhirnya penyelidikan ini pun menguras energi anggota DPR dan menyerap begitu banyak anggaran negara. Hal tersebut tidak seimbang dengan hasil kerja Pansus Angket kasus Bank Century yang sia-sia karena tidak ditindak lanjuti menjadi usul rancangan UU, atau gagal menjadi usulan hak menyatakan pendapat DPR.¹¹

⁸ Diakses dari <http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/06/26/Bank-Century%2c-Banyak-Pertanyaan-Belum-Terjawab> tanggal 10 Desember 2017.

⁹ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm. 173.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 174-175.

¹¹ Naswar, Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol 1 No. 1, November 2012, hlm. 7-8.

Sedangkan dalam kasus hak angket KPK, penyelidikan DPR tidak mempunyai fokus yang jelas. Pada mulanya hak angket hanya bertujuan untuk mendapatkan bukti dari Anggota Komisi II DPR Miryam S Haryani, tetapi merambah menyelidiki kinerja, hingga keuangan. Padahal seharusnya fokus hak angket haruslah jelas.¹² Selain itu, ketidakjelasan hak angket KPK juga terlihat pada alasan disahkannya KPK sebagai subjek yang dikenai hak angket. Padahal sejatinya KPK adalah lembaga yang menjalankan tugas dan wewenangnya secara independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.¹³

Pro dan kontra hak angket KPK juga diwarnai dengan banyaknya permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 (UU MD3) terkait keabsahan hak angket di KPK ke Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu setelah bergulirnya hak angket DPR ke KPK. Gugatan-gugatan tersebut dengan nomor perkara 36/PUU-XV/2017, 37/PUU-XV/2017, 40/PUU-XV/2017, dan 46/PUU-XV/2017. Meskipun gugatan yang disebutkan terakhir dilakukan penarikan permohonan oleh pemohon karena menurut pemohon, diindikasikan akan terjadi ketidakobyektifan putusan MK dan untuk menjaga marwah agar tidak terjadi ketidakobyektifan tersebut.¹⁴

Ketiga, secara normatif, hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3)

UU MD3 yang berbunyi:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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,

¹² Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/15/19161731/pansus-dinilai-tak-punya-fokus-dan-tujuan-bagaimana-akhir-angket-kpk-> pada tanggal 10 Desember 2017.

¹³ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

¹⁴ Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/12/14/18233891/mk-kabulkan-penarikan-permohonan-uji-materi-terkait-hak-angket-kpk> pada tanggal 31 Januari 2018.

dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”

Makna dari Pasal tersebut dalam penjelasan pasal menyebutkan bahwa Hak angket dapat dijatuhkan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

Pasal tersebut menimbulkan keaburan karena oleh DPR melalui Ketua Panitia Khusus Hak Angket Komisi Pemberantasan Korupsi (Pansus Hak Angket KPK) Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan, bahwa DPR mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket terhadap KPK karena KPK termasuk bagian dari pelaksanaan undang-undang yang dapat diawasi oleh DPR dan dijatuhi angket.¹⁵

Pengamat Hukum Tata Negara, Satya Arinanto pun mengatakan, bahwa Pasal tersebut memang memberikan celah bagi DPR menggunakan haknya tersebut tidak hanya terhadap pemerintah sebagai lembaga eksekutif saja, tetapi semua lembaga negara pelaksana undang-undang.¹⁶

Hal tersebut bertentangan dengan penjelasan dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 itu sendiri meskipun sarat dengan multitafsir. Hal ini juga diperkuat dengan melihat kebiasaan yang terjadi dalam ketatanegaraan Negara Indonesia bahwa hak angket selalu hanya dijatuhkan terhadap pemerintah (eksekutif)

¹⁵ Diakses dari <http://rmol.co/dpr/read/2017/07/27/300665/Lembaga-KPK-Termasuk-Obyek-Penyelidikan-DPR-> pada tanggal 10 Desember 2017.

¹⁶ Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/08/13554941/hak.angket.terhadap.kpk.bisa.ditafsirkan.legal.tetapi.tidak.tepat> pada tanggal 10 Desember 2017.

bukan pada lembaga negara lainnya. Sejak tahun 2005 terdapat beberapa kasus menyangkut hak angket. Adapun kasus-kasus tersebut adalah:

1. Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak 31 Mei Tahun 2005
2. Lelang Gula Ilegal 31 Mei Tahun 2005
3. Penjualan Tanker Pertamina 7 Juni Tahun 2006
4. Pengelolaan Minyak Block Cepu 30 Mei Tahun 2006
5. Kredit Macet Bank Mandiri 17 Januari Tahun 2006
6. Impor Beras 24 Januari Tahun 2006
7. Penyelenggaraan Ibadah Haji Desember Tahun 2008
8. Jaringan Pengamanan Sektor Keuangan terkait dengan Bank Century
12 Desember Tahun 2009
9. Mafia pak Gayus Tambunan Januari Tahun 2011¹⁷

Menurut Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (APHTN), Pasal tersebut tidak tepat apabila dijatuhkan kepada KPK. KPK bukanlah termasuk subjek yang dapat dijatuhi hak angket. Selain tidak tepat karena subjeknya, objek hak angket juga tidak tepat, karena objek angket yang disyaratkan juga tidak memenuhi syarat “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.” Apalagi pengambilan keputusan diterimanya usulan hak angket diduga menyalahi prosedur.¹⁸

¹⁷ Diakses dari <http://repository.unpas.ac.id/11591/3/9.BAB%20I.docx.pdf> hlm. 6. Tanggal 10 Desember 2017.

¹⁸ Sikap Akademik, Cacat Pembentukan Panitia Angket, Dewan Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (APHTN) dan Pusat Studi Konstirtusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Andalas, 2017, hlm. 2-4.

Meskipun pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusannya Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian UU MD3 telah memutuskan bahwa hak angket DPR terhadap KPK adalah sah menurut hukum. MK berpendapat bahwa KPK termasuk dalam kekuasaan eksekutif yang menjalankan penegakan hukum dan merupakan subjek yang dapat dikenai angket oleh DPR. Di dalam putusannya terdapat 4 (empat) hakim konstitusi yang memiliki pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) yang menarik untuk dikaji sekaligus menjadi sumber rujukan dalam penelitian ini.¹⁹

Fenomena pengaturan dan praktik hak angket tersebut sangat menarik untuk dikaji kembali untuk melihat kedudukan hak angket yang sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?
2. Apa urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?
3. Bagaimana desain penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?

¹⁹ Empat Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) adalah: Maria Farida Indarti, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Saldi Isra, lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hlm. 112.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini ini adalah untuk mengetahui:

1. pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi;
2. urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi;
3. desain penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

D. Manfaat Penelitian

Berangkat dari uraian permasalahan pada latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat setidaknya beberapa hal sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam pengayaan teori untuk memaksimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah.
- b. Sebagai cakrawala pengetahuan yang bersifat inovatif bagi penulis dalam hal penelitian terutama dalam wacana desain penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah untuk memaksimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah.

- b. Penelitian ini diharapkan menjadi pedoman dalam menata ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

E. Tinjauan Pustaka

Terdapat beberapa tulisan yang membahas tentang hak angket ataupun tulisan yang berhubungan dengan hal tersebut. *Pertama*, penelitian dilakukan oleh Roma Rizky El-Hadi berjudul tentang “Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah tersebut ditulis pada tahun 2014. Penelitian ini meneliti tentang landasan pelaksanaan hak angket DPR yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009.²⁰ Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Penelitian tersebut merupakan penelitian terhadap landasan pelaksanaan hak angket DPR, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, sedangkan yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

²⁰ Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm.iv.

Kedua, penelitian dilakukan oleh Sulkaris S. Lepa Ratu berjudul tentang “Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi.” Skripsi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya tersebut ditulis pada tahun 2016. Penelitian ini meneliti tentang permasalahan kedudukan hak angket dan akibat hukum penerapan hak angket. Objek kajian penelitian tersebut terfokus pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.²¹ Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian penelitian tersebut adalah mencari permasalahan kedudukan hak angket dan akibat hukum penerapan hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

Ketiga, penelitian dilakukan oleh Naswar berjudul “Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia.” Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No1, November 2012. Penelitian ini meneliti tentang penerapan hak angket dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 di beberapa kasus khususnya dalam kasus Bullogate dan kasus BLBI, dan kasus Bank Century.²² Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian

²¹ Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016, hlm.x.

²² Naswar, *Hak Angket dalam Konstelasi ...*, *Op., Cit.*, hlm. 1.

penelitian tersebut adalah penerpan hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

Keempat, penelitian dilakukan oleh Subardjo berjudul “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam mengawasi Kebijakan Pemerintah.” Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Hukum Novelty Vol. 7 No. 1 Februari 2016. Penelitian ini meneliti tentang implementasi hak angket DPR dalam mengontrol kebijakan pemerintah dengan mengurai secara singkat kasus-kasus yang dikenai hak angket serta meneliti tentang efektivitas hak angket DPR dalam mengawasi kebijakan pemerintah. ²³ Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian penelitian tersebut adalah implementasi hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

²³ Subardjo, “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah”, *Jurnal Ilmu Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 1, Februari 2016, hlm. 71.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Fitria yang berjudul “Penguatan fungsi pengawasan DPR melalui perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket”. Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Academia. Penelitian ini meneliti tentang urgensi dan desain perubahan UU No. 6 tahun 1954 dengan membandingkannya dengan mekanisme hak angket di Amerika Serikat.²⁴ Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 6 tahun 1954 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

Keenam, penelitian yang dilakukan oleh Fajar Nugraha yang berjudul “Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010.²⁵ Penelitian ini mengkaji tentang mensinkronisasikan pengaturan hak angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 6 tahun 1954 dan UU No. 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

²⁴ Fitria, Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket, *Jurnal Academia*, 2014, hlm. 1.

²⁵ Fajar Nugraha, *Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i.

Ketujuh, penelitian yang dilakukan oleh Kusuma Ardhi yang berjudul “Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa orde Baru dan Orde Reformasi)”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010.²⁶ Penelitian ini mengkaji tentang usulan pelaksanaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada kajian dan objek penelitian. Kajian penelitian tersebut hanya pada “usulan hak angket” sedangkan kajian pada penelitian yang akan diteliti adalah mendesain kembali dengan membandingkan dan mengevaluasi serta melihat pelaksanaan pengaturan hak angket dari kasus-kasus hak angket. Selanjutnya, objek penelitian tersebut hanya terfokus kasus-kasus usulan hak angket dewan perwakilan rakyat dari orde baru sampai orde reformasi yaitu sampai tahun 2009, sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sekaligus implementasi setiap undang-undang terhadap kasus yang terjadi.

Kedelapan, penelitian yang dilakukan oleh Gelar Adhi Prnanda yang berjudul “Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010.²⁷ Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan hak angket DPR pasca amandemen. Perbedaan

²⁶ Kusuma Ardhi, *Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa Orde Baru dan Orde Reformasi)*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i.

²⁷ Gelar Adhi Prinanda, *Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i.

penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

Kesembilan, penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri dan Aunur Roviq serta dibimbing oleh Idul Rishan yang berjudul, "Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial." Penelitian ini dituangkan dalam karya tulis ilmiah yang diikutsertakan dalam kompetisi karya tulis ilmiah nasional antar mahasiswa hukum "*Andalas Law Competition 2017*." Penelitian ini meneliti tentang urgensi penataan ulang hak angket DPR dan desain penataan ulang hak angket dalam sistem presidensial.²⁸ Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan ditulis oleh peneliti adalah objek penelitian dan gagasan penataan yang berbeda. Kajian penelitian tersebut hanya meneliti kelemahan-kelamahan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014, sedangkan objek penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014. Selain itu, gagasan penataan ulang hak angket yang ditawarkan juga berbeda. Penelitian tersebut hanya menawarkan dengan membandingkannya dengan konsep hak angket yang ada di Amerika Serikat yaitu kesesuaiannya dengan sistem presidensial,

²⁸ M. Addi Fauzani dan Aunur Roviq, *Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial*, Karya Tulis Ilmiah dalam Kompetisi Karya Tulis Nasional *Andalas Law Competition 2017*, hlm. 1.

sedangkan penelitian ini menawarkan gagasan dengan mempertimbangkan kesesuaian konsep hak angket dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

F. Kerangka Teori

Secara umum, terdapat 2 (dua) teori yang digunakan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan yang tergambar dalam uraian latar belakang serta rumusan masalah di atas. Dua teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Teori Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara, dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.²⁹

Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada Caesar yang secara mutlak diletakkan pada *lex regia* menurut orang Romawi dapat dianggap Caesar itu sebagai suatu perwakilan. Pada abad menengah mulai nyata timbul lembaga perwakilan yaitu pada saat sistem monarki feodal yang memungkinkan para feodal menguasai tanah dan orang di atas tanah tersebut. Dalam teorinya ada beberapa macam dari lembaga perwakilan.³⁰

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di

²⁹ Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket ...*, *Op. Cit.*, hlm. 32.

³⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet-VII, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 143.

Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun terus menyesuaikan diri sesuai dengan kebutuhan zamannya.³¹

b. Teori Organ

Teori organ muncul melalui pemikiran Von Gierke, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling ketergantungan satu sama lain. Maka, sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.³²

c. Sifat Perwakilan

Umumnya perwakilan mempunyai kelemahan jika dipilih lewat pemilihan umum, karena yang terpilih biasanya adalah orang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang teknik pemerintahan dan perekonomian. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan sistem pemilihan distrik.³³

Lembaga perwakilan yang disebut parlemen umumnya mempunyai 4 (empat) fungsi yaitu:

³¹ *Ibid*, hlm. 143.

³² *Ibid*, hlm. 143.

³³ *Ibid*, hlm. 143.

a. Fungsi Perundang-undangan

Lembaga perwakilan adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara pertama-tama adalah mengatur kehidupan Bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

- i. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
- ii. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- iii. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai tiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga rakyat.³⁴

b. Fungsi Pengawasan

Di zaman modern ini fungsi pengawasan jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh parlemen. Hal ini diamini oleh George B Galloway yang menyatakan:

*“Not Legislation but control of administration is becoming primary function of the modern congress.”*³⁵

Pendapat tersebut sejalan pula dengan pendapat Harold J Laski yang menyatakan sebagai berikut:

³⁴ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-8, 2016, hlm. 304.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan kedua, 2012, hlm. 38.

“The Function of a parliamentary system is not to legislate, it is natove to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent polity.”³⁶

Hal tersebut senada dengan Jimly Assiddiqie, yang mengemukakan bahwa dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan inilah yang seharusnya diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata “*le parle*” yang berarti *to speak* yaitu “berbicara”. Artinya, wakil rakyat atau parlemen adalah juru bicara rakyat, yaitu menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.³⁷

Fungsi pengawasan inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi pengawasan tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi tersendiri.³⁸

³⁶ *Ibid*, hlm. 39.

³⁷ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata ...*, *Op. Cit.*, hlm. 304.

³⁸ *Ibid*, hlm, 304.

c. Fungsi Perwakilan

Penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi. Wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.³⁹

Dalam rangka pelebagaan fungsi perwakilan dikenal tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:⁴⁰

- i. Sistem perwakilan politik;
- ii. Sistem perwakilan territorial;
- iii. Sistem perwakilan fungsional.

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik, perwakilan territorial, dan perwakilan fungsional menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu

³⁹ *Ibid*, hlm, 305.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 305.

negara. Pada umumnya, di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktekkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar. Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, kedua fungsi itu selalu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar.⁴¹

d. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam setiap pembuatan aturan selalu dilakukan pembahasan, baik antaranggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Hal yang sama juga terjadi dalam menjankan fungsi pengawasan dan *budgeting* yang biasa dimiliki oleh lembaga perwakilan. Perdebatan yang terjadi di dalam parlemen adalah cermin dari perdebatan publik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat. Perdebatan yang terjadi di parlemen tujuan utamanya adalah menentukan titik temu atau penyelesaian dari berbagai benturan pandangan dan kepentingan yang berbeda. Titik temu atau penyelesaian tersebutlah yang nantinya menjadi hukum dan kebijakan yang akan dijalankan.⁴²

Dengan demikian, perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak. Parlemen menyalurkan aspirai dan

⁴¹ *Ibid*, hlm. 306.

⁴² *Ibid*, hlm. 308

kepentingan yang beranekaragam, serta memberikan saluran serta solusi sehingga konflik social dapat dihindari.⁴³

2. Konsep *Checks and Balances*

Salah satu prinsip ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia yaitu *checks and balance*. *Checks and balance* merupakan prinsip yang menghendaki adanya saling kontrol antar lembaga yang satu dengan lembaga yang lain, Karena itu dalam prinsip *checks and balance* kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sejajar. Prinsip *checks and balance* penting untuk diterapkan dalam sebuah sistem ketatanegaraan agar dapat diatur, dibatasi dan dikontrol kekuasaan negara sehingga menghindari terjadinya penyelewengan kekuasaan atau pemusatan kekuasaan.⁴⁴

Menurut Miriam Budiardjo bahwa prinsip *checks and balance* adalah prinsip dimana setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lain.⁴⁵ Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *Checks and Balances* sebagai berikut; “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.” Selain itu, menurut

⁴³ *Ibid*, hlm, 309.

⁴⁴ Sunarto, “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang*, 2016, hlm.3.

⁴⁵ M. Arsyad Mawardi, “Pengawasan dan Keseimbangan antar DPR dan Presiden dalam Sistem ketatanegaraan RI”, *Jurnal Pengadilan Negeri Jakarta*, 2008, hlm. 9.

Sinamo bahwa *check and balance* tidak hanya dilakukan antar lembaga-lembaga negara, namun juga di internal lembaga negara.⁴⁶

Oleh sebab itu setidaknya ada beberapa bentuk implementasi dari teori *checks and balance*⁴⁷,

- a. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat pemerintah lebih dari satu cabang pemerintahan.
- c. Upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan satu terhadap satu cabang pemerintahan lainnya.
- d. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.

Secara historis, prinsip *checks and balance* berawal di Amerika Serikat, memadukan sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balance*. Hal ini dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry tentang prinsip *checks and balance* yang dipraktikkan di Amerika sebagai berikut:⁴⁸

“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balance. To mention only a few, congress is checked by the requirement that laws must be receive the approval of both house, by the president’s veto and by the power judicial review of the courts. The President is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spend except in accordance with appropriations made by laws, that congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointment confirmed by the senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the president with the advice and consent of the senate to appoint fact that congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court.

Selain Amerika, Prancis merupakan salah satu negara yang menganut prinsip *checks and balance*, hal ini tidak dapat dipisahkan dari

⁴⁶ Zulkarnain Ridlwan, “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah”, *Jurnal Konstitusi*, Pusat kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015, Hlm. 312.

⁴⁷ *Ibid*, hlm.312

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...*, Op. Cit., hlm.106.

sistem pemisahan kekuasaan. Prinsip *checks and balance* mulai dikembangkan sejak Jendral De Gaulle yang menerapkan Konstitusi Republik Kelima 1959 dengan konsep yang berbeda dari Amerika. Prinsip *checks and balance* dan konsep pemisahan kekuasaan bertujuan agar terjaganya keseimbangan dan arah pemerintahan dengan tujuan sosial, Karena prinsip *checks and balance* bergantung pada desain sosial.⁴⁹

Adapun Indonesia sebelum reformasi, Konstitusi Negera Republik Indonesia UUD 1945 belum mengenal *checks and balance*. Hal ini tampak pada kekuasaan eksekutif yang besar atau dikenal dengan *executive heavy* sehingga menciptakan ketidakseimbangan pada kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketidakseimbangan yang melahirkan pemerintahan yang tidak demokratis. Oleh sebab itu, perubahan UUD 1945 bertujuan menyeimbangi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sehingga lahirnya *checks and balance* antar lembaga negara.⁵⁰

Maka dua agenda perubahan UUD 1945 pertama yaitu memperkuat Dewan Perwakilan Rakyat dan membatasi kekuasaan Presiden. Untuk memperkuat DPR, sebelum reformasi Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setelah perubahan menjadi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang ke DPR. Selain itu juga, dalam pengangkatan pejabat negara dan pemberian

⁴⁹ Ibnu Sina Chandranegara, "Penuangan Checks and Balance ke dalam Konstitusi, Incorporation of Checks and Balances into Constitution", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta*, 2016, hlm.13.

⁵⁰ M. Arsyad Mawardi. *Pengawasan ...*, *ap.cit.*, hlm. 6.

amnesti serta abolisi, Presiden harus memperhatikan pertimbangan dari DPR.

Kemudian pada perubahan kedua UUD 1945, DPR semakin diperkuat dengan diberikan tiga fungsi oleh UUD NRI 1945 yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.⁵¹ Fungsi pengawasan yang sebelumnya diatur di dalam penjelasan UUD 1945, setelah perubahan diatur pada Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Kemudian pada Pasal 20A ayat (2) dinyatakan “dalam melaksanakan fungsinya, selain hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”.

“Pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang merupakan fungsi DPR merupakan salah satu cara membatasi atau mengedalikan penguasa. Karena apabila kekuasaan memusat pada satu lembaga maka akan cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini selaras dengan yang dikatakan oleh Lord Acton di dalam suratnya yang dituju kepada Bishop Mandell Creighton pada tahun 1887 yang berbunyi “power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely” (kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan secara mutlak).”⁵²

G. Definisi Oprasional

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini akan memberikan 4 (empat) definisi oprasional yaitu urgensi, penataan ulang, desain, dan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Definisi oprasional dimaksudkan agar pembaca mengerti tentang konsep hukum

⁵¹ *Ibid*, hlm. 8.

⁵² *Ibid*, hlm. 2.

dan batasan atau cakupan permasalahan yang dimaksud oleh penulis, serta menjadi titik tolak penulis dalam merumuskan indikator-indikator dari variable-variabel pokok penelitian.

4 (empat) definisi oprasional yang akan diberikan dalam penelitian ini adalah:

1. Urgensi; kata urgensi dalam kamus hukum berarti “kebutuhan yang mendesak, sangat penting, dan memerlukan tindakan segera.”⁵³ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi urgensi dengan “keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting”. Kata “urgensi” dalam penelitian ini juga tidak jauh berbeda dengan definisi yang telah diberikan oleh kamus hukum dan KBBI. Urgensi yang dimaksud peneliti adalah alasan yang mendesak dan penting yang menjadi sebab harus dilakukannya penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.⁵⁴
2. Penataan ulang; kata penataan ulang terdiri dari dua kata yaitu penataan dan ulang. Kata penataan dalam KBBI diambil dari kata dasar “tata”, yang berarti aturan, kaidah susun dan cara menyusun, sistem, sedangkan kata penataan berarti proses, cara, perbuatan menata, pengaturan, atau penyusunan.⁵⁵ Sedangkan kata “ulang” dalam KBBI berarti “lakukan lagi” atau “kembali seperti semula”. Kata “penataan

⁵³ Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hlm, 628.

⁵⁴ Diakses dari <https://kbbi.web.id/urgensi> pada 31 Januari 2018.

⁵⁵ Diakses dari <https://kbbi.web.id/tata> pada 31 Januari 2018.

ulang” yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengaturan lagi atau melakukan pengaturan lagi.⁵⁶

3. Desain; kata desain dalam KBBI berarti 1) kerangka bentuk; rancangan; 2) motif, pola, corak. Sedangkan kata desain yang dimaksud dalam penelitian ini berarti kerangka bentuk atau rancangan pengaturan yang seharusnya diatur dalam pengaturan hak angket.⁵⁷
4. Sistem ketatanegaraan Indonesia; menurut Jimly, telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi yang dituangkan dalam perubahan UUD NRI 1945. Setidaknya ada empat pilar reformasi yang menjadi acuan dan diadopsi dalam amandemen UUD NRI 1945. Empat pilar reformasi ini akan digunakan untuk menjadi dasar dalam menata ulang pengaturan hak angket. Empat pilar reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tersebut adalah:
 - a. Penegasan dianutnya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
 - b. pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”;
 - c. pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
 - d. penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁸

⁵⁶ Diakses dari <https://kbbi.web.id/ulang> pada 31 Januari 2018.

⁵⁷ Diakses dari <https://kbbi.web.id/desain> pada 31 Januari 2018.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf> pada 1 Februari 2018.

H. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan),⁵⁹ baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan yang terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶⁰ Pertama, menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini diterapkan karena akan meneliti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), karena penelitian ini nantinya akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru

⁵⁹ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

3. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu *pertama*, pengaturan hak angket pasca reformasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan; *kedua*, faktor yang mendorong pentingnya penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat; dan *ketiga* desain penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder yang terdiri dari:

a. Sumber Data Primer

- i. Undang-Undang Dasar Negara 1945 sebelum amandemen;
- ii. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949;
- iii. Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950;
- iv. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) setelah amandemen;
- v. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;
- vi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- vii. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

- viii. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU MD3);
- ix. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU Susduk)
- x. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.
- xi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- xii. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

b. Sumber Data Sekunder, yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengetahuan baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (idea). Bahan sekunder ini mencakup:⁶¹

⁶¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 51.

- i. Buku-buku;
- ii. Makalah seminar;
- iii. Laporan penelitian; dan Lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), maka analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif. Kemudian, data yang ada akan dianalisis menggunakan metode berfikir deduktif.

I. Kerangka Penelitian

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, definisi oprasional, metode penelitian dan kerangka penelitian.

Bab II Tinjauan umum, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai teori lembaga perwakilan dan konsep *checks and balances*.

Bab III Analisis dan Pembahasan, Merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis terhadap pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, dan desain

penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

Bab IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DAN KONSEP *CHECKS AND BALANCES*

A. Teori Lembaga Perwakilan

1. Sejarah Lembaga Perwakilan

Pandangan Rousseau yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagaimana pelaksanaannya yang berlaku pada zaman Yunani kuno, pada kenyataannya sulit untuk dapat dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah suatu negara, perkembangan populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi adalah merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung seperti era globalisasi sekarang ini.⁶²

Sebagai ganti dari gagasan dan pandangan Rousseau ini lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang terkenal dengan nama “parlemen”. Lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama baik sebutan maupun jenisnya, misalnya saja di Indonesia disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”. Baik

⁶² Sekarang tidak mungkin penyelenggaraan negara dilaksanakan keseluruhannya dengan demokrasi langsung apalagi, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2017 diproyeksi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) mencapai sekitar 261 juta jiwa, sehingga digunakanlah konsep lembaga perwakilan. Lihat lebih lanjut Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 17.

Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat.⁶³

Kelahiran Parlemen ini pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Sebagaimana yang dikemukakan A.F. Pollard dalam bukunya “*The Evolution of parliament*”. *Representation was not the off spring at democratic theory, but n incident at the feodal system.*⁶⁴

Formula dari pendapat Pollard tersebut dapat dilihat pada parlemen Inggris yang boleh dianggap sebagai parlemen yang tertua di dunia. Seperti yang diketahui bahwa pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja/kaum bangsawan yang sangat feodalistits (*monarchy feodal*). Dalam bentuk kerajaan feodal kekuasaan berada pada kaum feodal, di mana para kaum feodal ini tidak hanya menguasai tanah-tanah dalam satu wilayah, tetapi juga menguasai orang-orang yang berada dalam wilayah kekuasaannya dan para feodal ini bergelar *lord*.⁶⁵

Apabila suatu saat raja misalnya menginginkan adanya penambahan tentara, atau penambahan pajak, maka raja akan mengirimkan utusan/wakilnya menemui para *lord* untuk menyampaikan maksud dan keinginannya itu. Akan tetapi praktek semacam ini, menurut anggapan raja tidak layak. Oleh karena itu, timbul pemikiran dari raja, lebih baik para *lord* itu yang dipanggil ke pusat pemerintahan/kerajaan agar supaya apabila raja menginginkan sesuatu dari para *lord* tersebut tidak perlu lagi mengirimkan

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 79.

⁶⁵ Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat ...*, *Op. Cit.*, hlm. 18.

utusan ke tempat mereka, cukup hanya memanggil para *lord* yang memang sudah berada di pusat/dekat dengan raja. Konsekuensinya adalah raja membentuk satu lembaga/badan yang terdiri dari para *lord* ditambah dengan para pemuka gereja/pendeta yang pada gilirannya lembaga/badan tersebut menjadi tempat bagi raja untuk meminta nasehat, petunjuk dan terutama dalam hal pemungutan pajak. Secara pelan-pelan tapi pasti itu menjadi permanen, lembaga yang permanen itu disebut “*Curia Regis*” dan kemudian menjadi *House of Lords* seperti yang sekarang ini.⁶⁶

Melihat kekuasaan lembaga ini yang semakin besar, maka raja ingin mengurangi hak-hak mereka, akibatnya timbul pertikaian antara raja dengan kaum ningrat. Dengan bantuan rakyat dan kaum menengah (borjuis) kepada kaum ningrat, akhirnya raja mengalah, akibatnya hak-hak raja dibatasi oleh *House of Lords*. Karena rakyat dan kaum menengah yang senantiasa menjadi korban dari beban pajak, maka kaum menengah dan rakyat meminta kepada *House of Lords* agar wakil mereka juga harus diminta nasehat dan pendapatnya manakala *House of Lords* akan membicarakan permasalahan-permasalahan yang menyangkut pajak dan anggaran belanja. Akibat lain dari kemenangan kaum ningrat yang didukung oleh rakyat dan kaum menengah itu, maka kedudukan kaum menengah dan rakyat semakin kuat dan harus diperhitungkan. Akhirnya, muncul lembaga baru yang anggotanya terdiri dari kaum menengah dan rakyat, yakni disebut *Magnum Consilium*. Karena terdiri dari rakyat biasa maka lembaga ini disebut *House of Commons*.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 18.

⁶⁷ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 80.

Selanjutnya kedua lembaga tersebut yakni *House of Lords* dan *House of Commons* disebut sebagai *Parliamentum* atau parlemen, yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern. Seperti sudah disebut bahwa anggota *House of Lords* adalah kaum bangsawan dan pemuka gereja/agama. Keanggotaan mereka dalam *House of Lords* adalah permanen sifatnya. Sebaliknya keanggotaan kaum menengah dan rakyat yang ada dalam *House of Commons* adalah merupakan pilihan rakyat di daerah mereka masing-masing. Agar wakil yang duduk dalam *House of Commons* itu dapat kembali terpilih maka mereka harus berusaha untuk terpilih melalui kampanye pemilihan. Untuk berkampanye maka para anggota yang sehaluan/seide searas menyatukan orang-orangnya dalam satu panitia untuk mengkampanyekan mereka di daerah masing-masing agar dapat terpilih kembali sebagai anggota *House of Commons*. Sistem dan model yang dilakukan ini melahirkan sistem pemilihan umum yang pertama yaitu “sistem distrik”, sedangkan yang disebut panitia berkembang menjadi “partai politik” seperti yang dikenal sekarang ini.⁶⁸

Sadar bahwa mereka adalah pilihan rakyat, maka lembaga ini ingin kekuasaan yang lebih besar seperti disebutkan oleh Maurice yang dikutip oleh Bintan Saragih, bahwa *common* sudah dapat memberikan pandangan/masukan kepada *lord* agar seorang menteri atau para hulu balang kerajaan dihukum karena berbuat salah di dalam menjalankan tugasnya. Secara evolusi pula *House of Common* membiasakan haknya untuk membebaskan seorang menteri yang tidak mereka sukai, walaupun menteri

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 81.

tersebut tidak melakukan kejahatan/kesalahan. Akhirnya setiap ada ancaman *House of Commons* yang disebut “mosi” berakibat mundurnya kabinet diperkenalkan kabinet parlementer.⁶⁹

2. Teori-Teori Lembaga Perwakilan

Ada beberapa macam teori dari lembaga perwakilan seperti teori mandat dan teori organ.⁷⁰

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun terus menyesuaikan diri sesuai dengan kebutuhan zamannya. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai mandat imperatif kemudian berkembang menjadi mandat bebas dan mandat representatif.⁷¹

i. Mandat imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh wakilnya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal yang baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat instruksi baru dan yang diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru, ini berarti menghambat tugas perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat baru yang disebut mandat bebas;

ii. Mandat bebas

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 81.

⁷⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara... Op. Cit.*, hlm. 143.

⁷¹ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan ... Op. Cit.*, hlm. 82-83.

rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi mandat representatif.

iii. Mandat representatif

Di sini si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga Perwakilan (Parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggung jawabannya. lembaga Perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

b. Teori Organ

Teori organ muncul melalui pemikiran Von Gierke. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling ketergantungan satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.⁷²

Teori ini juga didukung oleh Paul Laband dan G. Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu melihat hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan parlemen adalah organ yang bersumber pada undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri jadi tidak perlu melihat hubungan-hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen dan setelah organ tersebut terbentuk maka rakyat tidak perlu turut campur lagi dan organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya.⁷³

⁷² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara... Op. Cit.*, hlm. 143.

⁷³ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan..., Op. Cit.*, hlm. 82-83.

Jellinek mengemukakan, bahwa rakyat adalah organ yang primer, akan tetapi organ ini tidak dapat mengatakan kehendaknya maka harus melalui organ sekunder yaitu parlemen. Jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum.⁷⁴

3. Sifat Lembaga Perwakilan

Apabila seorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini mempunyai kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya. Tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, perekonomian dan lain sebagainya. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan pemilihan distrik. Di negara-negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju. Itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya dengan beberapa negara-negara sedang berkembang dan pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan di samping melalui pemilihan umum.⁷⁵

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 83.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 86.

Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Walaupun seorang anggota partai politik misalnya dari partai A, tetapi dia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap disebut perwakilan fungsional. Tidak termasuk dalam kategori ini suatu parlemen dalam suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan atau penguasaan yang lama membentuk parlemen baru menurut penunjukannya. Sering para ahli menyebutkan bahwa kader demokrasi ditentukan oleh pembentukan parlemennya apakah melalui pemilihan umum dan pengangkatan, makin dominan perwakilan berdasarkan hasil pemilu makin tinggi kadar demokrasinya dan sebaliknya makin dominan pengangkatan makin rendah kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut.⁷⁶

4. Macam-Macam Lembaga Perwakilan

Kebanyakan dari parlemen-parlemen yang dijumpai sekarang ini terdiri dari 2 kamar (majelis). Parlemen dan pembentukannya tergantung dari bentuk serta bangunan negaranya.⁷⁷

Kalau bentuk itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari majelis tinggi dan majelis rendah. Keanggotaan majelis tinggi biasanya turun

⁷⁶ *Ibid*, hlm, 87.

⁷⁷ *Ibid*, hlm, 87.

temurun atau penunjukan dan majelis rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum. Contoh Inggris, majelis tinggi disebut *House of Lords* dan majelis rendah disebut sebagai *House of Commons*. Kalau bentuk negaranya republik dan bentuk bangunan negaranya federal majelisnya terdiri dari senat dan DPR. Parlemen Amerika (Kongres) terdiri dari senat dan DPR. Yang pembentukan kedua majelis tersebut melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian dan DPR adalah perwakilan rakyat biasa tanpa melihat negara-negara bagiannya, jadi mewakili seluruh rakyat.⁷⁸

Parlemen Uni Soviet disebut Soviet tertinggi terdiri dari *Soviet of Union* (DPR) dan *Soviet of Nationalities*. Uni Soviet terpecah menjadi beberapa negara yang pecahan besarnya kini bernama Rusia. Parlemen Rusia yaitu majelis federal yang terdiri dari Duma Negara dan Dewan Federasi. Contoh negara-negara lain yang menganut parlemen yang dua kamar adalah Jepang, Australia, Canada, dan sebagainya. Di samping parlemen yang terdiri dari 2 (dua) kamar ada beberapa negara (terbatas sekali) yang mempunyai parlemen yang terdiri dari satu kamar saja, yaitu Denmark, New Zealand, Israel dan lain-lain.⁷⁹

5. Fungsi Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan yang disebut parlemen umumnya mempunyai 4 (empat) fungsi yaitu:

⁷⁸ *Ibid*, hlm, 88.

⁷⁹ *Ibid*, hlm, 88.

a. Fungsi Perundang-undangan

Lembaga perwakilan adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara pertama-tama adalah mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

- i. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
- ii. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- iii. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai tiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai Lembaga rakyat.⁸⁰

b. Fungsi Pengawasan

Di zaman modern ini fungsi pengawasan jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh parlemen. Hal ini diamini oleh Goerge B Galloway yang menyatakan:

“Not Legislation but control of administration is becoming primary function of the modern congress.”⁸¹

Pendapat tersebut sejalan pula dengan pendapat Harold J Laski

yang menyatakan sebagai berikut:

“The Function of a parliamentary system is not to legislate, it is natove to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent polity.”⁸²

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata... Op. Cit.*, hlm. 304.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan... Op. Cit.*, hlm. 38.

⁸² *Ibid*, hlm. 39.

Hal tersebut senada dengan Jimly Asshiddiqie, yang mengemukakan bahwa dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan inilah yang seharusnya diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata “*le parle*” yang berarti *to speak* yaitu “berbicara”. Artinya, wakil rakyat atau parlemen adalah juru bicara rakyat, yaitu menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.⁸³

Fungsi pengawasan inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi pengawasan tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi tersendiri.⁸⁴

c. Fungsi Perwakilan

Penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan,

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, *Op. Cit.*, hlm. 304.

⁸⁴ *Ibid*, hlm, 304.

pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi. Wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.⁸⁵

Dalam rangka pelembagaan fungsi perwakilan dikenal tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:⁸⁶

- i. Sistem perwakilan politik;
- ii. Sistem perwakilan territorial;
- iii. Sistem perwakilan fungsional.

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik, perwakilan territorial, dan perwakilan fungsional menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara. Pada umumnya, di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara

⁸⁵ *Ibid*, hlm, 305.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 305.

bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, pelebagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktekkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar. Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, kedua fungsi itu selalu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar.⁸⁷

d. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam setiap pembuatan aturan selalu dilakukan pembahasan, baik antaranggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Hal yang sama juga terjadi dalam menjalankan fungsi pengawasan dan *budgeting* yang biasa dimiliki oleh lembaga perwakilan. Perdebatan yang terjadi di dalam parlemen adalah cermin dari perdebatan publik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat.

Perdebatan yang terjadi di parlemen tujuan utamanya adalah menentukan titik temu atau penyelesaian dari berbagai benturan pandangan dan kepentingan yang berbeda. Titik temu atau penyelesaian tersebutlah yang nantinya menjadi hukum dan kebijakan yang akan dijalankan.⁸⁸

Dengan demikian, perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak. Parlemen menyalurkan

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 306.

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 308

aspirai dan kepentingan yang beranekaragam, serta memberikan saluran serta solusi sehingga konflik social dapat dihindari.⁸⁹

6. Lembaga Perwakilan dalam Islam

Ibnu al-Atsir di dalam kitabnya al-Kamil fi Tarikh menceritakan salah satu peristiwa sejarah yang sangat penting, yaitu pengangkatan Abu Bakar sebagai Khalifah. Diceritakan oleh Ibnu Atsir bahwa pada hari wafatnya Rasulullah SAW, orang-orang Ansur berusaha mengangkat Saad Bin Ubaidah menjadi pemimpin umat walaupun Saad pada waktu itu dalam keadaan sakit, kemudian Saad bin Ubaidah berpidato yang isinya mengemukakan keutamaan-keutamaan orang Ansur dan kemuliaannya serta jasanya di dalam membela Rasulullah.⁹⁰

Berita tentang berkumpulnya orang-orang Ansur ini sampai kepada Umar bin Khattab. Kemudian Umar mendatangi rumah Rasulullah SAW, karena Abu Bakar sedang ada di situ, Umar berkata kepada Abu Bakar:

“Telah terjadi suatu peristiwa yang tidak dapat tidak tuan harus hadir.”

Diceritakan oleh Umar peristiwa tersebut yaitu berkumpulnya orang-orang Ansur di Saqiefah Bani Saidah yang akan mengangkat Saad bin Ubaidah menjadi pemimpin umat. Selanjutnya Abu Bakar dan Umar segera menuju ke Saqiefah Bani Saidah dan ikut pula beserta mereka Abu Ubaidah, Abu Bakar berbicara kepada orang-orang Ansur yang pada akhir pembicaraannya Abu Bakar berkata:

“Orang Quraisy adalah orang yang pertama beriman kepada Allah SWT dan Rasul-Nya, mereka wali dan keluarga Rasulullah dan yang paling

⁸⁹ *Ibid*, hlm, 309.

⁹⁰ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam rambu-Rambu Syariah*, Cetakan ke-4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 74

berhak memegang kendali umat setelah Rasulullah SAW wafat. Dan tuan-tuan dari golongan Anсор, Allah telah menjadikan tuan-tuan sebagai penolong agama-Nya dan penolong Rasul-Nya dan kepada tuan-tuan Rasulullah berhijrah, oleh karena itu dari kami yang jadi kepala negara dan dari tuan-tuan yang jadi menteri-menterinya.”⁹¹

Kemudian berdirilah Hubab bin al-Munddir bin Jamur yang mempertahankan pendirian orang-orang Anсор, dan mengatakan bahwa orang-orang Quraisy memiliki kemuliaan, jumlahnya banyak dan memiliki kekuatan, dan manusia melihat apa-apa yang diperbuat orang Anсор, oleh karena itu, dari kami ada kepala negara dan dari tuan juga ada kepala negara.⁹²

Mendengar pidato Hubab ini, Umar pun berkata:

“Demi Allah, orang Arab tidak rela diperintah oleh tuan-tuan sedangkan Nabi kita semua bukan dari golongan tuan-tuan, orang Arab tidak akan menolak pemimpin dari kelompok/keluarga Rasulullah, kami adalah keluarga Rasulullah.”⁹³

Hubab menjawab lagi yang intinya orang-orang Anсор lah yang paling berhak. Sehingga situasi menjadi agak lebih panas. Kemudian Abu Ubaidah berkata:

“Tuan-tuan dari golongan Anсор ini adalah yang pertama kali menolong, oleh karena itu, jangan menjadi orang-orang yang pertama kali mengubah.”

Kemudian berdiri Basyir bin Saad, yang meredakan suasana dan pada akhirnya mengatakan bahwa:

“Sesungguhnya Muhammad itu dari golongan Quraisy, dan kaumnya lebih berhak. Demi Allah, saya tidak akan menentang orang-orang Quraisy dalam masalah ini. Karena itu, takwalah kepada Allah dan jangan menentang mereka.”

Kemudian Abu Bakar berkata:

“Di sini ada Umar dan Abu Ubaidah, apabila tuan-tuan setuju, nyatakanlah *bai'at* kepada salah seorang mereka.”

Umar berkata:

⁹¹ *Ibid*, hlm. 74.

⁹² *Ibid*, hlm 74

⁹³ *Ibid*, hlm 74.

“Demi Allah, tuanlah yang harus menjadi kepala negara, tuanlah muhajirin paling utama, dan menggantikan Rasulullah menjadi *imam* di dalam shalat, sedangkan shalat adalah ibadah yang paling utama, saya membaiat tuan.” Ketika Umar dan Abu Ubaidah akan membaiat Abu Bakar didahului oleh Basyir bin Saad yang membaiat Abu Bakar. Setelah suku Aus melihat apa yang dilakukan Basyir, maka mereka membaiat Abu Bakar.⁹⁴

Dari peristiwa pengangkatan Abu Bakar jadi Khalifah ini dapat ditarik

beberapa kesimpulan di antaranya:

- a. Khalifah dipilih dengan cara musyawarah di antara para tokoh dan wakil umat.
- b. Yang mengangkat itu para wakil umat dan tokoh-tokoh masyarakat. Jadi sistem perwakilan sudah dikenal dan dilaksanakan pada masa itu.⁹⁵

Rasyid Rida berkaitan dengan perwakilan ini telah berkata:

“Demikianlah, di kalangan umat harus ada orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan di dalam mengatur kemaslahatan kemasyarakatan, serta mampu menyelesaikan masalah-masalah pertahanan dan ketahanan, serta masalah-masalah kemasyarakatan dan politik.”

Itulah yang disebut *ahlu syura* atau *ahl al-hall wa al aqd* di dalam Islam. Pengangkatan khalifah tidaklah dibenarkan, kecuali apabila mereka itulah yang memilihnya serta membaiatnya dengan kerelaannya. Mereka itulah yang disebut dengan wakil masyarakat pada bangsa-bangsa lainnya.⁹⁶

Al-Mawardi menyebut orang-orang yang memilih khalifah ini dengan *ahlul ikhtiar* yang harus memenuhi tiga syarat, yaitu:

- a. Keadilan.
- b. Memiliki ilmu pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan persyaratan-persyaratannya.
- c. Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 75.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 75.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 76

tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.⁹⁷

Abu A'la Al-Maududi di samping menyebutnya dengan *ahl al-hall wa al aqd, ahlu syura* juga menyebutnya dengan “dewan penasihat” (*consultative assembly*).⁹⁸ Sedangkan menurut Abdul Wahab Khallaf yang dikutip oleh Ahmad Sukardja, bahwa kekuasaan legislatif disebut *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yang bertugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat, yaitu al-Quran dan as-Sunnah dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Selain itu, undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan al-Quran dan as-Sunnah.⁹⁹

Oleh karena itu, ada dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam al-Quran dan as-Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang ilahiah yang disyariatkan dalam al-Quran dan as-Sunnah. Namun, hal ini sangat sedikit karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali yang

⁹⁷ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah, Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, Penerjemah Khalilurrahman Fath dan Fathurrahman, Qisthi Press, Jakarta, 2015, hlm. 11.

⁹⁸ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ... Op. Cit.*, hlm. 76.

⁹⁹ Ahmad, Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Prespektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua, 2014, hlm. 137-138.

menjelaskan suatu permasalahan yang rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat. *Kedua*, melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap masalah-masalah yang secara tegas tidak dijelaskan oleh al-Quran dan as-Sunnah. Di sinilah perlunya, *al-sulthah al-tasyri'iyah* diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan ilmu yang mereka miliki. Hal ini berbeda dengan sistem demokrasi, di mana seluruh rakyat berhak duduk sebagai wakil di lembaga legislatif. Wakil-wakil yang duduk di lembaga legislatif tidak diersyariatkan memiliki kemampuan ijtihad, melainkan cukup dipilih oleh rakyat.¹⁰⁰

Selain itu, dalam lembaga perwakilan Islam, musyawarah adalah suatu prinsip yang tidak bisa dikesampingkan. Karena, ia merupakan prinsip, maka bagaimana aplikasinya al-Qur'an dan Sunnah tidak mengaturnya. Hal ini sepenuhnya diserahkan kepada manusia untuk mengatur dan menentukannya. Menurut Tahir Azhary, pada masa Rasulullah sebagai kepala negara Madinah, beliau selalu mengumpulkan para sahabat di masjid Madinah untuk bermusyawarah setiap kali beliau menghadapi masalah kenegaraan. Para sahabat ini bisa dianggap sebagai wakil-wakil dari para muslimin atau para kabilah-kabilah pada masa itu. Nabi tidak pernah memecah masalah yang menyangkut kepentingan umum itu seorang diri. Beliau, sebagaimana telah disebutkan di atas adalah orang yang paling banyak melakukan musyawarah apabila menghadapi suatu masalah uma Islam ketika itu. Ayat pertama Surat as-Syura, "*Adapun urusan kemasyarakatan diputuskan dengan musyawarah*

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 137-138.

*di antara mereka” dan Ali Imran ayat ke 149, “Dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan.*¹⁰¹

Menurut al Maududi yang dikutip oleh Tahir Azhary, bahwa musyawarah berfungsi sebagai “rem” atau pencegah kekuasaan yang absolut dari seorang penguasa atau kepala negara. Pada waktu itu, musyawarah cukup dilakukan di masjid, karena masjid pada hakikatnya merupakan pusat seluruh kegiatan baik ibadah maupun mu’amalat dalam makna hal-hal yang berkaitan dengan kemasyarakatan.¹⁰²

Dari uraian para ulama tentang *ahl al-hall wa al aqd* ini tampak hal-hal sebagai berikut:

- a. *Ahl al-hall wa al aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
- b. *Ahl al-hall wa al aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat.
- c. *Ahl al-hall wa al aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Quran dan Hadis.
- d. *Ahl al-hall wa al aqd* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
- e. *Ahl al-hall wa al aqd* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),¹⁰³ dan wewenang nomor 4 adalah wewenang Dewan Pertimbangan Presiden yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden.¹⁰⁴

¹⁰¹ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan kelima, 2015, hlm. 111-112.

¹⁰² *Ibid*, hlm. 115.

¹⁰³ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ... Op. Cit.*, hlm. 77

¹⁰⁴ Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

B. Konsep *Checks and Balances*

1. Sejarah Konsep *Checks and Balances*

Checks and Balances dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau sering dikenal dengan pencerahan (*enlightenment* atau *aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*).¹⁰⁵

Sebelum itu, melihat fenomena yaitu membawa hukum yang telah dibuat oleh *plebs*¹⁰⁶ ke dalam *senatum consultum*¹⁰⁷ untuk dibicarakan agar hukum yang telah dibuat tersebut dapat berlaku umum, menandai adanya hubungan antar organ. Namun menandainya lebih jauh sebagai adanya mekanisme *checks and balances* dalam arti modern, tentu masih jauh dari arti *checks and balances* itu sendiri. Tetapi satu hal yang perlu dicatat adalah periode paling tradisional ini telah berkembang hubungan antar organ dalam suatu Lembaga yang berkualifikasi sebagai parlemen. Dalam kasus Inggris dominasi *House of Lord* segera berubah secara dramatis segera setelah Revolusi gemilang tahun 1688. Perubahan dramatis ini menghasilkan tatanan baru hubungan antara *king* dengan *common* dan *lord*. Berbeda dengan tatanan yang menempatkan *king* di atas segala-galanya, diikuti *lord*, tatanan baru dihasilkan melalui *Glorius Revolution* ditandai dengan kesetaraan relatif antara *king*, *common*, dan *lord*. Tatanan ini disebut *Mixed Constitution* atau

¹⁰⁵ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam... Op. Cit.*, hlm. 87.

¹⁰⁶ *Plebs* atau Plebian adalah kelompok yang mewakili rakyat jelata lihat lebih lanjut Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konsttusionalisme Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 74.

¹⁰⁷ *Senatum Consultum* adalah forum yang harus dilalui sebagai syarat untuk menerima hukum yang dibuat *plebs* menjadi hukum yang mengikat umum lihat lebih lanjut *Ibid.*, hlm. 75.

Balanced Constitution. *King* tidak lagi dapat membebani pajak, demikian juga membentuk undang-undang, memerintahkan *deploy* pasukan tanpa persetujuan *common*. Praktis revolusi ini, menghasilkan, pengalihan kekuasaan membentuk undang-undang dari raja ke *common*, begitu juga *deploy* pasukan hanya dapat dilakukan setelah adanya persetujuan dari *common*.¹⁰⁸

Membesarnya fungsi *common*, dibanding dengan *king* dan *lord*, merupakan konsekuensi logis, sekaligus menjadi solusi gemilang dalam menghentikan absolutism raja di satu sisi, dan di sisi lain merupakan respon yang tepat atas gerak naik ekspektasi para pekerja, khususnya kaum laki-laki yang tinggal di kota untuk diakui sebagai warga merdeka dan memiliki hak untuk ikut serta memberi suara dalam pemilihan anggota *common*. Seiring kemunduran pemerintahan kerajaan, *privy council*, yang sebelumnya lebih berfungsi sebagai advisor, dan menangani masalah-masalah pembentukan hukum, upah dan pension, perlahan-lahan berkembang menjadi penyelenggaraan pemerintah bahkan disebutkan oleh Maurice yang dikutip oleh Bintan Saragih, bahwa *common* sudah dapat memajukan *lords* agar seorang menteri atau para hulu balang kerajaan dihukum karena berbuat salah di dalam menjalankan tugasnya. Secara evolusi pula *House of Common* membiasakan haknya untuk membebaskan seorang menteri yang tidak mereka sukai, walaupun menteri tersebut tidak melakukan kejahatan/kesalahan. Hal ini menandai embrio dari prinsip *checks and balances* mulai terbentuk.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 77-78.

¹⁰⁹ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 81.

Masalah pemisahan atau juga pembagian kekuasaan telah lama menjadi perhatian dari para pemikir kenegaraan. Gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *check and balances* antar kekuasaan yang ada. Doktrin Pemisahan atau pembagian kekuasaan ini dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politicanya*. Namun, dalam perkembangan, banyak versi yang bisa dipakai oleh para ahli. Beberapa teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh para tokoh, sebagai berikut:¹¹⁰

a. Teori John Locke

Sebenarnya, konsep awal mengenai doktrin pemisahan dan pembagian kekuasaan dapat ditelusuri dalam tulisan Jhon Locke, “*Second Treaties of Civil Government* (1690)”, yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya.¹¹¹ Jhon kemudian menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federatif yang menyangkut hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi oleh

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, *Op. Cit.*, hlm. 284-285.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 285.

keberadaan negara Inggris pada waktu itu, sebagai negara yang memiliki banyak wilayah jajahan.¹¹²

b. Teori Montesquieu

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas, Montesquieu dalam karyanya (*The Sprints of Laws*) mengemukakan bahwa dalam pemerintahan negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif.¹¹³

Alasan Montesquieu menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon. Sementara pemikiran Locke sangat dipengaruhi praktik-praktik ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tinggi di lembaga legislatif yaitu *House of Lords*.¹¹⁴

Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang

¹¹² Jhon Locke, *Two Treatises of Civil Government*, JM Dent and Sons Ltd, London, hlm. 190-192 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 74.

¹¹³ *Ibid*, hlm. 75.

¹¹⁴ Fans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, hlm, 223-231 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi.. Op. Cit.*, hlm. 75.

menyelenggarakannya. Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksudkan oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan.¹¹⁵

c. Teori Van Vollenhoven

Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian), keempat fungsi disebut dikenal dengan “Catur Praja.” Di negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum secara *preventif* (*preventive rechtszorg*), mengadili, dan membuat peraturan (*regeling*). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang.¹¹⁶

d. Teori Bruce Ackerman

Pada perkembangannya, cabang kekuasaan negara tidak hanya berhenti pada konsepsi teori-teori di atas. Pada konteks ketatanegaraan modern, cabang kekuasaan negara semakin berkembang untuk menguatkan mekanisme *checks and balances* yang tidak lagi dapat diwadahi oleh teori-teori di atas, karena dinilai kurang mampu beradaptasi dengan kompleksitas yang semakin tinggi. Hal inilah yang dikatakan oleh Bruce Ackerman di dalam bukunya *The New Separation of Power*, bahwa

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 286.

¹¹⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, ...*, *Op.Cit.*, hlm. 75

kekuasaan negara yang lain di luar eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah komisi-komisi negara independen. Hal ini sebagaimana telah dipraktikkan di Amerika, Bruce Ackerman mengatakan:¹¹⁷

“The American system contain (at least) five branches: house, senate, president, court, and independent agencies such as the federal reserve board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the roght reason.

Sehingga dapat dikatakan pemaksaan memasukkan ke dalam salah satu lembaga kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) adalah konsep yang telah usang dan tidak dapat menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern.¹¹⁸

Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa munculnya cabang kekuasaan baru di luar legislatif, eksekutif, dan yudikatif yakni komisi negara independen adalah sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau sebagai quasi.¹¹⁹

2. Prinsip Checks and Balances

Munir Fuadi, dalam bukunya Teori Negara Hukum Modern membagi istilah *checks and balances* ke dalam dua bagian *checks* dan *balances*. *checks* adalah pengontrolan yang satu terhadap yang lain, agar satu terhadap yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang

¹¹⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. Viii.

¹¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/ 2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm. 19.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 20.

dapat menimbulkan kesewenang-wenangan.¹²⁰ Sedangkan kata *balances* adalah suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.¹²¹

Bila dicermati seksama dari pengertian *checks and balances* di atas, maka telah tersimpul dalam teori distribusi kekuasaan diperlukan dalam suatu sistem ketatanegaraan, dikarenakan para penyelenggara negara merupakan manusia yang mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya, yang bisa berimplikasi pada penyalahgunaan kekuasaan dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Lord Acton menyatakan “*power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*”. Kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan dengan melampauinya tersebut juga ditegaskan di dalam al-Quran surah al-Alaq ayat 6 yang artinya “*Ketahuilah! Sesungguhnya manusia benar-benar melampaui batas*”. Merupakan kesalahan besar, sebuah kekuasaan diberikan hanya berdasarkan pada moral, niat, dan sifat-sifat manusia yang menguasainya, tanpa adanya pengaturan dan pembatasan tertentu.¹²² Untuk itu diperlukan suatu sistem yang saling mengawasi secara seimbang sebagai *counterpart* dari sistem *trias politica*.¹²³

Selain itu, tujuan dari pemisahan kekuasaan tersebut adalah untuk menghindari menumpuknya kekuasaan negara pada satu organ yang dapat meningkatkan potensi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang telah

¹²⁰ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam ... Loc., Cit.*, hlm. 85.

¹²¹ *Ibid*, hlm. 85.

¹²² Muhammad Agus Maulidi, *Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan mengikat Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang Prespektif Negara Hukum*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 105-106.

¹²³ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam ... Loc. Cit*, hlm. 85

disebutkan Lord Acton. Dengan perkembangan ketatanegaraan dimana pemisahan kekuasaan tidak dilakukan secara murni dan telah berkembang pada pembagian kekuasaan dengan diiringi *checks and balances*, menurut hemat penulis, hal tersebut merupakan upaya untuk menghindari terjadinya praktek birokrasi atau tirani. Karena itu yang dibutuhkan adalah:¹²⁴

- a. Suatu distribusi kekuasaan (agar tidak berada dalam hanya satu tangan saja). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “trias politica” atau “*distribution of power*”.
- b. Suatu keseimbangan kekuasaan (agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*balances*”; dan
- c. Suatu pengontrolan yang satu terhadap yang lain (agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*checks*”.

Dalam hal ini, agar terjadi suatu keseimbangan (*balances*) tidak hanya satu cabang pemerintahan dapat mengecek cabang pemerintahan lainnya, tetapi harus saling melakukan pengecekan satu sama lain. Jadi penerapan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan teori *checks and balances* merupakan suatu sarana agar demokrasi dan negara hukum dapat berjalan. Kedua teori tersebut juga dijalankan dengan mensyaratkan adanya pengaturan yang tegas dalam konstitusi, sehingga sesuai dengan prinsip negara hukum yang menjalankan kekuasaan sesuai dengan hukum. Dengan demikian, teori trias politika dan teori *checks and balances* dijadikan sebagai doktrin inti dari suatu negara hukum.

¹²⁴ Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm, 124.

Operasionalisasi dari teori *checks and balances* menurut Fuadi dapat dilakukan melalui:

- a. Pemberian Kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan. Misalnya kewenangan pembuatan suatu undang-undang yang diberikan kepada pemerintah dan parlemen sekaligus. Jadi terjadi *overlapping* yang dilegalkan terhadap kewenangan para pejabat negara lain antara satu cabang pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan. Banyak pejabat tinggi negara di mana dalam proses pengangkatannya melibatkan lebih dari satu cabang pemerintahan, misalnya melibatkan pihak eksekutif maupun legislatif.
- c. Upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.
- d. Pengawasan langsung dari satu cabang terhadap cabang pemerintahan lainnya, seperti pengawasan terhadap eksekutif oleh cabang legislatif dalam hal penggunaan *budget*.
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.¹²⁵

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai

sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain. *Black Law Dictionary* menyatakan bahwa, *checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*.¹²⁶

Secara konseptual, prinsip *checks and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama.

¹²⁵ Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam...*, *Op. Cit.*, hlm, 86.

¹²⁶ Indra rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2013, hlm, 218.

Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *checks and balances* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar. Menurut Miriam Budiardjo bahwa prinsip *checks and balances* adalah prinsip dimana setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lain.¹²⁷

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *checks and balances* sebagai berikut; “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.” Selain itu menurut Sinamo, bahwa *check and balances* tidak hanya dilakukan antar lembaga-lembaga negara, namun juga di internal lembaga negara.¹²⁸

Oleh sebab itu setidaknya ada beberapa bentuk implementasi dari teori *checks and balances*¹²⁹,

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

Secara historis, prinsip *checks and balances* berawal di Amerika Serikat, memadukan sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Hal ini dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry tentang prinsip *checks and balances* yang dipraktikkan di Amerika sebagai berikut.¹³⁰

¹²⁷ M. Arsyad Mawardi, Pengawasan dan Keseimbangan antar DPR ..., *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹²⁸ Zulkarnain Ridlwan, Cita Demokrasi Indonesia ..., *Op. Cit.*, hlm. 312.

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 312.

¹³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* ..., *Op. Cit.*, hlm.106.

“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balance. To mention only a few, congress is checked by the requirement that laws must be receive the approval of both house, by the president’s veto and by the power judicial review of the courts.

The President is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spend except in accordance with appropriations made by laws, that congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointment confirmed by the senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the president with the advice and consent of the senate to appoint fact that congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court.

Selain Amerika, Prancis merupakan salah satu negara yang menganut prinsip *checks and balances*, hal ini tidak dapat dipisahkan dari sistem pemisahan kekuasaan. Prinsip *checks and balances* mulai dikembangkan sejak Jendral De Gaulle yang menerapkan Konstitusi Republik Kelima 1959 dengan konsep yang berbeda dari Amerika. Prinsip *checks and balances* dan konsep pemisahan kekuasaan bertujuan agar terjaganya keseimbangan dan arah pemerintahan dengan tujuan sosial, karena prinsip *checks and balances* bergantung pada desain sosial.¹³¹

3. Checks and Balances di Indonesia

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum diadakan amandemen terhadap UUD 1945 tidak mengenal *check and balances*. Menurut Ni'matul Huda, secara substantif UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan, yang mana UUD memberikan kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang

¹³¹ Ibnu Sina Chandranegara, “Penuangan *Checks and Balance* ..., *Op. Cit.*, hlm.13.

menduduki jabatan presiden. Menurut Istilah Soepomo: “*Concentration of power and responsibility the president.*”¹³²

Hal tersebut yang kemudian memunculkan rezim orde lama dan orde baru yang dianggap otoritarian. Sedangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen ke-empat UUD 1945 kekuasaan Legislatif dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selain itu Presiden juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dan turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kekuasaan Eksekutif dilaksanakan oleh Presiden. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).¹³³

Sistem *check and balances* mulai diterapkan dalam setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi pemerintahan lainnya. Prinsip pengawasan dan perimbangan ini dirancang agar tiap cabang pemerintahan dapat membatasi kekuasaan pemerintahan lainnya. Sehingga kedudukan MPR tidak lagi menjadi pusat dari segala cabang pemerintahan dan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR menjadi sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti, terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem vertical hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal

¹³² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ..., Op. Cit.*, hlm, 106.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm,

fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antara lembaga negara (*checks and balances*)¹³⁴

Selain menghilangkan supremasi MPR, amandemen UUD 1945 telah melahirkan lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah di level nasional. Dalam kaitannya dengan *checks and balances* gagasan perubahan tentang sistem parlemen dari supremasi MPR menjadi parlemen sistem bikameral yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan teritorial atau daerah yakni DPD. Semula kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang memiliki DPR dan senat yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan *budgeting*.¹³⁵

Meskipun justru menimbulkan masalah baru karena kewenangannya begitu terbatas dan sangat tergantung kepada DPR, secara konseptual keberadaan DPD dimaksudkan untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) di internal lembaga legislatif itu sendiri.¹³⁶ Dalam perjalanannya, gagasan tentang parlemen bikameral yang baik ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih

¹³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm, 108.

¹³⁵ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, 2011, hlm. 68.

¹³⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, ...*, *Op.Cit.*, hlm. 7.

langsung melalui pemilihan umum ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir atau nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis.¹³⁷

Dalam hal fungsi legislasi misalnya, DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas bila dibandingkan dengan superioritas kewenangan DPR. Setidaknya fungsi legislasi DPD hanya terbatas pada dua hal. *Pertama*, DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *Kedua*, DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹³⁸

Saldi Isra mengatakan, bahwa frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D ayat (1) posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan DPR yang membahas dan mengambil persetujuan bersama dengan presiden. Lebih lanjut Saldi Isra mengatakan; Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimuali dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak

¹³⁷ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata ... Op. Cit.*, hlm. 69

¹³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ..., Op. Cit.*, hlm, 113-114..

hanya itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contrario*, sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hanya dapat mengajukan dan membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Hal tersebut memberi kesan bahwa DPD hanyalah lembaga sempalan dalam kekuasaan legislatif. Artinya, secara kelembagaan DPD dan DPR memang terlihat sejajar, namun secara fungsional DPD tersubordinasikan oleh kekuatan DPR yang memiliki superioritas jauh melebihi DPD.¹³⁹

Adapun mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan bisa dilihat pula dari hubungan lembaga eksekutif dan legislatif. Patut dicatat bahwa dalam ranah eksekutif dengan penerapan sistem presidensial, mekanisme *checks and balances telah dilembagakan* dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan lembaga legislatif. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat lewat pemilu. Selain itu, meskipun parlemen berfungsi sebagai pemegang kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, presiden tetap memiliki hak mengajukan RUU serta membahas RUU bersama DPR untuk kemudian dilakukan persetujuan bersama.¹⁴⁰

¹³⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi... Op.Cit.*, hlm., 259.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 219.

Mekanisme *check and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif juga juga terlihat pada perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Yang menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Pasal 20 ayat (1) tersebut mengatur jelas soal tugas dan kekuasaan DPR yang menjadi lembaga pembentuk undang-undang. Bagir Manan mengemukakan bahwa perubahan pasal ini adalah dalam rangka memulihkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam rangka *checks and balances*.¹⁴¹

Meskipun menurut Zain Badjeber, pasal tersebut di atas menjadi rancu dan malah justru terlemahkan dengan adanya rumusan Pasal 20 ayat (2), "*Setiap undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.*". Tetapi justru frasa "persetujuan bersama" ini menegaskan bahwa dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas tetapi lebih merujuk kepada pembagian kekuasaan. Hal ini membenarkan pendapat Alfred Stepan dan Cindy Skach bahwa pola hubungan yang demikian memosisikan legislatif tergantung pada eksekutif, atau sebaliknya eksekutif tergantung pada legislatif dalam proses legislasi".¹⁴²

Tetapi dalam rumusan pasal 20 ayat (5) menyatakan bahwa "*Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*" dapat dimaknai bahwa presiden

¹⁴¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR, Op. Cit.*, hlm, 24,

¹⁴² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...., Op.Cit.*, hlm., 224.

tidak dapat berbuat banyak dalam mengesahkan undang-undang yang telah disepakati bersama, karena tanpa pengesahan presiden rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Di sinilah terlihat *prinsip checks and balances* antara presiden dengan DPR kurang berimbang.¹⁴³

A. Hak Angket

Prinsip *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat juga ditemukan dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan yang salah satu instrumennya adalah hak angket. Menurut *Black Law Dictionary* “angket” berarti “*an examination of witness (take down a writing) by or before an authorized judge for the purpose of gathering testimony to be used in trial.*” Artinya sebuah penyelidikan kepada para saksi (secara tertulis) baik sesudah ataupun sebelum disahkan oleh hakim dengan tujuan digunakan kesaksian di pengadilan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, angket adalah penyelidikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kebijakan pemerintah.¹⁴⁴

Menurut salah satu studi International Parlemen Union (IPU) bahwa hak angket adalah,¹⁴⁵

“the review, monitoring, and supervision of government and public agencies, including the implementation of policy and legislation. This definition focuses o the purpose and nature of the oversight activities rather than on procedural stages in which they take place. It covers the work of parliamentary committess and plenary sitting, as well as hearings during the parliamentary stage of bills and budgetary cycle.”

¹⁴³ *Ibid*, hlm., 224.

¹⁴⁴ Roma Rizky Elhadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan ...Op. Cit.*, hlm. 15.

¹⁴⁵ Fitria, *Penguatan Fungsi Pengawasan DPR ...Op. Cit.*, hlm. 84.

Dari defenisi IPU tentang angket dapat disimpulkan bahwa angket kegiatan *mereview*, memonitoring, dan mensupervisi pemerintah dan badan-badan publik, termasuk yang menerapkan kebijakan peraturan dan perundang-undangan.

Hak angket sejatinya sangat erat kaitannya dengan pemikiran Plato dan Aristoteles yang telah ada sejak tradisi Yunani kuno. Hukum dan perundangan sangatlah penting untuk menata tatanan atau bangunan politik yang baik yaitu selalu berupa aturan hukum, peraturan yang sesuai agar membawa keadilan di dalam masyarakat. Dalam pemikiran Plato dan Aristoteles tidak menyebutkan adanya hak angket namun dalam konsepnya hak angket secara eksplisit pada saat itu telah ada dalam pengaturan hubungan antara rakyat dan penguasa jika terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa. Maka rakyat pada saat itu melawan atau mendelegasikan kepada perwakilannya untuk melakukan hukuman. Sama halnya dengan tujuan awal hak angket yakni mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyelewengan.¹⁴⁶

Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara dapat dilihat juga pada hubungan antara kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jika Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*" maka untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) difungsikanlah Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pemegang kekuasaan

¹⁴⁶ Sulkaris S Lopa Ratu, *Hakikat Hak Angket Dewan ..Op. Cit.*, hlm. 14.

yudikatif yang kewenangannya salah satunya adalah meninjau apakah undang-undang yang telah dibuat bertentangan dengan konstitusi atau UUD. Kewenangan tersebut dikenal pula dengan istilah *judicial review*. Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, bahwa pelembagaan *judicial review* diperlukan karena undang-undang itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Produk politik bisa saja memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁴⁷

Berdasarkan penjelasan di atas, ketiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki kedudukan yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

¹⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm, 37.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi

Seperti yang telah diuraikan pada bab pendahuluan, bahwa pengaturan hak angket sejak berdirinya negara Indonesia telah diatur dalam empat undang-undang.¹⁴⁸ Empat undang-undang tersebut akan diuraikan dan dianalisis bagaimana implementasinya terhadap kasus-kasus hak angket pasca reformasi.

Selain empat undang-undang tersebut, terdapat tiga putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003, 8/PUU-VIII/2010, dan 36/PUU-XV/2017; serta satu peraturan tata tertib DPR yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, tiga putusan MK dan satu peraturan tata tertib DPR tersebut juga akan diuraikan dan dianalisis bagaimana implementasinya terhadap kasus hak angket pasca reformasi.

Tiga putusan MK dan satu peraturan tata tertib DPR tersebut dipilih karena berkaitan dengan pengaturan hak angket dan tidak dapat dipisahkan dalam perubahan pengaturan hak angket yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Seperti yang dikutip oleh Jimly, menurut K.C Where, bahwa perubahan-perubahan konstitusi dapat terjadi salah satunya melalui perubahan

¹⁴⁸ Empat undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR; Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

penafsiran yudisial atas teks konstitusi, yaitu melalui proses peradilan tata negara yang dalam hal ini melalui putusan MK.¹⁴⁹ Hal ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia setelah reformasi, seperti yang diungkapkan Peter Muhammad Marzuki, bahwa penelitian hukum normatif haruslah mengkaji seluruh undang-undang yang terkait apabila menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*).¹⁵⁰ Hal ini dilakukan agar penelitian terhadap hak angket dapat dilakukan secara mendalam, komprehensif, dan holistik (menyeluruh).

1. Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;

a. Materi Pengaturan

Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 6 tahun 1954) merupakan amanah dari Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (UUDS) yang menyebutkan bahwa:

“Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menjelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal tersebut menyatakan bahwa DPR memiliki kewenangan menjatuhkan hak angket yang pengaturan lebih lanjutnya akan diatur melalui undang-undang. Bagir Manan mengungkapkan bahwa UU No. 6 tahun 1954 ini dibentuk pada saat Indonesia menganut sistem demokrasi parlementer berdasarkan konstitusi yang telah disebutkan di atas.¹⁵¹

¹⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 192.

¹⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 93.

¹⁵¹ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945...*, *Op. Cit.*, hlm. 86.

Secara historis, memang undang-undang ini lahir sebelum reformasi,¹⁵² tetapi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, UU No. 6 tahun 1954 pada tahun 2003 dinyatakan tetap berlaku oleh Mahkamah Konstitusi lewat Putusannya Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya, meskipun UU ini dibuat sebelum reformasi tetapi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah reformasi.¹⁵³

UU No. 6 tahun 1954 ini terdiri dari 30 Pasal yang mengatur di antaranya ketentuan tentang: a) minimal anggota pengusul angket; b) perumusan objek hak angket yang akan diteliti; c) komposisi anggota panitia angket; d) hak subpoena yaitu hak untuk menghadirkan seseorang (saksi-saksi) yang perlu dimintai keterangannya oleh DPR; dan e) ketentuan tentang keterangan saksi yang tidak dapat dijadikan bukti di pengadilan.

Ketentuan *pertama*, mengatur tentang minimal anggota pengusul angket. Hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU No 6 tahun 1954 yang menyebutkan bahwa hak angket baru dapat dijadikan usulan apabila diusulkan minimal 10 anggota DPR. Selain itu, usulan pun harus berbentuk tertulis. Pasal tersebut menyebutkan:

“Usul untuk mengadakan angket dimajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”¹⁵⁴

¹⁵² *Ibid*, hlm. 86.

¹⁵³ Pemohon memohonkan pengujian tentang pengaturan penyanderaan yang dimiliki oleh DPR dalam melaksanakan angket dalam UU Susduk, lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁵⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan *kedua*, setelah memenuhi syarat minimal anggota DPR dalam mengajukan usulan hak angket di atas, maka usulan hak angket akan diputus dengan putusan diterima atau ditolak melalui suatu rapat terbuka DPR. Rapat terbuka DPR ini sekaligus menyertakan saksi-saksi yang berkaitan dengan objek hak angket. Hal ini diatur pada Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan:

“Putusan untuk mengadakan angket diambil dalam suatu rapat terbuka Dewan Perwakilan Rakyat, yang diadakan sesudah usul itu dibicarakan dalam seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan, dan putusan itu memuat perumusan yang teliti tentang hal yang akan diselidiki.”¹⁵⁵

Penyertaan saksi-saksi dalam rapat terbuka DPR untuk memutus diterima atau ditolaknya usulan hak angket tersebut, dimaksudkan agar dapat menjadi pertimbangan DPR dalam memutus usulan hak angket, merumuskan objek hak angket, lamanya waktu penyelidikan, dan anggaran belanja yang harus disediakan.¹⁵⁶

Ketentuan *ketiga*, setelah diputus oleh DPR maka Putusan DPR tersebut diumumkan dalam Berita Negara sesuai dengan Risalah DPR yang bersangkutan.¹⁵⁷ Di dalam Risalah DPR ini juga dicantumkan nama-nama anggota DPR yang diangkat menjadi panitia angket.¹⁵⁸ Panitia angket inilah yang berhak melakukan pemeriksaan-pemeriksaan. Penambahan atau penggantian serta pembubaran anggota-anggota Panitia Angket dilakukan dengan cara yang sama seperti dalam menentukan nama-nama anggota

¹⁵⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁵⁶ Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁵⁷ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁵⁸ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Panitia Angket yaitu melalui rapat terbuka DPR dan diumumkan dalam berita Negara sesuai dengan Risalah DPR.¹⁵⁹

Ketentuan *keempat*, mengatur tentang hak subpoena yang dimiliki oleh panitia angket. Hak subpoena adalah kewenangan paksa yang dimiliki DPR untuk menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan.¹⁶⁰

Hak ini diatur pada Pasal 3 sampai dengan Pasal 24 yang intinya mengatur bahwa:

- i. Semua warga negara Republik Indonesia dan semua penduduk serta orang-orang lain yang berada dalam wilayah Republik Indonesia diwajibkan memenuhi panggilan-panggilan Panitia Angket, dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-pertanyaannya dan memberikan keterangan-keterangan selengkapanya.¹⁶¹
- ii. Saksi-saksi dan ahli-ahli datang kepada Panitia Angket, baik dengan sukarela atas panggilan tertulis maupun karena dipanggil dengan perantaraan juru sita.¹⁶²
- iii. Panitia Angket dapat menyuruh saksi atau ahli yang sudah berumur 16 tahun bersumpah (berjanji) sebelum diperiksa.¹⁶³

Ketentuan *kelima*, mengatur bahwa keterangan saksi tidak dapat dijadikan bukti di pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 25, yang menyebutkan bahwa segala keterangan yang diberikan kepada Panitia Angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti dalam peradilan terhadap saksi atau ahli itu sendiri yang memberikan keterangan atau terhadap orang lain.¹⁶⁴

Selaras dengan konsep tersebut bahwa panitia angket bukanlah penegak

¹⁵⁹ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶⁰ Zamrony, "Hak Subpoena sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 1 Nomor 1 September 2010, hlm. 16-18.

¹⁶¹ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶³ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶⁴ Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

hukum, sehingga keterangan yang diberikan kepada panitia angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti di dalam peradilan.

Hal yang menarik dalam pengaturan undang-undang ini adalah terdapat aturan bahwa panitia angket tidak dapat dibubarkan/ditunda meskipun DPR yang membentuk panitia angket di periode itu dibubarkan. Hal ini diatur pada Pasal 28 yang menyebutkan bahwa:¹⁶⁵

“Kekuasaan dan pekerjaan Panitia Angket tidak tertunda oleh penutupan sidang-sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat yang membentuknya sampai Dewan Perwakilan Rakyat baru menentukan lain.”

Aturan ini merupakan bentuk perlindungan yang diberikan undang-undang kepada panitia angket agar ketika Presiden menggunakan haknya untuk membubarkan DPR, maka panitia angket pun tidak ikut bubar. Hak Presiden untuk membubarkan DPR ketika itu, diatur dalam Pasal 84 UUDS 1950 yang menyebutkan bahwa:¹⁶⁶

“Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakjat. Keputusan Presiden jang menjatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakjat baru dalam 30 hari.”

Aturan tersebut tentu aneh apabila diterapkan pasca reformasi dan perubahan UUD 1945, karena dalam UUD NRI 1945 terdapat aturan yang mengatur bahwa DPR tidak dapat dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden. Pasal 7C UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:¹⁶⁷

“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”

¹⁶⁵ Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁶⁶ Pasal 84 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

¹⁶⁷ Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b. Implementasi terhadap Kasus Hak Angket Pasca Reformasi

Pada masa jabatan Presiden Abdurahman Wahid terdapat hak angket tentang dugaan penyelewengan dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan Badan Urusan Logistik dan penerimaan dana dua juta dollar Amerika Serikat dari Sultan Brunei Hasanah Bolkiah yang diajukan DPR yang berujung pada pemberhentian atau dicabutnya mandat presiden oleh MPR dikutip dari *kompas*.¹⁶⁸

“Sebanyak 236 anggota DPR dari enam fraksi, menandatangani usul penggunaan hak mengadakan penyelidikan (angket) atas dugaan penyelewengan dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan Bulog (Yanatera) dan penerimaan dana dua juta dollar Amerika Serikat dari Sultan Brunei Hasanah Bolkiah. Kedua kasus yang akan diselidiki DPR itu berkaitan dengan Presiden Abdurahman Wahid. Wakil enam fraksi yang merupakan inisiator hak angket menyerahkan ke-236 tanda tangan anggota Dewan kepada Ketua DPR Akbar Tandjung, Rabu (12/7). Sedangkan enam fraksi yang menandatangani hak angket ialah Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Reformasi (F-Ref), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), dan Fraksi Partai Daulatul Ummah (F-PDU). Anggota Dewan yang mengusulkan hak angket itu antara lain Ade Komaruddin (F-PG), Suryadharma Ali, Rusdy Hamka, Chaerul Anwar Lubi (ketiganya F-PPP), Zoelvan Lindan (F-PDIP), Alvin Lie (FRef) dan Mudahan Hazdie (F-PDU). Jumlah 236 tanda tangan anggota Dewan.”

Mekanisme hak angket yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden Abdurahman Wahid dengan mendapatkan dukungan tanda tangan untuk dilakukannya penyelidikan (angket) sebanyak 236 (dua ratus tiga puluh enam) tanda tangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka dibentuklah panitia angket untuk melakukan penyelidikan terkait dengan dugaan penyelewengan dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan Badan Urusan Logistik dan penerimaan dana dua juta dollar Amerika Serikat dari

¹⁶⁸ Diakses dari <https://www.library.ohio.edu/indopubs/2000/07/12/0075.html> pada 1 februari 2018.

Sultan Brunei Hasanah Bolkiah. Dalam penerapan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁶⁹

Mekanisme penggunaan hak angket yang diajukan DPR kepada Presiden Abdurahman Wahid, panitia angket menyimpulkan bahwa Presiden Abdurahman Wahid “diduga terlibat/ mengindikasikan keterlibatan”. Selanjutnya DPR mengeluarkan memorandum I (satu) yang berisi tentang “*dugaan keterlibatan* Presiden Abdurrahman Wahid dalam kasus Bulog dan kasus Brunei”. Kemudian DPR menjatuhkan memorandum yang kedua, isinya mengingatkan Presiden Abdurahman Wahid sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu:¹⁷⁰

- i. Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sumpah jabatan.
- ii. Melanggar Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Berdasarkan Ketetapan MPR nomor. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Apabila sampai dikeluarkannya memorandum III (Tiga) Presiden tidak menanggapi maka berujung pada sidang istimewa MPR dan berakibat pada diturunkannya Presiden Abdurahman Wahid.¹⁷¹

Mengingat pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

¹⁶⁹ Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota Dewan ..Op. Cit.*, hlm. 81-83.

¹⁷⁰ Ni'matul Huda, *Politik ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan kedua 2004, hlm.173-176.

¹⁷¹ Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ..., Op. Cit*, hlm. 81-83.

Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak menyebutkan hasil dari hak angket kemudian dilanjutkan pada hak menyatakan pendapat dengan mekanisme penerapan menggunakan jumlah anggota yang menyetujui diadakannya hak menyatakan pendapat serta meminta tanggapan dari Mahkamah Konstitusi atau lembaga hukum lainnya. Sehingga penerapan hak angket lebih muda dalam hal menjatuhkan Presiden, berdasarkan TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.¹⁷²

2. Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

a. Materi Pengaturan

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk) merupakan undang-undang yang pertama kali dibentuk setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang di dalamnya mengatur fungsi dan kewenangan DPR.

UU Susduk ini dibentuk dengan beberapa pertimbangan yaitu: *pertama*, bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan

¹⁷² *Ibid*, hlm. 81-83.

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;¹⁷³ *kedua*, bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud pada pertimbangan pertama, perlu penataan susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD;¹⁷⁴ *ketiga*, bahwa 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.¹⁷⁵

UU Susduk ini merupakan amanah langsung diantaranya dari Pasal 20A ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

¹⁷³ Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷⁴ Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷⁵ Konsideran huruf c Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Salah satu hak DPR yang diatur dalam UU Susduk adalah hak angket. UU Susduk secara eksplisit menyebutkan kewenangan hak angket DPR pada Pasal 27 yang menyebutkan bahwa DPR mempunyai hak:

- a. interpelasi;
 - b. angket; dan
 - c. menyatakan pendapat.
- Penjabaran mengenai istilah hak angket dijelaskan dalam Penjelasan

Pasal 27 huruf b UU Susduk yang menyatakan bahwa:¹⁷⁶

“Yang dimaksud dengan hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”

Berbeda dengan ketentuan dalam UU 6 tahun 1954 yang tidak memberikan istilah resmi, UU Susduk ini, seperti yang telah disebutkan di atas telah memberikan istilah resmi dengan memperjelas ruang lingkup hak angket yaitu hak angket dilakukan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Aturan mengenai penjabaran kewenangan DPR dalam hal hak angket yaitu menyelidiki dan memanggil pejabat pemerintah guna dimintai keterangan dalam UU susduk ini sangat minim hanya diatur dalam 1 (satu) pasal saja yang di dalamnya terdiri dari lima ayat yaitu pasal 30. Pasal 30 menyebutkan:¹⁷⁷

¹⁷⁶ Penjelasan Pasal 27 huruf b Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷⁷ Pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
- (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Pasal 30 UU Susduk menegaskan bahwa DPR memiliki hak Subpoena

yaitu DPR dapat menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan. Pada Pasal ini, terdapat 4 (empat) ketentuan di dalamnya yaitu:

a) Hak subpoena DPR; b) kewajiban setiap elemen yang diminta keterangan oleh DPR untuk memenuhi permintaan; c) panggilan paksa sesuai peraturan perundang-undangan; d) penyanderaan lima belas hari bagi yang tidak memenuhi panggilan paksa tanpa alasan. Selanjutnya pada Pasal 31 UU Susduk menyatakan bahwa tata cara pelaksanaan ketentuan Pasal 30 di atas diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Ketentuan *pertama*, mengenai penegasan hak subpoena DPR. DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Hak ini diberikan kepada DPR dalam rangka mempermudah DPR untuk menjalankan fungsinya. fungsi pengawasan DPR

kepada pemerintah memerlukan dokumen dan informasi yang valid dan harus digali. Sehingga dalam pelaksanaannya membutuhkan instrumen pemaksa agar orang atau pejabat yang dianggap DPR memiliki informasi hadir untuk memberikan keterangannya kepada DPR.¹⁷⁸

Ketentuan *kedua*, mengatur bahwa setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR. Pada pengaturan ini digunakan kata “wajib” artinya akan ada sanksi nantinya apabila setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang tidak memenuhi permintaan DPR dalam hal memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.¹⁷⁹

Ketentuan *ketiga*, mengatur bahwa setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan kedua yaitu tidak memenuhi permintaan DPR dalam hal memberikan keterangan tentang sesuatu hal maka akan dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁰

Ketentuan *keempat*, mengatur bahwa dalam hal panggilan paksa tersebut tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-

¹⁷⁸ Zamrony, Hak Subpoena sebagai Instrumen... *Loc.Cit.*

¹⁷⁹ Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁸⁰ Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

undangan. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan bahwa apakah tepat menyandera seseorang dalam kaitan proses *checks and balances*.¹⁸¹

b. Implementasi terhadap Kasus Hak Angket

Salah satu hak angket yang diajukan oleh DPR pada saat berlakunya UU Susduk adalah hak angket kasus penjualan dua tanker milik Pertamina pada masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri yang dikutip dari Bali Post.co.id oleh Sulkaris menyatakan:

“Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui penggunaan hak angket (hak penyelidikan) kasus penjualan dua tanker milik PT Pertamina. Keputusan secara aklamasi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat di Jakarta, Selasa (7/6) kemarin itu, sekaligus mengesahkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) berupa Panitia Angket Kasus Penjualan Tanker Pertamina. Usulan hak angket Pertamina digulirkan karena Dewan menilai banyak kegagalan dalam proses penjualan dua tanker Pertamina yang dilakukan pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Kebijakan menjual tanker di luar dugaan kalangan Dewan, karena sesuai dengan keputusan Komisi VIII pada periode 1999-2004, Dewan Perwakilan Rakyat tegas menolak penjualan tanker tersebut. Penolakan tersebut berdasarkan tinjauan langsung di lapangan yang berlokasi di Hongkong dan Korea Selatan. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan di luar dugaan menyetujui dilakukan penyelidikan oleh pansus. Juru bicara Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Hendarso Hadiparmono menyatakan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menyambut baik diajukan hak angket. Penjualan tanker, menurut Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan masih menimbulkan tanda tanya besar khususnya menyangkut tiga hal. *Pertama*, apakah benar *cash flow* Pertamina terancam ketika itu. *Kedua*, implikasi pengaturan imperatif lingkungan hidup internasional terhadap kapal tanker *double hull*. *Ketiga*, kewajiban *security supply* Bahan Bakar Minyak. Sementara itu, juru bicara Fraksi Partai Golkar Kahar Muzakir menyatakan, dengan diabaikannya rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat, maka patut diduga kasus penjualan dua unit tanker VLCC milik Pertamina bertentangan dengan peraturan perundangan. Fraksi Partai Golongan Karya menilai penjualan tanker bukan persoalan Pertamina semata,

¹⁸¹ Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini nantinya akan terjawab dalam subab Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

melainkan ada pihak lain yang mempengaruhi kebijakan direksi Pertamina untuk berkeinginan menjualnya. Terhadap pembentukan Pansus Angket Pertamina ini, Ketua Fraksi Parati Demokrasi Indonesia Perjuangan Tjahjo Kumolo mengatakan, kendati penjualan tanker dilakukan di saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri, tidak akan menyeret Megawati dalam masalah ini. "Enggak mengarah ke Ibu Mega. Ke Pertamina saja," katanya. Menurutnya, penggunaan hak angket justru ingin mendudukkan posisi Megawati sesungguhnya. Jangan sampai, katanya, ada kebijakan pemerintahan Megawati yang ternyata baik, tetapi diselewengkan dan disalahgunakan oleh oknum di bawahnya. Karena itu, penyimpangan dari oknum tersebut harus dibuka. Tidak hanya kasus Pertamina, namun juga untuk kasus korupsi di Badan Usaha Milik Negara lain, termasuk masalah penjualan saham Indosat."¹⁸²

Terkait dengan kasus hak angket tersebut, pengaturan hak angket telah mengalami perubahan dalam mekanisme penerapannya hal ini terlihat dengan adanya UU Susduk, UU Susduk memang tidak mengatur terkait dengan mekanisme penerapan hak angket. Namun, Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat yang menjelaskan terkait dengan mekanisme penerapan hak angket dan UU 6/1954 tetap berlaku dan menjadi acuan dalam penerapan hak angket, maka terjadi dualisme aturan hukum yang digunakan DPR dalam menjalankan kewenangan yaitu penerapan hak angket.¹⁸³ UU Susduk menambahkan pengaturan terkait ketentuan pemanggilan paksa dan "penyanderaan" bagi pihak yang telah dipanggil namun tidak datang untuk dimintai keterangannya oleh panitia angket.

Yang menarik adalah dalam kasus hak angket ini masih tercium mekanisme hak angket dalam sistem parlementer bahwa parlemen dapat memberhentikan menteri-menteri, sehingga seakan-akan menteri-menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini tercermin dalam ungkapan Tjahyo Kumolo yang menyatakan:

¹⁸² Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ... Op. Cit*, hlm. 86.

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 87.

“Terhadap pembentukan Pansus Angket Pertamina ini, Ketua Fraksi Parati Demokrasi Indonesia Perjuangan Tjahjo Kumolo mengatakan, kendati penjualan tanker dilakukan di saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri, tidak akan menyeret Megawati dalam masalah ini. "Enggak mengarah ke Ibu Mega. Ke Pertamina saja," katanya. Menurutnya, penggunaan hak angket justru ingin mendudukkan posisi Megawati sesungguhnya. Jangan sampai, katanya, ada kebijakan pemerintahan Megawati yang ternyata baik, tetapi diselewengkan dan disalahgunakan oleh oknum di bawahnya. Karena itu, penyimpangan dari oknum tersebut harus dibuka. Tidak hanya kasus Pertamina, namun juga untuk kasus korupsi di Badan Usaha Milik Negara lain, termasuk masalah penjualan saham Indosat.”¹⁸⁴

Hak angket yang diajukan DPR dalam perkembangannya diatur lebih

detail, sehingga dalam mekanisme penerapan hak angket tidak kemudian menjadi lebih muda dalam hal untuk memberikan dampak politik pada Presiden, sebagaimana yang terjadi pada Presiden Abdurrahman Wahid. Maka hak angket hanya sebatas pada penyelidikan apakah kebijakan yang diambil merugikan atau tidak bagi masyarakat luas. Jika terjadi kesalahan kemudian DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat dan selanjutnya menyerahkan kepada pihak kejaksaan dan kepolisian.¹⁸⁵

3. Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

a. Materi Pengaturan

Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) ini merupakan undang-undang pengganti UU Susduk. Ada beberapa pertimbangan mengapa

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm. 86.

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm. 87.

UU Susduk diganti dengan UU MD3 yang terdapat dalam konsideran UU MD3: *pertama*, penggantian ini untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka perlu mewujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah yang mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;¹⁸⁶ *kedua*, penggantian ini dalam rangka peningkatan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸⁷

Undang-undang ini terdiri dari 10 BAB dan 408 Pasal. Bab-bab tersebut mengatur tentang: BAB I Ketentuan Umum, BAB II MPR, BAB III DPR, BAB IV DPD, BAB V DPRD Provinsi, BAB VI DPRD Kabupaten/Kota, BAB VII Sistem Pendukung, BAB VIII Ketentuan lain, BAB IX Ketentuan Peralihan, BAB X Ketentuan Penutup.

Sama dengan UU Susduk, UU MD3 merupakan amanah langsung diantaranya dari Pasal 20A ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

¹⁸⁶ Konsideran huruf c. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁸⁷ Konsideran huruf d. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Salah satu hak DPR yang diatur dalam UU MD3 adalah hak angket. UU MD3 ini secara eksplisit menyebutkan kewenangan hak angket DPR pada Pasal 77 ayat (1) yang menyebutkan bahwa DPR mempunyai hak:

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Berbeda dengan UU Susduk yang tidak memberikan pengertian dari hak angket, UU MD3 ini memberikan pengertian dari hak angket yaitu masih dalam Pasal yang sama tetapi pada ayat yang berbeda yaitu ayat (3) yang menyebutkan bahwa hak angket adalah 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.¹⁸⁸

Hak angket diatur secara lengkap pada BAB III Bagian Kesepuluh Paragraf 2 dari pasal 177 sampai dengan pasal 183. Pasal-pasal tersebut setidaknya mengatur ketentuan yaitu: a) Jumlah minimal pengusul hak angket dan komposisi pengusul; b) syarat mengusulkan hak angket; c) syarat usul hak angket diterima; d) Komposisi panitia hak angket; e) hak subpoena DPR; f) kewajiban setiap elemen yang diminta keterangan oleh DPR untuk memenuhi permintaan; g) tenggat waktu pelaksanaan tugas panitia angket; h) keputusan terhadap laporan hak angket; i) pengaturan lebih lanjut lewat peraturan DPR tentang tata tertib.

¹⁸⁸ Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan *pertama*, pengaturan tentang jumlah minimal pengusul hak angket dan komposisi pengusul. Hal ini diatur dalam Pasal 177 ayat (1) yang menyebutkan bahwa hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi.¹⁸⁹ Jika membandingkan dengan UU No 6 tahun 1954 maka terjadi perubahan yang cukup signifikan. Di dalam UU No 6 tahun 1954, jumlah minimal pengusul hak angket hanya 10 (sepuluh) orang dan tidak mensyaratkan harus lebih dari 1 (satu) fraksi. Hal ini tentu disebabkan oleh perbedaan konfigurasi politik dan kebutuhan yang berbeda.

Ketentuan *kedua*, pengaturan tentang syarat mengusulkan hak angket. Hal ini diatur pada pada Pasal 177 ayat (2) yang menyebutkan bahwa pengusulan hak angket harus disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya yaitu:

- i. materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki; dan
- ii. alasan penyelidikan.¹⁹⁰

Ketentuan *ketiga* mengatur tentang syarat usulan hak angket diterima oleh DPR. Syarat usulan hak angket dapat diterima oleh DPR adalah apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.¹⁹¹ Hal ini tentu

¹⁸⁹ Pasal 177 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹⁰ Pasal 177 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹¹ Pasal 177 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

berbeda dengan pengaturan dalam UU 6/1954 yang tidak mengatur syarat minimal usulan hak angket dapat menjadi hak angket DPR atau tidak.

Ketentuan *keempat*, mengatur tentang komposisi panitia hak angket. Komposisi panitia hak angket terdiri dari semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR. Hal ini tentu berbeda dengan aturan yang ada dalam UU 6 tahun 1954. Aturan yang ada dalam UU 6 tahun 1954 tidak mengatur secara jelas komposisi panitia angket, hanya mengatur nama-nama anggota panitia angket merupakan hasil keputusan DPR yang diumumkan dalam Berita Negara sesuai dengan Risalah DPR yang bersangkutan.¹⁹²

Ketentuan *kelima*, mengatur tentang hak subpoena DPR. Hak subpoena DPR dalam UU ini diatur dalam Pasal 180 ayat (1) yang menyebutkan:¹⁹³

“Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk memberikan keterangan.”

Pada ayat selanjutnya UU ini mengatur kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia untuk memenuhi panggilan panitia tersebut. Pada pasal yang sama ayat (2) menyatakan bahwa:¹⁹⁴

“Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket.”

Kata “wajib” dalam UU ini berbeda dengan kata “wajib” yang ada di dalam Undang-Undang No 6 tahun 1954 yang nantinya apabila pihak yang dipanggil tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil secara paksa maka

¹⁹² Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁹³ Pasal 180 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹⁴ Pasal 180 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

akan adanya sanksi “penyanderaan” sedangkan dalam UU ini sanksi “penyanderaan” dihilangkan/tidak diatur. Sanksi penyanderaan justru muncul pada Pasal 169 ayat (7) Peraturan DPR no 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib yang menyatakan bahwa apabila panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) Hari oleh aparat yang berwajib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁵

Selanjutnya masih dalam pasal yang sama pada ayat (3) mengatur bahwa apabila pihak yang dipanggil tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Pasal 180 ayat (3) menyebutkan:¹⁹⁶

“Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.”

Pasal yang mengatur hak subpoena DPR ini bertujuan agar DPR dalam mendapatkan informasi dan dokumen yang berkaitan dengan perkara yang sedang diselidiki tidak terhalang-halangi oleh sukarnya pihak yang berkaitan dalam memenuhi panggilan panitia angket.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Pasal 169 ayat (7) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata tertib.

¹⁹⁶ Pasal 180 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹⁷ Zamrony, *Hak Subpoena sebagai ...Loc. Cit.*

Ketentuan *keenam*, mengatur tentang tenggat waktu pelaksanaan penyelidikan panitia angket. Panitia angket harus melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya ke DPR yang nantinya akan dibahas dalam rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket. Hal ini diatur dalam Pasal 181 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket.”

Ketentuan *ketujuh* mengatur tentang keputusan terhadap laporan hak angket. Hasil penyelidikan pansus angket dilaporkan kepada DPR dalam rapat paripurna DPR. Apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.¹⁹⁸

Sebaliknya, apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Pasal 182 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹⁹ Pasal 182 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keputusan DPR tersebut harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR. Sedangkan putusan tersebut akan diambil dan disetujui dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.²⁰⁰

Ketentuan *kedelapan*, mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata acara pelaksanaan hak angket akan diatur lebih lanjut dengan peraturan DPR tentang tata tertib.

b. Implementasi terhadap Kasus Hak Angket

Dalam kasus Bank Century penyelidikan DPR ditujukan untuk mengungkap dugaan telah terjadi perbuatan pidana atas kebijakan fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) dan penyertaan modal sementara (PMS) sebesar Rp 6,7 triliun pada Bank Century.²⁰¹ Kebijakan pemerintah tersebut merupakan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Keuangan Sri Mulyani dan Gubernur Bank Indonesia Boediono.²⁰²

Penanganan terhadap kasus Bank Century, KSSK lah yang menetapkan Bank Century sebagai bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik harus dipandang sebagai suatu kebijakan yang pada saat itu dibuat dengan segala pertimbangannya. Keputusan KSSK merupakan suatu kebijakan pemerintahan negara.²⁰³

²⁰⁰ Pasal 182 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁰¹ Diakses dari <http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/06/26/Bank-Century%2c-Banyak-Pertanyaan-Belum-Terjawab....> *Op. Cit.*, tanggal 10 Desember 2017.

²⁰² Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional...Loc Cit.*, hlm. 173.

²⁰³ *Ibid*, hlm. 174.

Menurut Adnan Buyung Nasution, berdasarkan sistem presidensial, seharusnya pansus angket Bank Century tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan para pembantu presiden semata, atau dalam hal ini kebijakan Menteri Keuangan Sri Mulyani sebagai Ketua KSSK dan Gubernur Bank Indonesia Boediono sebagai Wakil Ketua KSSK. Tetapi, juga melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan pemerintahan.²⁰⁴ Hal ini pun tidak diatur dalam UU 27/2009 ini. Bahwa sebenarnya hasil rekomendasi hak angket DPR hanya dapat diserahkan kepada presiden sebagai pemegang pucuk kepala pemerintahan.

Akhirnya penyelidikan ini pun menguras energi anggota DPR dan menyerap begitu banyak anggaran negara. Hal tersebut tidak seimbang dengan hasil kerja Pansus Angket kasus Bank Century yang sia-sia karena tidak ditindak lanjuti menjadi usul rancangan UU, atau gagal menjadi usulan hak menyatakan pendapat DPR.²⁰⁵

4. Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

a. Materi Pengaturan

Beberapa pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) adalah *pertama*, bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas

²⁰⁴ *Ibid*, hlm. 175.

²⁰⁵ Naswar, Hak Angket dalam ... *Loc. Cit.*, hlm. 7-8.

dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara; *kedua*, bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); *ketiga*, bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti.²⁰⁶

Hak angket di dalam UU 17/2014 muncul di dalam Pasal 79 ayat (1) yang menyebutkan bahwa DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Selain itu, pada pasal yang sama pada ayat (4) memberikan pengertian hak angket dengan “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.” Istilah hak angket

²⁰⁶ Konsideran huruf a-b Undang-Undang Nomo 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

dalam UU 17/2014 sama dengan yang diatur dalam UU 27/2009. Kemudian pada ayat selanjutnya ayat (4) mengatur bahwa hak angket tersebut dapat menjadi dasar DPR untuk menerapkan hak menyatakan pendapat.²⁰⁷

Ketentuan Hak Angket diatur dalam BAB III Bagian Kesepuluh tentang Pelaksanaan Hak DPR Paragraf 2 Hak Angket Pasal 199 sampai dengan Pasal 209. Pasal-pasal tersebut setidaknya mengatur ketentuan: a) syarat jumlah minimal pengusul dan komposisi pengusul hak angket; b) syarat dokumen mengusulkan hak angket; c) syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR; d) metode pelaksanaan usulan; e) konsekuensi putusan diterima atau ditolaknya usulan hak angket; f) Komposisi dan penetapan panitia angket; g) hak subpoena DPR; h) kewajiban warga negara atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia berkaitan dengan panitia angket; i) pemanggilan paksa; j) pendanaan pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia; j) sanksi penyanderaan; k) jangka waktu pelaksanaan tugas panitia angket; l) keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket; m) jangka waktu pimpinan DPR dalam menyampaikan keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket kepada Presiden.²⁰⁸

Ketentuan *pertama*, mengatur tentang syarat jumlah minimal dan komposisi pengusul hak angket. Ketentuan ini tidak ada perubahan dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu bahwa Hak angket diusulkan

²⁰⁷ Pasal 79 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomo 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁰⁸ Undang-Undang Nomo 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi.²⁰⁹

Ketentuan *kedua*, mentaur tentang syarat dokumen mengusulkan hak angket. Isi ketentuannya sama dengan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu pengusulan hak angket harus disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya yaitu:

- i. materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki; dan
- ii. alasan penyelidikan.²¹⁰

Ketentuan *ketiga*, mengatur tentang syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR sama pengaturannya dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.²¹¹

Ketentuan *keempat*, mengatur tentang metode pelaksanaan usulan. Metode pelaksanaan usulan tidak ditemukan dalam UU 27/2009 tetapi justru ditemukan dalam Peraturan DPR Nomor 1/2009 tentang Tata Tertib yang ketentuannya sama dengan UU 17/2014. Pasal 200 UU 17/2014 mengatur metode pelaksanaan usulan dengan cara:

- i. Usul hak angket disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR;
- ii. Usul tersebut diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada semua anggota;

²⁰⁹ Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹⁰ Pasal 199 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹¹ Pasal 199 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- iii. Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul hak angket tersebut dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul hak angket secara ringkas;
- iv. Selama usul hak angket belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.;
- v. Perubahan atau penarikan harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan DPR membagikannya kepada semua anggota;
- vi. Apabila jumlah penandatanganan usul hak angket yang belum memasuki pembicaraan tingkat I menjadi kurang dari jumlah pengusul yaitu harus paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi maka harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi;
- vii. Apabila terjadi pengunduran diri penandatanganan usul hak angket sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi maka ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi;
- viii. Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul angket dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR tetap dapat dilanjutkan;
- ix. Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.²¹²

Ketentuan *kelima*, mengatur tentang konsekuensi putusan diterima atau ditolaknya usulan hak angket. Ketentuan ini sama pengaturannya dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009. Pasal 201 UU 17/2014 menyatakan bahwa DPR memutuskan menerima atau menolak usul hak angket dengan konsekuensi apabila DPR menerima usul hak angket maka DPR membentuk panitia khusus yang dinamakan panitia angket yang keanggotaannya terdiri

²¹² Pasal 200 ayat (1) sampai dengan ayat (9) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

atas semua unsur fraksi DPR. Sedangkan apabila DPR menolak usul hak angket maka usul tersebut tidak dapat diajukan kembali.²¹³

Ketentuan *keenam*, mengatur tentang komposisi dan penetapan panitia angket. Komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR. Panitia angket ditetapkan dengan keputusan DPR dan diumumkan dalam Berita Negara. Keputusan DPR tersebut juga mencakup penentuan biaya panitia angket. Kemudian keputusan DPR tersebut disampaikan kepada Presiden.²¹⁴

Panitia angket merupakan alat kelengkapan DPR yang berbentuk panitia khusus. Panitia khusus ini dibentuk untuk melaksanakan fungsi legislasi dan/atau fungsi pengawasan, termasuk menangani masalah/urusan yang bersifat mendesak atau memerlukan penanganan segera seperti panitia angket.²¹⁵

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan DPR seperti panitia khusus dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib. Unit pendukung tersebut terdiri atas tenaga administrasi dan tenaga ahli.²¹⁶

²¹³ Pasal 201 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹⁴ Pasal 202 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹⁵ Penjelasan Pasal 83 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹⁶ Pasal 83 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan *ketujuh*, mengatur tentang hak subpoena DPR. Ketentuan hak subpoena dalam UU 27/2009 dengan UU 17/2014 adalah sama. Pasal 203 UU 17/2014 menyebutkan bahwa panitia angket dalam melakukan penyelidikan, selain meminta keterangan dari Pemerintah, dapat meminta keterangan dari saksi, pakar, organisasi profesi, dan/atau pihak terkait lainnya. Dan dalam Pasal 204 ayat (1) UU 17/2014 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan.²¹⁷

Ketentuan *kedelapan*, warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang dipanggil untuk dimintai keterangan wajib memenuhi panggilan panitia angket. Pasal 204 ayat (2) UU 17/2014 menyebutkan bahwa:²¹⁸

“Warga Negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket.”

Kata “wajib” dalam pasal tersebut nantinya akan berkonsekuensi pada pemberian sanksi apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan oleh warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang dipanggil untuk dimintai keterangan.

Ketentuan *kesembilan*, mengatur tentang pemanggilan paksa. Ketentuan ini berlaku bagi warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia yang tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, maka panitia

²¹⁷ Pasal 204 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²¹⁸ Pasal 204 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.²¹⁹

Ketentuan *kese puluh*, mengatur tentang pendanaan pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia terkait pemanggilan paksa. Pasal 204 ayat (4) dan (5) menyebutkan, bahwa Bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia didasarkan atas permintaan pimpinan DPR kepada kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan pendanaan untuk pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibebankan pada anggaran DPR.²²⁰

Ketentuan *kese belas*, mengatur tentang sanksi penyanderaan. Apabila panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 205 ayat (7) UU 17/2014 menyebutkan:²²¹

“Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) Hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan *keduabelas*, mengatur tentang jangka waktu pelaksanaan tugas panitia angket. Jangka waktu panitia angket melaporkan tugasnya kepada rapat paripurna DPR dalam UU 17/2014 sama dengan ketentuan

²¹⁹ Pasal 205 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²⁰ Pasal 204 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²¹ Pasal 205 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dalam UU 27/2009 yaitu paling lama 60 hari sejak dibentuknya panitia angket. Pasal 206 ayat (1) UU 17/2014 menyebutkan bahwa:²²²

“Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia angket.”

Ketentuan *ketigabelas*, mengatur tentang keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket. Pengambilan keputusan tentang laporan panitia angket didahului dengan laporan hasil panitia angket dan pendapat akhir fraksi.²²³

Terdapat dua konsekuensi keputusan DPR dalam rapat paripurna untuk membahas laporan hasil panitia hak angket. Apabila rapat paripurna DPR tersebut memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Sebaliknya, Apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-

²²² Pasal 206 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²³ Pasal 207 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali.²²⁴

Keputusan DPR harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.²²⁵

Ketentuan *keempatbelas*, mengatur tentang jangka waktu pimpinan DPR dalam menyampaikan keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket kepada Presiden. Keputusan DPR tersebut disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan diambil dalam rapat paripurna DPR. Pasal 208 ayat (4) UU 17/2014 menyatakan bahwa:²²⁶ *“Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan diambil dalam rapat paripurna DPR.”*

Ketentuan ini adalah hal yang baru yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya yang di dalamnya mengatur hak angket.

b. Implementasi terhadap Kasus Hak Angket

Hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang berbunyi:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu

²²⁴ 208 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²⁵ Pasal 208 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²⁶ Pasal 208 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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.”

Makna dari Pasal tersebut dalam penjelasan pasal menyebutkan bahwa:

“Hak angket dapat dijatuhkan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”

Pasal tersebut menimbulkan kekaburan karena oleh DPR melalui Ketua

Panitia Khusus Hak Angket Komisi Pemberantasan Korupsi (Pansus Hak Angket KPK) Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan bahwa DPR mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket terhadap KPK karena KPK termasuk bagian dari “pelaksana undang-undang” yang termasuk subjek yang dapat diawasi oleh DPR dan dijatuhi angket.²²⁷

Sebaliknya, menurut APHTN, pasal hak angket tersebut tidak tepat apabila dijatuhkan kepada KPK. KPK bukanlah termasuk subjek yang dapat dijatuhi hak angket. Selain tidak tepat karena subjeknya, objek hak angket juga tidak tepat, karena objek angket yang disyaratkan juga tidak memenuhi syarat “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.” Apalagi pengambilan keputusan diterimanya usulan hak angket diduga menyalahi prosedur.²²⁸

Secara konstitusional, menurut Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa KPK merupakan komisi negara independen yang berada di luar tiga

²²⁷ Diakses dari <http://rmol.co/dpr/read/2017/07/27/300665/Lembaga-KPK-Termasuk-Obyek-Penyelidikan-DPR-> pada tanggal 10 Desember 2017.

²²⁸ Sikap Akademik Cacat Pembentukan Panitia Angket..., *Op. Cit.* hlm. 2-4.

cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena perkembangan doktrin klasik pemisahan kekuasaan negara. Berikut adalah pendapat Mahkamah:

“bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara”.²²⁹

Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali KPK bukanlah termasuk bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini sejalan dengan pendapat MK yang menyatakan bahwa KPK termasuk badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman:

“Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945”.²³⁰

Melihat pendapat ahli dan beberapa putusan MK tersebut, setelah bergulirnya hak angket DPR ke KPK banyak permohonan pengujian undang-undang atas materi pasal 79 ayat (3) UU MD3 dengan nomor perkara 36/PUU-XV/2017, 37/PUU-XV/2017, 40/PUU-XV/2017, dan 46/PUU-XV/2017. Meskipun gugatan yang disebutkan terakhir dilakukan penarikan permohonan oleh pemohon karena menurut pemohon, diindikasikan akan terjadi

²²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 268..

²³⁰ *Ibid*, hlm. 269.

ketidakobyektifan putusan MK dan untuk menjaga marwah agar tidak terjadi ketidakobyektifan tersebut.²³¹

Pada akhirnya oleh MK, frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” pada norma tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma tersebut dan Penjelasan nya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif.²³²

Selain itu, hal yang masih kabur yaitu tidak adanya ketentuan yang mengatur apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal UU 17/2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.²³³ Padahal hal ini terjadi dalam kasus pansus angket KPK, Mahfud MD mengungkapkan bahwa:

“...pansus angket KPK hanya diikuti oleh enam dari sepuluh fraksi, bahkan dikabarkan akhirnya hanya empat fraksi yang tersisa. Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Nasional Demokrat (Nasdem) menarik diri. Padahal menurut Pasal 201 ayat (2) UU MD3, pansus angket harus terdiri dari semua unsur fraksi yang ada di DPR...”²³⁴
Sehingga sebenarnya, masih dibutuhkannya ketentuan tambahan yang

mengatur akibat dari tidak terpenuhinya komposisi panitia angket dari seluruh

²³¹ Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/12/14/18233891/mk-kabulkan-penarikan-permohonan-uji-materi-terkait-hak-angket-kpk> pada tanggal 31 Januari 2018.

²³² Penjelasan Putusan akan dianalisis dalam subab Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²³³ Pasal 202 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²³⁴ Mahfud MD, *Vonis MK itu Sudah Diduga*, Kompas, Sabtu 10 Februari 2018.

fraksi yang seharusnya diatur dalam UU 17/2014 atau dalam peraturan pelaksanaannya.

5. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

a. Pokok Permohonan

Terdapat 38 pemohon dalam perkara nomor 014/PUU-I/2003 yang tiga di antaranya adalah O.C. Kaligis, Humala Simanjuntak, dan Rico Panderiot. Para pemohon mengajukan pengujian atas Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²³⁵

Para pemohon mendalilkan bahwa pasal-pasal yang diuji tersebut berisi aturan yang bersifat merampas kemerdekaan dan kebebasan seorang pejabat negara dan warga masyarakat yang tidak memenuhi panggilan dewan. Sebaliknya, anggota DPR atau DPRD tidak dapat dituntut di muka hukum apabila anggotanya membuat suatu pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan atau tulisan dalam rapat-rapat DPR dan DPRD. Para pemohon beralasan bahwa hal ini jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.²³⁶

²³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm. 1-4.

²³⁶ *Ibid*, hlm. 7

Selain itu, para pemohon juga mendalilkan bahwa Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk yang berhubungan dengan panggilan paksa dan penyanderaan adalah bukan merupakan kewenangan dari DPR, melainkan kewenangan badan eksekutif dan badan yudikatif, dengan perkataan lain Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) tidak mempunyai dasar hukum dalam UUD NRI 1945 karena menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 DPR hanya memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan wewenang lain, dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.²³⁷

Dengan adanya Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk jelas melanggar/merugikan hak konstitusional para pemohon dan anggota masyarakat banyak, berdasarkan Pasal 6 tentang Penyidik, Pasal 21 tentang penahanan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 yang berhak untuk melakukan penyidikan dan penahanan adalah merupakan kewenangan penyidik dalam hal ini adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.²³⁸

Pasal yang diuji tersebut oleh para pemohon juga telah bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, mengenai kekuasaan kehakiman, yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

²³⁷ *Ibid*, hlm. 9

²³⁸ *Ibid*, hlm. 9

- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.²³⁹

Kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut diperlukan dalam upaya menegakkan hukum dan keadilan. Dalam upaya penegakan hukum dan keadilan tersebutlah, maka kekuasaan kehakiman (yudikatif) dilengkapi dengan badan-badan peradilan yang menjalankan fungsi memeriksa suatu persoalan hukum yang diberi wewenang oleh Undang-Undang Dasar untuk menjatuhkan hukuman terhadap fisik berupa perampasan kemerdekaan/kebebasan seseorang yang bersalah, demi penegakan hukum dan keadilan bagi masyarakat.²⁴⁰

Wewenang yang dimiliki oleh DPR berdasarkan Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk tersebut berarti bahwa DPR telah mencampuri wewenang kekuasaan kehakiman yang merdeka, di mana DPR telah bertindak seolah-olah sebuah badan peradilan yang berhak menjatuhkan hukuman fisik berupa perampasan kemerdekaan terhadap seorang pejabat maupun warga masyarakat. Apalagi pasal-pasal yang diuji bertentangan juga dengan undang-undang yang sederajat, yaitu dengan Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.²⁴¹

Berdasarkan Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, maka wewenang untuk memanggil, memeriksa, menangkap dan menahan seseorang warga negara adalah

²³⁹ *Ibid*, hlm. 10.

²⁴⁰ *Ibid*, hlm. 10

²⁴¹ *Ibid*, hlm. 11.

wewenang dari penyidik atau Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang merupakan sublembaga dari Presiden/Pemerintah/eksekutif. MPR, DPR, dan DPRD tidak mempunyai wewenang yang sah berdasarkan undang-undang untuk memanggil, memeriksa, menangkap dan menahan seorang warga negara.²⁴²

Selanjutnya pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menetapkan sebagai berikut:

“Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan/atau mengulangi tindak pidana”.²⁴³

Dari penjelasan Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tersebut di atas, dapat diketahui bahwa penahanan atau penahanan lanjutan terhadap seorang tersangka atau terdakwa harus dilakukan berdasarkan bukti yang cukup dan disertai suatu keadaan atau kekhawatiran akan larinya si tersangka atau terdakwa. Dalam hal ini seorang pejabat negara, badan hukum, atau warga masyarakat yang dipanggil untuk diminta keterangannya oleh MPR, DPR, dan DPRD tidak dapat langsung dilakukan penahanan, karena DPR adalah merupakan suatu lembaga politis, bukan merupakan lembaga eksekutif maupun yudikatif dan pemanggilan tersebut adalah bukan panggilan secara pro justitia, sehingga apabila MPR, DPR, dan DPRD dapat melakukan suatu penyanderaan terhadap diri seseorang, maka hal tersebut telah melanggar batas kewenangannya selaku lembaga legislatif.²⁴⁴

²⁴² *Ibid*, hlm. 12.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 12.

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 13.

Berdasarkan atas uraian tersebut, para pemohon mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia agar Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 9 Juli 2003, UU Susduk tersebut seharusnya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945, sehingga oleh karenanya, para pemohon mohon MK untuk memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan permohonan keberatan Pemohon seluruhnya;
- 2) Menyatakan Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 3) Atau, apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);²⁴⁵

b. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan permasalahan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa isi pasal UU Susduk yang dimohonkan untuk diuji, dikaitkan dengan pasal-pasal UUD 1945, ternyata tidak terbukti adanya keterkaitan sebab akibat (*causal verband*) yang menunjukkan bahwasanya hak konstitusional para pemohon dirugikan oleh berlakunya Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU Susduk. Bahwa baik kerugian potensial maupun aktual tidak akan diderita oleh para pemohon dengan berlakunya ketentuan UU Susduk tersebut, karena ketentuan tersebut hanya berlaku dalam rangka penggunaan hak angket DPR/DPRD yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggunaan hak angket DPR/DPRD dijamin oleh konstitusi dan menyangkut kepentingan negara,

²⁴⁵ *Ibid*, hlm. 14.

masyarakat, dan bangsa yang harus didukung oleh setiap WNI, sehingga sudah sewajarnya apabila setiap upaya untuk menghambat harus dicegah. Bagi WNI yang taat kepada hukum dan konstitusi tidak perlu khawatir adanya ketentuan Pasal 30 ayat (2) sampai dengan ayat (5) UU Susduk akan merugikan hak-hak konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945.²⁴⁶

Berdasarkan hal tersebut Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan bahwa para pemohon tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU Susduk terhadap UUD 1945, sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka permohonan pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.²⁴⁷

Walaupun permohonan para pemohon tidak dapat diterima, namun Mahkamah Konstitusi tetap memberikan pendapat mengenai pokok perkara tersebut. *Pertama*, Pasal 30 ayat (2), (3), (4) dan (5) UU Susduk hanya mengatur pemanggilan yang dilakukan oleh DPR dan tidak oleh lembaga lain. Sedangkan pemanggilan serupa yang dilakukan oleh DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 66 ayat (2), (3), (4) dan (5) dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 82 ayat (2), (3), (4) dan (5). Oleh karena itu keberatan para Pemohon terhadap pemberian kewenangan pemanggilan oleh DPR, juga berlaku bagi DPRD, namun tidak berlaku bagi MPR.²⁴⁸

Kedua, mengenai pemanggilan oleh DPR yang diatur dalam Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Susduk, dapat dijelaskan bahwa

²⁴⁶ *Ibid*, hlm. 31.

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 32.

²⁴⁸ *Ibid*, hlm. 33.

hal itu hanya berkaitan dengan pelaksanaan hak angket. Salah satu fungsi yang melekat dalam kelembagaan DPR adalah fungsi pengawasan. Dalam rangka fungsi pengawasan itu DPR diberikan sejumlah hak (Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Salah satu hak itu adalah hak angket, yaitu hak untuk mengajukan usul penyelidikan mengenai suatu hal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian ketentuan Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) jo. Pasal 27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tersebut adalah penjabaran lebih lanjut dari pengaturan hak-hak DPR yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar, dengan catatan bahwa hal itu harus dilakukan dengan tidak melampaui kewenangan lembaga dimaksud atau mengurangi dari yang seharusnya, sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.²⁴⁹

Persoalannya adalah apakah pengaturan dalam Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 telah melampaui kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, khususnya dalam rangka pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵⁰

Menurut MK, pasal 30 ayat (2) dan ayat (3) UU Susduk dengan jelas menyatakan bahwa panggilan paksa maupun penyanderaan itu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, tindakan paksa badan maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR, melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan

²⁴⁹ *Ibid*, hlm.33-34.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 34.

kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.²⁵¹

Persoalan selanjutnya adalah perundang-undangan manakah yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 30 ayat (2) dan ayat (3) UU Susduk; Dengan berpegang pada ketentuan Pasal I dan II Aturan Peralihan UUD 1945, maka yang dimaksud adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang dimohonkan para Pemohon untuk diuji tidak boleh dipahami sebagaimana pengertian yang menjadi alasan diajukannya permohonan, pasal tersebut harus dipahami dalam konteks yang tidak terpisah dari penjelasannya. Sekiranya tidak ada penjelasan *-quod non-* permohonan para Pemohon memang dapat dipandang beralasan. Mahkamah memandang meskipun penjelasan merupakan satu kesatuan dengan pasal, namun penjelasan itu seyogyanya tidak mengandung norma baru, terlebih lagi bahwa penjelasan atas Pasal UU Susduk tidak sesuai dengan norma yang terkandung dalam pasal tersebut. Oleh karena itu di masa yang akan datang, pembentuk undang-undang seyogyanya memperhatikan prinsip perancangan undang-undang yang baik.²⁵²

c. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi

Isi putusan MK “*Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.*” diputuskan dalam rapat pleno permusyawaratan 9 (sembilan)

²⁵¹ *Ibid*, hlm. 34.

²⁵² *Ibid*, hlm. 34-35.

hakim konstitusi: Jimly Asshiddiqie, selaku ketua merangkap anggota, didampingi oleh Laica Marzuki, Natabaya, Harjono, A. Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, Soedarsono, dan Achmad Roestand. ²⁵³

d. Analisis Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Susduk menguji materi pengaturan “penyanderaan”. Pemohon berpendapat aturan tersebut bersifat merampas kemerdekaan dan kebebasan seorang pejabat negara dan warga masyarakat yang tidak memenuhi panggilan dewan. Sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Selain itu, pemohon juga berpendapat dengan adanya ketentuan “penyanderaan”, maka DPR telah melanggar batas kewenangannya selaku lembaga legislatif.

Dalam perkara tersebut, MK kemudian memberikan dua pertimbangan, *pertama* mengenai pemanggilan oleh DPR yang diatur dalam pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Susduk, dapat dijelaskan bahwa hal itu hanya berkaitan dengan pelaksanaan hak angket. Salah satu fungsi yang melekat dalam kelembagaan DPR adalah fungsi pengawasan. Dalam rangka fungsi pengawasan itu DPR diberikan sejumlah hak (Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Salah satu hak itu adalah hak angket, yaitu hak untuk mengajukan usul penyelidikan mengenai suatu hal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) jo. Pasal 27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tersebut adalah penjabaran lebih lanjut dari pengaturan hak-hak DPR yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar, dengan catatan

²⁵³ *Ibid*, hlm. 35.

bahwa hal itu harus dilakukan dengan tidak melampaui kewenangan lembaga dimaksud atau mengurangi dari yang seharusnya, sebagaimana ditentukan oleh UUD NRI 1945.

Kedua, pasal 30 ayat (2) dan ayat (3) UU Susduk dengan jelas menyatakan bahwa panggilan paksa maupun penyanderaan itu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, tindakan paksa badan maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR, melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.

Berdasarkan dua pertimbangan tersebut dapat dilihat bahwa MK memandang instrumen “penyanderaan” merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah dalam bingkai hak angket dan tidak bertentangan dengan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Ketentuan “penyanderaan” bukan dilakukan sendiri oleh DPR, melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kewenangan DPR hanyalah sebatas agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan. Bahkan, menurut Zamrony seseorang yang dimintai keterangan tidak bersedia hadir maka dapat dianggap melakukan tindakan *contempt of parliament* dan dapat dikategorikan sebagai tindakan yang dapat dipidana karena merendahkan martabat dan kehormatan

DPR.²⁵⁴ Sehingga putusan MK yang menyatakan ketentuan “penyanderaan” dalam pelaksanaan hak angket tidaklah inkonstitusional adalah tepat.

6. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;

a. Pokok Permohonan

Para pemohon dalam perkara Nomor 8/PUU-VIII/2010 adalah Bambang Supriyanto, Aryanti Artisari, Jose Dima Satria, dan Aristya Agung Setiawan. Para pemohon mengajukan permohonan bahwa seharusnya UU 6/1954 tidak berlaku lagi. Hal ini disebabkan karena hukum yang mengatur tentang angket DPR bersifat pluralisme di mana ada 2 (dua) undang-undang yang digunakan sebagai acuan yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (UU 6/1954) dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 27/2009). Para pemohon melihat pelaksanaan hak angket yang saat ini masih berlangsung, telah tidak konsisten dalam menggunakan rujukan hukum. Hal ini dapat dilihat misalnya tentang disumpahnya para saksi sebelum memberikan kesaksian. Pelaksanaan penyumpahan para saksi tersebut merujuk pada UU 6/1954. Sedangkan pelaksanaan angket tersebut secara umum merujuk pada UU 27/2009.²⁵⁵

²⁵⁴ Zamrony, Hak Subpoena sebagai Instrumen ... *Op. Cit.*, hlm. 20.

²⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, hlm. 1-2.

Setidaknya terdapat lima alasan pokok pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian UU 6/1954. *Pertama*, aturan peralihan pasal 1 UUD NRI 1945 menyebutkan:

”Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Ketentuan dalam aturan peralihan sangat jelas maknanya bahwa bila sudah ada peraturan perundangan-undangan yang baru yang dibuat berdasarkan UUD 1945, maka peraturan lama yang mengatur hal yang sama menjadi tidak lagi berlaku.²⁵⁶

Kedua, dasar hukum pembentukan UU 6/1954 adalah sebagaimana disebutkan dalam amar “Mengingat” dalam undang-undang tersebut yang menyebutkan Pasal 70 dan Pasal 90 ayat (2) juncto Pasal 89 UUDS 1950. Berdasarkan fakta hukum tersebut, serta merujuk pada ketentuan dalam aturan peralihan tersebut, dari sisi formal pembentukan undang-undang, maka terdapat tiga alasan mengapa UU 6/1954 seharusnya menjadi tidak berlaku, yaitu:

- i. karena pengaturan tentang hak angket DPR kini telah diatur antara lain oleh Pasal 77 ayat (3) UU 27/2009;
- ii. UU 6/1954 dibuat dengan mengacu kepada konstitusi yang sudah tidak berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959;
- iii. asas keberlakuan peraturan perundang-undangan yang diterima secara umum yang menyatakan *Lex posteriori derogat legi priori* (peraturan atau undang-undang yang terbaru mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang lama).²⁵⁷

Ketiga, konsep atau pola pikir yang menjadi dasar pengaturan tentang hak angket DPR antara lain sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 UU 6/1954 menyebutkan:

²⁵⁶ *Ibid*, hlm. 6.

²⁵⁷ *Ibid*, hlm. 7.

”Kekuasaan dan pekerjaan Panitia Angket tidak tertunda oleh penutupan sidang-sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat yang membentuknya sampai Dewan Perwakilan Rakyat baru menentukan lain”.

Penjelasan Pasal 28 UU 6/1954 berbunyi,

”Untuk menjamin *continuitet* pekerjaan Panitia Angket, maka dalam pasal ini ditentukan bahwa penutupan sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat tidak mempengaruhi berlangsungnya pekerjaan Panitia Angket. Ketentuan inipun diadakan untuk mencegah jangan sampai Pemerintah membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menggagalkan berlangsungnya pekerjaan angket”

Pasal tersebut adalah mengambil konsep dan jiwa Pasal 84 UUDS 1950

yang menyebutkan:

”Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari”.²⁵⁸

Mencermati bunyi Pasal 28 UU 6/1954 dan penjelasan pasal terkait,

nampak bahwa jiwa atau skenario dari ketentuan yang diatur dalam pasal tersebut adalah berdasarkan jiwa dan skenario pemerintahan sistem parlementer berdasarkan UUDS 1950 di mana Presiden dapat membubarkan parlemen setiap saat. Sistem semacam ini tidak berlaku dalam pemerintahan saat sekarang yang berdasarkan UUD 1945 di mana Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Pasal 7C UUD 1945 menyebutkan:

"Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat".

Oleh karenanya maka ketentuan hukum sebagaimana diatur dalam

Pasal 28 UU 6/1954 tidak dapat dipakai sebagai pedoman untuk pelaksanaan hak angket DPR di masa setelah reformasi ini.²⁵⁹

Keempat, bahwa dengan adanya dua (2) ketentuan yang mengatur hal yang sama yaitu tentang hak angket DPR, namun pengaturannya berbeda, dan

²⁵⁸ *Ibid*, hlm. 8.

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 9.

dua ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang yang berbeda yaitu Pasal 28 UU 6/1954 dan Pasal 77 ayat (3) UU 27/2009 dan tambahan lagi bahwa kedua Undang-Undang tersebut masing-masing mengacu kepada konstitusi yang berbeda yaitu UUDS 1950 dan UUD 1945, maka para pemohon tersebut berpendapat:

- i. perbedaan ketentuan pengaturan tersebut, mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum yang mengatur tentang hak angket DPR;
- ii. UU 6/1954 seharusnya sudah tidak berlaku lagi;
- iii. berangkat dari pertimbangan asas manfaat dan mudharat, mempertahankan berlakunya UU 6/1954 akan lebih menimbulkan mudharat daripada manfaatnya.²⁶⁰

Kelima, bahwa berdasarkan penelusuran para pemohon sehubungan dengan perbedaan ketentuan dalam kedua UU tersebut, terdapat antara lain empat perbedaan sebagai berikut:

- i. Perbedaan tentang proses persidangan angket yaitu apakah terbuka untuk umum atau tertutup. Mengenai hal tersebut, UU 6/1954 mengatur dalam Pasal 23 berbunyi: (1) *"Segala pemeriksaan oleh Panitia Angket dilakukan dalam rapat tertutup"*; (2) *"Anggota-anggota Panitia Angket wajib merahasiakan keterangan-keterangan yang diperoleh dalam pemeriksaan, sampai ada keputusan lain yang diambil oleh rapat pleno tertutup Dewan Perwakilan Rakyat yang diadakan khusus untuk itu"*; UU 27/2009 tidak mengatur tentang apakah proses persidangan tertutup atau terbuka untuk umum.
- ii. Perbedaan tentang batas waktu pelaporan pelaksanaan tugas angket. UU 27/2009 mengatur ketentuan tentang hal tersebut dalam Pasal 181 berbunyi: (1) *"Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket"*; (2) *"Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket"*. UU 6/1954 tidak mengatur tentang batas waktu pelaporan pelaksanaan tugas angket.
- iii. Perbedaan tentang apakah keterangan yang diberikan saksi dalam sidang angket dapat dijadikan alat bukti di pengadilan. UU 6/1954 mengatur dalam Pasal 25 berbunyi, *"Dengan tidak mengurangi ketentuan yang tersebut dalam Pasal 26 maka segala keterangan yang diberikan kepada Panitia Angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti dalam peradilan terhadap saksi atau ahli itu sendiri yang memberikan keterangan atau terhadap orang lain"*. UU

²⁶⁰ *Ibid*, hlm. 9-10.

27/2009 tidak mengatur apakah keterangan yang diberikan saksi dalam sidang angket dapat dijadikan alat bukti di pengadilan atau tidak.²⁶¹

b. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi

Beberapa pertimbangan Mahkamah Konstitusi tentang pokok permohonan, *pertama* para pemohon dalam permohonan tersebut pada pokoknya mempersoalkan mengenai dasar hukum dibentuknya UU 6/1954 yang didasarkan pada UUD Sementara 1950, padahal UUD tersebut sudah tidak berlaku lagi. Bahwa ketentuan mengenai hak angket DPR diatur dalam UU 6/1954 dan UU 27/2009, sehingga pengaturan hak angket dalam dua Undang-Undang tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Terhadap dalil permohonan para Pemohon tersebut, maka pertanyaan hukum yang harus dijawab oleh MK adalah apakah benar UU 6/1954 inkonstitusional karena dibentuk berdasarkan UUD Sementara 1950.²⁶²

Untuk menjawab pertanyaan hukum tersebut, Mahkamah Konstitusi meneliti dasar hukum UU 6/1954, karena pasal-pasal yang dituangkan di dalam dasar hukum merupakan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum (pada bagian “Mengingat”) UU 6/1954 adalah “Pasal 70 dan Pasal 90 ayat (2) juncto Pasal 89 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia”. Pasal-pasal tersebut menyatakan:

- i. Pasal 70, “*Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menjelidiki (enquete), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*”;
- ii. Pasal 90 ayat (2), “*Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah*”;
- iii. Pasal 89, “*Ketjuali apa yang ditentukan dalam Pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-*

²⁶¹ *Ibid*, hlm. 10-11.

²⁶² *Ibid*, hlm. 44-45.

*ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”.*²⁶³

Pasal 70 UUDS 1950 mengatur dasar hukum pembentukan UU 6/1954.

Pasal 90 ayat (2) dan Pasal 89 UUDS 1950 mengatur mengenai lembaga yang berwenang membuat undang-undang tersebut. Undang-undang tersebut ternyata telah dibentuk oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR berdasarkan pasal-pasal tersebut. Dengan demikian, maka pembentukan UU 6/1954 adalah konstitusional karena sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUDS 1950 yang berlaku ketika itu. Meskipun pembentukan undang-undang tersebut konstitusional pada saat itu, namun oleh karena ternyata pemohon pada hakikatnya mempersoalkan materi muatan undang-undang tersebut, maka MK perlu mempertimbangkan materinya. Hal demikian diperlukan berhubung telah terjadinya perubahan sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi yang berlaku saat ini.²⁶⁴

Pembentukan UU 6/1954 mengacu kepada sistem pemerintahan parlementer berdasar UUDS 1950 yang dimaksudkan, antara lain, untuk memberikan perlindungan/kepastian hukum terhadap panitia angket, jikalau Presiden membubarkan DPR. Ketentuan mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 28 UU 6/1954 yang menyatakan:

“Kekuasaan dan pekerjaan Panitia Angket tidak tertunda oleh penutupan sidang-sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat yang membentuknya sampai Dewan Perwakilan Rakyat baru menentukan lain”.

Ketentuan demikian jelas berbeda atau tidak sejalan dengan UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensiil. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden tidak dapat membekukan dan/atau

²⁶³ *Ibid*, hlm. 45.

²⁶⁴ *Ibid*, hlm. 45.

membubarkan DPR. Dengan demikian, meskipun berdasarkan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD 1945, namun menurut Mahkamah Konstitusi, UU 6/1954 termasuk Undang-Undang yang tidak dapat diteruskan keberlakuannya karena terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang dianut dari kedua konstitusi yang mendasarinya, sehingga materi muatan Undang-Undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945.²⁶⁵

Selain itu, tata cara pembentukan dan mekanisme kerja panitia angket yang diatur dalam UU 6/1954 telah diatur juga dalam UU 27/2009. Apabila UU 6/1954 tetap dipertahankan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menyempurnakan Undang-Undang Hak Angket sebagai akibat inkonstitusionalitas dari UU 6/1954 ini, pembentuk Undang-Undang perlu mengantisipasi untuk membentuk Undang-Undang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 dengan tetap memperhatikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang terkait dengan hak-hak DPR dan anggota DPR.²⁶⁶

Maka, berdasarkan penilaian fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa:

- i. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon;
- ii. Pemohon mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan tersebut;
- iii. Dalil para Pemohon dalam permohonan pengujian formil tidak beralasan menurut hukum;
- iv. Dalil para Pemohon dalam permohonan pengujian materiil beralasan menurut hukum.²⁶⁷

²⁶⁵ *Ibid*, hlm. 45-46.

²⁶⁶ *Ibid*, hlm. 46.

²⁶⁷ *Ibid*, hlm. 46-47.

c. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi

Isi putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan:

- i. Menolak permohonan para pemohon dalam pengujian formil;
- ii. Mengabulkan permohonan para pemohon dalam pengujian materiil;
- iii. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 518) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- iv. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 518) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- v. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;²⁶⁸

Putusan tersebut diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim

oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, M. Arsyad Sanusi, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, dan Hamdan Zoelva masing-masing sebagai Anggota.²⁶⁹

d. Analisis Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat menguji materi berlakunya UU 6/1954. Pemohon berpendapat bahwa UU 6/1954 seharusnya tidak berlaku lagi, penyebabnya adalah hukum yang mengatur tentang angket DPR bersifat pluralisme di mana ada 2 (dua) undang-undang yang digunakan sebagai acuan yaitu UU 6/1954 dan UU 27/2009.

²⁶⁸ *Ibid*, hlm. 47-48.

²⁶⁹ *Ibid*, hlm. 48.

Terdapat di antaranya lima alasan pemohon dalam menguji UU 6/1954 tersebut. *Pertama*, ketentuan dalam aturan peralihan UUD NRI 1945 sangat jelas maknanya bahwa bila sudah ada peraturan perundangan-undangan yang baru yang dibuat berdasarkan UUD 1945, maka peraturan lama yang mengatur hal yang sama menjadi tidak lagi berlaku. *Kedua*, dasar hukum pembentukan UU 6/1954 adalah sebagaimana disebutkan dalam amar “Mengingat” dalam undang-undang tersebut yang menyebutkan Pasal 70 dan Pasal 90 ayat (2) juncto Pasal 89 UUDS 1950. Berdasarkan fakta hukum tersebut, serta merujuk pada ketentuan dalam aturan peralihan, sehingga dari sisi formal pembentukan undang-undang seharusnya menjadi tidak berlaku. *Ketiga*, konsep atau pola pikir yang menjadi dasar pengaturan tentang hak angket DPR bahwa jiwa atau skenario dari ketentuan yang diatur dalam beberapa pasal adalah berdasarkan jiwa dan skenario pemerintahan sistem parlementer sehingga tidak dapat dipakai sebagai pedoman untuk pelaksanaan hak angket DPR di masa setelah reformasi ini. *Keempat*, bahwa dengan adanya dua (2) ketentuan yang mengatur hal yang sama yaitu tentang hak angket DPR, namun pengaturannya berbeda, dan dua ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang yang berbeda yaitu Pasal 28 UU 6/1954 dan Pasal 77 ayat (3) UU 27/2009. *Kelima*, bahwa berdasarkan penelusuran para pemohon sehubungan dengan perbedaan ketentuan dalam kedua undang-undang, terdapat antara lain empat perbedaan.²⁷⁰

Terhadap alasan tersebut MK memiliki beberapa pertimbangan. *Pertama*, pembentukan UU 6/1954 mengacu kepada sistem pemerintahan

²⁷⁰ *Ibid*, hlm. 6-11.

parlementer berdasar UUDS 1950 sehingga tidak dapat diteruskan keberlakuannya karena terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD NRI 1945 yang sekarang, sehingga materi muatan UU 6/1954 bertentangan dengan UUD 1945. *Kedua*, tata cara pembentukan dan mekanisme kerja panitia angket yang diatur dalam UU 6/1954 telah diatur juga dalam UU 27/2009. Apabila UU 6/1954 tetap dipertahankan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru bertentangan dengan UUD 1945. Untuk menyempurnakan undang-undang hak angket sebagai akibat inkonstitusionalitas dari UU 6/1954 ini, pembentuk undang-undang perlu mengantisipasi untuk membentuk undang-undang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 dengan tetap memperhatikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang terkait dengan hak-hak DPR dan anggota DPR.²⁷¹ Dengan pertimbangan tersebut maka putusan MK yang menyatakan UU 6/1954 tidak mempunyai hukum mengikat adalah tepat.

7. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

a. Pokok Permohonan

Pemohon adalah Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Yudhistira Rifky Darmawan, dan Tri Susilo. Para pemohon mengujikan norma yang terdapat dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang menyatakan:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu

²⁷¹ *Ibid*, hlm. 44-47.

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.”²⁷²
bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1)

UUD 1945, berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (3) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Pasal 4 ayat (1) “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Pasal 28D ayat (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

Beberapa alasan permohonan pemohon, *pertama* menempatkan Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi subjek hak angket bertentangan dengan prinsip negara hukum Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 dan jaminan kepastian hukum Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. DPR telah menggunakan hak angket terhadap KPK dengan membentuk pansus hak angket. Dasar pembentukan pansus hak angket terhadap KPK adalah Pasal 79 ayat (3) khususnya terhadap frasa “*Pelaksanaan Suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*”, DPR berpandangan bahwa KPK adalah lembaga yang masuk dalam bagian kekuasaan eksekutif, dan KPK menjalankan kewenangan dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang, serta kata “Pemerintah” dimaknai dalam arti luas yaitu seluruh pelaksana undang-undang yang menyelenggarakan pemerintahan.²⁷³

²⁷² Dengan penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah “*Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.*” Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm. 34-35.

²⁷³ *Ibid*, hlm. 28.

Hal tersebut diperkuat oleh keterangan Yusril Izha Mahendra yang dimintai keterangan dalam sidang yang digelar oleh Pansus Hak Angket di DPR. Dalam keterangannya Yusril mengatakan:

"Saya mengatakan karena KPK dibentuk dengan undang-undang maka untuk menyelidiki sejauh mana undang-undang pembentukan KPK sudah dilaksanakan dengan praktik maka DPR dapat melakukan angket terhadap KPK. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan di bidang pengawasan itulah maka DPR dibekali dengan hak-hak antara lain yaitu hak angket atau melakukan penyelidikan. Timbul pertanyaan dapatkah DPR secara konstitusional melakukan angket terhadap KPK maka jawab saya adalah karena KPK adalah dibentuk dengan undang-undang maka untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang itu DPR dapat melakukan angket terhadap KPK".²⁷⁴

Ketentuan dalam norma tersebut memang dapat dimaknai berbeda-beda khususnya terhadap frasa "*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*", oleh karenanya pada bagian penjelasan norma tersebut dijelaskan secara eksplisit dan limitatif tentang siapa yang menjadi subjek hak angket dan apa objek dari hak angket. Dalam penjelasan Pasal 79 ayat (3) menyatakan:

"Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau Pimpinan lembaga pemerintah non kementerian"²⁷⁵

Penjelasan tersebut bersifat limitatif, artinya tidak bisa ditambahkan tanpa merubah penjelasan dari norma tersebut tersebut. Dalam pemberlakuan norma tersebut dimaknai lain oleh DPR dan diperkuat dengan keterangan Yusril Izha Mahendra yang disampaikan dalam forum sidang pansus hak angket, yang memaknai lain dari apa yang telah dijelaskan dalam bagian penjelasan norma tersebut. Dimana DPR memaknai norma frasa

²⁷⁴ Diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=feofxJ-TT1U> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 ... *Op. Cit.*, hlm. 28.

²⁷⁵ *Ibid*, hlm. 28.

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” sebagai bentuk alternatif-kumulatif terhadap dua norma atau lebih yang berarti bahwa norma-norma tersebut dapat dilaksanakan tunggal atau bersamaan sekaligus. Sehingga atas dasar pemaknaan tersebut menjadi dasar dibentuknya pansus hak angket oleh DPR yang diperuntukan untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang yang dilakukan oleh KPK, yang diduga bertentangan dengan undang-undang. Hal tersebut jelas telah menabrak prinsip-prinsip negara hukum yang terdapat pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.²⁷⁶

Perluasan lingkup hak angket yang dilakukan oleh DPR tanpa melakukan perubahan atas norma tersebut terlebih dahulu merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan DPR dalam memaknai suatu norma. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme yang menekankan pada adanya pembatasan kekuasaan atas lembaga-lembaga penyelenggara negara melalui peraturan perundang-undangan.²⁷⁷

Alasan permohonan *kedua*, KPK bukan bagian dari kekuasaan eksekutif. Pada perkembangannya, cabang kekuasaan negara tidak hanya berhenti pada konsepsi teori-teori Jhon Locke dan Montesqieu. Pada konteks ketatanegaraan modern, cabang kekuasaan negara semakin berkembang untuk menguatkan mekanisme *checks and balances* yang tidak lagi dapat

²⁷⁶ *Ibid*, hlm. 29.

²⁷⁷ *Ibid*, hlm. 31.

diwadahi oleh teori-teori di atas, karena dinilai kurang mampu beradaptasi dengan kompleksitas yang semakin tinggi. Hal inilah yang dikatakan oleh Bruce Ackerman di dalam bukunya *The New Separation of Power*, bahwa kekuasaan negara yang lain di luar eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah komisi-komisi negara independen. Hal ini sebagaimana telah dipraktekkan di Amerika, Bruce Ackerman mengatakan:²⁷⁸

“The American system contain (at least) five branches: house, senate, president, court, and independent agencies such as the federal reserve board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the roght reason.

Sehingga dapat dikatakan pemaksaan memasukkan ke dalam salah satu lembaga kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) adalah konsep yang telah usang dan tidak dapat menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern.²⁷⁹

Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa munculnya cabang kekuasaan baru di luar legislatif, eksekutif, dan yudikatif yakni komisi negara independen adalah sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau sebagai quasi.²⁸⁰

KPK sebagai komisi negara independen dapat dilihat dalam UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dikaitkan dengan karakteristik komisi negara independen:

- i. Independensi KPK secara eksplisit dan tegas dinyatakan oleh pembentuk UU. Dapat dilihat dalam Pasal 3 yang menyatakan: “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam

²⁷⁸ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara ...*, Op. Cit., hlm. Viii.

²⁷⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 ... Op. Cit., hlm. 19.

²⁸⁰ *Ibid*, hlm. 20.

- melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”;
- ii. Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan: “Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan), karena letak tanggung jawabnya adalah kepada publik, sehingga bebas dari campur tangan kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan lainnya;
 - iii. Pengangkatan komisioner diatur dengan mekanisme yang sudah ditentukan khusus oleh Pasal 30 dan Pasal 31, sedangkan pemberhentian diatur pada Pasal 32.
 - iv. Pasal 21 ayat (5) menyatakan: “Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud ayat (2) bekerja secara kolektif”, dan Pasal 21 ayat (1) huruf a menyatakan: “Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 anggota Komisi Pemberantasan Korupsi”. Ketentuan sesuai dengan karakteristik yang mengatur kepemimpinan KPK yang bersifat kolektif kelogial dan mengenai jumlah komisioner yang ganjil;
 - v. Pasal 29 huruf h, yang menyatakan: “tidak menjadi pengurus salah satu partai politik”. Karena pimpinan KPK tidak diperkenankan menjadi pengurus partai politik, sehingga KPK tidak mungkin dikuasai oleh mayoritas partisan.²⁸¹

Secara konstitusional Mahkamah Konstitusi telah mengakui bahwa

KPK merupakan komisi negara independen yang berada di luar tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena perkembangan doktrin klasik pemisahan kekuasaan negara. Berikut adalah pendapat Mahkamah:

“bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara”.²⁸²

Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali KPK bukanlah termasuk

bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini sejalan dengan pendapat MK

²⁸¹ *Ibid*, hlm. 21.

²⁸² *Ibid*, hlm. 23.

yang menyatakan bahwa KPK termasuk badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman:

“Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945”.²⁸³

Adanya asumsi KPK sebagai cabang kekuasaan eksekutif karena fungsinya sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian, dalam hal penyelidikan, penyidikan dan penuntutan adalah keliru. Karena Komisi Negara Independen memiliki fungsi campuran sebagaimana dinyatakan Jimly, tetapi bukan semata-mata KPK disamakan dengan Kejaksaan dan Kepolisian yang berada pada cabang kekuasaan eksekutif. Sebab jika logika fungsional yang digunakan, maka sama saja menyatakan BPK masuk dalam wilayah cabang kekuasaan legislatif. Karena menurut Jimly Asshiddiqie, BPK secara konstitusional memiliki kewenangan pengawasan keuangan dalam konteks pengelolaan APBN yang bersifat *a posteriori*, itu sebabnya Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 menegaskan hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan peranan DPR dilakukan pada saat penentuan anggaran bersama Pemerintah. Lebih lanjut Jimly menyatakan, fungsi BPK merupakan *auxiliary* dari fungsi pengawasan DPR. Dengan demikian DPR dan BPK memiliki fungsi yang mirip, tetapi meskipun mirip BPK bukanlah bagian dari cabang kekuasaan legislatif dalam struktur kelembagaan negara, melainkan sejajar dengan DPR. Jadi kemiripan fungsional suatu lembaga

²⁸³ *Ibid*, hlm. 23.

tidak dapat dijadikan satu-satunya acuan untuk mengategorisasi lembaga negara ke dalam cabang kekuasaan tertentu.²⁸⁴

b. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi

Dalam memutus perkara ini, hakim-hakim MK memiliki beberapa pertimbangan. Di antaranya, *pertama*, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan MK, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang. KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.²⁸⁵

Kedua, KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan kepolisian

²⁸⁴ *Ibid*, hlm. 23-24.

²⁸⁵ *Ibid*, hlm. 109.

dan/atau kejaksaan, dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan).²⁸⁶

Berdasarkan UU KPK, KPK memiliki ruang lingkup tugas, wewenang, dan kewajiban yaitu: Pasal 6 Undang-Undang KPK, KPK mempunyai tugas:

- i. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- ii. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- iii. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- iv. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- v. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum, kepolisian, kejaksaan dan KPK adalah lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan melaksanakan undang-undang yang salah satunya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun KPK merupakan komisi yang bersifat independen sebagaimana yang diatur dalam UU KPK, namun telah jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagaimana institusi

²⁸⁶ *Ibid*, hlm. 109-110

kepolisian dan kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan yang masuk dalam ranah eksekutif.²⁸⁷

Ketiga, walaupun KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam praktiknya, setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran, dan lain-lain kepada publik yang dapat diakses secara terbuka dan juga kepada lembaga-lembaga yang terkait. Hal ini dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas pada Pasal 5 huruf c UU KPK. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip *checks and balances* yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada.²⁸⁸

Selanjutnya, terkait isu konstitusional norma yang dipermasalahkan oleh para pemohon adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang menyatakan:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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”.

²⁸⁷ *Ibid*, hlm. 110.

²⁸⁸ *Ibid*, hlm. 110-111.

Frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” pada norma *tersebut* bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma tersebut dan Penjelasannya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif.²⁸⁹

Terhadap dalil para pemohon tersebut, MK mempertimbangkan bahwa *pertama*, tidaklah dapat dijadikan landasan untuk menyatakan hak DPR tidak meliputi KPK sebagai lembaga independen, karena secara tekstual jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang termasuk eksekutif dan pelaksana undang-undang di bidang penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. *Kedua*, secara substantif, norma yang mengatur hak angket menurut MK adalah konstitusional. Prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigma *checks and balances*, tidak boleh membiarkan adanya kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan. Oleh karenanya, MK berpendapat, tidak terdapat masalah konstitusionalitas dalam norma yang dimohonkan pengujian tersebut.²⁹⁰

c. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan atas penilaian fakta dan hukum dalam pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi (MK) maka MK berkesimpulan bahwa:

- i. MK berwenang mengadili permohonan *tersebut*;
- ii. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *tersebut*;
- iii. Permohonan provisi tidak beralasan menurut hukum.
- iv. Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

²⁸⁹ *Ibid*, hlm. 111.

²⁹⁰ *Ibid*, hlm. 111.

Dalam putusannya MK menolak permohonan pemohon dalam provisi dan dalam pokok permohonan.²⁹¹

d. Pendapat yang Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terdapat empat orang hakim konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, Hakim Konstitusi Suhartoyo, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra, yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

Keempat Hakim Konstitusi tersebut memberikan beberapa pertimbangan, *pertama*, terkait hakikat subjek yang dapat dikenai hak angket. MK berpendapat: berdasarkan penafsiran historis dalam hal ini sejarah perkembangan sistem pemerintahan telah jelas, baik dalam sistem parlementer maupun dalam sistem presidensial, hak angket adalah salah satu bentuk perwujudan kewenangan pengawasan legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengawasan itu ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif sebab eksekutiflah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari, baik pelaksanaan pemerintahan yang diturunkan langsung dari atau merupakan amanat undang-undang maupun pelaksanaan pemerintahan yang merupakan pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh eksekutif sendiri yang tujuan akhirnya adalah terwujudnya pemerintahan yang akuntabel. Oleh karena itu, dalam konteks historis, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tidak dapat ditafsirkan lain selain bahwa yang menjadi objek pengaturan

²⁹¹ *Ibid*, hlm. 112.

norma undang-undang tersebut adalah pemerintah beserta segenap jajaran atau instansi yang termasuk ke dalam lingkup kekuasaan eksekutif.²⁹²

Kemudian MK mengurai secara sistematis, materi muatan norma yang terkandung dalam Pasal 79 UU MD3 dimulai dengan uraian atau penjelasan tentang hak-hak yang dimiliki oleh DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana termuat pada ayat (1). Kemudian, pada ayat-ayat selanjutnya, diuraikan pengertian dari masing-masing hak tersebut yang secara koheren merujuk pada Pemerintah sebagai objeknya. Karena Pemerintahlah pelaku kekuasaan eksekutif yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari yang penanggung jawab tertingginya, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, adalah Presiden. Dalam sistem Presidensial, kekuasaan pemerintah yang berada di bawah pimpinan Presiden sangat besar. Oleh karena itulah, kekuasaan yang besar tersebut harus diawasi oleh rakyat sebab rakyatlah yang memberi mandat langsung kepada Presiden selaku penanggung jawab pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. DPR, secara konstitusional, dikonstruksikan sebagai representasi rakyat. Itulah sebabnya DPR, oleh Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, diberi fungsi pengawasan (selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran) yang pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk pemberian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur dalam Pasal 79 UU MD3 yang diturunkan dari Pasal 20A ayat (2) UUD 1945.²⁹³

Apabila ditelusuri proses perumusan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 ketika dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, pada saat membahas ihwal

²⁹² *Ibid*, hlm. 117.

²⁹³ *Ibid*, hlm. 118-119.

hak angket, para anggota MPR secara eksplisit menyebutkan penggunaan hak tersebut dimaksudkan untuk mengawasi pemerintahan dalam pengertian eksekutif. Misalnya, Frans F. H. Matruty dari F-PDIP ketika menyampaikan mengenai hak DPR secara eksplisit menyatakan bahwa (hak) angket dalam rangka kontrol legislatif terhadap eksekutif. Pandangan tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Pataniari Siahaan (F-PDIP), di mana hak angket adalah hak melakukan penyelidikan atau hak tanya atas sesuatu masalah kepada Presiden. Dengan melacak pandangan dan perdebatan di sekitar perubahan UUD 1945, tidak lain dan tidak bukan, hak angket yang dimaksudkan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi pemegang kekuasaan eksekutif, dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi (yang dalam sistem pemerintahan presidensial disebut dengan *chief executive* atau *single chief executive*).²⁹⁴

Menurut penafsiran otentik, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut juga tidak mungkin untuk ditafsirkan meliputi hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (Eksekutif). Sebab, pembentuk undang-undang sendiri telah memberikan penafsiran resminya terhadap maksud dari norma Undang-Undang *a quo*, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan terhadap Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang menyatakan:

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakanyang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”

Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut telah dengan terang menjelaskan maksud pembentuk undang-undang perihal makna frasa

²⁹⁴ *Ibid*, hlm. 119.

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3. Dengan kata lain, pembentuk undang-undang sendiri telah membatasi objek hak angket itu untuk tidak mencakup objek yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan eksekutif.²⁹⁵ Secara hukum maupun doktrin, apabila pembentuk undang-undang telah memberikan penafsirannya terhadap norma undang-undang yang dibuatnya, maka norma undang-undang tersebut harus ditaati demikian adanya oleh semua pihak, termasuk (bahkan terutama) oleh pembentuk undang-undang sendiri. Bahkan hakim pun dalam mengadili perkara konkrit yang didasarkan pada suatu norma undang-undang yang telah diberi penafsiran otentik oleh pembentuk undang-undang harus tunduk kepada penafsiran otentik tersebut, kecuali kemudian terbukti bahwa norma-norma undang-undang tersebut oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁹⁶

Pertimbangan *kedua*, apabila dihubungkan dengan kasus konkret, pemahaman komprehensif dalam menjelaskan frasa:

“*penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*”

seperti yang diatur dalam norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut, hal pokok yang harus dijelaskan adalah bagaimana sesungguhnya secara teoretis membuat perbedaan antara lembaga negara yang secara tradisional dibedakan menjadi tiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika (yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dengan lembaga yang disematkan status “independen” dalam perkembangan teori hukum tata negara modern (*modern*

²⁹⁵ *Ibid*, hlm. 120-121.

²⁹⁶ *Ibid*, hlm. 121.

constitutional law theory). Terkait dengan hal ini, Asimow dalam bukunya *Administrative Law* (2002) menyatakan:

“unit of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent. Organ negara (state organs) yang disematkan status independen karenanya berada di luar ketiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika tersebut.”

Dalam hal ini, William F. Funk & Richard H. Seamon mengatakan, bahwa lembaga yang disebut independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan *“quasi legislative”*, *“quasi executive”* dan *“quasi judicial”*. Sejalan dengan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie (2006) menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Artinya, dengan penyematan posisi *“quasi”* tersebut, lembaga independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.²⁹⁷

Selanjutnya, mengikuti perkembangan dalam teori hukum tata negara, sebuah lembaga dikatakan independen bila:

- i. Posisi independen tersebut dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang;
- ii. Pengisian pimpinan lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja;
- iii. Pemberhentian anggota lembaga independen hanya dapat dilakukan berdasarkan oleh sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga yang bersangkutan;
- iv. Presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan lembaga independen; dan
- v. Pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Bahwa apabila pandangan teoretik tersebut dikaitkan dengan posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, semua elemen lembaga negara

²⁹⁷ *Ibid*, hlm. 124.

independen dipenuhi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK). Secara hukum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi telah berulang kali menyatakan independensi posisi KPK, di antaranya:

- i. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006;
- ii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007;
- iii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan
- iv. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011.²⁹⁸

Independensi posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih dapat ditelisik dari belasan putusan Mahkamah Konstitusi yang lain.

Secara umum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan:

- i. Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim.
- ii. Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi.
- iii. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campurtangan) kekuasaan manapun.
- iv. KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.
- v. Pimpinan bersifat kolektif dan berakhirnya masa jabatan pimpinan (dapat) habis secara bergantian (*staggered terms*).²⁹⁹

Bahwa teori hukum tata negara dan rekaman putusan Mahkamah Konstitusi di atas telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda

²⁹⁸ *Ibid*, hlm. 124.

²⁹⁹ *Ibid*, hlm. 124-125.

pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang diperjuangkan pada Era Reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Dengan demikian, telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.³⁰⁰

Pertanyaan selanjutnya yang oleh keempat hakim seharusnya dijawab oleh MK adalah mengapa penggunaan hak angket menjadi meluas? Jawabannya, perluasan tersebut dipicu oleh rumusan norma dalam frasa:

“penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”

tidak dimaknai dalam pengertian pemerintah yang hanya terbatas pada eksekutif. Padahal, apabila dilihat kembali dari perkembangan sejarah munculnya hak angket, eksistensi hak angket dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, serta maksud dan tujuan diadopsinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang dikehendaki oleh anggota MPR yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi Pemerintah dalam pengertian pengawasan terhadap eksekutif. Artinya, apabila diletakkan ke dalam norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, penggunaan hak angket adalah untuk melakukan penyelidikan atas:

- i. pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah;
- ii. pelaksanaan suatu kebijakan oleh Pemerintah; dan
- iii. pelaksanaan undang-undang dan kebijakan sekaligus oleh Pemerintah, di mana kata “Pemerintah” dalam norma *a quo* tidak boleh dimaknai selain dalam makna atau pengertian eksekutif.³⁰¹

³⁰⁰ *Ibid*, hlm. 125.

³⁰¹ *Ibid*, hlm. 126.

Tidak hanya itu, dalam konstruksi norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, bahwa pemaknaan “pemerintah” menjadi “eksekutif” ditambah dengan syarat pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan tersebut harus menyangkut:

“hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, keempat hakim konstitusi berpendapat, Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan pemohon dengan menyatakan bahwa Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang*” dalam norma Undang-Undang tersebut tidak diartikan “*pelaksanaan undang-undang oleh Pemerintah (eksekutif)*”.

302

Sedangkan Hakim Konstitusi Maria Farida sedikit berbeda pendapat dengan dasar KPK dinyatakan independen dengan tiga hakim konstitusi di atas:

“bahwa KPK adalah termasuk dalam ranah kekuasaan eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (*regeringsorgaan - bestuursorgaan*) walaupun mempunyai ciri independen (*zelfstandige bestuursorganen – zbo’s*). Independen di sini haruslah dimaknai independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Berdasarkan pada alasan tersebut di atas, saya berpendapat bahwa KPK termasuk dalam ranah kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang berciri independen. Walaupun KPK tidak bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung, dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga tidak seharusnya KPK menjadi objek dari hak angket DPR. Dengan demikian permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum dan seharusnya Mahkamah “mengabulkan” permohonan tersebut.”³⁰³

³⁰² *Ibid*, hlm. 126.

³⁰³ *Ibid*, hlm. 127-128.

e. Analisis Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang pengujian norma yang terdapat dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang menyatakan:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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.”

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Alasan pemohon mengujikan norma tersebut di antaranya adalah KPK bukan bagian dari kekuasaan eksekutif sehingga menempatkan KPK menjadi subjek hak angket bertentangan dengan prinsip negara hukum pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 dan jaminan kepastian hukum pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. DPR telah menggunakan hak angket terhadap KPK dengan membentuk pansus hak angket. Dasar pembentukan pansus hak angket terhadap KPK adalah Pasal 79 ayat (3) khususnya terhadap frasa “*Pelaksanaan Suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*”, DPR berpandangan bahwa KPK adalah lembaga yang masuk dalam bagian kekuasaan eksekutif, dan KPK menjalankan kewenangan dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang, serta kata “Pemerintah” dimaknai dalam arti luas yaitu seluruh pelaksana undang-undang yang menyelenggarakan pemerintahan.³⁰⁴

Terhadap alasan pemohon tersebut, MK memberikan beberapa pertimbangan di antaranya yaitu, *pertama* menurut MK, KPK merupakan

³⁰⁴ *Ibid*, hlm. 28.

lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan MK, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.³⁰⁵

Kedua, KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan kepolisian dan/atau kejaksaan, dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan

³⁰⁵ *Ibid*, hlm. 109.

dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan).³⁰⁶

Ketiga, walaupun KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam praktiknya, setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran, dan lain-lain kepada publik yang dapat diakses secara terbuka dan juga kepada lembaga-lembaga yang terkait. Hal ini dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas pada Pasal 5 huruf c UU KPK. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip *checks and balances* yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada.³⁰⁷

Isu konstitusional norma yang dipermasalahkan oleh para pemohon adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang menyatakan:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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”.

³⁰⁶ *Ibid*, hlm. 109-110.

³⁰⁷ *Ibid*, hlm. 110-111.

Frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” pada norma *tersebut* bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma *tersebut* dan Penjelasannya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif.³⁰⁸

Pada akhirnya berdasarkan alasan pemohon dan pertimbangan hakim MK tersebut, MK memutuskan menolak permohonan pemohon dan menyatakan bahwa angket DPR terhadap KPK adalah konstitusional.

Disamping itu, sebenarnya terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang dikemukakan oleh empat hakim, yaitu Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Maria Farida, dan Saldi Isra yang berpendapat:³⁰⁹

“Bahwa teori hukum tata negara dan rekaman putusan Mahkamah Konstitusi yang menempatkan posisi KPK yang independen dan tidak termasuk ke dalam tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang diperjuangkan pada Era Reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Dengan demikian, telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.”

Pertanyaan selanjutnya yang oleh keempat hakim seharusnya dijawab oleh MK adalah mengapa penggunaan hak angket menjadi meluas? Jawabannya, perluasan tersebut dipicu oleh rumusan norma dalam frasa:

“penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”

³⁰⁸ *Ibid*, hlm. 111.

³⁰⁹ *Ibid*, hlm. 125.

tidak dimaknai dalam pengertian pemerintah yang hanya terbatas pada eksekutif. Padahal, apabila dilihat kembali dari perkembangan sejarah munculnya hak angket, eksistensi hak angket dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, serta maksud dan tujuan diadopsinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang dikehendaki oleh anggota MPR yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi Pemerintah dalam pengertian pengawasan terhadap eksekutif.³¹⁰

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, keempat hakim konstitusi berpendapat, Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan pemohon dengan menyatakan bahwa Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang*” dalam norma Undang-Undang tersebut tidak diartikan “*pelaksanaan undang-undang oleh Pemerintah (eksekutif)*”.

311

Sedangkan Hakim Konstitusi Maria Farida sedikit berbeda pendapat dengan dasar KPK dinyatakan independen dengan tiga hakim konstitusi di atas:³¹²

“bahwa KPK adalah termasuk dalam ranah kekuasaan eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (*regeringsorgaan - bestuursorgaan*) walaupun mempunyai ciri independen (*zelfstandige bestuursorganen – zbo’s*). Independen di sini haruslah dimaknai independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Berdasarkan pada alasan tersebut di atas, saya berpendapat bahwa KPK termasuk dalam ranah kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang berciri independen. Walaupun KPK tidak bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung, dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan

³¹⁰ *Ibid*, hlm. 126.

³¹¹ *Ibid*.

³¹² *Ibid*, hlm. 128.

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga tidak seharusnya KPK menjadi objek dari hak angket DPR. Dengan demikian permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum dan seharusnya Mahkamah “mengabulkan” permohonan tersebut.”

Setelah dikeluarkannya putusan MK tersebut terdapat beberapa catatan yang diutarakan oleh Mahfud MD. Menurutnya, secara yuridis kelahiran dan kinerja pansus angket KPK ilegal setidaknya disebabkan oleh tiga hal, yaitu:

313

“*Pertama*, pansus angket KPK telah memulai penyelidikannya dan memeriksa berbagai pihak sejak Juni 2017, padahal pengesaahannya di dalam Berita Negara baru diperoleh 4 Juli 2017. *Kedua*, pansus angket KPK hanya diikuti oleh enam dari sepuluh fraksi, bahkan dikabarkan akhirnya hanya empat fraksi yang tersisa. Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Nasional Demokrat (Nasdem) menarik diri. Padahal menurut Pasal 201 ayat (2) UU MD3, pansus angket harus terdiri dari semua unsur fraksi yang ada di DPR. *Ketiga*, pansus angket KPK dibentuk sebelum ada putusan MK bahwa KPK bagian dari eksekutif. Pada waktu itu terdapat tiga putusan MK yang menyatakan KPK bukan bagian dari lembaga eksekutif yakni Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006, No. 05/PUU-IX/2011, dan No. 049/PUU-XI/2013. Berdasar UU MK No. 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8/2011, Putusan MK berlaku ke depan tak bisa diberlakukan secara surut. Sehingga Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 ini yang diucapkan bukan Februari 2018 tentu tidak bisa diberlakukan terhadap pansus angket KPK yang sudah dibentuk sejak bulan Juni 2007.”

Selain itu, ada catatan lain yang diungkapkan oleh Mahfud MD

mengenai putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, yaitu:³¹⁴

“Ada catatan problematik lain terkait vonis MK yang terakhir ini. Isi vonis MK bertentangan dengan beberapa vonis MK sebelumnya yang menyatakan KPK bukanlah bagian dari lembaga eksekutif. Harus diingat bahwa semua putusan MK secara sedrajat bersifat final dan mengikat.

Pertanyaanya, mana yang berlaku dari vonis yang saling bertentangan ini, padahal kedudukannya sama-sama final? Jawabannya tentu tak bisa disederhanakan dengan hanya mengatakan bahwa putusan yang terakhir menghapus putusan-putusan sebelumnya sesuai asas *lex posteriori derogate legi priori*.

Asas ini berlaku dalam pembentukan peraturan yang abstrak seperti dalam pembuatan UU, bukan untuk putusan-putusan pengadilan atas

³¹³ Mahfud MD, *Vonis MK itu Sudah Diduga*, Kompas, Sabtu 10 Februari 2018.

³¹⁴ *Ibid.*

kasus konkret. Kalau untuk putusan pengadilan yang sudah sama-sama *inkracht*, demi kepastian hukum dan menghindari *ne bis in idem*, yang harus berlaku adalah pertama.”

8. Pengaturan Hak Angket dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

a. Materi Pengaturan

Pembentukan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2014) didasarkan pada dua pertimbangan *pertama*, bahwa dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, DPR memandang perlu memiliki Peraturan DPR tentang Tata Tertib yang mengatur susunan dan kedudukan, hak dan kewajiban, serta pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR *beserta alat kelengkapannya*.³¹⁵ *Kedua*, bahwa sesuai dengan ketentuan UU 17/2014 maka perlu membentuk Peraturan DPR tentang Tata Tertib atau sebagai peraturan pelaksana UU tersebut.³¹⁶

Hak angket pada ketentuan ini berbentuk peraturan pelaksana seperti yang telah disebutkan di atas. Pasal 167 ayat (1) Peraturan DPR 1/2014 yang menyebutkan bahwa DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Hak angket pada peraturan ini selaras pemaknaannya dengan UU 17/2014 yang berarti “hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada

³¹⁵ Konsideran huruf a. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

³¹⁶ Konsideran huruf b. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.” Hak angket ini nantinya dapat menjadi dasar untuk DPR melakukan hak menyatakan pendapat. Pasal 164 ayat (4) menyatakan hak menyatakan pendapat merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.³¹⁷

Pada BAB IX tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak DPR Bagian Ketiga dari Pasal 169 sampai dengan Pasal 177 mengatur tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak Angket. Ketentuan tersebut setidaknya mengatur: a) syarat jumlah minimal pengusul dan komposisi pengusul hak angket; b) syarat dokumen mengusulkan hak angket; c) syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR; d) metode pelaksanaan usulan; e) konsekuensi putusan diterima atau ditolaknya usulan hak angket; f) Komposisi dan penetapan panitia angket; g) hak subpoena DPR; h) kewajiban warga negara atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia berkaitan dengan panitia angket; i) pemanggilan paksa; j) pendanaan pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia; j) sanksi penyanderaan; k) jangka waktu pelaksanaan tugas panitia angket; l) keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket; m) jangka waktu pimpinan DPR dalam menyampaikan keputusan DPR terhadap hasil laporan panitia angket kepada Presiden.³¹⁸ Materi ketentuan tersebut sama dengan ketentuan hak angket yang ada dalam UU 17/2014.

³¹⁷ Pasal 164 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

³¹⁸ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

b. Analisis Pengaturan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2014) merupakan peraturan pelaksana dari UU 17/2014. Ketentuan hak angket yang diatur dalam Peraturan DPR 1/2014 sangat minimalis jika dipandang sebagai peraturan pelaksana UU 17/2014. Bahkan, materi pengaturan hak angket dalam UU 17/2014 cenderung “*copy paste*”. Hal ini dapat dilihat dengan tidak adanya pengaturan pelaksana tambahan dari berbagai ketentuan yang ada dalam UU 17/2014 yang seharusnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR 1/2014.

Hal yang masih kabur seperti ketentuan, apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal UU 17/2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.³¹⁹ Padahal hal ini terjadi dalam kasus Pansus Angket KPK, Mahfud MD mengungkapkan bahwa:

“...Pansus Angket KPK hanya diikuti oleh enam dari sepuluh fraksi, bahkan dikabarkan akhirnya hanya empat fraksi yang tersisa. Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan Fraksi Nasional Demokrat (Nasdem) menarik diri. Padahal menurut Pasal 201 ayat (2) UU MD3, pansus angket harus terdiri dari semua unsur fraksi yang ada di DPR...”³²⁰
Sehingga sebenarnya, masih dibutuhkannya ketentuan tambahan yang

mengatur tata cara pelaksana pengaturan hak angket yang seharusnya ada dalam Peraturan DPR 1/2014.

³¹⁹ Pasal 202 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³²⁰ Mahfud MD, *Vonis MK itu ...Loc. Cit.*

B. Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi

Faktor yang mendorong pentingnya penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

1. Kuatnya Pertimbangan Politis dalam Setiap Pengambilan Keputusan Hak Angket.

Menurut KBBI, pertimbangan adalah pendapat (tentang baik dan buruk, kemampuan untuk mengadakan perhitungan dan pertimbangan sebelum melakukan suatu pekerjaan.³²¹ Sedangkan politis dalam KBBI berarti bersifat politik; bersangkutan dengan politik.³²² Menurut Mahfud MD ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya seperti politik. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Bahkan produk hukum lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Banyak sekali peraturan yang *tumpul*, tidak mempan memotong kesewenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya dapat dijawab oleh hukum.³²³

Sedangkan pertimbangan politis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pertimbangan yang diambil DPR dalam menentukan suatu keputusan tidak berdasarkan atas hukum, tetapi berdasarkan atas kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.

³²¹ Diakses dari <https://kbbi.web.id/timbang> pada 11 Februari 2018.

³²² Diakses dari <https://kbbi.web.id/politis> pada 11 Februari 2018.

³²³ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ketujuh, 2017, hlm. 9.

a. Pada saat menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR

Usulan hak angket akan bisa dijalankan oleh DPR jika sudah melalui prosedural yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. *Pertama*, terkait pengajuan usulan oleh anggota DPR. Ketentuan ini tidak ada perubahan dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu bahwa hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi.³²⁴

Syarat dokumen mengusulkan hak angket. Isi ketentuannya sama dengan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu pengusulan hak angket harus disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya yaitu:

- a) materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki; dan
- b) alasan penyelidikan.³²⁵

Sesuai dengan ketentuan tersebut bahwa pengajuan usulan hak angket haruslah disertai dengan dokumen materi kebijakan atau pelaksana undang-undang yang akan diselidiki beserta alasan penyelidikan seperti yang telah disebutkan di atas. Ketentuan ini sebenarnya tujuannya sama dengan ketentuan dalam UU 6/1954. Perbedaannya adalah dalam UU 6/1954 disebutkan bahwa penyertaan saksi-saksi dalam rapat terbuka DPR untuk memutus diterima atau ditolakannya usulan hak angket tersebut, dimaksudkan agar dapat menjadi pertimbangan DPR dalam memutus

³²⁴ Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³²⁵ Pasal 199 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

usulan hak angket, merumuskan objek hak angket, lamanya waktu penyelidikan, dan anggaran belanja yang harus disediakan.³²⁶

Pengaturan tentang syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR dalam UU 17/2014 adalah sama pengaturannya dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.³²⁷ Apabila disetujui maka akan berlanjut pada pembentukan panitia khusus hak angket dan pemanggilan pihak-pihak terkait oleh panitia khusus hak angket. Ketentuan ini tentu lebih menitikberatkan pada pertimbangan politis. Pertimbangan politis tersebut sesuai dengan kehendak politik yang terbangun dalam rapat paripurna DPR dalam menentukan apakah pengajuan usulan hak angket oleh minimal 25 anggota DPR dan lebih dari satu fraksi DPR tersebut dapat diteruskan menjadi hak angket DPR.

b. Pada saat DPR menentukan keputusan atas hasil laporan panitia angket

Aturan mengenai tindak lanjut hasil hak angket dari panitia khusus hak angket yang dibentuk oleh DPR diatur dalam Pasal 206 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

“Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia angket.”

³²⁶ Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

³²⁷ Pasal 199 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

“Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket.”

Jadi, di dalam aturan hak angket pada pasal tersebut mengatur bahwa setelah panitia khusus hak angket menyelesaikan pekerjaannya maka paling lama 60 hari harus sudah melaporkan laporan pelaksanaan hak angket. Rumusan pasal tersebut berarti bahwa hasil angket yang telah diselidiki oleh panitia khusus bukanlah hasil final hak angket. Penentuan hasil angket apakah pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bukanlah panitia khusus hak angket yang telah dibentuk di awal oleh DPR sendiri dan telah melaksanakan penyelidikan hak angket dalam jangka waktu maksimal 60 hari. Penentuan hasil final adalah lewat rapat paripurna DPR.³²⁸

Kemudian di dalam Pasal 208 ayat (3) UU MD3 menyatakan bahwa:

“Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.”

Pasal tersebut ayat (4) berarti bahwa objektivitas hasil panitia khusus hak angket akan diuji kembali lewat voting DPR. Hal ini dapat menjadi wahana tarik ulur kepentingan politik. Hasil kerja panitia khusus yang bekerja dengan jangka waktu maksimal 60 hari dengan menghadirkan

³²⁸ Pasal 208 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

banyak saksi dan ahli sekali lagi akan diputuskan dengan voting DPR yang rentan dengan tarik ulur kepentingan politik.³²⁹

Ketidakobyektifan tersebut tercermin dari angket yang digulirkan oleh DPR pada zaman Presiden Abdurrahman Wahid. Meskipun pada akhirnya tidak terbukti dugaan angket DPR, tetapi DPR tetap menerima usulan hak angket untuk diteruskan menjadi hak angket DPR. Bahkan, hak angket DPR ini berujung pada momerandum dan pemakzulan atau pencabutan mandat Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR.

Menurut Ni'matul Huda:

“Mekanisme penggunaan hak angket yang diajukan DPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid, panitia angket menyimpulkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid “mengindikasikan keterlibatan” dalam “Kasus Bulog dan Kasus Brunei”. DPR mengeluarkan memorandum ke-I (satu) yang berisi tentang dugaan keterlibatan “Kasus Bulog dan Kasus Brunei”. Kemudian DPR menjatuhkan memorandum yang ke-2 (dua) yang berisi mengingatkan Presiden Abdurrahman Wahid sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu:³³⁰

- i. Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sumpah jabatan.
- ii. Melanggar Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. “

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Apabila sampai dikeluarkannya memorandum III (Tiga) Presiden tidak menanggapi maka berujung pada sidang istimewa MPR dan berakibat pada diturunkannya Presiden Abdurrahman Wahid.³³¹

³²⁹ Pasal 199 ayat (1) dan Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

³³⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm.173-176.

³³¹ Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ...*, *Op. Cit.*, hlm. 81-83.

Kasus Bulog dan Kasus Brunei menurut penegak hukum, tidak terbukti indikasi tindak pidana korupsi di dalamnya. Oleh Kejaksaan Agung, kasus yang menjerat Presiden Abdurrahman Wahid ini akhirnya dihentikan. Fachri Nasution menyatakan:

“Dana yang diterima bentuknya hibah dari perorangan kepada perorangan. Jadi bukan G to G (*Government to Government*). Dana sebesar AS\$2 juta yang disebut sebagai Bruneigate itu diterima oleh Ario Wowor yang diserahkan kepada H. Masnuh. Selanjutnya, dana tersebut dibagi-bagikan kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melalui H. Masnuh.”³³²

Saat ditanya apakah dikucurkannya dana tersebut karena Presiden

Abdurrahman Wahid menjabat sebagai presiden, Fachri menjawab bahwa:

“Hal itu tidak benar. Justru indikasi itulah yang menurut Fachri, tidak ditemukan dalam penyelidikannya. "Karena, Ario Wowor sebelumnya juga pernah mendapatkan dana bantuan ini dari pemerintah Brunei,"³³³

Penjelasan ini diperkuat lagi dengan keterangan resmi yang

didapatkan Kejagung dari Kedutaan Besar Brunei di Indonesia. Menurut

Fachri:

“Duta Besar Brunei menyatakan bahwa dana bantuan tersebut berasal dari pribadi-pribadi di Brunei dan diserahkan untuk pribadi-pribadi di Indonesia. Sama halnya dengan kasus Bruneigate, penyelidikan terhadap kasus Buloggate dihentikan oleh Kejaksaan karena Presiden Abdurrahman Wahid dinyatakan tidak terlibat dalam kasus tersebut. Menurut Muljo dalam konferensi pers sebelumnya, keterangan yang merujuk pada keterlibatan Abdurrahman Wahid adalah keterangan dari Rusdihardjo. Keterangan dari mantan Kapolri tersebut ternyata tidak didukung oleh bukti-bukti lainnya. Sehingga menurut Muljo, tanpa adanya alat bukti lain yang mendukung, keterangan Rusdihardjo ini tidak cukup untuk menyatakan seseorang itu terlibat kejahatan. Penjelasan Muljo ini merujuk pada Pasal 183 KUHAP yang di antaranya menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya harus ada dua alat bukti untuk memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana itu benar terjadi.

³³⁴

³³² Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2776/kejagung-hentikan-penyelidikan-kasus-bruneigate-dan-buloggate-> pada tanggal 14 Februari 2018.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Ibid.*

Walaupun Kejaksaan Agung sudah menghentikan penyelidikannya,

Fachri mengatakan bahwa:

“Kejaksaan Agung (Kejagung) telah mendapatkan dua tersangka baru kasus Buloggate. Dua tersangka hasil penyelidikan Polri ini adalah Muljono Makmur dan Jacobus Ishak. Kejagung akan menunggu berkas para tersangka ini dan nantinya akan menyesuaikan dakwaannya di Kejaksaan Tinggi. Dakwaan terhadap kedua tersangka tersebut akan diganti dari dakwaan penggelapan menjadi dakwaan korupsi karena menyangkut uang negara. Demikian juga untuk terdakwa Sapuan dan Suwondo yang sudah diperiksa di pengadilan sebelumnya, Kejagung tidak akan memproses lagi perkaranya. Mereka sudah dituntut untuk kasus yang sama. Karena substansi perkaranya sama, supaya tidak *ne bis in idem*. Hasil penyelidikan kasus Bruneigate dan Buloggate itu sudah dilaporkan kepada Ketua DPR Akbar Tandjung. Untuk penyelesaian masalah hukum diserahkan kepada pihak Kejagung dan polisi, sedangkan untuk masalah politik diserahkan kepada DPR.”³³⁵

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa hasil hak angket DPR yang menyatakan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid diindikasikan terlibat “tidak terbukti sama sekali” oleh penegak hukum. Kasus Presiden Abdurrahman Wahid ini dihentikan oleh Kejaksaan Agung bahkan, ditemukan tersangka yang sebenarnya. Tuduhan DPR sangatlah tidak berdasar padahal tuduhan tersebut telah menggunakan mekanisme pengawasan hak angket kepada presiden yang sebenarnya melalui hak angket ini, parlemen yaitu DPR dapat menggali keterangan-keterangan yang sebenar-benarnya. Hak angket dalam kasus Presiden Abdurrahman Wahid telah disalahgunakan oleh DPR yang pada akhirnya berujung pada lengsernya Presiden Abdurrahman Wahid.

Selain itu, pada kasus yang lain, pertimbangan politis yang sangat kuat tampak saat pengambilan keputusan DPR dalam kasus Bank Century

³³⁵ *Ibid.*

mengenai laporan panitia hak angket. Dimana semua partai berlomba-lomba untuk menghadirkan anggota masing-masing. Bahkan Ketua DPR dari Fraksi Golkar mengatakan bahwa:

“...para anggota harus hadir secara absensi maupun secara fisik dalam paripurna..”.

Selain itu seorang politisi Demokrat Ramadhan Pohan mengatakan:

“...Saya ikhlas membatalkan pergi ke Amerika Serikat”. Begitu juga partai-partai lain seperti PDIP. Hal ini dilakukan guna mendapatkan hasil voting yang maksimal....”³³⁶

Kemudian di dalam pengambilan suara voting terbagi menjadi dua opsi; *pertama*, opsi A merekomendasikan kepada insitusi penegak hukum untuk mengusut berbagai pelanggaran hukum yang terjadi di Bank Century. *Kedua*, opsi C merekomendasikan seluruh pejabat termasuk Boediono dan Sri Mulyani Indrawati bertanggung jawab dalam pemberian FPJP dan memerintahkan para pejabat yang terlibat harus diproses secara hukum. Lima fraksi menyatakan tegas opsi C yaitu Golkar, PDIP, PKS, Gerindra, dan Hanura. Sedangkan empat fraksi yaitu, Demokrat, PAN, PPP, dan PKB tidak secara tegas menyatakan memilih opsi yang diusulkan oleh panitia khusus hak angket.³³⁷ Dari uraian di atas jelas dan terang bahwa dalam pengambilan keputusan DPR atas laporan panitia khusus hak angket terjadi tarik ulur politik yang kuat.

c. Pada saat DPR menentukan hasil keputusan hak angket untuk diteruskan menjadi dasar hak menyatakan pendapat DPR

³³⁶ Diakses dari <http://nasional.kontan.co.id/news/seluruh-fraksi-dikarantina-untuk-voting-kesimpulan-akhir-kasus-century>, pada tanggal 2 Februari 2018.

³³⁷ Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b8ef9a9e72e7/akhir-drama-pansus-century>, pada tanggal 2 Februari 2018.

Terdapat aturan dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014, apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.

Sedangkan pada Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014 menyatakan apabila rapat paripurna memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali.

Kata “dapat” dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014 berarti bahwa meskipun DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, belum tentu DPR menggunakan hak menyatakan pendapat.

Hal ini tercermin dalam kasus Bank Century, rekomendasi hak angket DPR yang diberikan kepada presiden adalah untuk memeriksa nama-nama yang bersangkutan yaitu Budiono dan Sri Mulyani dan agar penegak hukum menindaklanjutinya. Memang, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah rapat paripurna memerintah Kepolisian dan Kejaksaan

RI untuk menindak lanjuti rekomendasi DPR tersebut. Tetapi Presiden Bambang Yudhoyono malah memberikan dukungan terhadap Budiono dan Sri Mulyani sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kasus tersebut.³³⁸

Rekomendasi yang diberikan DPR atas kasus Bank Century hasil kerja panitia khusus hak angket tidak memberikan perubahan yang signifikan. Bahkan setelah tiga tahun semenjak diberikan rekomendasi oleh DPR kepada penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK RI untuk ditindak lanjuti tetap masih belum memberikan hasil yang memuaskan.³³⁹

Menyikapi realitas tersebut, meskipun pemerintah “tidak serius” menanggapi rekomendasi dari DPR, tetapi DPR tidak kemudian menanggapi dan menggunakan hak menyatakan pendapatnya seperti yang telah diatur dalam Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014, tetapi tergantung pada kepentingan-kepentingan politik dan kebutuhan politik yang terjadi pada saat itu.

Ni'matul Huda menyatakan, bahwa jika DPR benar-benar serius mempertanyakan kebijakan Pemerintah atas kasus Bank Century, seharusnya hasil temuan dan rekomendasi Pansus Hak Angket dapat dilanjutkan DPR ke tahapan selanjutnya, yakni hak menyatakan pendapat. Secara jelas dan tegas, hak menyatakan pendapat dijamin dalam Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945.³⁴⁰

³³⁸ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 81.

³³⁹ Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century*, Faham Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 575.

³⁴⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 191.

2. Lemahnya Tindak Lanjut Hasil Keputusan Hak Angket

Lemahnya tindak lanjut hasil hak angket dapat tercermin dari kasus Bank Century. Hasil voting hak angket kasus Bank Century dalam rapat paripurna di DPR pada 3 Maret 2010 mendapatkan dukungan 57 % dari yang hadir. Hal ini menegaskan bahwa telah diindikasikan terjadi pelanggaran hukum dalam kasus Bank Century. Rekomendasi dari panitia khusus hak angket diteruskan oleh panitia pengawas. Tetapi rekomendasi yang diberikan DPR atas Kasus Bank Century hasil kerja panitia khusus hak angket tidak memberikan perubahan yang signifikan.³⁴¹ Bahkan setelah tiga tahun semenjak diberikan rekomendasi oleh DPR kepada penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK RI untuk ditindak lanjuti tetap masih belum memberikan hasil yang memuaskan.³⁴²

Sebelumnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah rapat paripurna memerintah Kepolisian dan Kejaksaan RI untuk menindak lanjuti rekomendasi DPR tersebut. Tetapi Presiden Bambang Yudhoyono malah memberikan dukungan terhadap Budiono dan Sri Mulyani sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kasus tersebut.³⁴³

Berdasarkan uraian dari kasus Bank Century diatas, terlihat jelas ada kegagalan dalam hal mengeksekusi rekomendasi yang telah diberikan oleh DPR. Walaupun rekomendasi sudah didukung oleh DPR namun tetap tidak ada kepastian yang diberikan oleh penegak hukum yakni Kepolisian RI,

³⁴¹ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 80.

³⁴² Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century...Op. Cit.*, hlm. 575.

³⁴³ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 81.

Kejaksaan RI, dan KPK. Sikap Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK yang tidak serius menindak lanjuti rekomendasi dari DPR menimbulkan pertanyaan akan “wibawa” DPR sebagai parlemen.

Apalagi dalam UU 17/2014 tidak ada pengaturan presiden untuk menanggapi rekomendasi hasil keputusan hak angket yang telah diberikan oleh pimpinan DPR. Sehingga presiden tidak wajib menanggapi rekomendasi hasil keputusan hak angket DPR tersebut. Padahal sitem *checks and balances* tidak mengharapkan demikian.

3. Rumusan Pasal Hak Angket yang Memberi Celah Penyalahgunaan karena Multiinterpretasi dan Ketentuan yang Belum Diatur

Aturan mengenai Hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU

MD3 yang berbunyi: ³⁴⁴

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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.”

Secara tersurat pasal ini mengandung multitafsir karena subjek yang

dapat dikenai hak angket dalam hal ini dapat berarti: ³⁴⁵

- a. semua subjek pelaksanaan undang-undang;
- b. kebijakan pemerintah;
- c. semua subjek pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah.

Tafsiran/pemahaman di atas tentu janggal karena apabila seluruh subjek

pelaksanaan undang-undang seperti lembaga negara yang melaksanakan

³⁴⁴ Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁴⁵ Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

undang-undang dapat diselidiki oleh DPR, maka lembaga peradilan sebagai pelaksana undang-undang juga dapat dipanggil untuk diselidiki oleh DPR segala tindakannya dalam melaksanakan seluruh ketentuan undang-undang. Padahal lembaga kekuasaan kehakiman adalah lembaga yang merdeka dalam menjalankan fungsinya.³⁴⁶ Sehingga ketentuan tersebut masih memberikan celah untuk disalahpahami dan memiliki multinterpretasi.

Kemudian di dalam penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut berbunyi:

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”

Memang apabila dicermati, pasal tersebut secara tersurat di dalam penjelasan pasal di atas sudah menjelaskan subjek yang dapat dikenai hak angket oleh DPR adalah pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang:

- a. dilaksanakan sendiri oleh presiden;
- b. dilaksanan oleh wakil presiden;
- c. dilaksanan oleh menteri negara;
- d. dilaksanan oleh panglima TNI;
- e. dilaksanan oleh kapolri;
- f. dilaksanan oleh jaksa agung;
- g. dilaksanan oleh pimpinan lembaga pemerintah non kementerian.

Tetapi meskipun dalam penjelasan telah dijelaskan siapa subjek dan apa saja objek hak angket, tetapi dalam rumusan pasal masih memiliki celah untuk disalahpahami DPR dalam rangka mengawasi lembaga yang merupakan pelaksanaan undang-undang non pemerintah yang bahkan lembaga tersebut sebenarnya adalah lembaga yang menjalankan tugas dan

³⁴⁶ Sikap Akademik Cacat Pembentukan Panitia Angket... *Op. Cit.* hlm. 3.

wewenangnya secara independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.³⁴⁷ Hal ini terjadi pada kasus hak angket terhadap KPK.³⁴⁸ Menurut Ketua Panitia Khusus Hak Angket Komisi Pemberantasan Korupsi (Pansus Hak Angket KPK) Agun Gunandjar Sudarsa, bahwa DPR mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket terhadap KPK karena KPK termasuk bagian dari pelaksanaan undang-undang yang dapat diawasi oleh DPR dan dijatuhkan angket.³⁴⁹

Bahkan, Pengamat Hukum Tata Negara, Satya Arinanto pun mengatakan, bahwa Pasal tersebut memang memberikan celah bagi DPR menggunakan haknya tersebut tidak hanya terhadap pemerintah sebagai lembaga eksekutif saja, tetapi semua lembaga negara pelaksana undang-undang.³⁵⁰ Padahal dalam rangka memberikan interpretasi harus disesuaikan dengan amanat UUD NRI 1945 sehingga tidak inkonstitusional.

Kekurangan rumusan pasal hak angket ini yang kemudian memberikan celah untuk dijadikan dasar hukum beberapa anggota DPR untuk mengajukan usul dalam rangka menggulirkan hak angket kepada KPK. Bahkan, usulan tersebut diterima DPR. Hal ini menandakan bahwa pasal hak angket yang memberikan celah meskipun sedikit dan sudah dijelaskan di dalam penjelasan pasal dapat mengancam kepastian hukum. Sehingga pasal tentang hak angket

³⁴⁷ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

³⁴⁸ Diakses dari <http://news.detik.com/indeksfokus/2638/dpr-gulirkan-hak-angket-kpk/berita> pada tanggal 2 Februari 2018.

³⁴⁹ Diakses dari <http://rmol.co/dpr/read/2017/07/27/300665/Lembaga-KPK-Termasuk-Obyek-Penyelidikan-DPR-> pada tanggal 2 Februari 2018.

³⁵⁰ Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/08/13554941/hak.angket.terhadap.kpk.bisa.ditafsirkan.legal.tetapi.tidak.tepat> pada tanggal 10 Desember 2017.

ini harus segera direvisi agar tidak merusak sistem tata negara yang sudah dibangun dalam konstitusi dan diturunkan dalam UU MD3 ini.

Meskipun pada akhirnya, putusan MK yaitu frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” pada norma tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma tersebut dan Penjelasan nya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif.³⁵¹

Selain itu, hal yang masih kabur yaitu tidak adanya ketentuan yang mengatur apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal UU 17/2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.³⁵² Hal ini terjadi dalam kasus Pansus Angket KPK, Mahfud MD mengungkapkan bahwa:

“...pansus angket KPK hanya diikuti oleh enam dari sepuluh fraksi, bahkan dikabarkan akhirnya hanya empat fraksi yang tersisa. Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Nasional Demokrat (Nasdem) menarik diri. Padahal menurut Pasal 201 ayat (2) UU MD3, pansus angket harus terdiri dari semua unsur fraksi yang ada di DPR...”³⁵³
Sehingga sebenarnya, masih dibutuhkannya ketentuan tambahan yang

mengatur akibat dari tidak terpenuhinya komposisi panitia angket dari seluruh fraksi yang seharusnya diatur dalam UU 17/2014 atau dalam peraturan pelaksanaannya.

³⁵¹ Penjelasan Putusan dianalisis dalam subab Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁵² Pasal 202 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

³⁵³ Mahfud MD, *Vonis MK itu Sudah Diduga*, Kompas, Sabtu 10 Februari 2018.

C. Desain Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang Sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi

1. Penggalian Pengaturan Hak Angket di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang dilakukan dalam empat perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah menciptakan beberapa perubahan-perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁵⁴ Perubahan yang mendasar yang diimbangi dengan permasalahan konseptual yang muncul dalam praktek ketatanegaraan Indonesia salah satunya adalah pergeseran hubungan kekuasaan pemerintahan dari lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif, yang erat hubungan dengan ruang lingkup pertanggungjawaban dan pengawasan terhadap kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Carl J Friedrich sebagai berikut:

“Suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan.”³⁵⁵

Merujuk kepada pandangan yang dikemukakan oleh Carl J Friedrich tersebut, pola pengaturan fungsi legislatif ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dimana hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan.³⁵⁶ Di dalam literatur hukum tata negara, beberapa varian sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan semi presidensial dan sistem pemerintahan presidensial.

³⁵⁴ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata ...Op. Cit.*, hlm. 2.

³⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang ..Op. Cit.*, hlm. 50-53.

³⁵⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi...op.cit.*, hlm. 2.

Beberapa varian sistem pemerintahan tersebut mempunyai karakter yang berbeda satu sama lain tetapi juga menyangkut pola hubungan antara lembaga negara yang antara lain berupa:

- a. Hubungan pertanggungjawaban,
- b. Hubungan pengawasan kontrol,
- c. Hubungan untuk menjaga keseimbangan kekuasaan,
- d. Hubungan kerja sama dan,
- e. Hubungan kepanesehatan.³⁵⁷

Terkait dengan pola hubungan dan hak pengawasan antara lembaga eksekutif dan lembaga, dengan merujuk dengan naskah UUD NRI 1945 sebelum perubahan tidak memuat fungsi dan hak pengawasan legislatif. Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.³⁵⁸

Apalagi, Fungsi pengawasan parlemen yang diemban DPR di zaman modern ini justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi. Hal ini sesuai dengan pernyataan Jimly Assiddiqie bahwa dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan inilah yang seharusnya diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata “*le*

³⁵⁷ *Ibid*, hlm.2.

³⁵⁸ *Ibid*, hlm.2.

parle” yang berarti *to speak* yaitu “berbicara”. Artinya, wakil rakyat atau parlemen adalah juru bicara rakyat, yaitu menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.³⁵⁹

Fungsi pengawasan inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi pengawasan tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi tersendiri.³⁶⁰

Masih terkait anggapan bahwa di zaman modern ini fungsi pengawasan jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh parlemen. Hal ini juga diamini oleh Goerge B Galloway yang menyatakan, “*Not Legislation but control of administration is becoming primary function of the modern congress.*”³⁶¹

Pendapat tersebut sejalan pula dengan pendapat Harold J Laski yang menyatakan, “*The Function of a parliamentary system is not to legislate, it is natove to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent polity.*”³⁶²

³⁵⁹ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata ...Op. Cit.*, hlm. 304.

³⁶⁰ *Ibid*, hlm. 40.

³⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan ...Op. Cit.*, hlm. 38.

³⁶² *Ibid*, hlm. 39.

Fungsi pengawasan tersebut menurut Bagir Manan biasanya dikaitkan langsung dengan materi muatan mengenai pembentukan undang-undang dan penetapan anggaran pendapatan belanja negara.³⁶³ Hal ini sejalan dengan pengaturan yang tertuang dalam Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) pada pasal 70 ayat (3) menyatakan sebagai berikut:

“Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara.”

Fungsi hanya dapat bergerak mencapai sasaran atau tujuan, apabila ada pemangku jabatan, yaitu pejabat sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan wewenang untuk merealisasikan jabatan tertentu. Agar wewenang dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht en plicht*) tertentu. Tanpa hak dan kewajiban, segala wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkrit tertentu (*recht en feitelijke handelingen*).³⁶⁴

Agar dapat menjalankan fungsi pengawasannya, DPR diberikan hak-hak yang salah satunya diatur dalam Pasal 20A ayat 3 UUD NRI 1945, yang berbunyi:

³⁶³ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR ...Op. Cit.*, hlm. 36.

³⁶⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001, hlm. 41.

“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.” Untuk mengetahui latar belakang hak angket, maka perlu dikaji *original*

intens pada saat pembahasan amandemen UUD NRI 1945 khususnya mengenai hak angket. Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, yang membahas pertama kali sekaligus mengusulkan tentang hak-hak yang akan dimiliki oleh DPR yang salah satunya adalah hak angket menyatakan bahwa:³⁶⁵

“Fraksi kami mengajukan beberapa usulan perubahan. Diawali Pasal 19 ini Ayat (1) berubah menjadi: ”Dewan Perwakilan Rakyat memegang Berikutnya Pasal 21 Ayat (1) itu berubah. Jadi ada sedikit koreksian dari usulan perubahan kami. Kata anggota itu dihilangkan sehingga menjadi. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki: hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan undang-undang; hak budget yaitu hak untuk mengesahkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh pemerintah; hak amendemen yaitu hak untuk mengadakan perubahan terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah; hak ratifikasi yaitu hak untuk memberikan persetujuan terhadap perjanjian yang dibuat oleh pemerintah dengan negara lain; hak interpelasi yaitu hak untuk meminta keterangan dari pemerintah tentang sesuatu kebijakan yang diambil; hak angket yaitu hak untuk mengadakan penyelidikan terhadap suatu permasalahan; hak petisi yaitu hak untuk mengeluarkan suatu pernyataan; hak konfirmasi yaitu hak untuk mengesahkan pengangkatan pejabat negara yang ditunjuk atau diangkat berdasarkan ketentuan undang-undang dan, hak imunitas yaitu hak kekebalan hukum setiap anggota atas pernyataan dalam sidang DPR. Ada pun Pasal 22 tetap.”

Kemudian disusul usulan oleh Zain Badjeber dari F-PPP yang menyatakan bahwa:

“...Kemudian, hasil Badan Pemeriksa Keuangan diberitahukan kepada DPR. Ini yang kami katakan tadi ada kaitannya sebagai bahan pengawasan dan bahan pertimbangan di dalam penyusunan APBN tahun anggaran berikutnya. Ayat (2): ”BPK menyerahkan bahan-bahan pemeriksaannya kepada DPR jika diperlukan.” Jadi, tadi hasil pemeriksaan, ini menyerahkan bahan-bahan pemeriksaannya kepada DPR jika diperlukan oleh DPR. Ini dari pengalaman kejadian seperti

³⁶⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 704.

yang kemarin DPR memerlukan dokumen, tetapi tidak bisa diserahkan dokumen dalam rangka angketnya, hak angketnya DPR....³⁶⁶

Pembicara selanjutnya terkait hak angket adalah Asnawi Latief. Selaku

juru bicara F-PDU ia memberikan berbagai usulan mengenai kelembagaan

DPR sebagai berikut:

c. Kelembagaan DPR (1) Seluruh Anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam 5 tahun. Asnawi Latief dari F-PDU, (2) Sistem pemilihan umum dan susunannya ditetapkan oleh Ketetapan MPR. Jadi bukan oleh susunan oleh Undang-undang. (3) DPR mempunyai hak anggaran, mengajukan usul RUU, mengadakan perubahan RUU yang diajukan kepada pemerintah, hak angket dan seterusnya. Saran fraksi kami agar ketentuan-ketentuan yang ada pada undang-undang itu, Undang-undang Nomor 3 kali ya, Susduk itu bisa diadopsi di dalam Undang-Undang Dasar ini. (4) DPR melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. (5) Kemudian DPR berhak meminta agar diadakan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atau Wakil Presiden atau untuk sebab-sebab lain yang penting dan menyangkut kepentingan bangsa dan negara. (6) DPR memutuskan dengan suara terbanyak. (7) Anggota DPR berhak mengajukan pertanyaan dan pendapat, baik dalam sidang maupun di luar sidang. (8) Anggota DPR dan Pimpinan DPR berhak atas honorarium, kompensasi yang diatur oleh dengan undang-undang. (9) Anggota DPR tidak dapat dituntut karena pernyataan atau pendapat yang disampaikan dalam sidang DPR, semuanya masuk dalam tata tertib. (10) Dan yang terakhir adalah mengenai DPR ini juga begitu. Pimpinan adalah dipilih oleh dan dari anggota terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Kayak konstituante dulu. Jadi tidak berderet Wakil Ketua. Jadi mengurangi pembelian Volvo dan rumah-rumah dinas. Biar rumah-rumah dinas tersebut ditempati oleh anggota saja. Yang sekarang ini banyak yang terlantar ini, yang tidak dipikirkan oleh Pimpinan ini. Kalau saya sih orang Jakarta, tapi kasihan orang daerah ini.³⁶⁷

Berikutnya Gegorius Seto Harianto sebagai juru bicara F-PDKB

mengusulkan pasar baru yang di dalamnya menegaskan tentang hak angket

adalah salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPR, ia menyatakan:³⁶⁸

“(1) dalam melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi pengawasan, DPR memiliki: - Hak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang, hak inisiatif - Hak anggaran - Hak amendemen - Hak ratifikasi - Hak

³⁶⁶ *Ibid*, hlm. 710.

³⁶⁷ *Ibid*, hlm. 903-904.

³⁶⁸ *Ibid*, hlm. 907.

interpelasi - Hak angket - Hak mengajukan, usul sesuatu jabatan (2) Pelaksanaan ketentuan Ayat (1) diatur dengan Undang-undang.”
Berikutnya adalah pandangan dari F-PDIP yang disampaikan oleh

Pataniari Siahaan. Mengenai hak angket berikut kutipannya:

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

Kemudian Fraksi Utusan Golongan meminta agar hak-hak DPR

dimunculkan ke dalam batang tubuh UUD NRI 1945:

“Lalu yang pasal baru kedua yang kami usulkan adalah kami ingin mengangkat hak-hak yang dimiliki oleh DPR dalam melakukan fungsi legislasi dan pengawasan yang ini tadinya ada didalam bagian Penjelasan. Jadi, kami angkat ke atas. Jadi, hak-hak yang dimiliki oleh DPR, yaitu hak inisiatif, hak budget, hak amendemen, hak ratifikasi, hak interplasi, hak angket, dan hak petisi. Itu kami angkat naik ke dalam pasal yang baru dalam batang tubuh UndangUndang Dasar 1945.”³⁶⁹

Slamet Efendy Yusuf mengenai hak angket dan hak interplasi

mempertanyakan serta menjawab pertanyaannya sendiri terkait apakah hak angket dan hak interplasi cocok diterapkan di Indonesia karena kedua hak tersebut berujung pada pernyataan mosi tidak percaya yang ada di sistem parlementer, sedangkan Indonesia menganut sistem presidensil, terkait pertanyaan ini Slamet Efendy Yusuf menyatakan:³⁷⁰

“Yang kedua, Hak Mengajukan Pertanyaan kepada Pemerintah, itu interpelasi, setuju ya? Itu hak anggota dulu... Hak Angket ya. Ya tolong ditulis saja di sini, ya tolong ditulis diusul-usul perbandingan itu. Tidak ada yang misalnya begini, Hak Angket. Hak Angket, itu ada UndangUndang Angket yang tidak cocok. Undang-Undang angket itu ujungnya adalah mosi tidak percaya. Juga kritik yang sekarang disampaikan oleh beberapa ahli. Bahwa karena sistem kita Presidensiil maka sebenarnya interpelasi tidak ada, apa itu betul seperti itu? Mari kita kaji, supaya kita capai kesepakatan sekalian. Tidak ada urusannya soal Kepresidenan atau, Parlementer itu tidak ada urusannya. Bahwa setiap parlemen ya punya hak seperti itu, begitu ya sudah, angket, terus apalagi penyelidikan. Angket ya, inisiatif sudah, amendemen atau... undang-undang, Undang-Undang Dasar, ya nggak Pak lah, terus petisi. Petisi itu pernyataan pendapat.”

³⁶⁹ *Ibid*, hlm 925.

³⁷⁰ *Ibid*, hlm 978.

Apabila dicermati sejak pembahasan pertama hak angket, dari usulan-usulan Lukman Saefuddin dari F-PPP, Zain Badjeber dari F-PPP, Asnawi Latief dari F-PDU, Gegorius Seto Harianto sebagai juru bicara F-PDKB dan Slamet Efendy Yusuf dan disepakati oleh seluruh anggota MPR, maka dapat diambil beberapa catatan:

- i. DPR memiliki fungsi pengawasan kepada Pemerintah;
- ii. Untuk menjamin pelaksanaan fungsi tersebut, dibutuhkan suatu instrumen yaitu DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat;
- iii. Hak angket dapat menjadi dasar untuk diteruskannya menjadi hak menyatakan pendapat.
- iv. Hak angket disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia salah satunya sistem presidensial;
- v. Hak angket dicantumkan dalam batang tubuh UUD NRI 1945;
- vi. Subjek yang dapat dikenai hak angket adalah Pemerintah dalam arti pemegang kekuasaan eksekutif yaitu presiden.

2. Hak Angket di Beberapa Negara

Penelitian ini akan membandingkan sistem pengawasan parlemen terhadap pemerintah khususnya hak angket di beberapa negara yang memiliki karakteristik yang sama dengan Indonesia. Negara-negara yang akan diteliti hak angketnya adalah negara Belanda, Amerika Serikat, Perancis, dan Inggris.

a. Belanda

Belanda merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Sistem pemerintahannya adalah parlementer. Parlemennya menganut sistem bikameral yang terdiri dari senat atau majelis tinggi (*Eerste kamer*) dan majelis rendah (*Tweede kamer*). Sedangkan dua kamar tersebut merupakan suatu kesatuan ketika mereka bertemu dalam suatu *joint session*.³⁷¹

Hak angket terdapat dalam UUD 1983, Pasal 70 UUD tersebut menyatakan bahwa, "*The two Houses shall jointly and separately have the right of inquiry(enquête) to be regulated by Act of Parliament.*" Selanjutnya diatur dalam UU Angket 1850, kemudian diatur dalam Peraturan Tata Tertib Majelis Rendah tahun 1852. Terakhir direvisi tahun 1977. Hak angket diberikan kepada Majelis Tinggi (*Tweede kamer*) dan Majelis Rendah (*Eerste Kamer*).³⁷²

Di Belanda juga sering dipersoalkan "ruang lingkup angket". Terhadap urusan-urusan atau masalah-masalah apa saja hak angket itu boleh dilaksanakan? pandangan mengenai batas-batas ruang lingkup hak angket selalu mengalami perkembangan. Pandangan paling tua menyatakan hak angket hanya diperkenankan tentang pembuatan undang-undang. Tujuannya untuk menyelidiki keperluan akan suatu undang-undang yang baru.³⁷³

³⁷¹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 97-99.

³⁷² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, hlm. 24.

³⁷³ *Ibid*, hlm. 24.

Misalnya pada tahun 1887 tentang kondisi pabrik dan tempat kerja. Hasil dari penyelidikan melahirkan UU Perburuhan dan Tenaga Kerja 1889 yang memberikan keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan pekerja. Kemudian berkembang angket politik yang bertujuan menetapkan pertanggungjawaban politik. Namun, hak angket politik baru boleh dilakukan setelah semua upaya parlemen telah dilakukan tanpa hasil, utamanya hak interpelasi.³⁷⁴

Ada yang menarik dari hak angket Belanda yaitu terkait sanksi bagi yang tidak memenuhi permintaan panitia angket. Bagi yang tidak memenuhi dapat dikenakan pembayaran hukuman/sanksi. Jika mereka menolak memberi kesaksian mereka bisa dipenjara ("maksimal sandera", maksimal 30 hari). Dalam beberapa kasus orang tidak dapat menjawab pertanyaan spesifik.³⁷⁵

b. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal dan sistem pemerintahannya menganut sistem presidensial. Parlemen Amerika Serikat dinamakan *Congress* yang berbentuk bikameral yang terdiri dari *senat* dan *House of Representative*.³⁷⁶

Pada akhir abad ke-18, mencatat hadirnya sistem pemerintahan baru yang dinamakan sistem presidensial. Sistem pemerintahan baru yang mula-

³⁷⁴ *Ibid*, hlm. 24.

³⁷⁵ Dikutip dalam bahasa Inggris “*They can be forced to appear or give witness by order of a tribunal (penalty payment can be imposed). If they refuse to give witness they can be imprisoned (“held hostage”; max. 30 days). In some cases persons can remain silent and are allowed not to answer to specific questions.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States*, 2010, hlm. 27

³⁷⁶ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral ... Op. Cit.*, hlm. 54-55.

mula diperkenalkan oleh Amerika Serikat ini, meskipun sama-sama bertolak dari keinginan mewujudkan gagasan *democratic government*, sama sekali berbeda dengan sistem pemerintahan sebelumnya (sistem parlementer). Dalam sistem baru ini tidak dianut prinsip *responsible government* dalam arti bahwa pemerintah yang dipimpin oleh presiden (yang sekaligus adalah kepala negara) tidak bertanggung jawab kepada parlemen (di Amerika Serikat, kongres yang terdiri atas *Senate* dan *House of Representatives*). Sebab presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga, berbeda halnya dengan sistem parlementer di mana pemerintahan dibentuk oleh parlemen (dan karena itu bertanggung jawab kepada parlemen), dalam sistem presidensial, presiden memiliki kewenangan penuh untuk membentuk pemerintahan berdasarkan legitimasi langsung yang diperolehnya dari rakyat melalui pemilihan umum sehingga langsung kepada rakyatlah presiden bertanggung jawab.³⁷⁷

Kendatipun demikian, demi tetap terjaganya prinsip pemisahan kekuasaan, yang merupakan penanda utama *democratic government*, dan pada saat yang sama bekerja pula prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, yang tujuannya adalah menjamin tidak adanya satu cabang kekuasaan negara yang terlalu dominan terhadap cabang kekuasaan negara lainnya sehingga penyelenggaraan kehidupan bernegara tetap berjalan baik meskipun kekuasaan negara dipisah-pisahkan, maka hak yang dalam sistem parlementer dinamakan *parliamentary investigation* itu tetap diadopsi dalam sistem presidensial, yang di Amerika Serikat dinamakan *congressional*

³⁷⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017...., *Op. Cit*, hlm. 116.

oversight terhadap cabang kekuasaan eksekutif (pemerintah, termasuk badan-badan federal) sebagai bagian dari *investigation power* yang dimiliki oleh Kongres kendatipun hal itu tidak dinyatakan secara eksplisit dalam Konstitusi Amerika Serikat melainkan hanya secara implisit.³⁷⁸

Namun demikian, hak ini (*congressional oversight*) mencakup aspek yang sangat luas, yaitu meninjau, memonitor, dan mensupervisi implementasi kebijakan publik. Tujuannya adalah:

- i. memastikan ketaatan eksekutif terhadap maksud pembentuk undang-undang;
- ii. memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan ekonomi dari kegiatan-kegiatan pemerintah;
- iii. mengevaluasi kinerja program; mencegah pelanggaran oleh eksekutif terhadap batas-batas kekuasaan dan keistimewaan yang dimiliki oleh legislatif;
- iv. menyelidiki dugaan adanya administrasi yang buruk, sewenang-wenang dan perilaku tidak konsisten, penyalahgunaan, kemubaziran, kecurangan, dan ketidakjujuran instansi pemerintah;
- v. menilai kemampuan badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pencapaian tujuan programnya menilai kebutuhan akan legislasi federal baru;
- vi. meninjau dan menentukan prioritas keuangan federal; melindungi hak dan kemerdekaan individu;
- vii. dan menginformasikan kepada publik perihal bagaimana pemerintah menjalankan tugas-tugas publiknya.³⁷⁹

Sejarah mencatat, 5 tahun setelah konvensi Philadelphia 1792 Kongres untuk pertama kalinya telah melakukan penyelidikan terhadap musibah yang menimpa ekspedisi St. Clair. Kemudian penyelidikan sensasional 1920 terhadap skandal Administrasi Harding (*scandals of the Harding Administration*), penyelidikan Wall Street, Industri amunisi senjata dan kemerdekaan sipil, 1930-an, juga penyelidikan terhadap praktik pemasaran mobil, perilaku yang tidak pantas dalam manajemen dan perburuhan, pembatasan warga negara

³⁷⁸ *Ibid*, hlm. 116.

³⁷⁹ *Ibid*, hlm. 117.

Amerika untuk bepergian ke luar negeri, kenaikan harga makanan, persoalan landasan pesawat terbang militer, kenakalan remaja, industri batubara dan sebagainya. Oleh karena banyak, luasnya ruang lingkup dan beragamnya persoalan yang dapat diselidiki Kongres, juga telah menimbulkan berbagai kritik, karena hampir segala persoalan diurus dan diselidiki oleh Kongres seakan tanpa batasan.³⁸⁰

Motif atau tujuan atau pertimbangan yang mendorong kongres melakukan penyidikan juga bervariasi, antara lain; karena adanya kebutuhan untuk memperoleh informasi yang detail, akurat berkaitan dengan program legislasi. Untuk memeriksa, mengontrol atau mengawasi kinerja Pemerintah atas pelanggaran atau tidak dilaksanakannya ketentuan Undang-Undang. Untuk mempengaruhi opini publik dengan cara mempublikasikan sejumlah fakta dan gagasan. Bahkan Harry Truman menjadi populer saat menjadi Ketua Komisi Senat yang menyelidiki industri pertahanan, sehingga menjadi Presiden. Terakhir (1920 –1930) dengan cara yang hampir sama hak angket kadangkala termotivasi oleh keinginan satu partai politik untuk memajukan partainya (Demokrat) dan mempermalukan lawan politiknya (Republik). Demikian sebaliknya (1947 –1953 – 1954) Republik mengekspos kelemahan-kelemahan Demokrat.³⁸¹

Hak angket di Amerika Serikat merupakan salah satu kewenangan terpenting yang dimiliki Kongres (Parlemen Amerika). Sebagaimana

³⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, hlm. 24.

³⁸¹ *Ibid*, hlm. 25.

dikatakan Hugo Black, Senator Amerika Serikat yang kemudian menjadi Hakim Agung Amerika Serikat:

“as among the most useful and fruitful functions of the national legislature”.

Hak angket lah yang telah menguak skandal Presiden Nixon karena skandal *water gate*.³⁸² Hak angket ini berakhir dengan upaya *impeachment* terhadap presiden Richard Nixon, namun Presiden Nixon mengundurkan diri terlebih dahulu ketika usulan *impeachment* baru disetujui oleh DPR.³⁸³ Hal ini menunjukkan bahwa hak angket di Amerika Serikat berjalan efektif.

Di Amerika Serikat, komposisi panitia khusus hak angket bukan hanya anggota Kongres, namun sebagian besar mereka adalah orang-orang independen yang dikenal integritas dan kemampuannya dalam bidang hukum dan mereka yang memiliki latar belakang pendidikan yang terkait dengan objek angket. Hal ini tercermin, misalnya dalam *The Financial Crisis Inquiry Commission* yang memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi terhadap masalah Krisis Keuangan yang melanda Amerika Serikat saat itu.³⁸⁴

Hasil angket di AS memiliki daya ikat yang kuat karena penegak hukum memiliki kewajiban menindaklanjuti temuan angket apabila diindikasikan adanya penyimpangan hukum yang terjadi.³⁸⁵

³⁸² Alphens Thomas Mason, *American Constitutional Law*, Prentice Hall, 1995 dalam Fitria, Penguatan Fungsi Pengawasan ...*Op. Cit.*, hlm 87.

³⁸³ Muchamad Ali Safa'at, *Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden*, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional “Skandal Bank Century dan Mekanisme Impeachment”. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 25 Maret 2010. Diakses dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Bab-IX-Impeachment.pdf> pada tanggal 8 September 2017.

³⁸⁴ Fitria, Penguatan Fungsi...*op.cit.*, hlm 87.

³⁸⁵ *Ibid*, hlm. 87.

c. Prancis

Prancis merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan. Sistem pemerintahannya adalah parlementer. Kepala negara adalah presiden yang dipilih setiap lima tahun sekali dan kepala pemerintahannya adalah Perdana menteri yang dipilih oleh parlemen dan diangkat oleh presiden. Sedangkan dewan menteri diangkat oleh presiden atas saran dari perdana menteri. Parlemen Prancis bersistem bikameral, kamar pertama adalah *National Assembly*, sedangkan kamar keduanya adalah senat.³⁸⁶ Hak angket dimiliki oleh kedua kamar tersebut.³⁸⁷

Panitia angket memiliki kewenangan yang memungkinkan mereka melakukan investigasi. Panitia angket memiliki kewenangan penting untuk menghadirkan setiap orang yang dianggap penting untuk dimintai keterangannya. Setiap orang yang dihadirkan berkewajiban untuk hadir dan memenuhi permintaan bahkan jika perlu oleh juru sita atau petugas penegak hukum, atas permintaan ketua panitia angket tersebut. Semua orang yang dimintai keterangannya dia didengar di bawah sumpah kecuali anak-anak di bawah umur enam belas tahun.³⁸⁸

³⁸⁶ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral ... Op. Cit.*, hlm.71-73.

³⁸⁷ Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States*, 2010, hlm. 10.

³⁸⁸ Dikutip dari bahasa Prancis, “*Les commissions d’enquête disposent de moyens juridiques leur permettant de procéder à de véritables enquêtes. Leurs rapporteurs peuvent exercer leurs missions sur pièces et sur place. Par ailleurs, les commissions d’enquête disposent de pouvoirs de contrainte importants: toute personne, dont une commission d’enquête a jugé l’audition utile, est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l’exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States*, 2010, hlm. 10.

Orang/badan yang dapat dihadirkan untuk dimintai keterangannya adalah pemerintah, badan pengawas, otoritas administratif dan orang pribadi.³⁸⁹ Semua informasi yang cenderung memfasilitasi misi ini harus diberikan kepada mereka. Mereka berhak menerima semua dokumen pelayanan, kecuali yang bersifat rahasia yang berkaitan dengan pertahanan nasional, urusan luar negeri, keamanan internal atau eksternal negara dan tetap tunduk pada prinsip pemisahan kekuasaan yudikatif dan kekuatan lainnya.³⁹⁰ Seseorang yang tidak hadir atau menolak permintaan panitia angket untuk bersaksi atau bersumpah dapat dikenai hukuman penjara selama dua tahun dan denda 7.500 €. ³⁹¹(dalam mata uang rupiah sekitar Rp. 20.000.000 dua puluh juta rupiah, lebih tepatnya Rp19.144.564, 52).³⁹²

d. Inggris

Negara Inggris atau *United Kingdom* merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Struktur organisasi parlemen Inggris adalah bikameral yang terdiri dari majelis rendah (*House of Commons*) dan majelis tinggi (*House of Lords*). Majelis rendah diangkat berdasarkan

³⁸⁹ Dikutip dari bahasa Prancis, “*Le Gouvernement, les corps de contrôle, les autorités administratives et les personnes privées.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States, 2010*, hlm. 10.

³⁹⁰ Dikutip dari bahasa Prancis, “*Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l’exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l’État et sous réserve du respect du principe de séparation de l’autorité judiciaire et des autres pouvoirs.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States, 2010*, hlm. 24.

³⁹¹ Dikutip dari bahasa Prancis, “*La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d’enquête est possible d’un emprisonnement de deux ans et d’une amende de 7,500€.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States, 2010*, hlm. 24.

³⁹² Diakses dari https://in.coinmill.com/FRF_IDR.html#FRF=7500 pada 11 Februari 2018.

pemilihan yang demokratis sedangkan majelis tinggi diangkat berdasarkan keturunan.³⁹³

Parlemen Inggris pada tahun 1376 merupakan institusi pertama yang memulai penggunaan hak angket. Penggunaan hak angket bermula dari *right of investigate and chastise the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan-penyelewengan dalam administrasi pemerintah) yang pada perkembangannya disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut seorang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan). Sistem pemerintahan parlementer yang dianut di Inggris menempatkan sumbu kekuasaan negara pada parlemen, oleh karenanya hak angket digunakan untuk melakukan penyelidikan pelanggaran yang dilakukan pemerintah. Tujuan akhir hak angket pada masa itu ialah menjatuhkan sanksi dalam bentuk pemecatan terhadap pejabat pemerintah, karena sebagaimana lazim diketahui bahwa pemerintah dalam sistem parlementer tunduk pada kekuasaan parlemen. Ketika pertama kali hak angket digunakan oleh Parlemen Inggris, hasilnya ialah beberapa pejabat istana dipecat karena melakukan penyelewengan keuangan.³⁹⁴

Catatan lain juga menyebutkan bahwa sejarah hak angket merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan pengawasan parlemen terhadap pemerintah atau eksekutif, tidak dapat dilepaskan dari ajaran pemisahan kekuasaan dan sistem pemerintahan parlementer khususnya pasca *glorious revolution* yang ditandai oleh runtuhnya kekuasaan monarki absolut di Inggris di bawah raja James II. Pada perkembangan selanjutnya secara

³⁹³ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral ... Op. Cit.*, hlm. 81-83.

³⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017..., *Op. Cit.*, hlm. 102.

evolutive lahir praktik atau mekanisme yang dinamakan “pemerintahan yang bertanggung jawab” yang merupakan fondasi sistem pemerintahan parlementer Inggris, yang kini dikenal sebagai *westminste model* atau *Westminster system of parliamentary democracy*, di mana pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen. Menurut sistem ini, para menteri yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen untuk setiap kebijakan atau keputusan yang dibuatnya maupun kinerja departemen yang dipimpinnya dan apabila parlemen dalam hal ini majelis rendah (*lower house*) menyatakan “mosi tidak percaya” kepada pemerintah, maka pemerintahan segera bubar dan harus diselenggarakan pemilihan umum baru. Salah satu sarana atau alat yang dimiliki parlemen untuk menyatakan mosi tidak percaya tersebut adalah diberikannya hak kepada parlemen untuk melakukan penyelidikan atau *parliamentary investigation*).³⁹⁵

Berbeda dengan Amerika Serikat dan Belanda, majelis rendah (*House of Commons*) di Inggris tidak memiliki hak angket. Majelis rendah (*House of Commons*) di Inggris hanya memiliki kewenangan legislasi, pengawasan yang bukan bersifat quasi-yudisial. Jadi, hanya majelis tinggi (*House of Lords*) lah yang memiliki kewenangan melakukan angket kepada pemerintah.³⁹⁶

³⁹⁵ *Ibid*, hlm. 114-116.

³⁹⁶ Dikutip dalam bahasa Inggris “*House of Commons: No. In the British Parliament, there are no Committees of Inquiry (although Parliament's broad powers would probably allow it to set them up if it so wished). There are committees on legislation (Standing Committees) and committees to monitor Government departments (Select Committees). The Select Committees conduct 'inquiries', but these are not of a quasi-judicial nature, nor are they specially convened by the House as a whole. Instead, the Members on the Committee decide on the subjects they wish to investigate, and these are often quite general areas of policy.*” Lihat dalam Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of ...*, *Op. Cit.*, hlm. 19-20.

3. Desain Hak Angket yang Sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Menurut Jimly Asshiddiqie, telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi yang dituangkan dalam perubahan UUD NRI 1945. Setidaknya ada empat pilar reformasi yang menjadi acuan dan diadopsi dalam amandemen UUD NRI 1945.

- i. Penegasan dianutnya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- ii. pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”;
- iii. pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
- iv. penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁹⁷

Empat pilar reformasi ini, tiga diantaranya akan digunakan untuk menjadi dasar dalam menata ulang/mengevaluasi pengaturan hak angket. Tiga pilar reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tersebut adalah: Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”; dan pemurnian sistem presidensial.

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (democracy). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional UUD NRI 1945, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie* dan

³⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia ... Loc., Cit.*

kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, undang-undang dasar negara kita menganut pengertian bahwa negara Republik Indonesia itu adalah negara hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.³⁹⁸

Menurut S.L. Witman dan J.J Wuest yang dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:³⁹⁹

- i. Berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan;
 - ii. eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas parlemen;
 - iii. tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada presiden;
 - iv. presiden dipilih secara langsung oleh para pemilih;
- Selain itu, ada tambahan lain mengenai syarat sistem presidensial,

Mahfud MD menyatakan, bahwa presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen/badan perwakilan rakyat, karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya tetapi presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui proses *impeachment*, karena melakukan pelanggaran hukum yang telah ditentukan konstitusi.⁴⁰⁰

a. Kewenangan Hak Angket oleh Parlemen

Fungsi pengawasan yang dimiliki parlemen jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi di zaman modern ini. Hal ini diungkapkan oleh

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2017, hlm. 26-27.

⁴⁰⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 23.

Goerge B Galloway yang menyatakan, “*Not Legislation but control of administration is becoming primary function of the modern congress.*”⁴⁰¹

Pendapat tersebut sejalan pula dengan pendapat Harold J Laski yang menyatakan, “*The Function of a parliamentary system is not to legislate, it is natove to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent polity.*”⁴⁰²

Senada dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan inilah yang seharusnya diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata “*le parole*” yang berarti *to speak* yaitu “berbicara”. Artinya, wakil rakyat atau parlemen adalah juru bicara rakyat, yaitu menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.⁴⁰³

Fungsi pengawasan inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi pengawasan tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, fungsi pengawasan

⁴⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara ...*, Op. Cit., hlm. 38.

⁴⁰² *Ibid*, hlm. 39.

⁴⁰³ Jimly Assihdiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, Op. Cit., hlm. 304.

sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi tersendiri.⁴⁰⁴

Apabila dikaitkan dengan fungsi pengawasan yang telah dimiliki oleh DPR sebagai salah satu parlemen di Indonesia dengan berbagai instrumennya yaitu hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, maka konsep DPR dalam UUD NRI 1945 tersebut sudah tepat. Tetapi, apabila melihat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai salah satu lembaga perwakilan atau parlemen yang ada di Indonesia maka kewenangan hak angket sebagai instrumen pengawasan seharusnya dilekatkan juga kepada DPD. Bintan R, Saragih berpendapat,⁴⁰⁵ bahwa kebanyakan parlemen di dunia terdiri dari dua kamar (*bicameral*) sesuai dengan bentuknya. Artinya bahwa Indonesia sebagai negara yang memiliki dua lembaga perwakilan yaitu lembaga perwakilan politik dan lembaga perwakilan daerah bahwa kedua-duanya adalah dua kamar dalam parlemen Indonesia yang seharusnya memiliki fungsi yang sejatinya sebagai parlemen.

Pasal 22D ayat (3) menyatakan bahwa:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.”
Dan dalam Pasal 256 huruf d UU No. 17/2014 menyatakan bahwa DPD

berhak:

“melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber

⁴⁰⁴ *Ibid*, hlm, 304.

⁴⁰⁵ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan ...*, *Loc. Cit.*, hlm. 87.

daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. “

Fungsi pengawasan DPD terhadap hal-hal yang menyangkut otonomi daerah tersebut diletakkan dalam sub pengawasan DPR karena harus disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Padahal, DPD adalah anak kandung dari reformasi. Amandemen UUD 1945 telah melahirkan lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah di level nasional. Dalam kaitannya dengan *checks and balances* gagasan perubahan tentang sistem parlemen dari supremasi MPR menjadi parlemen sistem bikameral yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan teritorial atau daerah yakni DPD. Semula kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang memiliki DPR dan senat yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan *budgeting*.⁴⁰⁶

Meskipun justru menimbulkan masalah baru karena kewenangannya begitu terbatas dan sangat tergantung kepada DPR, secara konseptual keberadaan DPD dimaksudkan untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) di internal lembaga legislatif itu sendiri.⁴⁰⁷ Dalam perjalanannya, gagasan tentang parlemen bikameral yang baik ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya

⁴⁰⁶ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata ... Loc. Cit.*, hlm. 68.

⁴⁰⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, ... Loc. Cit.*, hlm. 7.

merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilihan umum ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir atau nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis.⁴⁰⁸

DPD memiliki legitimasinya yang relatif kuat dalam UUD NRI 1945 yaitu merupakan perwakilan daerah yang dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.⁴⁰⁹ Kuatnya legitimasi ini bertentangan dengan kewenangannya yang cenderung minimalis terlebih bila dikomparasikan dengan kewenangan DPR yang telah disebutkan tadi.⁴¹⁰ DPD tidak mempunyai kewenangan pengawasan sekuat *senat* di Amerika Serikat yang memiliki fungsi pengawasan dan instrumennya yaitu salah satunya adalah hak angket yang dilekatkan dalam suatu wadah yaitu kongres.⁴¹¹ Begitupula *Eerste kamer* di Belanda dan Senat di Perancis yang memiliki instrumen pengawasan yaitu dapat menggunakan hak angket dan menjatuhkannya kepada pemerintah.⁴¹²

Berdasarkan pertimbangan tersebut yaitu untuk meneguhkan kembali gagasan awal yang menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan teritorial atau daerah yakni DPD dengan fungsi seperti parlemen yang memiliki DPR dan *senat*

⁴⁰⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata ... Loc. Cit.*, hlm. 69

⁴⁰⁹ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada*, Grafika Mardi Yuana, Bogor, 2008, hlm.298.

⁴¹⁰ *Ibid*, hlm, 299.

⁴¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/..., *Loc. Cit.*, hlm. 24.

⁴¹² *Ibid.*, hlm. 24.

yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan *budgeting*. Maka sudah sewajarnya DPD sebagai salah satu parlemen diberikan instrumen hak angket dalam melaksanakan fungsi pengawasannya. Hal ini sesuai dengan pendapat Sartori “*two eyes are better than one eye*”, yang artinya adalah dua kamar seharusnya memiliki fungsi kontrol dan saling imbang (*check and balances*) yang optimal. Oleh karena itu, sistem parlemen Indonesia ke depan sebaiknya mengarah pada sistem parlemen bikameral yang tidak memandang sebelah mata pada utusan yang mewakili daerah tersebut serta menerut meneguhkan kembali kedudukannya yang merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilihan umum yang demokratis.⁴¹³

Meski harus diingat pula sistem parlemen Indonesia jangan sampai mengarah pada parlemen bikameral yang sama kuat (*perfect bicameralism*). Indonesia tidak bisa menerapkan sistem *perfect bicameralism*, karena sistem ini identik dengan bentuk negara federal dan masih adanya kelompok politik yang menentang sistem ini. Ditambah lagi, *perfect bicameralism* mengarah pada kebuntuan proses politik.⁴¹⁴

b. Subjek yang Dapat Dikenai Hak Angket oleh DPR

Hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang berbunyi:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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

⁴¹³ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata ... Loc. Cit.*, hlm. 69

⁴¹⁴ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada ... Op. Cit.*, hlm. 307.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”

Pasal tersebut multiinterpretasi seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Menurut Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (APHTN) menyatakan bahwa bentuk kata “dan/atau” dalam pasal tersebut merupakan ketentuan yang lumrah dalam Bahasa perundang-undangan. Kata “dan/atau” itu menjelaskan konsep alternative-kumulatif terhadap dua norma atau lebih. Maksudnya norma-norma tersebut dapat dilaksanakan tunggal atau bersamaan sekaligus. Dalam konteks pasal tersebut di atas bentuk kata “dan/atau” mengarah kepada tindakan subjek yang sama yaitu pemerintah.⁴¹⁵ Meskipun oleh DPR sendiri sebagai pembuat undang-undang justru berpendapat berbeda dalam kasus hak angket KPK. Ketua Panitia Khusus Hak Angket Komisi Pemberantasan Korupsi (Pansus Hak Angket KPK) Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan bahwa DPR mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket terhadap KPK karena KPK termasuk bagian dari pelaksanaan undang-undang yang dapat diawasi oleh DPR dan dijatuhkan angket.⁴¹⁶ Hal ini tentu menyalahi mekanisme hak angket dalam sistem presidensial.

Mencermati dalam beberapa kasus hak angket sebelumnya, masih ditemukan kebijakan hak angket yang juga bertentangan dengan sistem presidensial. Seperti kasus hak angket pada masa Presiden Megawati masih tercium mekanisme hak angket dalam sistem parlementer bahwa parlemen dapat memberhentikan menteri-menteri, sehingga seakan-akan menteri-

⁴¹⁵ Sikap Akademik Cacat Pembentukan Panitia Angket..., *Op. Cit.* hlm. 2.

⁴¹⁶ Diakses dari <http://rmol.co/dpr/read/2017/07/27/300665/Lembaga-KPK-Termasuk-Obyek-Penyelidikan-DPR-> pada tanggal 10 Desember 2017.

menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini tercermin dalam ungkapan Tjahyo Kumolo yang menyatakan:

“Terhadap pembentukan Pansus Angket Pertamina ini, Ketua Fraksi Parati Demokrasi Indonesia Perjuangan Tjahyo Kumolo mengatakan, kendati penjualan tanker dilakukan di saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri, tidak akan menyeret Megawati dalam masalah ini. "Eggak mengarah ke Ibu Mega. Ke Pertamina saja," katanya. Menurutnya, penggunaan hak angket justru ingin mendudukkan posisi Megawati sesungguhnya. Jangan sampai, katanya, ada kebijakan pemerintahan Megawati yang ternyata baik, tetapi diselewengkan dan disalahgunakan oleh oknum di bawahnya. Karena itu, penyimpangan dari oknum tersebut harus dibuka. Tidak hanya kasus Pertamina, namun juga untuk kasus korupsi di Badan Usaha Milik Negara lain, termasuk masalah penjualan saham Indosat.”⁴¹⁷

Hal ini juga terjadi dalam penanganan terhadap kasus Bank Century,

KSSK lah yang menetapkan Bank Century sebagai bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik harus dipandang sebagai suatu kebijakan yang pada saat itu dibuat dengan segala pertimbangannya. Keputusan KSSK merupakan suatu kebijakan pemerintahan negara.⁴¹⁸ Menurut Adnan Buyung Nasution, berdasarkan sistem presidensial, seharusnya pansus angket Bank Century tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan para pembantu presiden semata, atau dalam hal ini kebijakan Menteri Keuangan Sri Mulyani sebagai Ketua KSSK dan Gubernur Bank Indonesia Boediono sebagai Wakil Ketua KSSK. Tetapi, juga melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan pemerintahan.⁴¹⁹ Hal ini pun tidak diatur dalam UU 27/2009 ini. Bahwa sebenarnya hasil rekomendasi hak angket DPR hanya dapat diserahkan kepada presiden sebagai pemegang pucuk kepala pemerintahan.

⁴¹⁷ Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ... Op. Cit.*, hlm. 86.

⁴¹⁸ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional...Loc Cit.*, hlm. 173-174.

⁴¹⁹ *Ibid*, hlm. 175.

Maka subjek yang dapat dikenai hak angket oleh DPR haruslah diperjelas dan dipertegas sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan oleh DPR dengan mendalihkan dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan yang menggunakan hak angket.

Subjek yang dapat dikenai hak angket sesuai dengan amanat UUD NRI adalah pemerintah dalam arti pemegang kekuasaan eksekutif yang diwakili oleh presiden. Maka sesuai pasal tersebut hal-hal yang dapat dikenai hak angket oleh DPR hanya yang sesuai dengan amanat UUD NRI adalah:

1. pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah;
2. pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah;
3. pelaksanaan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah.⁴²⁰

Penegasan subjek yang dapat dikenai hak angket bertujuan untuk memurnikan kembali penguatan kekuasaan DPR dalam fungsi pengawasan dengan memberikan hak angket, yang sejak pembahasan pertama hak angket dari usulan-usulan Lukman Saefuddin dari F-PPP, Zain Badjeber dari F-PPP, Asnawi Latief dari F-PDU, Gegorius Seto Harianto sebagai juru bicara F-PDKB dan Slamet Efendy Yusuf mengarah bahwa hak angket merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah dalam arti presiden atau pemegang kekuasaan eksekutif.

Sejalan dengan hal tersebut Bagir Manan, mengenai subjek yang dapat dikenai hak angket menyatakan bahwa:

“Hak angket lazim disandingkan dengan hak penyelidikan, pemakaian istilah hak penyelidikan dapat menimbulkan salah pengertian dikarenakan istilah penyelidikan merupakan proses awal dalam mengungkapkan dugaan telah terjadi perbuatan pidana, sebagaimana terjemahan opsporing (Belanda). Meskipun hak angket berasal dari

⁴²⁰ *Ibid*, hlm. 3.

bahasa asing (Prancis: *angquete*) tetapi telah diterima sebagai istilah ketatanegaraan dalam bahasa Indonesia.⁴²¹

“Lagi-lagi hak angket ini berkaitan dengan dengan sistem pemerintahan parlementer sebagai suatu bentuk pengawasan terhadap pemerintah.”⁴²²
Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut berbunyi:

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”

Memang pada penjelasan pasal tersebut sudah diterangkan subjek mana

saja yang dapat dikenai hak angket oleh DPR, tetapi dirasa perlu kembali ditekankan dan diberi penjelasan bahwa pelaksanaan undang-undang yang dimaksud adalah yang dilaksanakan oleh eksekutif bukan semua lembaga negara yang melaksanakan undang-undang. Hal tersebut merupakan upaya pemurnian mekanisme hak angket dalam sistem presidensial.

Gagasan memperjelas subjek yang dapat dikenai hak angket sesuai dengan amanat dalam putusan MK yaitu frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” pada norma tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma tersebut dan Penjelasan nya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif.⁴²³

c. Ruang Lingkup/Objek Hak Angket

Pandangan mengenai batas-batas ruang lingkup hak angket selalu mengalami perkembangan. Pandangan paling tua di Belanda, menyatakan

⁴²¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru... Op.Cit*, hlm. 42.

⁴²² Bagir Manan, *Membedah UUD 1945... Op.Cit*, hlm. 86.

⁴²³ Penjelasan Putusan dianalisis dalam subab Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

hak angket hanya diperkenankan untuk pembuatan undang-undang. Tujuannya untuk menyelidiki keperluan akan suatu undang-undang yang baru.⁴²⁴

Misalnya 1887 tentang kondisi pabrik dan tempat kerja. Hasil dari penyelidikan melahirkan UU Perburuhan dan Tenaga Kerja 1889 yang memberikan keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan pekerja. Kemudian berkembang angket politik yang bertujuan menetapkan pertanggungjawaban politik. Namun hak angket politik baru boleh dilakukan setelah semua upaya parlemen telah dilakukan tanpa hasil, utamanya hak interpelasi.⁴²⁵

Sedangkan di Amerika Serikat, motif, tujuan atau pertimbangan yang mendorong kongres melakukan penyidikan juga bervariasi, antara lain; karena adanya kebutuhan untuk memperoleh informasi yang detail, akurat berkaitan dengan program legislasi. Untuk memeriksa, mengontrol atau mengawasi kinerja Pemerintah atas pelanggaran atau tidak dilaksanakannya ketentuan Undang-Undang. Untuk mempengaruhi opini publik dengan cara mempublikasikan sejumlah fakta dan gagasan.⁴²⁶

Menurut Sri Soemantri, angket dilakukan untuk menyelidiki “suatu hal”. “Suatu hal” dapat dimaknai secara luas akan tetapi harus merujuk pada suatu hal yang urgen dan strategis untuk dilakukan penyelidikan DPR. Sedangkan Logmann menerangkan bahwa penyelidikan DPR adalah untuk memperoleh pandangan mengenai suatu hal dalam rangka pelaksanaan tugas menetapkan kebijakan atau untuk mempersiapkan rancangan undang-undang

⁴²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2007..., *Loc. Cit.*, hlm. 24.

⁴²⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

⁴²⁶ *Ibid.*, hlm. 24.

atau untuk memperoleh keterangan tentang suatu penyelewengan dalam rangka melaksanakan tugas pengawasannya. Hak angket juga dapat digunakan untuk sesuatu *fact finding* atau merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. Ketika hak angket digunakan, lalu ditemukan fakta dan kesimpulan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, rakyat dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka hasil angket tersebut menjadi rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan, apakah melalui legislasi, perbaikan *standard operating procedure (sop)*, maupun kebijakan lainnya.⁴²⁷

Menurut pandangan MK dalam putusan pengujian UU 17/2014, menyatakan bahwa tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dapat dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas “*suatu hal*” yang menjadi objek penyelidikan.⁴²⁸

Objek hak angket diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU NO. 17/2014 disebutkan bahwa:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah 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

⁴²⁷ *Ibid*, hlm. 105.

⁴²⁸ *Ibid*, hlm. 105.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.” Berdasarkan pasal tersebut maka, objek hak angket DPR adalah terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang harus memenuhi tiga kondisi, yaitu:

- i. hal penting;
- ii. strategis; dan
- iii. berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian ini, ketiga kondisi tersebut menurut Asosiasi Pengajar HTN dan Pusat Studi Konstitsui Fakultas Hukum Universitas Andalas bahwa ketiga kondisi tersebut bersifat kumulatif. Artinya jika digunakan teori perundang-undangan, kata “dan” dalam kalimat perundang-undangan itu memperjelas bahwa kondisi yang harus dipenuhi untuk menggulirkan hak angket adalah kondisi yang kumulatif atau seluruh kondisi tersebut harus dipenuhi.⁴²⁹

d. Komposisi Panitia Hak Angket

Berdarkan ketentuan Pasal 201 ayat (2) UU MD3, apabila usul hak angket diterima DPR, maka DPR membentuk panitia khusus hak angket. Komposisi panitia hak angket diambil dari anggota dari semua unsur fraksi dalam DPR itu sendiri,

“Dalam hal DPR menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk panitia khusus yang dinamakan panitia angket yang keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.”

Pengaturan dalam pasal tersebut dirasa belum memenuhi unsur integritas dan profesionalitas bagi panitia khusus hak angket karena diambil dari anggota DPR itu sendiri. Dalam rangka melaksanakan penyelidikan di

⁴²⁹ Sikap Akademik Cacat Pembentukan Panitia Angket..., *Op. Cit.* hlm. 4.

dalam proses hak angket, maka seharusnya diambil dari orang-orang yang memiliki integritas dan profesionalitas karena tidak semua anggota DPR dapat melakukan proses penyelidikan yang menjadi program utama dalam hak angket. Apalagi unsur politisasi masih sangat tinggi di dalam tubuh DPR.

Hak angket di Amerika Serikat merupakan salah satu kewenangan terpenting yang dimiliki Kongress (Parlemen Amerika). Sebagaimana dikatakan Hugo Black, Senator Amerika Serikat yang kemudian menjadi Hakim Agung Amerika Serikat, “*as among the most useful and fruitful functions of the national legislature*”.⁴³⁰

Hak angket lah yang telah menguak skandal Presiden Nixon karena skandal *water gate*.⁴³¹ Hak angket ini berakhir dengan upaya *impeachment* terhadap presiden Richard Nixon, namun Presiden Nixon mengundurkan diri terlebih dahulu ketika usulan *impeachment* baru disetujui oleh DPR.⁴³² Hal ini menunjukkan bahwa hak angket di Amerika Serikat berjalan efektif.

Di Amerika Serikat, komposisi panitia khusus hak angket bukan hanya anggota kongres, namun sebagian besar mereka adalah orang-orang independen yang dikenal integritas dan kemampuannya dalam bidang hukum dan mereka yang memiliki latar belakang pendidikan yang terkait dengan objek angket. Hal ini tercermin, misalnya dalam *The Financial Crisis Inquiry*

⁴³⁰ Alphens Thomas Mason, *American Constitutional Law*, Prentice Hall, 1995 dalam Fitria, Penguatan Fungsi Pengawasan DPR ... *Op. Cit.*, hlm 87.

⁴³¹ *Ibid*, hlm. 87.

⁴³² Muchamad Ali Safa'at, *Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden*, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional “Skandal Bank Century dan Mekanisme Impeachment”. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 25 Maret 2010. Diakses dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Bab-IX-Impeachment.pdf> pada tanggal 2 Februari 2017.

Commission yang memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi terhadap masalah Krisis Keuangan yang melanda Amerika Serikat saat itu.⁴³³

Gagasan dalam rangka terwujudnya panitia khusus yang berintegritas serta profesional untuk menunjang hasil hak angket yang objektif dan terlepas dari politisasi maka komposisi hak angket harus menyertakan orang-orang yang berintegritas di bidang hak angket dan penyelidikan disesuaikan dengan kasus yang dikenai hak angket. Hal tersebut merupakan upaya pemurnian mekanisme hak angket dalam sistem presidensial yang telah dianut lama oleh Amerika Serikat.

Selain itu, hal yang masih kabur yaitu tidak adanya ketentuan yang mengatur apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal UU 17/2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.⁴³⁴ Hal ini terjadi dalam kasus Pansus Angket KPK, Mahfud MD mengungkapkan bahwa:

“...pansus angket KPK hanya diikuti oleh enam dari sepuluh fraksi, bahkan dikabarkan akhirnya hanya empat fraksi yang tersisa. Fraksi Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Nasional Demokrat (Nasdem) menarik diri. Padahal menurut Pasal 201 ayat (2) UU MD3, pansus angket harus terdiri dari semua unsur fraksi yang ada di DPR...”⁴³⁵
Pasal 201 ayat (2) menyatakan:

“Dalam hal DPR menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk panitia khusus yang dinamakan panitia angket yang keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.”

⁴³³ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm 87.

⁴³⁴ Pasal 202 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴³⁵ Mahfud MD, *Vonis MK itu Sudah Diduga..., Loc. Cit.*

Sehingga, apabila gagasan komposisi hak angket harus menyertakan orang-orang yang berintegritas dan ahli dalam bidang objek hak angket, maka ketentuan pasal ini pun akan tidak berlaku kembali.

e. Hak Subpoena DPR dan Sanksi Penyanderaan

Hak subpoena adalah kewenangan paksa yang dimiliki DPR untuk menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan.⁴³⁶ Ketentuan hak subpoena telah diatur sejak undang-undang angket yang pertama yaitu dalam UU 6/1954. Hak ini diatur pada Pasal 3 sampai dengan Pasal 24 UU 6/1954 yang intinya mengatur bahwa:

- i. Semua warga negara Republik Indonesia dan semua penduduk serta orang-orang lain yang berada dalam wilayah Republik Indonesia diwajibkan memenuhi panggilan-panggilan Panitia Angket, dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-pertanyaan dan memberikan keterangan-keterangan selengkapnya.⁴³⁷
- ii. Saksi-saksi dan ahli-ahli datang kepada Panitia Angket, baik dengan sekarela atas panggilan tertulis maupun karena dipanggil dengan perantaraan juru sita.⁴³⁸

Panitia Angket dapat menyuruh saksi atau ahli yang sudah berumur 16 tahun bersumpah (berjanji) sebelum diperiksa.⁴³⁹ Selanjutnya ketentuan dalam UU 27/2009 dengan UU 17/2014 adalah sama. Pasal 203 UU 17/2014 menyebutkan bahwa Panitia angket dalam melakukan penyelidikan, selain meminta keterangan dari Pemerintah, dapat meminta keterangan dari saksi, pakar, organisasi profesi, dan/atau pihak terkait lainnya. Dan dalam Pasal 204 ayat (1) UU 17/2014 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya,

⁴³⁶ Zamrony, Hak Subpoena sebagai Instrumen ... *Loc. Cit.*, hlm. 16-18.

⁴³⁷ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴³⁸ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴³⁹ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan.⁴⁴⁰

Warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang dipanggil untuk dimintai keterangan wajib memenuhi panggilan panitia angket. Pasal 204 ayat (2) UU 17/2014 menyebutkan bahwa:⁴⁴¹

“Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket.”

Kata “wajib” dalam pasal tersebut nantinya akan berkonsekuensi pada pemberian sanksi apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan oleh warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang dipanggil untuk dimintai keterangan.

Pemanggilan paksa berlaku bagi warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia yang tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, maka panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁴⁴²

Hak subpoena adalah memanggil secara paksa seseorang yang dirasakan perlu didengar keterangannya pada penyelidikan yang dilakukan, jadi jika seseorang yang dimintai keterangan tidak bersedia hadir maka dapat dianggap melakukan tindakan *contempt of parliament* dan dapat

⁴⁴⁰ Pasal 204 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁴¹ Pasal 204 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁴² Pasal 205 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dikategorikan sebagai tindakan yang dapat dipidana karena merendahkan martabat dan kehormatan DPR.⁴⁴³

Ketentuan “penyanderaan” pernah diuji materinya ke Mahkamah Konstitusi yaitu mengenai penyanderaan yang ada dalam UU 22/2003/Susduk, MK berpendapat bahwa khusus mengenai pemanggilan oleh DPR yang diatur dalam Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Susduk dapat dijelaskan bahwa hal itu hanya berkaitan dengan pelaksanaan hak angket. Salah satu fungsi yang melekat dalam kelembagaan DPR adalah fungsi pengawasan. Dalam rangka fungsi pengawasan itu DPR diberikan sejumlah hak (Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Salah satu hak itu adalah hak angket, yaitu hak untuk mengajukan usul penyelidikan mengenai suatu hal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian ketentuan Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) jo. Pasal 27 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tersebut adalah penjabaran lebih lanjut dari pengaturan hak-hak DPR yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar, dengan catatan bahwa hal itu harus dilakukan dengan tidak melampaui kewenangan lembaga dimaksud atau mengurangi dari yang seharusnya, sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.⁴⁴⁴

Menurut MK, pasal 30 ayat (2) dan ayat (3) UU Susduk dengan jelas menyatakan bahwa panggilan paksa maupun penyanderaan itu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, tindakan paksa badan

⁴⁴³ Zamrony, Hak Subpoena sebagai Instrumen ... *Op. Cit.*, hlm. 20.

⁴⁴⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 ... *Loc. Cit.*, hlm. 33-34.

maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR, melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.⁴⁴⁵

Pengaturan “penyanderaan” akan berguna seperti dalam kasus ketika Wakil Ketua DPR Pramono Agung yang menilai ketidakhadiran mantan Dirjen Pajak Tjiptardjo dalam memenuhi undangan resmi Panitia Kerja Pemberantasan Mafia Hukum dan Perpajakan Komisi III DPR bisa dikategorikan sebagai tindakan penghinaan terhadap parlemen. Lebih lanjut Pramono Anung mengatakan bahwa, “*Jika benar dia tidak hadir padahal sudah diundang secara resmi oleh Panja Komisi III, ini bisa dikategorikan sebagai penghinaan terhadap parlemen (contempt of parliament).*”⁴⁴⁶

Pengaturan ‘penyanderaan’ ini telah sesuai dengan penegasan dianutnya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer. Karena hanya pihak yang telah dipanggil secara paksa dan tidak memenuhi panggilan tersebut yang akan “disandera” oleh penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Agar DPR dalam menggali keterangan-keterangan dalam suatu kasus yang penting, strategis, dan berdampak luas bagi masyarakat dapat terakomodir dengan baik.

Praktik penyanderaan juga ditemukan dalam pengaturan di antaranya di Belanda dan Perancis. Pengaturan Belanda menentukan bahwa bagi yang

⁴⁴⁵ *Ibid*, hlm. 34.

⁴⁴⁶ Zamrony, Hak Subpoena sebagai Instrumen ... *Loc. Cit.*, hlm. 20.

tidak memenuhi panggilan dia dapat dikenakan pembayaran hukuman/sanksi. Jika mereka menolak memberi kesaksian mereka bisa dipenjara ("maksimal sandera", maksimal 30 hari).⁴⁴⁷ Sedangkan di Perancis, seseorang yang tidak hadir dan/atau menolak permintaan panitia angket untuk bersaksi atau bersumpah dapat dikenai hukuman penjara selama dua tahun dan denda 7.500 €. ⁴⁴⁸ (dalam mata uang rupiah sekitar Rp. 20.000.000 dua puluh juta rupiah, lebih tepatnya Rp19.144.564, 52).⁴⁴⁹

f. Pertimbangan Politis dalam Pengambilan Keputusan Hak Angket

Pertimbangan adalah pendapat (tentang baik dan buruk, kemampuan untuk mengadakan perhitungan dan pertimbangan sebelum melakukan suatu pekerjaan. ⁴⁵⁰ Sedangkan politis berarti bersifat politik; bersangkutan dengan politik. ⁴⁵¹ Menurut Miriam Budiardjo, politik adalah bermacam-macam kegiatan dari suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem Indonesia dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Menurut Otto Van Bismarck, politik adalah mempertaruhkan kemungkinan untuk merebut kemungkinan yang lebih besar yang di dalamnya terjadi perjuangan dan tujuan yang diraih. ⁴⁵² Selanjutnya menurut Mahfud MD, ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan

⁴⁴⁷ Dikutip dalam bahasa Inggris “*They can be forced to appear or give witness by order of a tribunal (penalty payment can be imposed). If they refuse to give witness they can be imprisoned (“held hostage”; max. 30 days). In some cases persons can remain silent and are allowed not to answer to specific questions.*” Lihat Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States, 2010*, hlm. 27

⁴⁴⁸ Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of ... Loc. Cit.*, hlm. 24.

⁴⁴⁹ Diakses dari https://in.coinmill.com/FRF_IDR.html#FRF=7500 pada 11 Februari 2018.

⁴⁵⁰ Diakses dari <https://kbbi.web.id/timbang> pada 11 Februari 2018.

⁴⁵¹ Diakses dari <https://kbbi.web.id/politis> pada 11 Februari 2018.

⁴⁵² Bernard L Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, Cetakan pertama, 2011, hlm. 1.

lainnya seperti politik. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Bahkan produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Banyak sekali peraturan yang *tumpul*, tidak mampu memotong kesewenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya dapat dijawab oleh hukum.⁴⁵³

Pertimbangan politis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pertimbangan yang diambil DPR dalam menentukan suatu keputusan tidak berdasarkan atas hukum, tetapi berdasarkan atas kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Gagasan untuk mencegah kuatnya pertimbangan politis adalah dengan memperkuat pertimbangan hukum. Hal tersebut merupakan penegasan diadanya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer dalam mekanisme hak angket.

i. Pada saat menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR

Usulan hak angket akan bisa dijalankan oleh DPR jika sudah melalui prosedural yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. *Pertama*, terkait pengajuan usulan oleh anggota DPR. Ketentuan ini tidak ada perubahan dengan ketentuan yang ada dalam UU

⁴⁵³ Mahfud MD, *Politik Hukum di ...Op.Cit.*, hlm. 9.

27/2009 yaitu bahwa hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi.⁴⁵⁴

Syarat dokumen mengusulkan hak angket. Isi ketentuannya sama dengan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu pengusulan hak angket harus disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya yaitu:

- a) materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki; dan
- b) alasan penyelidikan.⁴⁵⁵

Sesuai dengan ketentuan tersebut bahwa pengajuan usulan hak angket haruslah disertai dengan dokumen materi kebijakan atau pelaksana undang-undang yang akan diselidiki beserta alasan penyelidikan seperti yang telah disebutkan di atas. Ketentuan ini sebenarnya tujuannya sama dengan ketentuan dalam UU 6/1954. Perbedaannya adalah dalam UU 6/1954 disebutkan bahwa penyertaan saksi-saksi dalam rapat terbuka DPR untuk memutus diterima atau ditolaknya usulan hak angket tersebut, dimaksudkan agar dapat menjadi pertimbangan DPR dalam memutus usulan hak angket, merumuskan objek hak angket, lamanya waktu penyelidikan, dan anggaran belanja yang harus disediakan.⁴⁵⁶

Ketentuan selanjutnya mengatur tentang syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR sama pengaturannya dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota

⁴⁵⁴ Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁵⁵ Pasal 199 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁵⁶ Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.⁴⁵⁷ Apabila disetujui maka akan berlanjut pada pembentukan panitia khusus hak angket dan pemanggilan pihak-pihak terkait oleh panitia khusus hak angket.

Ketentuan ini tentu lebih menitikberatkan pada pertimbangan politis. Pertimbangan politis tersebut sesuai dengan kehendak politik yang terbangun dalam rapat paripurna DPR dalam menentukan apakah pengajuan usulan hak angket oleh minimal 25 anggota DPR dan lebih dari satu fraksi DPR tersebut dapat diteruskan menjadi hak angket DPR.

Untuk membentuk mekanisme agar pertimbangan politis tidak terlalu kuat dalam menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR maka pengusul hak angket harus membawa bukti permulaan awal dan ahli dalam pengajuan usulan. Pengajuan usulan disertakan alasan/urgensi pengusulan hak angket. Selain itu, anggota-anggota DPR juga harus memberikan alasan/catatan mengapa menerima/menolak usulan hak angket.

ii. Pada saat DPR menentukan keputusan atas hasil laporan panitia angket

Aturan mengenai tindak lanjut hasil hak angket dari panitia khusus hak angket yang dibentuk oleh DPR diatur dalam Pasal 206 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

“Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia angket.”

⁴⁵⁷ Pasal 199 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

“Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket.”

Jadi, di dalam aturan hak angket pada pasal tersebut mengatur bahwa setelah panitia khusus hak angket menyelesaikan pekerjaannya maka paling lama 60 hari harus sudah melaporkan laporan pelaksanaan hak angket. Rumusan pasal tersebut berarti bahwa hasil angket yang telah diselidiki oleh panitia khusus bukanlah hasil final hak angket. Penentuan hasil angket apakah pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bukanlah panitia khusus hak angket yang telah dibentuk di awal oleh DPR sendiri dan telah melaksanakan penyelidikan hak angkat dalam jangka waktu maksimal 60 hari. Penentuan hasil final adalah lewat rapat paripurna DPR.⁴⁵⁸

Kemudian di dalam Pasal 208 ayat (3) UU MD3 menyatakan bahwa:

“Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.”

Pasal tersebut ayat (4) berarti bahwa objektivitas hasil panitia khusus hak angket akan diuji kembali lewat voting DPR. Hal ini dapat menjadi wahana tarik ulur kepentingan politik. Hasil kerja panitia khusus yang bekerja dengan jangka waktu maksimal 60 hari dengan menghadirkan banyak saksi dan ahli sekali lagi akan diputuskan dengan voting DPR yang

⁴⁵⁸ Pasal 208 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

rentan dengan tarik ulur kepentingan politik. Sehingga seyogyanya apabila DPR pada awal pengusulan hak angket yang telah diusulkan oleh minimal 25 anggota DPR dan telah membentuk dan mengamankan hak angket kepada panitia khusus maka apapun hasil dari panitia hak angket haruslah diterima secara langsung tanpa mendapatkan persetujuan kembali.⁴⁵⁹

Seharusnya pada rapat paripurna DPR hanya mengesahkan hasil hak angket yang telah disusun dan dikerjakan oleh panitia khusus hak angket. Hal ini untuk meminimalisir politisasi hasil hak angket agar keobjektifan hasil hak angket dari panitia khusus tetap terjaga. Pun demikian untuk menjaga keobjektifan tersebut, komposisi panitia angket pun seharusnya tidak hanya terdiri dari semua unsur fraksi anggota DPR, tetapi melibatkan orang-orang yang ahli dan berintegritas.⁴⁶⁰

Ketidakobjektifan tersebut tercermin dari angket yang digulirkan oleh DPR pada zaman presiden Abdurrahman Wahid. Meskipun pada akhirnya tidak terbukti dugaan angket DPR, tetapi DPR tetap menerima usulan hak angket untuk diteruskan menjadi hak angket DPR. Bahkan, hak angket DPR ini berujung pada momerandum dan pemakzulan atau pencabutan mandat presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR.

Menurut Ni'matul Huda:

“Mekanisme penggunaan hak angket yang diajukan DPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid, panitia angket menyimpulkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid “mengindikasikan keterlibatan” dalam “Kasus Bulog dan Kasus Brunei”. DPR mengeluarkan memorandum ke-I (satu) yang berisi tentang dugaan keterlibatan “Kasus Bulog dan Kasus Brunei”. Kemudian DPR menjatuhkan memorandum yang

⁴⁵⁹ Pasal 199 ayat (1) dan Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

⁴⁶⁰ Pembahasan gagasan komposisi panitia angket akan dibahas lebih dalam pada subab komposisi panitia angket.

ke-2 (dua) yang berisi mengingatkan Presiden Abdurahman Wahid sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu:⁴⁶¹

- a) Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sumpah jabatan.
- b) Melanggar Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. “

Berdasarkan Ketetapan MPR nomor. XI/MPR/1998 tentang

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Apabila sampai dikeluarkannya memorandum III (Tiga) Presiden tidak menanggapi maka berujung pada sidang istimewa MPR dan berakibat pada diturunkannya Presiden Abdurahman Wahid.⁴⁶²

Kasus Bulog dan Kasus Brunei menurut penegak hukum, tidak terbukti indikasi tindak pidana korupsi di dalamnya. Oleh Kejaksaan Agung, kasus yang menjerat Presiden Abdurahman Wahid ini akhirnya dihentikan. Fachri Nasution menyatakan:

“Dana yang diterima bentuknya hibah dari perorangan kepada perorangan. Jadi bukan G to G (*Government to Government*). Dana sebesar AS\$2 juta yang disebut sebagai Bruneigate itu diterima oleh Ario Wowor yang diserahkan kepada H. Masnuh. Selanjutnya, dana tersebut dibagi-bagikan kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melalui H. Masnuh.”⁴⁶³

Saat ditanya apakah dikurirkannya dana tersebut karena Presiden

Abdurahman Wahid menjabat sebagai presiden, Fachri menjawab bahwa:

“Hal itu tidak benar. Justru indikasi itulah yang menurut Fachri, tidak ditemukan dalam penyelidikannya. "Karena, Ario Wowor sebelumnya juga pernah mendapatkan dana bantuan ini dari pemerintah Brunei,"⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Ni'matul Huda, *Politik ketatanegaraan Indonesia...Op. Cit.*, hlm.173-176.

⁴⁶² Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ...*, *Op. Cit.*, hlm. 81-83.

⁴⁶³ Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2776/kejangung-hentikan-penyelidikan-kasus-bruneigate-dan-buloggate-> pada tanggal 14 Februari 2018.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

Penjelasan ini diperkuat lagi dengan keterangan resmi yang didapatkan Kejagung dari Kedutaan Besar Brunei di Indonesia. Menurut Fachri:

“Duta besar Brunei menyatakan bahwa dana bantuan tersebut berasal dari pribadi-pribadi di Brunei dan diserahkan untuk pribadi-pribadi di Indonesia. Sama halnya dengan kasus Bruneigate, penyelidikan terhadap kasus Buloggate dihentikan oleh Kejaksaan karena Presiden Abdurrahman Wahid dinyatakan tidak terlibat dalam kasus tersebut. Menurut Muljo dalam konferensi pers sebelumnya, keterangan yang merujuk pada keterlibatan Abdurrahman Wahid adalah keterangan dari Rusdihardjo. Keterangan dari mantan Kapolri tersebut ternyata tidak didukung oleh bukti-bukti lainnya. Sehingga menurut Muljo, tanpa adanya alat bukti lain yang mendukung, keterangan Rusdihardjo ini tidak cukup untuk menyatakan seseorang itu terlibat kejahatan. Penjelasan Muljo ini merujuk pada Pasal 183 KUHAP yang di antaranya menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya harus ada dua alat bukti untuk memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana itu benar terjadi.⁴⁶⁵

Walaupun Kejaksaan Agung sudah menghentikan penyalidikannya,

Fachri mengatakan bahwa:

“Kejaksaan Agung telah mendapatkan dua tersangka baru kasus Buloggate. Dua tersangka hasil penyelidikan Polri ini adalah Muljono Makmur dan Jacobus Ishak. Kejagung akan menunggu berkas para tersangka ini dan nantinya akan menyesuaikan dakwaannya di Kejaksaan tinggi. Dakwaan terhadap kedua tersangka tersebut akan diganti dari dakwaan penggelapan menjadi dakwaan korupsi karena menyangkut uang negara. Demikian juga untuk terdakwa Sapuan dan Suwondo yang sudah diperiksa di pengadilan sebelumnya, Kejagung tidak akan memproses lagi perkaranya. Mereka sudah dituntut untuk kasus yang sama. Karena substansi perkaranya sama, supaya tidak ne bis in idem. Hasil penyelidikan kasus Bruneigate dan Buloggate itu sudah dilaporkan kepada Ketua DPR Akbar Tandjung. Untuk penyelesaian masalah hukum diserahkan kepada pihak Kejagung dan polisi, sedangkan untuk masalah politik diserahkan kepada DPR.”⁴⁶⁶

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa hasil hak angket DPR yang menyatakan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid diindikasikan terlibat

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ *Ibid.*

“tidak terbukti sama sekali” oleh penegak hukum. Kasus Presiden Abdurrahman Wahid ini dihentikan oleh Kejaksaan Agung bahkan, ditemukan tersangka yang sebenarnya. Tuduhan DPR sangatlah tidak berdasar padahal tuduhan tersebut telah menggunakan mekanisme pengawasan hak angket kepada presiden yang sebenarnya melalui hak angket ini, parlemen yaitu DPR dapat menggali keterangan-keterangan yang sebenar-benarnya. Hak angket dalam kasus Presiden Abdurrahman Wahid telah disalahgunakan oleh DPR yang pada akhirnya berujung pada lengsernya Presiden Abdurrahman Wahid.

iii. Pada saat DPR menentukan hasil keputusan hak angket untuk diteruskan menjadi dasar hak menyatakan pendapat DPR

Terdapat aturan dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014, apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat.

Sedangkan pada Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014 menyatakan apabila rapat paripurna memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali.

Kata “dapat” dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014 berarti bahwa dalam meskipun DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, belum tentu DPR menggunakan hak menyatakan pendapat.

Hal ini tercermin dalam kasus Banck Century, rekomendasi hak angket DPR yang diberikan kepada presiden adalah untuk memeriksa nama-nama yang bersangkutan yaitu Budiono dan Sri Mulyani dan agar penegak hukum menindaklanjutinya. Memang, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah rapat paripurna memerintah Kepolisian dan Kejaksaan RI untuk menindak lanjuti rekomendasi DPR tersebut. Tetapi Presiden Bambang Yudhoyono malah memberikan dukungan terhadap Budiono dan Sri Mulyani sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kasus tersebut.⁴⁶⁷

Rekomendasi yang diberikan DPR atas kasus century hasil kerja panitia khusus hak angket tidak memberikan perubahan yang signifikan. Bahkan setelah tiga tahun semenjak diberikan rekomendasi oleh DPR kepada penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK RI untuk ditindak lanjuti tetap masih belum memberikan hasil yang memuaskan.⁴⁶⁸

Menyikapi realitas tersebut, meskipun pemerintah “tidak serius” menanggapi rekomendasi dari DPR, tetapi DPR tidak kemudian menanggapi dan menggunakan hak menyatakan pendapatnya seperti

⁴⁶⁷ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 81.

⁴⁶⁸ Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century ...Op., Cit.*, hlm. 575.

yang telah diatur dalam Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014, tetapi tergantung pada kepentingan-kepentingan politik dan kebutuhan politik yang terjadi pada saat itu.

g. Tindak Lanjut Hasil Hak Angket DPR

Pasal 208 ayat (4) UU MD3 menyatakan bahwa:

“Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lama 7 (tujuh) Hari sejak keputusan diambil dalam rapat paripurna DPR.”

Pasal ini masih belum belum menjamin bahwa hasil hak angket akan ditindak lanjuti oleh Presiden. Pasal tersebut hanya mewajibkan pimpinan DPR paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan hak angket tersebut disetujui dalam siding paripurna DPR. Padahal sejatinya keputusan hak angket DPR inilah yang menjadi dasar utama dalam rangka mewujudkan *checks and balances*. Sehingga, seharusnya terdapat aturan presiden untuk menanggapi rekomendasi dan pengaturan jangka waktu presiden dalam menanggapi rekomendasi DPR tersebut. Apabila tidak diatur, maka tindak lanjut rekomendasi DPR akan sangat lemah.

Hal ini terjadi pada saat mengungkap skandal bank century yang belum banyak memberikan perubahan yang berarti. Setelah lebih dari tiga tahun panitia khusus hak angket Bank Century bekerja, rekomedasi yang ditujukan kepada penegak hukum (Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK) untuk melanjutkan ke proses hukum skandal ini belum juga mendapatkan respon yang memadai. Kepolisian RI menyatakan rekomendasi DPR akan diteruskan di tingkat penyelidikan, hanya jika perkara tersebut merupakan perkara baru

karena Polri telah memulai proses hukum terhadap kasus century ini sebelum angket Bank Century ini bekerja.⁴⁶⁹

Sebagaimana halnya Kepolisian RI, Kejaksaan Agung RI belum menunjukkan langkah konkrit merespon rekomendasi DPR atas kasus century ini. Sementara itu, pimpinan KPK dalam berbagai macam kesempatan menegaskan bahwa rekomendasi tersebut tidak dapat secara otomatis dijadikan sebagai bukti, namun hanya petunjuk yang dapat mendukung KPK dalam mengungkap kasus ini lebih jauh lagi.⁴⁷⁰

Tidak lama setelah rapat paripurna tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memerintahkan kepada kepolisian RI dan kejaksaan RI untuk menindaklanjuti rekomendasi DPR RI. Nampaknya makna “menindaklanjuti ini” tidak dalam konteks maksud DPR, yaitu melanjutkan temuan DPR yang mengindikasikan pelanggaran hukum di tingkat kebijakan dan pelaksanaan. Sebagaimana diketahui bahwa beberapa hari setelah rekomendasi DPR ini disampaikan, presiden menegaskan dukungannya terhadap Budiono dan Sri Mulyani (dua nama yang dianggap bertanggung jawab atas permasalahan Century).⁴⁷¹

Hal ini tentunya bertolak belakang dari hasil angket Pansus dan Panwas yang berharap kedua pejabat tersebut yang dianggap paling bertanggung jawab dalam proses pengambilan kebijakan kasus Bank Century.⁴⁷² Padahal apabila melihat sistem hak angket di Amerika Serikat hasil angket di AS memiliki daya ikat yang kuat karena penegak hukum memiliki kewajiban

⁴⁶⁹ Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 80.

⁴⁷⁰ Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century... op.cit.*, hlm. 575-586.

⁴⁷¹ *Ibid.* hlm. 80.

⁴⁷² *Ibid.*, hlm. 81.

menindaklanjuti temuan angket apabila diindikasikan adanya penyimpangan hukum yang terjadi.⁴⁷³ Maka, usulan penulis dalam rangka memperkuat *checks and balances* adalah agar keputusan DPR atas hak angket tersebut, presiden wajib menanggapi dan seharusnya diatur jangka waktu kepada presiden dalam memberikan tanggapan tersebut.

Praktik seperti ini pun antar lembaga negara dan dengan bingkai *checks and balances* telah terjadi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 memposisikan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas hakim yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan penjatuhan sanksi dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya dalam menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim khususnya bagi hakim yang melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Hal tersebut diatur dalam Pasal 22 D yang berbunyi:⁴⁷⁴

“Dalam hal dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim dinyatakan terbukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22C huruf a, Komisi Yudisial mengusulkan penjatuhan sanksi terhadap Hakim yang diduga melakukan pelanggaran kepada Mahkamah Agung.”

Menurut Pasal tersebut, Komisi Yudisial dapat mengusulkan penjatuhan sanksi kepada hakim yang terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Usul tersebut disampaikan kepada Mahkamah Agung. Macam-macam sanksi dapat berupa sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat, Sanksi ringan terdiri atas:

- (1) teguran lisan;
- (2) teguran tertulis; atau
- (3) pernyataan tidak puas secara tertulis.

⁴⁷³ *Ibid*, hlm. 87.

⁴⁷⁴ Pasal 22 D ayat 1 Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Sedangkan sanksi sedang terdiri atas:

- (1) penundaan kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun;
- (2) penurunan gaji sebesar 1 (satu) kali kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun;
- (3) penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 (satu) tahun; atau
- (4) hakim nonpalu paling lama 6 (enam) bulan.

Kemudian, sanksi berat terdiri atas:

- (1) pembebasan dari jabatan struktural;
- (2) hakim nonpalu lebih dari 6 (enam) bulan sampai dengan 2 (dua) tahun;
- (3) pemberhentian sementara;
- (4) pemberhentian tetap dengan hak pensiun; atau
- (5) pemberhentian tetap tidak dengan hormat.⁴⁷⁵

Selanjutnya, ketentuan dalam Pasal 22 D ayat 3 berbunyi:

“Mahkamah Agung menjatuhkan sanksi terhadap Hakim yang melakukan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari dihitung sejak tanggal usulan diterima.”

Pasal tersebut memaksa kepada Mahkamah Agung untuk menjatuhkan

sanksi terhadap hakim yang melakukan pelanggaran KEPPH yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 60 hari dihitung sejak tanggal usulan diterima. Pembatasan waktu tersebut bentuk efisiensi dari proses penjatuhan sanksi yang tidak berlarut-larut.

Pelaksanaan sanksi oleh Mahkamah Agung pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 diperjelas dengan aturan yang lebih tegas.⁴⁷⁶ Ketentuan pelaksanaan penjatuhan sanksi tersebut diatur di dalam Pasal 22 E ayat (1) sampai dengan ayat (4), ayat (1) berbunyi:⁴⁷⁷

“Dalam hal tidak terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang penjatuhan sanksi dan Mahkamah Agung belum menjatuhkan sanksi

⁴⁷⁵ Pasal 22 D ayat 2 Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

⁴⁷⁶ Idul Rishan, *Komisi Yudisial, Suatu Upaya Mewujudkan Wibawaa Peradilan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 111.

⁴⁷⁷ Pasal 22 E ayat 2 Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat maka usulan Komisi Yudisial berlaku secara otomatis dan wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

Pada ayat (1) tersebut mengatur apabila tidak terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang usulan penjatuhan sanksi dan Mahkamah Agung belum menjatuhkan sanksi dalam jangka waktu 60 hari maka usulan Komisi Yudisial maka, berlaku secara otomatis dan wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Hal ini merupakan salah satu kelebihan ketentuan dalam undang-undang ini.

Ketentuan penjatuhan sanksi kemudian diatur dalam ayat (2) masih dalam pasal yang sama yang berbunyi:

“Dalam hal terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang penjatuhan sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) huruf c angka 4) dan angka 5), dilakukan pemeriksaan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung terhadap Hakim yang bersangkutan.”

Ketentuan tersebut mengatur khususnya apabila terjadi perbedaan pendapat antara usulan dari Komisi Yudisial dan usulan Mahkamah Agung tentang penjatuhan sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat selain penjatuhan sanksi pemberhentian tetap dengan hak pensiun dan pemberhentian tetap dengan tidak hormat maka dilakukan pemeriksaan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung terhadap hakim yang bersangkutan. Ketentuan mengenai tata cara pemeriksaan bersama kemudian dituangkan dalam peraturan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung.

Tetapi perlu diingat lagi bahwa menurut Menurut pandangan MK dalam putusan pengujian UU 17/2014, menyatakan bahwa tidak selalu hasil

penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dapat dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas “*suatu hal*” yang menjadi objek penyelidikan.⁴⁷⁸ Bahwa penyelidikan DPR adalah untuk memperoleh pandangan mengenai suatu hal dalam rangka pelaksanaan tugas menetapkan kebijakan atau untuk mempersiapkan rancangan undang-undang atau untuk memperoleh keterangan tentang suatu penyelewengan dalam rangka melaksanakan tugas pengawasannya. Hak angket juga dapat digunakan untuk sesuatu *fact finding* atau merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. Ketika hak angket digunakan, lalu ditemukan fakta dan kesimpulan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, rakyat dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka hasil angket tersebut menjadi rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan, apakah melalui legislasi, perbaikan *standard operating procedure* (sop), maupun kebijakan lainnya.⁴⁷⁹

Maka usulan yang dimaksudkan dalam materi tindak lanjut hasil angket adalah presiden harus menanggapi rekomendasi keputusan hak angket DPR yang disampaikan oleh pimpinan DPR setelah diputuskan dalam rapat

⁴⁷⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2007..., *Loc. Cit.*, hlm. 105.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 105.

paripurna DPR. Selain itu juga seharusnya diatur jangka waktu presiden memberikan tanggapan atas rekomendasi keputusan hak angket DPR tersebut. Hal ini dapat menjadi dasar DPR untuk menindaklanjuti tanggapan dari presiden apakah oleh DPR akan diteruskan menjadi hak menyatakan pendapat, pembuatan undang-undang, perbaikan *standard operating procedure* (sop), atau hanya sekedar rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan. Hal tersebut merupakan upaya penegasan dianutnya konsep *checks and balances* antar lembaga negara di Indonesia yang merupakan amanat reformasi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan:

1. Pengaturan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi telah diatur dalam empat undang-undang yaitu, UU 6/1954, UU 22/2003, UU 27/2009 dan UU 17/2014; tiga putusan Mahkamah Konstitusi yaitu, Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003, 8/PUU-VIII/2010, dan 36/PUU-XV/2017; dan satu peraturan pelaksana yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Perbedaan pengaturan sangat terlihat dalam UU 6/1954 jika dibandingkan dengan UU yang lainnya. Hal ini disebabkan UU 6/1954 dibentuk dengan dasar UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer. UU 22/2003 diuji di MK dan menghasilkan Putusan MK No. 014/PUU-I/2003 yang menyatakan, bahwa pengaturan “penyanderaan” yang menjadi instrumen hak angket untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPR adalah konstitusional. Terjadi dualisme pengaturan saat dibentuknya UU 27/2009 yang berakibat dibatalkannya UU 6/1954 melalui Putusan MK No. 8/PUU-VIII/2010. UU 17/2014 diuji di MK disebabkan DPR menggulirkan hak angket ke KPK yang menghasilkan Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017. Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa hak angket KPK adalah konstitusional. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib tidak mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan-

ketentuan yang multiinterpretasi dalam UU 17/2014 dan tidak mengatur ketentuan tambahan sama sekali, bahkan cenderung sama dengan UU 17/2014. Sehingga telah disalahartikan dan disalahgunakan oleh DPR dalam kasus hak angket KPK.

2. Urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi didasarkan oleh tiga faktor. *Pertama*, kuatnya pertimbangan politis dalam setiap pengambilan keputusan hak angket. Pengambilan keputusan hak angket dilakukan melalui tiga tahap penentuan:
 - a. pada saat menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR;
 - b. pada saat DPR menentukan keputusan atas hasil laporan panitia angket;
 - c. pada saat DPR menentukan hasil keputusan hak angket untuk diteruskan menjadi dasar hak menyatakan pendapat.

Setiap pengambilan keputusan pada tahap-tahap tersebut dilakukan melalui voting sehingga potensi pertimbangan politis pun sangat besar. Pertimbangan politis terbukti dalam kasus hak angket Presiden Abdurrahman Wahid, hak angket Bank Century, dan hak angket KPK. Dalam kasus hak angket Presiden Abdurrahman Wahid, hak angket disalahgunakan untuk menjadi alasan *impeachment*. Padahal hasil hak angket Presiden Abdurrahman Wahid tidak terbukti sama sekali oleh penegak hukum. Dalam kasus hak angket Bank Century, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono justru bertindak tidak selaras dengan hasil rekomendasi angket DPR, tetapi DPR tidak meneruskannya menjadi hak menyatakan pendapat. Dalam kasus hak angket KPK, DPR menyalahartikan frasa “pelaksanaan undang-undang” dalam UU 17/2014

yang menjadi jalan masuk DPR dan untuk melegitimasi penjatuhan hak angket DPR kepada KPK. *Kedua*, lemahnya pengaturan mengenai tindak lanjut hasil keputusan hak angket DPR, hal ini terlihat dalam kasus Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang justru bertindak tidak selaras dengan hasil rekomendasi angket DPR, tetapi DPR tidak menindaklanjuti sikap presiden tersebut. DPR tidak meneruskannya menjadi dasar hak menyatakan pendapat DPR. *Ketiga*, rumusan pasal hak angket yang memberi celah multiinterpretasi dan terdapat ketentuan yang belum diatur. Hal ini terlihat dalam kasus hak angket KPK. DPR menyalahartikan rasa “pelaksanaan undang-undang” dalam UU 17/2014 yang menjadi jalan masuk DPR dan untuk melegitimasi penjatuhan hak angket DPR kepada KPK. Sedangkan ketentuan yang masih kabur adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal UU 17/2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR. Hal ini terjadi dalam kasus hak angket KPK yang hanya diikuti oleh empat fraksi dari sepuluh fraksi. Sehingga, masih dibutuhkannya ketentuan tambahan yang mengatur akibat dari tidak terpenuhinya komposisi panitia angket dari seluruh fraksi yang seharusnya diatur dalam UU 17/2014 atau dalam peraturan pelaksanaannya.

3. Penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi dilakukan dengan menggali pengaturan hak angket dalam UUD NRI 1945, melakukan perbandingan hak angket di beberapa negara yaitu Belanda, Amerika Serikat, Perancis, dan Inggris, dan mendesain

pengaturan hak angket dengan memerhatikan amanah reformasi seperti penegasan cita demokrasi dan cita nomokrasi, pemurnian sistem presidensial, dan penguatan *checks and balances*. Pengaturan hak angket yang harus dievaluasi meliputi beberapa komponen, yaitu:

- a. kewenangan hak angket oleh parlemen;
- b. subjek yang dapat dikenai hak angket;
- c. ruang lingkup/objek hak angket;
- d. komposisi panitia angket;
- e. hak subpoena dan sanksi penyanderaan;
- f. pertimbangan politis dalam penentuan pengambilan keputusan hak angket;
- g. tindak lanjut hasil hak angket DPR.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta kesimpulan di atas, maka dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pengaturan hak angket DPR dan implementasinya sebagai instrumen pelaksana fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam mewujudkan konsep *checks and balances* yang baik, harus senantiasa dijaga agar tidak keluar dari koridor Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila, sehingga tidak menjadi ancaman bagi demokrasi dan negara hukum Indonesia.
2. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi dan pengawasan agar segera merevisi pasal-pasal mengenai hak angket dalam UU 17/2014 yang tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi dan mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR

kepada pemerintah dalam artian pemegang kekuasaan eksekutif dengan menggunakan hak angket.

3. Bagi pemerintah dan penegak hukum agar menanggapi dan/atau menindak lanjuti rekomendasi hak angket DPR yaitu hasil dari panitia khusus hak angket yang telah diputuskan di sidang paripurna DPR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah, Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, Penerjemah Khalilurrahman Fath dan Fathurrahman, Qisthi Press, Jakarta, 2015.
- Ardhi, Kusuma, *Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa Orde Baru dan Orde Reformasi)*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan kedua, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Assihddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-8, 2016.
- Azhary, Tahir, *Negara Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan kelima, 2015.
- Boboy, Max, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Cet-VII, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.
- Directorate general for Internal Policies, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: a Comparative Survey of EU Member States*, 2010.
- Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam rambu-Rambu Syariah*, Cetakan ke-4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- El-Hadi, Roma Rizky, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014.

- Fuadi, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Hamzah, Fahri, *Kemana Ujung Century*, Faham Indonesia, Jakarta, 2011.
- Hasan, Iqbal, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Huda, Ni'matul, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2017
- Huda, Ni'matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Huda, Ni'matul, *Politik ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan kedua, 2004.
- Indrayana, Deny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada Dan Tiada*, Grafika Mardi Yuana, Bogor, 2008.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Kamis, Margarito, *Jalan Panjang Konsttusionalisme Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014.
- Kusuma, Nelman, *Sistem Parlemen dalam Presfektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogayakarta, 2014.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, 2011.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ketujuh, 2017.

- Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH Uii Press, Cet III, Yogyakarta, 2005.
- Manan, Bagir, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001.
- Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Maulidi, Muhammad Agus, *Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan mengikat Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang Prespektif Negara Hukum*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Nugraha, Fajar, *Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Nasution, Adnan Buyung, *Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Purnomowati, Reni Dwi, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- Prinanda, Gelar Adhi, *Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Ratu, Sulkaris S. Lepa, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016.

Rishan, Idul, *Komisi Yudisial, Suatu Upaya Mewujudkan Wibawaa Peradilan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013.

Saragih, Bintan R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Prespektif Fiqih Siyash*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua, 2014.

Tanya, Bernard L, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, Cetakan pertama, 2011.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

Jurnal/Laporan Penelitian/Makalah/Majalah

Asshiddiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf> pada tanggal 10 Desember 2017.

Chandranegara, Ibnu Sina, “Penuangan Checks and Balance ke dalam Konstitusi, Incorporation of Checks and Balances into Constitution”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta*, 2016.

Fauzani, M. Addi dan Aunur Roviq, *Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial*, Karya Tulis Ilmiah dalam Kompetisi Karya Tulis Nasional *Andalas Law Competition* 2017.

Fitria, Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket, *Jurnal Academia*, 2014.

Mahfud MD, *Vonis MK itu Sudah Diduga*, Kompas, Sabtu 10 Februari 2018.

Majalah Konstitusi Mei 2017: Perda Kabupaten Kota, Nomor: 123 Mei 2017

Mawardi, M. Arsyad “Pengawasan dan Keseimbangan antar DPR dan Presiden dalam Sistem ketatanegaraan RI”, *Jurnal Pengadilan Negeri Jakarta*, 2008.

Naswar, “Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 1 No. 1, November 2012.

Rahmatullah, Indra, “Rejuvinasi Sistem Cheks and Balances dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2013

Ridlwan, Zulkarnain, “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah”., *Jurnal Konstitusi*, Pusat kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015.

Safa’at, Muchamad Ali, *Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden*, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional “Skandal Bank Century dan Mekanisme Impeachment”. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang 25 Maret 2010. Diakses dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Bab-IX-Impeachment.pdf> pada tanggal 8 September 2017.

Sikap Akademik, Cacat Pembentukan Panitia Angket, Dewan Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (APHTN) dan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Andalas, 2017.

Subardjo, “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah”, *Jurnal Ilmu Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 1, Februari 2016.

Sunarto, “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”,
Jurnal Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 2016.

Zamrony, “Hak Subpoena sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat”, *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 1 Nomor 1 September 2010.

Undang-Undang/Putusan Hakim

Undang-Undang Dasar Negara 1945 sebelum amandemen.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) setelah amandemen.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU MD3)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU Susduk)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

(MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Internet

<http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/06/26/Bank-Century%2c-Banyak-Pertanyaan-Belum-Terjawab>

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/15/19161731/pansus-dinilai-tak-punya-fokus-dan-tujuan-bagaimana-akhir-angket-kpk->

<http://nasional.kompas.com/read/2017/12/14/18233891/mk-kabulkan-penarikan-permohonan-uji-materi-terkait-hak-angket-kpk>

<http://rmol.co/dpr/read/2017/07/27/300665/Lembaga-KPK-Termasuk-Obyek-Penyelidikan-DPR->

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/08/13554941/hak.angket.terhadap.kpk.bisa.ditafsirkan.legal.tetapi.tidak.tepat>

<https://kbbi.web.id/urgensi>

<https://kbbi.web.id/tata>

<https://kbbi.web.id/ulang>

<https://kbbi.web.id/desain>

<https://www.youtube.com/watch?v=feofxJ-TT1U>

<https://kbbi.web.id/timbang>

<https://kbbi.web.id/politis>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2776/kejagung-hentikan-penyelidikan-kasus-bruneigate-dan-buloggate->

<http://nasional.kontan.co.id/news/seluruh-fraksi-dikarantina-untuk-voting-kesimpulan-akhir-kasus-century>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b8ef9a9e72e7/akhir-drama-pansus-century>

<http://news.detik.com/indeksfokus/2638/dpr-gulirkan-hak-angket-kpk/berita>

https://in.coinmill.com/FRF_IDR.html#FRF=7500