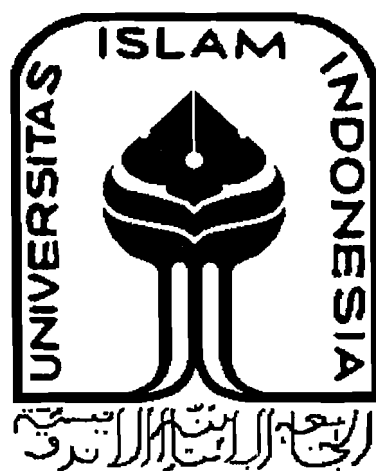


**IMPLEMENTASI HAK-HAK PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH TAHUN 2004-2009**

TESIS



Oleh :

MONTISA MARIANA, S.H.

**Nomor Mhs : 07912301
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2010**

**IMPLEMENTASI HAK-HAK PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH TAHUN 2004-2009**

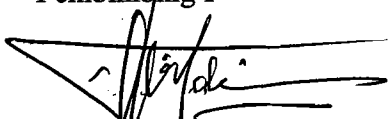
Oleh :

MONTISA MARIANA, S.H.

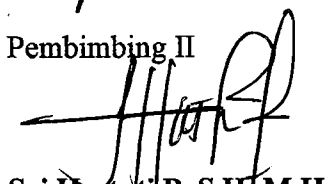
Nomor Mhs : 07912301
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

Pembimbing I


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Pembimbing II


Sri Hastuti P, S.H., M.H.

Mengetahui




Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

**IMPLEMENTASI HAK-HAK PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH TAHUN 2004-2009**

Oleh :

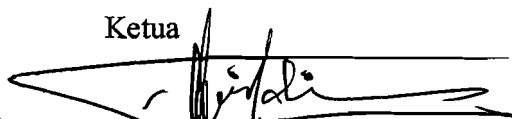
MONTISA MARIANA, S.H.

Nomor Mhs : 07912301
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

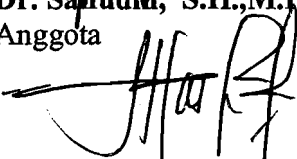
Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 9 Maret 2010 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

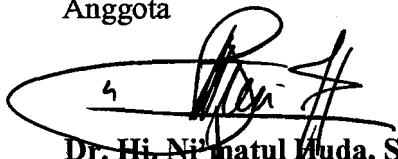
Ketua



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
Anggota



Sri Hastuti P, S.H., M.H.
Anggota



Dr. Hj. Ni'imatul Huda, S.H., M.Hum



Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

HALAMAN MOTTO

Maka nikmat Rabb kamu yang manakah yang kamu dustakan?

(QS. Ar-Rahman:13)

Karena itu, ingatlah kamu kepada-Ku niscaya Aku ingat (pula) kepada-mu

(QS. Al-Baqarah:152)

**Wahai orang-orang yang beriman, mintalah pertolongan (kepada Allah) dengan
sabar dan shalat**

(QS. Al-Baqarah:153)

**"Dance like no one is watching. Sing like no one is listening. Love like you've
never been hurt and Live like it's heaven on Earth." - Mark Twain**

**Apa yang kau pikir akan membunuhmu, ternyata akan membuatmu bertambah
kuat.**

HALAMAN PERSEMBAHAN

Tesis ini penulis persembahkan untuk :

Mama (Yetti Agustina Hayati)

Ayah (Syamsuddin Usman)

Papap (Suryana)

Adik- Adik :

Mantika Mariana

Dimas Reza Prakasa

Monica Utari Mariana

Panca Rizal Pamungkas

Muhammad Marty Hiroshi

Allah banyak memberikan kebahagiaan dalam hidup. Dan kalian semua merupakan sumber

kebahagiaan Cha yang paling utama.

Anugerah paling indah yang pernah Allah berikan.

Terima kasih untuk semua dukungan, cinta kasih dan doa.

Semoga Allah selalu melindungi, menyayangi, dan memberikan yang terbaik

untuk kita sekeluarga..

Dunia Akherat.

Amin.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Hirabbil Alamin, akhirnya penulisan tesis ini bisa penulis selesaikan dengan izin Allah SWT. Tesis dengan judul **“Implementasi Hak Pengawasan DPR dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Pemerintah Tahun 2004-2009”** disusun sebagai salah satu persyaratan guna memperoleh gelar S2 pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan ini banyak bantuan yang penulis terima, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pada kesempatan kali ini penulis hendak mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. H. Mustaqiem, S.H.,M.Si dan Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H
2. Pembimbing tesis penulis, Dr. Syaifudin S.H.,M.H dan Sri Hastuti P, S.H.,M.H, terima kasih karena sudah meluangkan waktu untuk membimbing penulis, memberikan banyak nasihat, memberikan banyak saran dan ilmu kepada penulis. Semoga Allah membalas kebaikan Bapak dan Ibu. Amin
3. Seluruh dosen dan pengajar Magister Hukum UII.
4. Seluruh Staf dan Karyawan Magister Hukum UII. Terima kasih sudah banyak membantu penulis di dalam menjalani masa perkuliahan 2 tahun ini. Terima kasih khususnya penulis sampaikan pada Mbak Ika, Pak Zuri dan Mbak Desi. Terima kasih karena sudah menjadi teman yang sangat baik dan tulus.

5. Kepada orang tua ku, Mama Yetti Agustina Hayati, Ayah Syamsuddin Usman, Papa Suryana. Semoga Allah memberikan umur yang panjang, memberikan kebahagiaan, kesehatan dan kebahagiaan dunia akherat. Semoga Allah memberikan penulis banyak waktu dan kesempatan untuk membalas semua yang sudah kalian semua berikan kepada penulis. Amin
6. Adik-adikku sayang.. Mantika Mariana, Dimas Reza Prakasa, Monica Utari Mariana, Panca Rizal Pamungkas dan Muhammad Marty Hiroshi. Kita semua sudah beranjak dewasa sekarang.. (kecuali Marty tentunya. Hehe). Tapi Cha akan tetap merindukan saat2 kalian masih kecil, waktu kita berlima tidur umpel2an dalam satu kamar, nonton dvd sambil ngobrol dan bercanda. Terima kasih untuk dukungannya adik adikku sayang.. Cha menyayangi kalian semua.
7. Untuk keluarga besarku yang sudah sangat banyak membantu penulis, Bude Nanan Sekeluarga (Mbak Dini sekeluarga, Mbak Dina sekeluarga, Mas Dudit sekeluarga, Mas Rhino sekeluarga), Wa Maman Sekeluarga (Wa Dedeh, Ceu Anne, Mas Zulham, Gifarri), Mama Poppy Sekeluarga (Pakde Harry, Mas Adit, Mas Pras, Mbak Okti).
8. Sahabat-sahabat tercinta.. Power Rangerku.. Hehehe. Tysa Hayuning P (Kembaran! Terima kasih untuk dukungannya, disaat susah, senang.. Makasi..) Dedi Irawan (Hyaaa.. Brodhaaaa.. Makasi untuk jadi otak yang positif diantara semua kenegativanku. Hehe), Dian Dwi Prasetyo (Cumiiii.. Tolong jangan ganggu aku lagi dengan telepon2 jam 12 malem lagi..

Hehehe, peace), Septiana Winarpritanti (Oh Bolu Mirantiku.. Makasi banyak ya mbak..), Veny Yustisia (Sejauh apapun kita mencoba untuk saling menjauh, ternyata tetep balik lagi.. Lo terperangkap ma gw seumur hidup! :D), Subrata (My 911.. Makasi untuk Selalu ada Brat.. jam 3 pagi sekalipun..). Sangat menyayangi kalian semua.. Terima kasih untuk semua dukungannya.. Semoga Allah membalas kebaikan hati kalian semua. Āmin

9. Mas Abi, Via Dtm, Erlangga Wibisono Gunadi, Netty Herawati, Adnan Kashogi, Yennie Munggarawati, Arief Setiadi, Resza Riskiyanto, Rizky Ruliyanti, Isna Lestari, Galyh Nopembry Arifin, Diana Christina, Desy, Tatat, Ucan, Sumitro Hadi Harto, Zainal Muttaqin, Poetri Sari Mulyani, Reny Wachyuni, Ayu Wulandari, Irma Aulia Pratiwi, Rossy. Terima kasih untuk semuanya.. Nuhun.
10. Peradilan Semu ku.. Para Pembimbing : Pak Teguh, Pak Sinung, Pak Sahlan, Pak Kamari. Mas Agus, Mas Anang, Mas Rifky dan Senior lainnya. Sahabat 2002ku, Kakak Mahrus, Kakak Wahyu, Rifty, Aret, Dayat, Hatiman, Wisnu Mery, dan lain sebagainya.. (saking banyaknyaaaa...). Adik2 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.. (Banyaknya tahun2 di bawah 2002 menandakan betapa tua nya umurku. Hehe). Melly, Ega, Era, Mutia, Lia, Sundus, Mia, Topan, Rizky, Andin, Cherish, Adit, Ajeng, Arin, Eci, Kuncoro, Dodit, Ardea, Fatir, Yohanna, Galuh, Udin, Yanti, Indah, Happy, Whindy, Icha, Putri, Donna, Nico, Aji, Dian Rismala, Dian Dps, Diego, Fauzi, Subhan, Dan yang lain

yang Mbak Mon lupa sebut. Makasi banyak ya dekk.. Makasi untuk slalu mensupportku. Titip PS yaaa.. :D

11. Teman2 senasib seperjuangan di Magister Hukum UII, Mbak Vyta, Mas Nanda, Mas Pinem, Mbak Raihana, Ana, Bu Muji, Pak Dasa, Bu Sri, Ammar, Mas Imron, dan semuanya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
12. Rekan kerja di DPR yang sudah banyak membantu penulis selama 2 tahun ini.. Dadang Kusnandar, Mas Heri, Mbak Yuni, Mas Monang, Mas Deny, Rekan-rekan sesama tenaga ahli. Terima Kasih.
13. Teman2 kost an,, Dita, Woro, Mbak Aret, Ani, Ira, Mbak Sedy.. Makasi ya..
14. La Tahzan+Buku Mario Teguh, penyemangatku disaat sedih. Laptopku, Manchester United, Kucing kucingku (Puchykoo, ChoCho, Bruno), Kura2, Bamey, Hujan, Malam. Semua hal yang membuatku slalu bersemangat =)
15. Dan untuk seseorang yang mengajarkan dengan sangat jelas, langsung di depan muka ku sendiri, “Apa yang tidak akan membunuhku, akan membuatku menjadi semakin kuat”. Dan ini buktinya, Aku hidup, dan insya Allah kuat.

Penulis menyadari bahwa tulisan ini jauh dari kesempurnaan. Saran dan Kritik sangat penulis harapkan sebagai bahan bagi perbaikan tulisan ini di masa yang akan datang.

Yogyakarta, Maret 2010

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Halaman Motto.....	iv
Halaman Persembahan.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	x
Abstraksi.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH.....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	8
C. TUJUAN PENELITIAN.....	8
D. KERANGKA TEORITIK.....	8
E. METODE PENELITIAN.....	25
F. SISTEMATIKA PENULISAN.....	27

BAB II DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN NEGARA HUKUM

A. KONSEPSI DEMOKRASI.....	29
1. DEFINISI DAN PERKEMBANGAN DEMOKRASI.....	29
2. UNSUR-UNSUR DEMOKRASI.....	50
3. MACAM-MACAM DEMOKRASI.....	56

4. CHECK AND BALANCES DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.....	59
B. KONSEPSI LEMBAGA PERWAKILAN.....	67
1. SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN.....	72
2. FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN.....	78
C. KONSEPSI NEGARA HUKUM.....	82
1. SEJARAH NEGARA HUKUM.....	82
2. CIRI-CIRI NEGARA HUKUM.....	87
3. TIPE NEGARA HUKUM.....	94

BAB III LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

A. PERKEMBANGAN LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA.....	99
1 LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA 1959-1965.....	99
2 LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA MASA ORDE BARU.....	101
3 LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA PASCA ORDE BARU.....	104
B. DPR SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA.....	110
1. TUGAS, FUNGSI DAN WEWENANG DPR.....	110
2. DPR SEBAGAI SUATU SISTEM POLITIK.....	117
a. Pimpinan DPR.....	117
b. Badan Musyawarah (BAMUS).....	120
c. Badan Legislasi.....	122
d. Badan Urusan Rumah Tangga.....	125
e. Badan Kerjasama Antar Parlemen.....	126

f. Badan Kehormatan.....	127
g. Panitia Anggaran.....	131
h. Komisi.....	132
C. DPR : PERWAKILAN RAKYAT ATAU PERWAKILAN POLITIK.....	137

**BAB IV IMPLEMENTASI HAK-HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
2004-2009**

A. IMPLEMENTASI HAK-HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TAHUN 2004-2009.....	144
A.1 IMPLEMENTASI HAK INTERPELASI.....	144
A.2 IMPLEMENTASI HAK ANGKET.....	159
A.3 IMPLEMENTASI HAK MENYATAKAN PENDAPAT.....	172
B. ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI HAK-HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2004-2009.....	173
C. ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL DPR DENGAN KEBIJAKAN YANG DIKELUARKAN OLEH PEMERINTAH.....	196

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN.....	203
B. SARAN.....	206
DAFTAR PUSTAKA.....	207

Abstraksi

Tesis ini berjudul Implementasi Hak Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pemerintah Tahun 2004-2009. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga negara yang keberadaannya diakui oleh UUD 1945. UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan fungsi DPR secara tegas, tetapi pada perubahan kedua UUD 1945 pada Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Penguatan terhadap fungsi dan kelembagaan DPR makin nyata dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU Susduk), yang dalam Pasal 25 disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR yang akan dibahas di dalam tesis ini adalah yang berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak konstitusional DPR (hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat).

Rumusan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini adalah bagaimanakah implementasi hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam periode DPR RI tahun 2004-2009 dan bagaimanakah implikasi penggunaan hak-hak tersebut terhadap implementasi kebijakan pemerintah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan atau studi dokumen, sedangkan teknik pendekatannya menggunakan pendekatan yuridis normatif dan politis.

Kesimpulan yang didapat dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat cukup baik di dalam DPR periode 2004-2009 ini. Dari 10 usul hak interpelasi, yang lolos menjadi hak interpelasi DPR adalah hak interpelasi busung lapar dan polio, hak interpelasi terhadap persetujuan pemerintah RI atas resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1747, hak interpelasi terhadap penyelesaian kasus lumpur lapindo, hak interpelasi terhadap penyelesaian kasus kredit likuidasi Bank Indonesia dan BLBI, serta hak interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok untuk menjamin ketersediaan kebutuhan pokok yang murah dan terjangkau bagi masyarakat. Sedangkan mengenai usul penggunaan hak angket, dari 11 usul hak angket, 4 diantaranya lolos menjadi hak angket DPR. Ke empat hak angket tersebut adalah hak angket tentang penyelidikan terhadap kasus penjualan tanker Pertamina, hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak, hak angket tentang pelaksanaan ibadah haji tahun 2008, dan hak angket tentang pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih atau lebih dikenal dengan hak angket daftar pemilih tetap (DPT). Sedangkan mengenai hak menyatakan pendapat, DPR RI periode 2004-2009 hanya mengajukan 1 usul hak menyatakan pendapat dan itupun tidak lolos karena tidak disetujui di dalam rapat paripurna. Penggunaan hak-hak konstitusional tersebut di dalam pelaksanaan hak interpelasi, mempunyai pengaruh terhadap kebijakan pemerintah. Hal tersebut dapat terlihat dari penggunaan hak interpelasi lumpur lapindo yang membuat pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Sedangkan mengenai implikasi terhadap hak angket, ternyata hak angket tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Hal ini dapat terlihat dari tidak dilaksanakannya saran dan rekomendasi DPR terhadap pemerintah, dalam hal ini bisa dilihat di dalam hak angket DPT.

**IMPLEMENTASI HAK-HAK PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH TAHUN 2004-2009**

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini telah mengalami 11 pergantian parlemen, baik pergantian parlemen sesuai dengan waktu tertentu, misalnya untuk lima tahunan atau juga pergantian anggota parlemen karena alasan tertentu, misalnya jatuhnya suatu pemerintahan/kabinet yang berkuasa ketika itu. Pergantian parlemen merupakan hal yang wajar dalam proses demokrasi.

Secara sederhana, parlemen diidentikkan sebagai badan perwakilan rakyat, di mana dalam parlemen diisi oleh orang-orang pilihan, yang dipilih melalui suatu sistem, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ada juga yang berpandangan bahwa parlemen sebagai lembaga politik, karena para anggota parlemen membela kepentingan. Parlemen dalam istilah teknis¹ biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang, atau badan dalam mana para pembuat undang-undang (legislator) bekerja.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga negara yang keberadaannya diakui oleh UUD 1945. Hal ini dapat terlihat dari pasal-pasal yang

¹ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, CV Rajawali Pers, Jakarta, 1995, hlm.5

terdapat di dalam UUD 1945. Selain DPR, lembaga negara lainnya yang disebutkan dalam UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.²

Perhatian masyarakat luas terhadap DPR akhir-akhir ini cenderung meningkat, mengingat telah terjadi pemberdayaan DPR secara sistematis melalui Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR. Kini UUD 1945 telah memberikan kekuatan normatif kepada lembaga perwakilan ini untuk melaksanakan fungsinya secara efektif dan kuat. Salah satu tonggak besar pemberdayaan DPR oleh konstitusi adalah penegasan bahwa kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR. Hal ini mengubah secara radikal dan fundamental ketentuan sebelumnya yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada di tangan presiden. Seiring dengan itu, UUD 1945 juga memuat berbagai hal berkaitan dengan DPR, antara lain mengenai kewajiban pengundang-an UU yang telah disetujui DPR bersama presiden, penegasan adanya fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, pemilikan hak-hak bagi DPR dan berbagai kewenangan lain, yakni memberikan persetujuan atau pertimbangan atas pemilihan dan penetapan para pejabat publik. Hal ini merupakan bentuk penguatan DPR dalam sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945.

Pemuatan berbagai ketentuan ini dalam konstitusi menjadikan DPR jauh lebih kuat dan kokoh ketika menjalin hubungan dengan pihak lain, terutama presiden, dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Sosok DPR menjadi berubah seiring dengan

² Lihat pasal 3 s/d pasal 24c UUD 1945.

analisis banyak kalangan bahwa telah terjadi perubahan peranan antara parlemen dengan presiden. Jika sebelum amandemen dikenal istilah *executive heavy* karena lebih kuatnya kekuasaan presiden dibanding DPR, secara ekstrim sebagian pihak menyatakan bahwa lebih kuat dibanding presiden dengan istilah *legislative heavy*.

Untuk mengefektifkan fungsi yang dimiliki parlemen, peraturan perundang-undangan memberikan hak kepada parlemen untuk menjalankan fungsinya. Di dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD, disebutkan bahwa untuk melaksanakan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, DPR mempunyai hak :

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

Selain itu, para anggota parlemen juga mempunyai hak, antara lain :

1. Hak protokol;
2. Hak keuangan/administrasi.

Dinamika kehidupan ketatanegaraan di Indonesia semakin berkembang seiring dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali, terakhir pada tahun 2002, telah menghasilkan

struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan negara sebelumnya. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut juga diiringi dengan redefinisi fungsi dari masing-masing lembaga negara.

UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan fungsi DPR secara tegas, tetapi pada perubahan kedua UUD 1945 pada Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Penguatan terhadap fungsi dan kelembagaan DPR makin nyata dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU Susduk), yang dalam Pasal 25 disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR yang akan dibahas di dalam tesis ini adalah yang berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak konstitusional DPR (hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat).

Apabila dijabarkan lebih lanjut, hak-hak konstitusional yang dimiliki DPR adalah:

1. Hak interpelasi³

Adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Presiden mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

³ Lihat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasal 171 ayat (1).

2. Hak angket⁴

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.

3. Hak Menyatakan Pendapat⁵

Adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Berkaitan dengan pengajuan dan pelaksanaan hak-hak konstitusional DPR tersebut, dapat kita lihat bahwa berkaitan dengan isu-isu faktual yang terjadi di Indonesia, DPR kerap mengajukan dua macam haknya, yakni Hak Interpelasi dan Hak Angket, tapi dalam kenyataannya status kedua hak ini tidak sama. Ini dikarenakan implikasi politik terhadap pengajuan keduanya berbeda. Hak angket

⁴ Lihat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasal 176 ayat (1).

⁵ Lihat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasal 184 ayat (1).

memiliki status lebih tinggi dibandingkan hak interpelasi karena jika sebuah hak angket disetujui, maka akan dibentuk panitia angket yang memiliki kewenangan yang dapat menyelidiki dan memeriksa pihak-pihak yang diduga terlibat sebuah masalah.

Sedangkan mengenai pelaksanaan hak-hak konstitusional DPR, kita dapat melihat bahwa hak-hak konstitusional DPR (hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat) merupakan hak-hak yang dijadikan rujukan oleh rakyat dalam melihat kinerja parlemen, apakah parlemen memperjuangkan aspirasi atau keadaan yang dialami rakyat atau tidak. DPR periode 2004-2009 telah mengajukan 10 usul hak interpelasi, 11 usul hak angket dan 1 usul hak menyatakan pendapat. Salah satu usul hak interpelasi yang disetujui untuk menjadi hak interpelasi DPR adalah hak interpelasi penyelesaian kasus lumpur lapindo. Tragedi lumpur lapindo merupakan tragedi kemanusiaan yang sampai saat ini belum jelas ujung masalah dan titik terang penyelesaiannya. Berulang kali DPR telah gagal mengambil kata sepakat terkait penggunaan hak interpelasi lapindo. Aksi *walk out* pun menghiasi dinamika penggunaan hak interpelasi lapindo ini.⁶

Lalu bagaimanakah dengan implementasi dari fungsi DPR yang lain, yaitu fungsi pengawasan yang berkaitan dengan *check and balances* antara parlemen dengan pemerintah? Apakah parlemen saat ini, yang nota bene telah beranjak dari masa reformasi selama kurang lebih 7 tahun lebih, dapat lebih menjalankan peran dan menjalankan sistem *check and balances* dengan lebih baik? Apakah adanya pengajuan hak-hak konstitusional DPR yang terganjal pada saat sidang paripurna

⁶ <http://www.kapanlagi.com/h/0000175358.html>, 5 Oktober 2009, 11.00

mengindikasikan masih kuatnya tekanan politik dan partai terhadap para anggota dewan, yang akhirnya mengakibatkan rendahnya apresiasi terhadap DPR dan hal tersebut menunjukkan citra DPR di masyarakat masih berada dalam indikator yang negatif?

Penulis tertarik untuk meneliti mengenai implementasi hak-hak pengawasan DPR 2004-2009 karena hasil dari penelitian ini dapat dijadikan suatu acuan apakah DPR periode ini telah dapat menjalankan hak (dan kewajibannya) sebagaimana diamanatkan oleh Amandemen UUD 1945 dan UU Susduk dan apakah telah terjadi hubungan *check and balances* yang seimbang antara legislatif dan eksekutif. Dan hasil penelitian ini dapat menjadi ukuran apakah DPR sebagai lembaga negara hasil representasi rakyat bisa menjalankan kewajibannya dalam mengawal dan mengawasi jalannya pemerintahan dengan baik atau tidak.

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, pada kesempatan ini penulis hendak meneliti tentang hak-hak konstitusional DPR, apakah di dalam masa periode jabatan 2004-2009 ini, sejauh mana DPR sudah melaksanakan hak-haknya, apakah hak-hak tersebut sudah dapat diimplementasikan dengan baik oleh para anggotanya, dan bagaimanakah hubungan antara DPR (parlemen) dengan Presiden (pemerintah) berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak konstitusional tersebut, apakah terjadi perubahan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah ataukah memang pelaksanaan hak-hak DPR tersebut tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap kebijakan pemerintah.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam periode DPR RI tahun 2004-2009?
2. Bagaimanakah implikasi penggunaan hak-hak tersebut terhadap implementasi kebijakan pemerintah?

C. TUJUAN PENELITIAN

Atas dasar rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana implementasi hak-hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat DPR RI periode tahun 2004-2009.
2. Mengetahui bagaimana implikasi penggunaan hak-hak tersebut terhadap implementasi kebijakan Pemerintah.

D. KERANGKA TEORITIK

1. Teori Demokrasi

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam memulai kebijaksanaan pemerintah negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan

kehidupan masyarakat⁶, dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti sebagai suatu perorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang.

Demokrasi dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dan kebudayaan Yunani kuno dan gagasan mengenai kekuasaan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara kota (*city state*) Yunani kuno (abad ke 6 sampai abad ke 3 SM) merupakan demokrasi langsung⁷ yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas, sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk lebih sedikit (300.000) penduduk dalam satu negara kota.

⁶ Moh Mahfud MD, *Demokrasi Dalam Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, hlm.3

⁷ *Ibid*, hlm.4.

2. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi tidak langsung/perwakilan (*indirect democracy*) yang dilaksanakan pada zaman modern selama ini hampir seluruh negara dalam konstitusinya menganut azas kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan tidak terkecuali negara Indonesia. Hal ini merupakan tuntutan zaman seiring dengan berkembangnya negara-negara di dunia yang semakin besar dan jumlah penduduknya yang semakin banyak sehingga demokrasi tidak langsung (perwakilan) menjadi pilihan yang tepat baik ditinjau dari efektifitas maupun efisiensi walaupun disadari juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan tentunya.

Sebagaimana dikatakan oleh C.F Strong : “ *Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.* “ Dengan kata lain negara demokratis didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.⁸ Bahwa dasar demokrasi dalam pikiran barat dikembangkan oleh tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut, yaitu menuju tercapainya keadilan sosial dan ekonomi dalam kehidupan masyarakat yang diperoleh dengan cara mengedepankan kebebasan politik. Artinya, untuk mencapai tujuan

⁸ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm.174

demokrasi yang menguntungkan rakyat sebanyak mungkin, aktualisasi diri untuk menentukan pilihan dan melakukan pilihannya didasarkan atas kebebasan politik.⁹

Dalam negara yang demokratis, rakyatlah yang membuat Undang-undang melalui lembaga legislatif. Setiap Undang-undang harus sesuai dengan kehendak rakyat atau harus sama dan sebangun dengan suara rakyat. Dengan kata lain, *the law must be the voice of the people* sedangkan pemerintahan harus mendapat persetujuan dari rakyat (*the government must be the consent of the people*).¹⁰

Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut : "*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*"¹¹ (Sistem politik demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Selanjutnya Henry B. Mayo mencatat sedikitnya 9 (sembilan) nilai yang mendasari nilai demokrasi, yakni :

⁹ Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, dalam M. Rusli Karim, *Nuansa Gerak Politik Era 1980-an di Indonesia*, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1992, hlm.78

¹⁰ Sukarna, *Kekuasaan, Kediktatoran dan Demokrasi*, Alumni, Bandung, 1974, hlm.27-28

¹¹ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.70, dalam Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.8

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur
4. Membatasi pemakaian kekerasan secara minimum
5. Adanya keanekaragaman
6. Tercapainya keadilan
7. Yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan
8. Kebebasan
9. Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.¹²

Sementara, Andrews dan Chapman menyatakan ada 6 (enam) ciri penting dalam sebuah rezim demokrasi, yaitu hak suara yang luas, pemilihan umum yang bebas dan terbuka, kebebasan berbicara dan berkumpul, *rule of law*, pemerintahan yang tergantung pada parlemen, badan pengadilan yang bebas. Dalam hal ini kembali Georg Sorensen menegaskan bahwa dalam setiap pembicaraan demokrasi ternyata tidak hanya meliputi teori tentang cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat tetapi juga filsafat tentang apa yang seharusnya (yaitu cara-cara terbaik membangun pemerintahan).¹³

Berdasarkan prinsip kebebasan, persamaan dan kedaulatan rakyat sebagai parameter demokrasi maka tak dapat disangkal Indonesia menganut sistem demokrasi. Implementasi teori demokrasi secara nyata dapat dijumpai pada Pancasila dan UUD 1945. prinsip kebebasan dan persamaan menjadi satu hal yang diatur dalam konstitusi. Pasal 28 UUD 1945 melindungi jenis-jenis kebebasan yang penting dalam demokrasi yaitu kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat secara

¹² Maswadi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi : Penjajakan teoritis untuk Indonesia Dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru*, Seri penerbitan politik, Mizan, Lab, Ilmu Politik Fisip UI, 1998, hlm.14

¹³ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Tadjuddin Noer Efendi ed, kerjasama CCSS dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.3

lisan maupun tulisan. Bahkan setelah amandemen ke dua UUD 1945, Pasal 28 UUD 1945 dielaborasi menjadi sebelas pasal (Pasal 28-Pasal 28J) yang isinya meliputi pengakuan dan perlindungan terhadap hak sipil, hak politis, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak budaya, hak pendidikan, hak ekonomi, hak religius dan lain sebagainya.

Sesungguhnya sistem demokrasi yang telah dipilih oleh negara-negara modern pasca Perang Dunia II adalah sistem demokrasi melalui partai politik, karena partai politik dipercaya atau tepatnya diharapkan dapat memobilisasi kehendak rakyat ke dalam suatu sistem pemerintahan yang mengatur kehidupan berbangsa, bernegara dari bangsa itu. Demokrasi yang mengutamakan asas musyawarah dan bentuk republik (bukan kerajaan) yang kepala pemerintahannya dipilih atau tidak diwariskan, pastilah sesuai dengan ajaran Islam yang dianut mayoritas masyarakat Indonesia. Sampai sekarang belumlah ditemukan sistem demokrasi yang lebih baik kecuali dari partai politik. Kelemahan utama dari sistem demokrasi sistem partai politik ini, adalah dalam menentukan dan memilih pemimpin-pemimpinnya, baik eksekutif maupun legislatif, karena harus melalui pemilihan umum. Pemilihan memerlukan kampanye, dan kampanye memerlukan dana, yang pada akhirnya akan berujung pada *money politics*.

2. Teori Perwakilan

Secara umum, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia yaitu :¹⁴

1. Representasi politik (*political representation*)
2. Representasi teritorial (*territorial representation*)
3. Representasi fungsional (*functional representation*)

Yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara besar dan kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem *double checks* ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bikameral atau dua kamar.

Pada akhirnya, di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yaitu :

1. Perwakilan unikameral (monokameral), dan
2. Parlemen bikameral.

Parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan disebut sistem unikameral, sedangkan yang terdiri atas dua lembaga disebut bikameral. Ada negara yang hanya memiliki satu kamar atau lembaga parlemen, misalnya negara-negara tetangga

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm.154.

Indonesia yang umumnya bersifat unikameral. Sebagian besar negara-negara yang berbentuk negara kesatuan cenderung memiliki parlemen satu kamar (unikameral atau monokameral), tetapi semua negara federal memiliki struktur parlemen dua kamar (bikameral). Namun ada pula negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bikameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Karena itu, sistem bikameral oleh para ahli biasa dibedakan antara (a) bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan (b) bikameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*).

Dalam struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Akan tetapi, justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara di dunia sekarang ini menganut sistem ini.¹⁵ Dalam buku *Parliament of The World* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk mengkaji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya negara yang mengadopsi sistem unikameral yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik, sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Sedangkan di negara-negara sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi,

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm.39

penundaan-penundaan dan biaya-biaya dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.

Sejarah munculnya tuntutan lembaga perwakilan rakyat dalam suatu pemerintahan sudah berlangsung lama. Pada permulaan abad ke 18 M telah muncul di Eropa gagasan dan praktik politik yang nantinya menjadi unsur penting sebagai lembaga demokrasi yang datang kemudian. Didorong oleh adanya persamaan logika yang berkembang masa itu soal bagaimana eksistensi dan cara memimpin pemerintahan, di beberapa kawasan Eropa-Skandinavia, Belanda, Swiss dan Inggris, telah menciptakan majelis lokal dimana orang bebas berpartisipasi dalam pemerintahan. Gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah (kasus pajak) secara berangsur-angsur berkembang menjadi tuntutan terhadap hukum. Karena luasnya wilayah, persetujuan itu memerlukan perwakilan dalam badan atau parlemen (yang menaikkan pajak dan membuat Undang-undang).

Kenapa harus parlemen? Karena perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Perwakilan hanya diperoleh melalui pemilihan umum (kalau Athena dengan undian dan penunjukkan secara acak). Untuk itu diperlukan badan legislatif (parlemen) yang dipilih di beberapa tingkat : lokal, regional, nasional. Gagasan dan praktik politik Eropa ini merupakan fondasi dari mana demokratisasi itu bergerak maju.

Dalam negara modern dewasa ini, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara sukarela. Dewan Perwakilan Rakyat di negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili rakyat melalui partai politik (*political representation*). Dengan sistem demikian, masyarakat adalah pihak yang diwakili atau selaku pihak yang menyerahkan kekuasaan/mandat untuk mewakili opini, sikap dan kepentingannya kepada lembaga perwakilan politik di dalam proses politik dan pemerintahan. Bekerjanya peran dan fungsi badan perwakilan rakyat disatu pihak ditentukan oleh eksistensinya sebagai suatu lembaga politik dan di pihak lain ditentukan oleh perwujudannya sebagai suatu organisasi yang mewadahi proses politik.

Dalam studi kepustakaan mengenai demokrasi perwakilan, kadar demokrasi ditentukan oleh cara pembentukan parlemennya. Apabila pembentukannya berdasarkan hasil pemilu maka kadar demokrasinya semakin tinggi. Begitu pula sebaliknya, bila dominan dengan cara pengangkatan, kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut tentu semakin rendah.¹⁶ Oleh karena itulah, lembaga perwakilan harus benar-benar mencerminkan dan mewakili aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Implisit dalam pengertian ini adalah adanya proses yang benar-benar mewakili kemampuan masyarakat sehingga lembaga ini harus benar-benar menjadi lembaga perumus kebijaksanaan.

¹⁶ Bintang R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.87.

Jika parlemen dilihat sebagai pelaksana fungsi legislasi yang melibatkan kerja sama dengan eksekutif, maka hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok peranan. *Pertama*, peranan yang bertujuan untuk menyalurkan kepentingan dan partisipasi anggota masyarakat. *Kedua*, peranan yang bermakna bagi pemupukan kewibawaan eksekutif atau memberikan legitimasi kepada lembaga eksekutif. Implementasi dari peranan tersebut dapat mengarahkan interaksi parlemen dengan eksekutif kepada situasi konfrontatif atau saling memperlemah atau meletakkan parlemen dan eksekutif dalam jalur yang searah atau saling memperkuat. Jadi kelembagaan DPR RI / Parlemen adalah salah satu lembaga politik yang kinerjanya perlu ditingkatkan bila kita ingin menempatkan posisinya sebagai sebuah lembaga perwakilan yang efektif dalam menegakkan sendi-sendi kehidupan demokrasi.

Gagasan tentang pembentukan MPR dan DPR sebagai lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat tercetus secara resmi di dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) ketika badan yang dibentuk oleh pemerintah Jepang ini bekerja untuk menyiapkan rancangan Undang-undang Dasar. Seperti diketahui bahwa menjelang kekalahannya dalam perang pasifik, pemerintah pendudukan Jepang mengumumkan janji untuk memberikan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia dalam waktu yang tidak lama. Dan untuk menyongsong era kemerdekaan itu haruslah disusun dulu sebuah konstitusi (yang dalam arti sempit disebut UUD) sebab sebuah negara merdeka yang dapat berjalan baik adalah negara yang memiliki konstitusi sebagai pedoman dasar untuk

berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan negara. BPUPKI dibentuk oleh pemerintah pendudukan Jepang dalam rangka membuat rancangan UUD tersebut dengan asumsi bahwa semakin cepat rancangan konstitusi diselesaikan akan semakin cepat pula Indonesia memperoleh kemerdekaannya.

Di belahan dunia manapun, akan dijumpai suatu lembaga yang dinamakan dengan *Badan Perwakilan*. Sebagaimana pernah dikemukakan oleh Logemann, bahwa *Mythe abad XIX* adalah *Demokrasi dengan sistem perwakilan*, yaitu *Gezag Gelegitimeerd als Vertegenwoordiging*. Namun masih ada *Mythe* lain, yaitu *Mythos der zwanzigstejahrhunderd* yaitu *Diktatornya* Rosenberg, yang masih dianggap demokrasi karena berdasar *Primus inter pares* yang masih memuat azas persamaan atau *gelijkheid (pares)*, namun masih ada yang *prima* yaitu *primus*.¹⁷

Untuk mengetahui apa sebenarnya arti dari perwakilan atau parlemen, terlebih dahulu harus dilihat sejarahnya sebagai berikut :

1. Pada zaman Yunani tidak ada perwakilan karena demokrasinya langsung (*Direkte Democratie*).
2. Pada zaman Romawi ada suatu *Konstruksi Perwakilan* yang memberi bentuk lain pada teori kenegaraan Yunani yaitu *Lex Regia* dari Ulpianus, yaitu dalam bentuk penyerahan kekuasaan rakyat kepada Caesar yang dikenal dengan sebutan *Caesarimus*. Hal ini dianggap perwakilan tetapi bukan merupakan perwakilan yang sebenarnya. Ini hanyalah *Perwakilan Teoritis* yang oleh

¹⁷ Sutjipno, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (Dalam bahasa akademik, bukan politik)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2007, hlm.119.

Jellinek disebut *Absortiven Representation*, yaitu suatu perwakilan yang mengabsorbir segala hak-hak kenegaraan dari yang diwakili.

3. Teori *Check and Balances*

Undang-undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden). Akibatnya melahirkan pemerintahan otoriter, sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy*¹⁸ seperti pengalaman dua masa pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1967) dan Presiden Soeharto (1967-1998). Hal yang demikian akan selalu terulang kembali, jika tidak ada pengawasan negara, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Untuk itu, kontrol harus dilakukan oleh kekuasaan yang sama secara terbatas antar lembaga. Kontrol itu perlu untuk menjaga keseimbangan, mencegah dominasi dan penyalahgunaan wewenang. Apabila tidak, jika terjadi dominasi, menekan kekuasaan yang lain, dan cenderung disalahgunakan.

Perubahan UUD 1945 perlu dilakukan oleh karena adanya beberapa kelemahan UUD 1945 yang memungkinkan tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah: *Pertama*, UUD 1945 memberikan dasar kuat kepada kekuasaan eksekutif, tidak adanya *check and balances*. Presiden menjadi penentu semua agenda politik nasional, karena selain Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Golongan Karya sangat dominan di DPR dan MPR.

¹⁸ Sri Soemantri M, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2001, hlm.22.

Presiden juga pemegang kekuasaan di legislatif. Pengawasan dari lembaga yudisial maupun DPR tidak dapat berjalan efektif; tidak efektifnya kekuasaan MPR dan DPR lebih terletak pada aspek politik, yaitu karena kedua lembaga negara tersebut didominasi oleh kekuatan politik Presiden yaitu Golongan Karya. *Kedua*, UUD 1945 memuat pasal-pasal yang multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam arti. Akan tetapi yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden, seperti kekuatan Pasal 7 yang menyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Ketentuan pasal ini dapat ditafsirkan minimal dua macam penafsiran, yaitu: dapat dipilih berkali-kali asalkan dilakukan setiap lima tahun atau ditafsirkan hanya dapat dipilih sekali lagi setelah masa jabatannya yang pertama. *Ketiga*, UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang maupun dengan Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur beberapa hal penting, Presiden selalu berada pada posisi yang lebih menentukan daripada DPR sehingga banyak materi Undang-undang yang bersumber pada kehendak Presiden saja. *Keempat*, UUD 1945 terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan-pembatasan kekuasaan secara tegas.¹⁹

¹⁹ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.116-117

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara tidak dapat dijadikan sandaran untuk penyelenggaraan negara. UUD 1945 perlu mempertegas aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan otonomi daerah. Kelemahan UUD ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Antara lain tidak adanya *check and balances* antara lembaga negara dan terpusat pada Presiden. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.²⁰ Dengan kelemahan-kelemahan itu, maka selama menggunakan UUD 1945 (sebelum amandemen), Negara Indonesia tidak pernah terselenggara secara demokratis. Untuk mencegah berulangnya kecenderungan otoritarian, UUD 1945 harus diperbaharui untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi, sehingga negara berdasarkan hukum, benar-benar sebagaimana sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perubahan Undang-undang Dasar 1945 untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudisial yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *check and balances* sistem.²¹

Dalam sistem *check and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga

²⁰ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen MPR RI, 2003, hlm.14.

²¹ Risalah Sementara Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc. 1 BP-MPR 6 September 2001, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2001, hlm.10-17.

parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip Presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitu sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum; itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang bisa disebut dengan “mosi tidak percaya” (*vote of censure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem Presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.²²

Perubahan UUD 1945 menurut Sri Soemantri Martosoewignjo dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno dan pemerintahan Soeharto.²³ Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dianggap *executive heavy* sehingga tercipta *check and balances system*.²⁴

Sebagaimana dikemukakan di atas, pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *check and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu, sebelum UUD 1945 diadakan

²² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.80.

²³ Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2003, hlm.2

²⁴ Risalah Sementara Rapat Pleno ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR, *loc.cit*, hlm.10-17.

perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR dan mekanisme *check and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang sangat kuat kepada lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan : “ Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, dimana semula hal ini diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang Dasar 1945 , bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵ Miriam Budiardjo menyatakan sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) adalah sistem dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.²⁶ Menurut Albert Hasibuan,²⁷ sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *check and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atau sistem konstitusi yang berisikan *reasoning spirit of the constitution*. Oleh karena itu, Undang-undang Dasar 1945 yang demokratis itu bersifat pragmatis karena mempunyai sistem *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara.²⁸

²⁵ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan.., loc.cit*, hlm.25

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...,loc.cit*, hlm.47.

²⁷ Ibrahim R, *Sistem Pengawasan...,loc.cit*, hlm.47

²⁸ *Ibid.*

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tesis ini adalah Implementasi Hak-Hak Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Pemerintah Tahun 2004-2009.

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang berupa :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma, dasar peraturan perundang-undangan yang meliputi : Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat, bahan hukum sekunder ini terdiri dari : buku, artikel, jurnal, majalah dan koran maupun makalah-makalah yang terkait dengan topik penulisan ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang bersifat melengkapi kedua bahan diatas yang terdiri dari : kamus hukum, kamus bahasa, kamus politik dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, digunakan alat dan cara melalui penelitian kepustakaan²⁹ atau studi dokumen, dipelajari bahan-bahan yang merupakan data sekunder. Pertama-tama dihimpun semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang hukum yang menjadi objek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut dipilih azas-azas, doktrin dan ketentuan-ketentuan lainnya. Hasil yang diperoleh disusun dalam sebuah kerangka secara sistematis sehingga akan memudahkan dalam melaksanakan analisis data.

4. Teknik Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan politis.

5. Teknik Analisis Data

Data sekunder yang telah dipilih melalui studi kepustakaan seperti tersebut di atas kemudian disusun sistematis sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai asas hukum, kaidah hukum dan ketentuan hukum yang berkaitan. Selanjutnya data penelitian yang diperoleh dianalisis secara kualitatif secara logis dan mendalam. Data yang diperoleh melalui penelitian akan dikaji secara mendalam sebagai suatu kajian yang komprehensif. Hasil analisis akan disajikan secara deskriptif analitis.

Apabila terjadi perubahan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan saran dan rekomendasi DPR, maka dapat dikatakan bahwa hak-hak DPR

²⁹ Penelitian Kepustakaan atau disebut juga penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka sebagai dasar hukumnya. Lihat dalam Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm.13-14.

(khususnya hak angket) berimplikasi terhadap kebijakan pemerintah. Namun apabila tidak terjadi perubahan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah tidak menanggapi saran dan rekomendasi DPR, maka dapat dikatakan bahwa hak-hak DPR tidak mempunyai implikasi terhadap kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah.

F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Penelitian direncanakan terdiri dari 5 (lima) bab dengan penjelasan masing-masing bab sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II membahas tentang demokrasi, lembaga perwakilan, dan negara hukum. Bab ini mencakup tentang konsepsi demokrasi yang terdiri dari definisi dan perkembangan demokrasi, unsur-unsur demokrasi, macam-macam demokrasi, serta check and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya bab ini membahas tentang konsepsi lembaga perwakilan, yang terdiri dari sistem lembaga perwakilan dan fungsi lembaga perwakilan. Pada sub bab konsepsi negara hukum, akan dibahas mengenai sejarah negara hukum, ciri-ciri negara hukum dan tipe negara hukum.

Bab III membahas tentang lembaga perwakilan di Indonesia. Dimulai dari perkembangan lembaga perwakilan di Indonesia, yang akan dijabarkan dari lembaga

perwakilan di Indonesia 1959-1965, lembaga perwakilan di Indonesia masa orde baru, dan lembaga perwakilan di Indonesia pasca orde baru. Selanjutnya akan dibahas mengenai DPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia, termasuk di dalamnya tugas, fungsi dan wewenang DPR dan DPR sebagai suatu sistem politik. Dan di bab ini juga akan dibahas mengenai apakah DPR merupakan perwakilan rakyat atau perwakilan partai.

Bab IV membahas mengenai implementasi hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2004-2009. Bab ini terdiri dari pembahasan mengenai implementasi hak interpelasi, implementasi hak angket dan implementasi hak menyatakan pendapat. Selanjutnya akan dibahas mengenai implementasi hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2004-2009, apakah hak-hak konstitusional tersebut sudah DPR laksanakan dengan maksimal ataukah belum. Lalu dilihat apakah hubungan antara hak-hak konstitusional DPR dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Bab V Penutup, merupakan bab terakhir yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN NEGARA HUKUM

A. KONSEPSI DEMOKRASI

1. Definisi dan Perkembangan Demokrasi

Pada permulaannya pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke-6 sampai abad ke-3 SM. Tokoh-tokohnya antara lain: Solon (638-558 SM) dikenal sebagai 'tokoh hukum', Cleisthenes (508 SM) dikenal sebagai 'Bapak demokrasi Athena', Pericles (638-558 SM), seorang jenderal yang dikenal sebagai 'negarawan' dan Demosthenes (508 SM), seorang negarawan yang dikenal sebagai 'orator'. Perkembangan demokrasi Athena bisa dikatakan sebagai abad permulaan demokrasi.

Pada masa Yunani Kuno dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga

negara yang bertindak berdasarkan prosedur-prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani kuno berlangsung dalam suatu kondisi sederhana, wilayahnya terbatas pada sebuah kota dan sekitarnya, serta jumlah penduduk yang hanya berlaku untuk warga negara resmi yang hanya merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak demokrasi tidak berlaku. Oleh karena itulah, pelaksanaan demokrasi dikritik oleh Plato dengan menawarkan alternatif pemerintahan aristokrasi yang ia sebut dengan 'aristokrasi para cendekia', sedangkan Aristoteles menawarkan format negara *politeae*, yakni demokrasi moderat berdasarkan UUD.¹ Pada waktu itu praktek demokrasi dilakukan secara langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dilakukan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan sebab Negara Kota (*city state*) berlangsung secara sederhana dengan wilayah kota yang terbatas dan jumlah penduduk yang sekitar 300.000 orang. Selain itu ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi,² sedangkan orang-orang yang menjadi "budak" dianggap tidak mempunyai hak-hak apapun, bahkan dipandang sebagai benda mati yang dapat diperjualbelikan.

¹ Khamami Zada dan Idy Muzayyad (editor), *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm.79

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.10

Pada saat itu, meski pengambilan keputusan secara kolektif telah mulai diselenggarakan, pelembagaannya belumlah dikenali secara utuh, dalam tahap inilah baru muncul pemikiran mengenai teori negara. Yunani kuno biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sejarah sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum dan demokrasi modern.

Menurut Franz Magnis Suseno³ pelaksanaan demokrasi di Yunani kuno tersebut mempunyai beberapa kelebihan sebagai berikut : *pertama*, mereka mengembangkan suatu sistem kelembagaan yang canggih yang secara eksplisit didasarkan pada gagasan kekuasaan di tangan rakyat. *Kedua*, prinsip demokrasi mereka sadari dan mereka refleksikan secara eksplisit filosofis, dengan mempertimbangkan pro dan kontranya, serta dengan memperbandingkan bentuk kenegaraan demokratis dengan bentuk-bentuk pemerintahan lain seperti kekuasaan satu orang dan kekuasaan di tangan elit.

Pada zaman Romawi, demokrasi warisan Yunani tersebut terkubur dalam sejarah peradaban Eropa, akibat kesalahan bangsa Romawi dan suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400 M). Masyarakat pada abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan, sehingga tenggelam dengan apa yang disebut dengan masa kegelapan. Feodalisme ditandai

³ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm.35.

dengan kepemilikan raja atas seluruh tanah, namun lambat laun golongan ekonomi menengah dan para penyewa tanah (*tenant*) merasa tidak puas dengan dominasi raja tersebut dan mulai melakukan tawar-menawar dengan raja. Hasil dari tawar-menawar ini, sebagai contoh, adalah dokumen Magna Charta atau Piagam Besar (1215 M)⁴ yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam itu terlihat adanya dua prinsip dasar. *Pertama*, kekuasaan raja harus dibatasi dan *kedua*, HAM lebih penting daripada kedaulatan raja.⁵ Pada zaman feodal inilah lembaga representasi muncul sebagai lembaga yang bertugas mewakili sejumlah besar *tenant* dan golongan pedagang dalam membuat tawar-menawar dengan pihak raja atau pihak bangsawan. *House of Commons* di Inggris adalah contoh konkret sebuah lembaga representasi.

Geliat demokrasi pada peradaban barat baru tampak pada abad pertengahan, setelah banyak sarjana barat banyak menggali kebudayaan Yunani lewat tulisan terjemahan para sarjana Islam. Kontak ide dengan sarjana Islam ini disebabkan terjadinya perang salib (1096-1291 M) antara penganut agama Kristen dan Islam

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, hlm.54

⁵ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT Rinneka Cipta, Jakarta, 2001, hlm.21

dalam memperebutkan Yerusalem. Dua kejadian besar yang menandai perubahan tersebut adalah “*Renaissance*” dan “*Reformasi*”.

Renaissance sebagai aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan kebudayaan Yunani dimulai di Italia pada abad ke-14 dan mencapai puncak pada abad ke-15 dan ke-16. Dasar idenya adalah kebebasan berpikir dan bertindak seluas-luasnya tanpa dibatasi dengan ikatan-ikatan. Hal ini berdampak positif dalam mendorong ilmu pengetahuan dan teknologi, namun dengan adanya pemikiran untuk lepas dari semua ikatan juga menimbulkan akibat buruk dengan sifat a-sosial yang tercela secara moral. Pada akhir abad ke-15 dan 16 inilah muncul tokoh-tokoh seperti Machiavelli (1469-1527 M) di Italia dengan ide sekularismenya, Jean Bodin dari Inggris dan Thomas Hobbes dari Perancis (1588-1679) dengan teori kontrak sosial.⁶

Sedangkan peristiwa reformasi, yakni revolusi agama di Eropa Barat pada abad ke-16, mulanya menunjukkan sebagai perbaikan keadaan dalam gereja Katolik tetapi kemudian berkembang menjadi asas-asas Protestanisme. Dimulai saat Martin Luther yang mempunyai ajaran tentang pengampunan sebagai kepercayaan saja, pengganti upacara-upacara, menempelkan 95 dalil pada pintu gereja Wittenberg (31 Oktober 1517) yang kemudian memancing terjadinya serangan terhadap gereja. Ajarannya disambut di mana-mana sehingga menyulut api pemberontakan, sengketa dengan kaisar dan gereja. Berakhirnya reformasi ditandai dengan terjadinya perdamaian Westphalia (1648) yang ternyata mampu menciptakan keseimbangan

⁶ Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna : Respon Intelektual Muslim Terhadap Konsep Demokrasi (1965-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, ctk.Pertama, 1999, hlm.71-72.

pasca perang selama 30 tahun. Namun Protestanisme tidak hilang setelah reformasi usai melainkan menjadi kekuatan dasar di dunia barat sampai sekarang.⁷ Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spirituil dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini adalah timbulnya gagasan mengenai perlunya kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”.⁸

Kedua peristiwa di atas mempersiapkan Eropa memasuki masa *Aufklarung* atau *Enlightment* (1650-1800 M) yang merupakan abad pemikiran dan rasionalisme. *Aufklarung* telah mendorong kemerdekaan pikiran dari pembatasan Gereja untuk mendasarkan pemikiran rasio semata yang pada gilirannya melahirkan gagasan kebebasan politik, diikuti hak-hak politik rakyat yang tidak boleh diselewengkan raja, sehingga memunculkan kecaman terhadap kekuasaan raja yang tidak terbatas dalam bentuk monarki absolut. Hal demikian didasarkan pada teori rasionalitas sebagai *social contract* (perjanjian masyarakat). Teori hukum alam merupakan usaha

⁷ Hasan Shadili, *Ensiklopedi Umum*, Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta, 1977, hlm.937-939.

⁸ Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm.55.

mendobrak absolutisme dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi.⁹

Pada akhir abad ke-17 dan ke-18 inilah muncul tokoh-tokoh Filsuf yang memberikan pada gagasan pemerintahan demokrasi seperti John Locke (1632 M) di Inggris dengan ide konstitualisme, liberalisme dan Trias Politika (legislatif, eksekutif, dan federatif) yang menyebutkan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup (*live*), kebebasan (*liberty*), dan hak memiliki (*property*); Montesquieu (1689-1755 M) dari Perancis yang mengembangkan pikiran Locke mengemukakan trias politika sebagai sistem pemisahan kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dipegang oleh organ mandiri yang merupakan sistem pokok yang menjamin hak-hak politik rakyat dan dari pemikiran inilah kemudian J.J Rosseau (1712-1778 M) memunculkan kembali ide kedaulatan rakyat dan kontrol sosial.¹⁰

Lahirnya representasi atau perwakilan pada hakekatnya bukanlah berasal dari ide demokrasi, melainkan bagian dari sistem feodal. Sebagaimana pendapat C.F Strong : *“representation is not the offspring of democracy it self, but the offspring of a feodal system”*.¹¹ Pada abad pertengahanlah perwakilan lahir dalam sistem monarki feodal di Inggris dengan memberikan kekuasaan kepada feodal-feodal untuk menguasai tanah di wilayahnya, jika raja menginginkan pemungutan pajak. Sehingga wakil raja tersebut cukup menemui para feodal dan diberi nama *Lord. House of Lords* yang

⁹ *Ibid*, hlm.57.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Ibid*, hlm.25-26.

¹¹ Miriam Budihardjo, *op.cit*, hlm.174.

terdiri dari anggota lord dan para pendeta sebagai lembaga yang ditugasi memberi nasehat kepada raja dalam melakukan pemungutan pajak. Karena kekuasaan lembaga *House of Lord* makin besar, maka mulailah hak-hak raja dibatasi oleh lembaga tersebut sehingga muncul lembaga dari golongan menengah dan rakyat, yang disebut *House of Commons* karena mereka adalah orang kebanyakan. *House of Lord* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau parlemen, yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern.

Penyerahan kewenangan mengatasnamakan rakyat kepada lembaga negara yang mempunyai otoritas untuk memerintah rakyat merupakan suatu hal yang terjadi dalam proses politik di negara manapun. Menurut Robert Paul Wolf peran lembaga negara yang mengatasnamakan negara itu, diartikan sebagai “suatu kelompok orang yang mempunyai otoritas tertinggi dalam wilayah tertentu terhadap penduduk tertentu.”¹²

Setelah runtuhnya peradaban Yunani, muncullah peradaban Romawi yang menggagas satu konsep baru yaitu senat sebagai perwakilan yang berfungsi sebagai pengawas pemerintahan Caesar yang memegang kekuasaan eksekutif. Setelah Romawi runtuh maka muncul negara-negara Monarki yang menjadikan satu orang (raja) sebagai pusat dari pemerintahan, sehingga dapat diartikan bahwa wakil rakyat adalah raja, sehingga raja dengan pemerintahannya dapat mengatasnamakan negara. Raja bertindak atas nama negara dengan tujuan melaksanakan kedaulatan rakyat.

¹² Carol C.Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT.Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993, hlm.229.

Akan tetapi hal ini membawa kekhawatiran tentang kekuasaan yang diberikan kepada satu lembaga. Seperti yang dikatakan oleh Montesquieu :

“When the legislative and executive are united in the same persons or body, there can be the liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to enforce them in tyrannical liberty of the subject would then be exposed to arbitrary control, for the judge would then be the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with all the violence of an oppressor.”¹³

(Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif bersatu dalam satu orang atau lembaga berarti kemungkinan akan tidak ada kebebasan karena kesanggupan akan muncul dengan membuat peraturan perundang-undangan yang tiran dan dilakukan oleh pemerintahan monarki atau senat, dan lembaga tersebut akan berbuat tirani. Dan ketika kekuasaan mengadili bersatu dengan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan dari pengadilan tersebut akan kemudian terkena kontrol sepihak dimana hakim tersebut menjadi legislatif. Dan ketika kekuasaan mengadili digabung dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan bertindak dengan segala kekerasan sebagai penindas).

Pada abad ke-15, absolutisme raja mendapat kecaman dari para pemikir barat yang menciptakan sebuah konstruksi sosiologis imajiner bahwa pada awalnya manusia tidak memiliki aturan dan memangsa satu sama lain. Kemudian, supaya tercipta kedamaian, manusia mengikatkan dirinya satu sama lain dengan janji untuk saling menjaga lewat sesuatu yang oleh para pemikir itu disebut sebagai “kontrak sosial”¹⁴ Lebih konkretnya lagi, kontrak tersebut tertuang dalam bentuk konstitusi, seperti misalnya konstitusi AS yang pada pembukaannya tertulis *“We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility..”*¹⁵ Dengan demikian dalam pemikiran Jurist Barat, manusia

¹³ Harold J Laski, *A Grammar of politics*, George Allen & Unwin LTD, London, 1938, hlm.297.

¹⁴ Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat dan Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik dari Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.912.

¹⁵ *Ibid*, hlm.943.

pada dasarnya adalah berdaulat untuk membuat kesepakatan bersama dan untuk saling melindungi yang tertuang dalam sebuah kontrak sosial. Ungkapan Oppenheim, bahwa *common consent in the basis of all law*, sangat mencerminkan pemikiran ini.¹⁶ Dari sinilah asal mula teori yang menyatakan bahwa kedaulatan pada hakekatnya berada di tangan rakyat dan oleh karenanya konstitusi atau hukum apapun dibentuk berdasarkan atas *common consent*.

Ada berbagai macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.

Demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan.¹⁷ Istilah demokrasi jika dirunut menurut asal kata berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan) yang berarti kekuasaan ditangan rakyat atau *government by the people*. Namun pemakaian konsep ini di zaman modern diawali sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat barat pada akhir abad ke 18. Sedangkan menurut Solly Lubis¹⁸, istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani, *demos cratein*, yang berarti rakyat memerintah. Demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, yaitu dengan perantaraan wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas. Demokrasi menjadi istilah yang

¹⁶ Carol G. Gould, *Ibid*, hlm.31

¹⁷ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Tadjuddin Noer Efendi ed, Kerjasama CCSS dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.1.

¹⁸ Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm.64

umum digunakan untuk menamakan suatu bentuk negara dimana pemerintahan dipegang oleh rakyat (*demos*).

Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.¹⁹ Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi adalah cara pemerintahan negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarchie*" yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat. Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu? Menurut M. Durverger di dalam bukunya "*les regimes politiques*", maka dalam artian demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan untuk diperintah.²⁰

Robert A. Dahl berpendapat bahwa demokrasi yang kita kenal sekarang sebenarnya merupakan hasil gabungan dari empat sumber, yakni paham demokrasi Yunani/Athena, tradisi republikan, paham pemerintahan perwakilan, dan logika

¹⁹ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm.6.

²⁰ *Ibid.*

kesamaan politik. Franz Magnis Suseno mengemukakan bahwa logika persamaan politik barangkali merupakan unsur yang paling universal. Yang dimaksudkan Robert A. Dahl sebagai logika kesamaan politik adalah sebuah gagasan yang muncul di banyak lingkungan budaya dan tradisi yang menganggap bahwa semua anggota sebuah kelompok sama saja berhak dan mampu untuk berpartisipasi secara sama dengan rekan-rekannya dalam proses pemerintahan kelompok itu.²¹

Secara historis, Dahl menyebutkan tiga tahap transformasi demokrasi. Pertama adalah tahap demokrasi langsung yang lahir dari tradisi Yunani. Tahapan pertama demokrasi ini merupakan bagian penting dalam mewujudkan demokrasi modern yang kita kenal sekarang, karena adanya tradisi untuk mengambil keputusan kolektif secara langsung dalam lingkup terbatas sebenarnya sudah dimulai sejak zaman Yunani kuno. Dalam sistem pemerintahan ini semua keputusan penting diambil oleh sebuah majelis yang terdiri dari 500 orang yang dipilih untuk jangka waktu tertentu satu atau dua tahun -oleh semua warga negara resmi- dimana orang tidak boleh dipilih dari dua kali, sehingga jumlah warga negara yang secara aktif terlibat sangat tinggi. Majelis itu mengangkat dan memberhentikan para pemimpin. Tahap selanjutnya adalah tahap republikanisme yang muncul pada akhir abad ke-11 di kota-kota Italia Utara dan Tengah melalui pola pemerintahan demokratis yang tidak mengacu pada kota-kota demokratis Yunani melainkan pada tradisi Republik, yaitu tradisi Republik Romawi Kuno. Lebih daripada demokrasi, tradisi republikan sebenarnya merupakan

²¹ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Terjemahan oleh A. Rahman Zainudin, ctk.Pertama, Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm.36.

sebuah aristokrasi (kekuasaan ditangan para bangsawan dan golongan terpandang), tetapi di dalamnya rakyat (*plebs*) selalu memainkan peranan amat penting. Tahap ketiga adalah tahap modernitas yang merupakan tahap penggalian.²²

Terkait dengan transformasi demokrasi menurut Dahl, Huntington menyatakan bahwa demokrasi modern telah mengalami tiga gelombang besar. Gelombang pertama berakar pada revolusi Perancis dan Amerika yang ditandai dengan tumbuhnya institusi-institusi nasional yang demokratis pada abad ke-19. Gelombang kedua dimulai sejak Perang Dunia II yang ditandai dengan perimbangan konstelasi antar bangsa dan kemunculan negara pasca kolonialis. Gelombang ketiga dimulai sejak 1974 dengan berakhirnya kediktatoran Portugal yang menggejala hingga 1990-an.²³ Bahkan gelombang selanjutnya akan terus terjadi seiring dengan perkembangan modernitas, terbukti dengan kemunculan negara post kolonialis dengan konstelasi antar bangsa.

Ada dua ciri khusus dari kedua budaya demokratis tersebut di atas, yaitu *pertama*, pemerintahan demokratis hanya terwujud dalam kerangka negara yang luasnya tidak terlalu besar, dan *kedua*, bahwa demokrasi bersifat cukup langsung di mana majelis rakyat dan badan-badan perwakilan lain terus menerus berhubungan langsung dengan rakyat yang telah menetapkan mereka. Akibatnya budaya ini tidak dapat diterapkan pada negara-negara bangsa yang mulai tumbuh pada abad ke-16.

²² R. Eep Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.11.

²³ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Dunia Ketiga*, terjemahan Sya'roni Muadz, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994, hlm.12-28.

Itulah sebabnya acuan terhadap cita-cita pemerintahan rakyat secara langsung tidak dapat ditemukan dalam pustaka filsafat politik dan hukum abad ke-17 dan ke-18. Demokrasi dalam arti modern baru menjadi suatu kemungkinan *real* sesudah sebuah unsur baru masuk ke dalam wawasan para pemikir politik, yaitu prinsip perwakilan atau pemerintahan representatif. Selanjutnya Suseno mencatat bahwa demokrasi representatif baru menjadi cita-cita pemikiran politik berkat adanya dua peristiwa besar, yaitu revolusi anti kerajaan Inggris di Amerika yang menghasilkan *United States Of America* pada tahun 1776 dan revolusi Perancis tahun 1789.

Hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Secara filosofis, demokrasi adalah antitesis dari otoritarianisme dan sebagai dasar hidup bernegara demokrasi memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²⁴ Untuk itu, demokrasi mempunyai arti penting bagi sebuah negara sebab demokrasi menjamin hak dan kebebasan rakyat untuk menentukan jalannya organisasi negara.

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter.²⁵ Baginya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih

²⁴ Moh.Mahfud MD, *op.cit*, hlm.19

²⁵ Georg Sorensen, *op.cit*, hlm.14

salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Diantara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi. Dalam kalimat Schumpeter, "Metode demokratis adalah penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara."

Pengertian demokrasi yang sangat komprehensif yang diusulkan oleh David Held.

²⁶ Held menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan transisi marxis untuk sampai pada arti demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi :

"Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan, karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka berpikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain."

Ada dua pendekatan terhadap demokrasi : pendekatan normatif dan pendekatan empirik.²⁷ Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam perkembangannya, ide kedaulatan rakyat secara utuh sulit diterapkan selain beragam dan seringkali saling bertentangan, rakyat juga sulit dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itulah muncul ide demokrasi perwakilan yang terkonkretisasi dalam lembaga perwakilan,

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Jean Baechler, *Democracy an Analytical Survey*, Unesco; USA, 1995, hlm.7, lihat pula Afan Gaffar, *Politik Indonesia:Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1999, hlm.11.

baik lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang anggota-anggotanya dipilih dari partai politik atau perseorangan sebagai agregasi dari berbagai kepentingan rakyat.²⁸ Sedangkan pendekatan empirik menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik sebagai rangkaian prosedur yang mengatur rakyat untuk memilih, mendudukan dan meminta pertanggung jawaban wakilnya di lembaga perwakilan. Wakil-wakil inilah yang kemudian membuat dan menjalankan keputusan publik.

Anders Uhlin mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu *sebagai tujuan* dan *sebagai label bagi sistem politik yang ada*. Teori normatif berkenaan dengan demokrasi sebagai tujuan (resep tentang bagaimana demokrasi seharusnya), sementara teori empiris berkenaan dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang).²⁹

Sedangkan Franz Magnis Suseno dalam menelaah mengenai pengertian dasar demokrasi, membedakan antara apa yang disebutnya dengan “telaah etika politik” di satu pihak dan “diskursus politik” di lain pihak. Menurutnya “diskursus politik” dapat diartikan sebagai mengajukan penilaian, kritik dan tuntutan langsung terhadap realitas politik yang bertujuan menilai, mempengaruhi, mempertahankan atau mengubah keadaan dalam negara serta menanggapi langsung argumentasi dan legitimasi yang diajukan oleh pelbagai aktor di panggung politik. Sedangkan telaah “etika politik”

²⁸ Pengakuan rakyat sebagai dasar kedaulatan dalam sistem hukum di Indonesia bisa dilihat dalam pasal 1 ayat (2) Perubahan IV UUD 1945.

²⁹ Anders Uhlin, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, terjemahan oleh Rofik Suhud, ctk.pertama, Mizan, Bandung, 1998, hlm.33.

termasuk telaah filsafat yang objeknya adalah prinsip-prinsip sebagai dasar untuk dapat mempertahankan syarat, konsistensi dan implikasi-implikasi pertanyaan-pertanyaan diskursus politik dari segi prinsip etika. Apabila dikaitkan dengan dua pendekatan Uhlin, maka pengertian telaah etika politik dapat dilihat sebagai teori normatif berkenaan dengan demokrasi sebagai tujuan (resep tentang bagaimana demokrasi seharusnya). Sementara diskursus politik dapat dilihat sebagai teori empiris berkenaan dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang).

Menurut Beetham normatifitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warga negara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggung jawab secara transparan.³⁰ Dalam suatu pemerintahan, prinsip-prinsip di atas mensyaratkan seperangkat instrumen, meliputi : (i) pemilu yang demokratis, keterwakilan, pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab; (ii) konstitusi atau hukum yang menjamin kesetaraan, kepastian hukum dan keadilan; dan (iii) partisipasi masyarakat dalam segala bentuk, baik media, seni, maupun organisasi masyarakat sipil yang bebas dan berorientasi demokratis. Prasyarat efektifnya suatu sistem demokrasi adalah independensi atau kemandirian dan korespondensi atau kesesuaian antara definisi resmi *demos* (yakni bagaimana “warga negara Indonesia” didefinisikan secara legal konstitusional dan administratif) dengan

³⁰ Beetham, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Oxford, 1999, hlm.12.

bagaimana masyarakat mengidentifikasi diri mereka dalam urusan publik dalam arti *kratos*. Hal inilah yang pada akhirnya mengacu pada responsifitas representasi.³¹

Demokrasi normatif sebagai sebuah ide pemerintahan rakyat memposisikan rakyat dalam posisi sentral untuk menentukan dan menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Kedaulatan rakyat ini dipahami Rosseau sebagai kemauan rakyat (*volonte generale* atau *general will*) yang dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat agar dapat dirumuskan dalam *public policy*.³² Atas dasar tersebut maka lahirlah teori demokrasi representatif, dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sedikit orang dalam lembaga parlemen (legislatif) yang dipilih rakyat melalui pemilu sebagai implementasi kdaulatan rakyat yang diimbangi dengan lembaga pemerintah (eksekutif) sebagai pelaksana kebijakan parlemen dan lembaga-lembaga hukum (yudikatif).

Sedangkan dari sudut empiris, Henry B. Mayo menyebutkan bahwa sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Dalam hal ini, C.F. Strong mengemukakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem

³¹ Beetham, Bracking, Kearton dan Weir, *International Idea Handbook And Democracy Assesment*, The Hague, London, Kluwe Law International, New York, 2002, hlm.37-39.

³² Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm.207.

perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Atau dengan kata lain negara demokratis didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.³³

Pelebagaan kedaulatan rakyat itu terkonkretisasikan dalam tiga cabang kekuasaan yang identik dengan trias politika, yaitu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pelebagaan kedaulatan rakyat tersebut dapat diwujudkan melalui prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dimana lembaga tertinggi negara membagi-bagikan kekuasaan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara dibawahnya maupun melalui prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menentukan pembagian kekuasaan secara horizontal dengan cara memencarkannya menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*. Dengan adanya prinsip ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Terkait dengan hal itu, April Carter maupun Lawrence Dood³⁴ menyatakan bahwa dalam teori demokrasi perwakilan (*representative democratic theory*), institusi

³³ Moh.Mahfud MD, *op.cit*, hlm.19-20.

³⁴ April Carter, *Otoritas dan Demokrasi*, CV Rajawali Jakarta, 1985, hlm.70, lihat juga Lawrence Dood, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey, 1976, hlm.16.

perwakilannya meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Legislatif sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap pembuatan hukum (legislator) untuk menjalankan kehendak rakyat yang terinterpretasikan dalam UUD (*supreme legislative body of some nations*) dan UU lazim disebut dengan parlemen terkait dengan fungsinya dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan sesuai dengan UUD dan UU yang ditetapkan. Guna mengefektifkan fungsi pengawasan inilah, parlemen memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak bertanya. Lembaga eksekutif adalah institusi pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang dibentuk berdasarkan hukum yang dibuat oleh legislatif, dalam model *parlementer system*, *Presidensial system*, *hybrid system* maupun *collegial system*. Lembaga eksekutif berfungsi untuk memilih dan merumuskan kebijakan-kebijakan yang menentukan arah simbolis yang jelas dan menjamin agar kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan efektif. Sedangkan lembaga yudikatif merupakan kekuasaan kehakiman yang memiliki fungsi yudisial sesuai dengan prinsip '*independent of judiciary*' diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama eksekutif.

Menurut Dahlan Thaib³⁵ Paham demokrasi mengandung 2 arti : *pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, *kedua*, demokrasi

³⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.7

sebagai azas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, dan demokrasi rakyat. Rakyat adalah titik sentralnya karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyatlah sebetulnya yang menjadi sumber kekuasaan.

Karena sebagai dasar hidup bernegara, demokrasi memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat merasakan langsung manfaat demokrasi yang dilaksanakan. Rakyat berhak menikmati demokrasi sebab hanya dengan demikianlah arah kehidupan rakyat dapat diarahkan pada kehidupan yang lebih adil dalam semua aspek kehidupan. Maka dari itu, negara demokrasi adalah negara yang berlandaskan kehendak dan kemauan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Bagir Manan seperti yang dikutip oleh Nukhtoh A.K mengatakan bahwa kerakyatan adalah padanan kata demokrasi. Dalam batang tubuh UUD 1945, kerakyatan diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2)). Istilah kedaulatan rakyat itu sendiri terdapat juga dalam pembukaan: " ... yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...". kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi menurut UUD 1945 dijalankan dengan permusyawaratan/perwakilan.³⁶ Jadi dapat dikatakan bahwa demokrasi adalah sistem penyelenggaraan negara yang berdasarkan kehendak dan partisipasi rakyat yang bermuara pada ketentraman, kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat.

³⁶ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, hlm.156-157.

2. Unsur-unsur Demokrasi

Demokrasi adalah konsep kenegaraan yang berasal dari alam pikiran Yunani yang mengemukakan bahwa pemerintahan adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu yang diinginkan disini adalah suatu demokrasi yang sifatnya partisipatoris (*participatory democratie*) dengan kebebasan sebagai nilai utama (*great value*).³⁷

Demokrasi dianggap mengandung nilai-nilai universal yang tidak hanya dirasakan penting oleh masyarakat barat tempat asal lembaga demokrasi tetapi juga oleh masyarakat dunia. Hal ini nampak pada meluasnya minat untuk menegakkan demokrasi terutama di kalangan negara dunia ketiga sejak awal abad 20. Partisipasi rakyat dalam setiap pembuatan keputusan politik adalah sesuatu yang didambakan. Seolah-olah implementasi nilai-nilai demokrasi ini telah menjadi obsesi di berbagai masyarakat dunia.

Demokrasi pada hakekatnya merupakan pemahaman atas prinsip kedaulatan rakyat yang diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat dari rakyat dan untuk rakyat. Di Negara kita hakekat demokrasi ini dituangkan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 2 yang teksnya berbunyi sebagai berikut : ” Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 1 ayat 2 ini merupakan hasil dari amandemen ke-3 UUD 1945.

³⁷ Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi VS Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Remaja Rodakarya, Bandung, 2000, hlm.156-157.

Demokrasi politik mempunyai tiga dimensi : Kompetisi, partisipasi serta kebebasan sipil dan politik. Ketika hendak mengkaji status demokrasi di suatu negara, langkah pertama yang harus diambil adalah melihat ketiga elemen tersebut.

Robert A. Dahl menyatakan pendapatnya bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi diperlukan kehadiran lembaga-lembaga politik yang dapat dikelompokkan ke dalam 6 lembaga, yaitu :³⁸

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosiasional;
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Sementara Andrews dan Chapman menyatakan ada 6 (enam) ciri penting dalam rezim demokrasi, yaitu hak suara yang luas, pemilihan umum yang bebas dan terbuka, kebebasan berbicara dan berkumpul, *rule of law*, pemerintahan yang tergantung pada parlemen, dan badan pengadilan yang bebas.³⁹

Sedangkan Afan Ghaffar merumuskan prasyarat sebuah sistem yang demokratis adalah sebagai berikut :

1. Akuntabilitas; Setiap pemegang jabatan harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya
2. Rotasi kekuasaan; Harus ada rotasi kekuasaan secara teratur dan damai
3. Rekrutment politik yang terbuka; Rakyat mempunyai peluang yang sama dalam berkompetisi.
4. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara teratur;
5. Menikmati hak-hak dasar⁴⁰

³⁸ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm.62-63.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Affan Ghafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.7-9.

Frans Magnis Suseno merumuskan ada 5 gugus ciri hakiki negara demokratis,

yaitu :

1. Negara hukum, kekuasaan negara terikat kepada hukum;
2. Kontrol efektif terhadap pemerintah;
3. Lembaga pemilihan umum;
4. Prinsip mayoritas dalam pengambilan keputusan badan perwakilan rakyat;
5. Jaminan atas hak-hak dasar demokratis rakyat.⁴¹

Sedangkan Amien Rais mengungkapkan, ada minimal 10 kriteria demokrasi

yaitu :

1. Partisipasi rakyat dalam pembuatan keputusan;
2. Persamaan kedudukan di dalam hukum, hukum diperlakukan sama bagi seluruh warga negara;
3. Distribusi pendapatan secara adil;
4. Kesempatan memperoleh pendidikan yang sama bagi seluruh warga negara;
5. Kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama.
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi
7. Menghindarkan fatsoen, yaitu tata krama politik yang mungkin tidak tertulis tetapi dirasakan baik buruknya oleh hati nurani.
8. Kebebasan individu; Hak setaip individu secara bebas dan memiliki privacy.
9. Semangat kerja sama.
10. Hak untuk protes; harus dibuka pintu bagi koreksi atas terjadinya penyelewengan.⁴²

Sedangkan menurut J.B.J.M Ten Berge yang dikutip dari Ridwan HR⁴³,

prinsip-prinsip demokrasi adalah :

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.

⁴¹ Fransz Magnis Suseno, hlm. 58-80.

⁴² Moh Mahfud MD, *op.cit*, hlm. 58-80.

⁴³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.7-8.

3. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karenanya kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol. Penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol.
5. Kejujuran dan keterbukaan pemerintah untuk umum.
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Menurut Dahl, sistem demokrasi yang baik harus menjamin sejumlah hak-hak kelembagaan, yaitu:⁴⁴

1. Kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi.
2. Kebebasan mengeluarkan pendapat.
3. Hak memilih
4. Kesempatan menjadi pejabat pemerintah
5. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam mencari dukungan
6. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam meraih suara
7. Sumber-sumber informasi alternatif
8. Pemilihan umum yang bebas dan adil
9. Lembaga yang membuat kebijakan pemerintah tergantung pada perolehan suara dan pengungkapan preferensi lainnya.

G. Bingham Powell Jr menyebut lima kriteria terwujudnya demokrasi :⁴⁵

1. Pemerintah mengklaim mewakili hasrat para warga negara
2. Klaim itu berdasarkan pada adanya pemilihan kompetitif secara berkala antara calon alternatif
3. Kebanyakan orang dewasa dapat ikut serta, baik sebagai pemilih, maupun sebagai calon untuk dipilih
4. Pemilihan bebas
5. Para warga negara memiliki kebebasan-kebebasan dasar, yaitu kebebasan berbicara, pers, berkumpul dan berorganisasi, serta membentuk partai politik.

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa dalam sejarah perkembangan kesadaran demokratis hak “kebebasan manusia terhadap segala bentuk kekangan dan kekuasaan

⁴⁴ Georg Sorensen, *op.cit*, hlm.18

⁴⁵ G. Bingham Powell Jr, *Contemporary Democracies : Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Mass: Harvard University Press dalam Franz Magnis Suseno, *op.cit*, hlm.56

sewenang-wenang baik di bidang agama, maupun di bidang pemikiran serta di bidang politik” sangat penting. Selain itu, beliau juga menegaskan bahwa “Demokrasi konstitusional” pertama-tama merupakan *Rechtsstaat* ; lebih terinci perlindungan konstitusional, badan kehakiman yang tidak memihak, pemilihan umum yang bebas, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi dan pendidikan kewarganegaraan, dimana kebijakan politik ditetapkan atas dasar kehendak mayoritas; Ciri-ciri itu tercapai lewat struktur institusional yang memuat unsur-unsur sebagai berikut :

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab
2. Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum bebas yang minimal beralternatif dua, yang melakukan pengawasan
3. Adanya beberapa partai politik
4. Pers/media bebas
5. Sistem peradilan bebas yang menjamin hak-hak asasi.⁴⁶

Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:⁴⁷

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

⁴⁶ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm.52-63.

⁴⁷ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.70, dalam Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm.13.

Benhard Sutor menyebutkan bahwa demokrasi memiliki tanda-tanda empiris, yaitu jaminan terhadap hak-hak untuk mengeluarkan pendapat, memperoleh informasi bebas, kebebasan pers, berserikat dan berkoalisi, berkumpul dan berdemonstrasi, mendirikan partai-partai, berposisi; lalu pemilihan yang bebas, sama rahasia, atas dasar minimal dua alternatif, dimana para wakil dipilih untuk waktu terbatas.⁴⁸

Jack Lively menyebut tiga kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara : *pertama*, sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, *kedua*, sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol masyarakat, *ketiga*, sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.⁴⁹

Dari sekian banyak unsur-unsur demokrasi yang dipaparkan oleh para ahli di atas, Franz Magnis Suseno mengumpulkan ciri-ciri tersebut ke dalam lima gugus ciri hakiki negara demokratis sebagai berikut :⁵⁰ *Pertama*, negara hukum. *Kedua*, Pemerintah yang berada di bawah kontrol masyarakat. *Ketiga*, pemilihan umum yang bebas. *Keempat*, prinsip mayoritas. *Kelima*, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

⁴⁸ Benhard Sutor, *Politische Ethik. Gesamtdarstellung Auf Der Basis Der Christlichen Gesellschaftslehre*, Paderborn dll: Ferdinand Schoningh, 1991, 46 dalam Franz Magnis Suseno, *op.cit*, hlm.57

⁴⁹ Jack Lively 1975, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 51 dalam Franz Magnis Suseno, *ibid*.

⁵⁰ *Ibid*, hlm.58.

3. Macam-macam Demokrasi

Montesquieu (1688-1755) telah mengemukakan ajaran tentang pemisahan kekuasaan, yang kemudian terkenal dengan nama Trias Politika, dan ajaran inilah yang kemudian menentukan tipe demokrasi modern. Selain itu J.J Rousseau (1712-1778) mengemukakan ajaran mengenai kedaulatan rakyat, yang justru tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi.⁵¹

Menurut Georg Sorensen⁵², ada 2 (dua) macam tipe demokrasi, yaitu :

1. Demokrasi yang didominasi Elit

Demokrasi yang didominasi elit contohnya terjadi di negara India. Demokrasi India, yang sedang mengalami transisi menuju demokrasi, dicapai melalui koalisi antara elit dominan dengan tiga kelompok utama : Profesional perkotaan, yang membangun gerakan Kongres tahun 1885; komunitas pengusaha India dalam bidang industri dan perdagangan; dan para pemilik tanah pedesaan.

2. Demokrasi yang didominasi Massa

Demokrasi yang didominasi massa adalah sebuah sistem dengan aktor massa yang memiliki kekuasaan di atas kelas penguasa tradisional. Mereka mendorong reformasi dari bawah, menyerang kekuasaan dan hak-hak istimewa kaum elit. Contoh terkenal dari sistem pemerintahan ini adalah pemerintahan Unidad Popular (*Popular Unity*) dibawah Salvador Allende di

⁵¹ Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1986, hlm.253.

⁵² Georg Sorensen, *ibid.*

Cili antara 1970 dan 1973. pemerintah dipilih karena programnya yang menjanjikan peningkatan pendapatan bagi kaum miskin dalam arti peningkatan upah dan gaji serta perbaikan kondisi sosial dan perumahan. Pemerintah juga menjalankan program-program untuk membuat perekonomian menjadi lebih efektif; kebijakan dijalankan untuk mempercepat pertumbuhan dan meningkatkan pengawasan masyarakat. Pemerintah mengimplementasikan kebijakan redistribusi tanah melalui reformasi agraria dan nasionalisasi sektor mineral, sesuatu yang juga akan dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan terbesar di sektor swasta.⁵³

Selain dua bentuk demokrasi di atas, ada juga bentuk demokrasi yang lainnya yaitu demokrasi liberal. Perkembangan pemikiran mengenai demokrasi liberal telah dirangkum oleh C.B MacPherson dalam tiga model yang ia sebut sebagai :⁵⁴

1. Demokrasi Protektif
2. Demokrasi Pembangunan
3. Demokrasi Ekuilibrium.

Diantara sekian banyak aliran fikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusionil dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundementil diantara keduanya adalah bahwa demokrasi konstitusionil mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang

⁵³ *Ibid*, hlm.153.

⁵⁴ *Ibid*, hlm.6

tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya pada komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.⁵⁵

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga penyalahgunaan kekuasaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtsstaat*.⁵⁶ Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap *ambivalent* kepada negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan melenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels, "Negara tak lain dan tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain" dan "Negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan." Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.⁵⁷

⁵⁵ Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm.12.

⁵⁶ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm.54.

⁵⁷ Ni'matul Huda, *ibid*, hlm.13

4. Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden). Akibatnya melahirkan pemerintahan otoriter, sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy*⁵⁸ seperti pengalaman dua masa pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1967) dan Presiden Soeharto (1967-1998). Hal yang demikian akan selalu terulang kembali, jika tidak ada pengawasan negara, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Untuk itu, kontrol harus dilakukan oleh kekuasaan yang sama secara terbatas antar lembaga. Kontrol itu perlu untuk menjaga keseimbangan, mencegah dominasi dan penyalahgunaan wewenang. Apabila tidak, jika terjadi dominasi, menekan kekuasaan yang lain, dan cenderung disalahgunakan.

UUD 1945 yang *executive heavy* yang dipraktikkan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1967) dan Presiden Soeharto mengakibatkan organ legislatif dan yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif.

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun

⁵⁸ Sri Soemantri M, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2001, hlm.22.

sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan.⁵⁹ Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *check and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan UU misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era orde baru, tak pernah ada RUU datang dari inisiatif DPR. Bahkan RUU yang semula berasal dari Presiden pun pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tak kurang dari delapan bulan. Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat di dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Waktu itu, tidak ada peluang pengujian atas UU oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review (constitutional review)* seperti sekarang. *Review* atas UU hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden. Itulah sebabnya, ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan

⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, hlm.65

adalah memasukkan sistem *check and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.⁶⁰

Itulah sebabnya, ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *check and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Perubahan UUD 1945 perlu dilakukan oleh karena adanya beberapa kelemahan UUD 1945 yang memungkinkan tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah: *Pertama*, UUD 1945 memberikan dasar kuat kepada kekuasaan eksekutif, tidak adanya *check and balances*. Presiden menjadi penentu semua agenda politik nasional, karena selain Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Golongan Karya sangat dominan di DPR dan MPR. Presiden juga pemegang kekuasaan di legislatif. Pengawasan dari lembaga yudisial maupun DPR tidak dapat berjalan efektif; tidak efektifnya kekuasaan MPR dan DPR lebih terletak pada aspek politik, yaitu karena kedua lembaga negara tersebut didominasi oleh kekuatan politik Presiden yaitu Golongan Karya. *Kedua*, UUD 1945 memuat pasal-pasal yang multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam arti. Akan tetapi yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden, seperti kekuatan Pasal 7 yang menyatakan, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Ketentuan pasal ini dapat ditafsirkan minimal dua macam penafsiran, yaitu:

⁶⁰ *Ibid*, hlm.66

dapat dipilih berkali-kali asalkan dilakukan setiap lima tahun atau ditafsirkan hanya dapat dipilih sekali lagi setelah masa jabatannya yang pertama. *Ketiga*, UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang maupun dengan Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur beberapa hal penting, Presiden selalu berada pada posisi yang lebih menentukan daripada DPR sehingga banyak materi Undang-Undang yang bersumber pada kehendak Presiden saja. *Keempat*, UUD 1945 terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan-pembatasan kekuasaan secara tegas.⁶¹

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara tidak dapat dijadikan sandaran untuk penyelenggaraan negara. UUD 1945 perlu mempertegas aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan otonomi daerah. Kelemahan UUD ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Antara lain tidak adanya *check and balances* antara lembaga negara dan terpusat pada Presiden. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.⁶²

⁶¹ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.116-117

⁶² MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen MPR RI, 2003, hlm.14.

Dengan kelemahan-kelemahan itu, maka selama menggunakan UUD 1945 (sebelum amandemen), Negara Indonesia tidak pernah terselenggara secara demokratis. Untuk mencegah berulangnya kecenderungan otoritarian, UUD 1945 harus diperbaharui untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi, sehingga negara berdasarkan hukum, benar-benar sebagaimana sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudisial yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *check and balances* sistem.⁶³

Dalam sistem *check and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip Presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitu sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum; itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang bisa disebut dengan “mosi tidak percaya” (*vote of censure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap

⁶³ Risalah Sementara Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc. 1 BP-MPR 6 September 2001, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2001, hlm.10-17.

kebijakan pemerintahan (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem Presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.⁶⁴

Perubahan UUD 1945 menurut Sri Soemantri Martosoewignjo dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno dan pemerintahan Soeharto.⁶⁵ Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dianggap *executive heavy* sehingga tercipta *check and balances system*.⁶⁶

Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ada hubungan keseimbangan atau *equilibrium* yang disebut oleh Sri Soemantri, sebagaimana dikutip oleh Albert Hasibuan dengan istilah hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem Presidensial ataupun sistem parlementer.⁶⁷

Sebagaimana dikemukakan di atas, pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *check and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu, sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR dan mekanisme *check and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format...* hlm.80.

⁶⁵ Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2003, hlm.2

⁶⁶ Risalah Sementara Rapat Pleno ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR, *loc.cit*, hlm.10-17.

⁶⁷ Albert Hasibuan dalam Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm.106

kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang sangat kuat kepada lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan : “ Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, dimana semula hal ini diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar 1945 , bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁸ Miriam Budiardjo menyatakan sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) adalah sistem dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.⁶⁹ Menurut Albert Hasibuan,⁷⁰ sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *check and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atau sistem konstitusi yang berisikan *reasoning spirit of the constitution*. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar 1945 yang demokratis itu bersifat pragmatis karena mempunyai sistem *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara.⁷¹

Dalam sistem *check and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip Presidensial, Presiden tidak

⁶⁸ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan...*, *loc.cit*, hlm.25

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *loc.cit*, hlm.47.

⁷⁰ Ibrahim R, *Sistem Pengawasan...*, *loc.cit*, hlm.47

⁷¹ *Ibid.*

dapat membubarkan parlemen, begitu sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *check and balances* antar lembaga eksekutif dan legislatif. Di masa lalu, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) oleh MPR, serta mekanisme *check and balances* tidak pernah dirumuskan secara eksplisit dalam perundang-undangan, sehingga sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) menjadi tidak jelas, yang pada akhirnya memunculkan kecenderungan ke arah sentralisasi kekuasaan oleh eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol menjadi sangat lemah. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, persetujuan DPR tidak hanya diberikan dalam kaitannya dengan pernyataan perang dan membuat perdamaian, melainkan juga dalam membuat perjanjian internasional sebagaimana diatur di dalam pasal 11. Dengan adanya sistem *check and balances* maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi sebaik-baiknya.

Dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominasi Presiden dalam hal proses legislasi digeser ke DPR. Dan jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden (Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan). Dalam bidang

pengawasan, check and balances antara DPR dan Presiden terwujud di dalam penggunaan hak-hak DPR sebagaimana diatur di dalam UU, yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

B. KONSEPSI LEMBAGA PERWAKILAN

Menurut Miriam Budiardjo⁷², perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa negara atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Menurut teori yang berlaku, maka rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan, Rosseau menyebutnya *volunte generale*. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat.

Perkembangan studi tentang negara dan pemerintah pada abad modern ini menunjukkan bahwa teori kontrak sosial telah meletakkan landasan yang kuat bagi terbentuknya konsep kekuasaan negara dan pemerintah serta konsep kedaulatan rakyat. Ide kekuasaan ada di tangan rakyat dan dijalankan oleh pemerintah mulanya dikemukakan oleh Eficurus dan dikembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan

⁷² Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm.175.

proses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadinya *Pactum Subjectiones* yang bersifat *consessio*.⁷³

Selanjutnya Marsilius menjelaskan sebagaimana dikutip oleh Napitupulu, yaitu⁷⁴

“Kekuasaan negara tertinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau undang-undang. Hal ini disebabkan karena negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat.”

Ajaran kedaulatan rakyat yang berintikan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat selanjutnya melahirkan teori negara demokrasi yaitu suatu pemerintahan yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat, yang selanjutnya melahirkan konsep *representative government* dan *democratic representative*.

Inti konsep pemerintahan perwakilan itu adalah rakyat secara bersama-sama membentuk negara dan mengisi jabatan-jabatan negara serta menyusun suatu sistem pemerintahan melalui suatu mekanisme pemilihan tertentu. Dengan demikian, akan terjaringlah aparatur pemerintahan yang benar-benar mewakili seluruh kelompok kepentingan dalam masyarakat. Praktek pemerintahan yang demokratis itu akan melembagakan suatu sistem pemerintahan perwakilan yang memberikan kesempatan yang sama kepada semua rakyat untuk memimpin negara., mengisi jabatan-jabatan negara dan melaksanakan proses pemerintahan. Karena itu, jabatan pemerintah akan

⁷³ Paimin Napitupulu, *Peranan Pertanggungjawaban DPR : Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, 2005, hlm.62.

⁷⁴ *Ibid.*

diisi oleh para wakil rakyat yang sekaligus mewakili kepentingan rakyat untuk diperjuangkan melalui kekuasaan yang dimiliki pemerintah itu sendiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁷⁵ ada 5 teori berkaitan dengan pemegang kekuasaan tertinggi atau pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam negara kita. Ada 5 teori berkenaan dengan hal ini, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara. Diantara kelima teori tersebut, beliau berpendapat bahwa konsep kedaulatan Tuhan, Hukum dan rakyat, yang mana sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan Indonesia.⁷⁶

Ketiga-tiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang diterima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD Negara Republik Indonesia. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan "*rechtsstaat*" atau "*the rule of law*" serta prinsip supremasi hukum. Dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.9

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.59-62

dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib.⁷⁷

UUD 1945 telah menggariskan bahwa Indonesia menganut prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat, lazimnya disebut demokrasi.⁷⁸ Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsi sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).⁷⁹ Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut maka telah dibentuk lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat yaitu : MPR, DPR, DPD dan DPRD yang terdiri dari DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

⁷⁷ *Ibid*, hlm.10

⁷⁸ Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C, dan Pasal 22E.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara..*, hlm.11

Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar. Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyapun mungkin *Congres, House of Commons, Diet, Knesst, Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Apapun sebutan dan namanya, namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan Rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.⁸⁰

Menurut Austin Ranney, ada dua teori klasik yang terkenal tentang hakikat hubungan wakil dengan terwakili, yaitu teori mandat dan teori kekuasaan.⁸¹ Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Dalam teori kekuasaan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih terfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili

⁸⁰ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.1

⁸¹ *Ibid*, hlm.2.

merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakpahamannya dengan wakil tidak dapat dielakkan dalam teori ini. Akan tetapi tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara terus-menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi.

1. Sistem Lembaga Perwakilan

Di dunia, dikenal adanya dua kemungkinan struktur parlemen, yaitu:

a. Sistem Unikameral

Dalam struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Akan tetapi, justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara di dunia sekarang ini menganut sistem ini.⁸² Dalam buku *Parliament of The World* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk mengkaji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya negara yang mengadopsi sistem unikameral yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik, sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Sedangkan di negara-negara

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat..*, hlm.39

sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.

b. Sistem Bikameral

Istilah lain struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah yang lain adalah bikameral.⁸³ Beberapa definisi tentang bikameralisme dan *second chamber* adalah sebagai berikut :

- i. *Bicameral system : A term applied by Jeremy Bentham top the division of a legislative body into two chamber, as in the united states government (Senate and House).*⁸⁴
- ii. *Bicameral system : a legislative which has two chamber rather than one (a unicameral system), providing checks and balances and lessening, the risk of elective dictatorship. At the birth of the united, Benjamin Franklin wrote that "aplural legislature is as necessary to good government as a single executive".*⁸⁵
- iii. *Bicameral : The divisions of legislative or judicial body into two components or chambers. The US congress is a bicameral legislature, since its divided into two houses, the Senate and the House of representatives.*⁸⁶
- iv. *Second Chambers : Historically second chambers are rote in the medieval idea of representation of oreders or estates. The various social orders were considered to require representation in different methods of selection.*⁸⁷

Second Chamber atau *Upper House* di berbagai negara dikenal dengan variasi nama yang bermacam-macam, sebagai contoh di Inggris dikenal dengan nama *House of Lords*, di Switzerland dikenal dengan nama *Council of State (Standerat)* di Jerman

⁸³ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.13-26

⁸⁴ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary : Defenition of the Terms and Phrases and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, Ed.VI (Minnesota : West Group, 1991), hlm.111.

⁸⁵ Brewer's, *Politics A Phrase and Fable Dictionary*, London, Nicholas Comfort, 1993

⁸⁶ Patricia A.Lewis, *The Guide to American Law*, Minnesota, West Publishing Co, 1984, hlm. 80-81.

⁸⁷ Bogdanor, Vernon, *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Massachusetts, T.J Press Ltd, 1991, hlm.555

dikenal dengan nama *Bundesrat*, di Malaysia dikenal dengan nama Dewan Negara dan di Australia, Amerika Serikat, Kanada, Perancis, masing-masing dinamakan dengan Senate.

Mengenai kamar kedua atau *Second Chamber*, seorang utilitarian, John Stuart Mill dalam bukunya *Representative Government* menyatakan : “ *But the houses need not both be of the same composition; they may be intended as check on one another. One being supposed democratic, the other will naturally be constituted with a view to its being some restraint upon democracy.*” Kemudian ia juga berpendapat, “*If one house represent personal merit, tested and guaranteed by actual public service, and portfied by practical experience. If one is the people’s chamber, the other should be the chamber of statesmen.*”⁸⁸

Penjabaran klasik tentang fungsi dari *second chamber* atau kamar kedua dikemukakan oleh Lord Bryce. Bryce mengatakan bahwa *second chamber* atau kamar kedua mempunyai empat fungsi, yaitu :

- a. *Revisions of legislation;*
- b. *Initiation of noncontroversial bills;*
- c. *Delaying legislation of fundamental contitutional importance so as ‘to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it’ and*
- d. *Public debate.*⁸⁹

⁸⁸ John Stuart Mill, *Representative Government*, Fifth printing, Chicago, Encyclopedia Britannica Inc, 1994, hlm.406-408.

⁸⁹ Bryce, Viccount (Chairman), *Conference of the Reform of the second chamber*, (London: HMSO Cd 9038, 1918), in Vernon Bogdanor, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, (Massachussets: T.J Press Ltd, 1991), hln.555-556

Selain fungsi *second chamber* atau *upper house* yang disebutkan oleh Lord Bryce, argumentasi dibentuknya *second chamber* atau *upper house* menurut C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* adalah sebagai berikut:

- a. *The existence of a second chamber prevent the passage of precipitate and ill considered by a single house.*
- b. *The sense of unchecked power on the part of single assembly, concious of having only itself to consult, may lead to abuse of power and tyranny.*
- c. *The should be a centre of resistance to the pre dominate power in the state at any given moment, whether it be the people as a whole or a political party supported bya majority of voters.*
- d. *In the case of a federal state there is a special argumant in favour of a second chamber which is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinc from that of the federation as a whole.*⁹⁰

Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Alasan pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia.⁹¹

⁹⁰ C.F Strong, *Modern Political Connstitution; An Introduction to the comparative srudy of their history and existing forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm.195-196

⁹¹ Andrew S. Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral?, Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, Jakarta, 2001, hlm.61

Sejarah munculnya tuntutan lembaga perwakilan rakyat dalam suatu pemerintahan sudah berlangsung lama. Pada permulaan abad ke 18 M telah muncul di Eropa gagasan dan praktik politik yang nantinya menjadi unsur penting sebagai lembaga demokrasi yang datang kemudian. Didorong oleh adanya persamaan logika yang berkembang masa itu soal bagaimana eksistensi dan cara memimpin pemerintahan, di beberapa kawasan eropa-skandinavia, Belanda, Swiss dan Inggris, telah menciptakan majelis lokal dimana orang bebas berpartisipasi dalam pemerintahan. Gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah (kasus pajak) secara berangsur-angsur berkembang menjadi tuntutan terhadap hukum. Karena luasnya wilayah, persetujuan itu memerlukan perwakilan dalam badan atau parlemen (yang menaikkan pajak dan membuat Undang-undang).

Kenapa harus parlemen? Karena perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Perwakilan hanya diperoleh melalui pemilihan umum (kalau Athena dengan undian dan penunjukkan secara acak). Untuk itu diperlukan badan legislatif (parlemen) yang dipilih di beberapa tingkat : lokal, regional, nasional. Gagasan dan praktik politik Eropa ini merupakan fondasi dari mana demokratisasi itu bergerak maju.

Dalam negara modern dewasa ini, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara sukarela. Dewan Perwakilan Rakyat dinegara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili rakyat melalui partai politik (*political representation*). Dengan sistem demikian, masyarakat adalah pihak yang diwakili atau selaku pihak yang menyerahkan kekuasaan/mandat untuk mewakili opini, sikap dan kepentingannya kepada lembaga perwakilan politik di dalam proses politik dan pemerintahan. Bekerjanya peran dan fungsi badan perwakilan rakyat disatu pihak ditentukan oleh eksistensinya sebagai suatu lembaga politik dan di pihak lain ditentukan oleh perwujudannya sebagai suatu organisasi yang mewadahi proses politik.

Dalam studi kepustakaan mengenai demokrasi perwakilan, kadar demokrasi ditentukan oleh cara pembentukan parlemennya. Apabila pembentukannya berdasarkan hasil pemilu maka kadar demokrasinya semakin tinggi. Begitu pula sebaliknya, bila dominan dengan cara pengangkatan, kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut tentu semakin rendah.⁹² Oleh karena itulah, lembaga perwakilan harus benar-benar mencerminkan dan mewakili aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Implisit dalam pengertian ini adalah adanya proses yang benar-benar mewakili kemampuan masyarakat sehingga lembaga ini harus benar-benar menjadi lembaga perumus kebijaksanaan.

⁹² Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.87.

Jika parlemen dilihat sebagai pelaksana fungsi legislasi yang melibatkan kerja sama dengan eksekutif, maka hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok peranan. *Pertama*, peranan yang bertujuan untuk menyalurkan kepentingan dan partisipasi anggota masyarakat. *Kedua*, peranan yang bermakna bagi pemupukan kewibawaan eksekutif atau memberikan legitimasi kepada lembaga eksekutif. Implementasi dari peranan tersebut dapat mengarahkan interaksi parlemen dengan eksekutif kepada situasi konfrontatif atau saling memperlemah atau meletakkan parlemen dan eksekutif dalam jalur yang searah atau saling memperkuat. Jadi kelembagaan DPR RI / Parlemen adalah salah satu lembaga politik yang kinerjanya perlu ditingkatkan bila kita ingin menempatkan posisinya sebagai sebuah lembaga perwakilan yang efektif dalam menegakkan sendi-sendi kehidupan demokrasi.

2. Fungsi Lembaga Perwakilan

Fungsi badan perwakilan atau parlemen pada mulanya bukanlah sebagai badan pembuat undang-undang (*legislature*), akan tetapi lebih merupakan media komunikasi antara raja dengan para petinggi istana beserta kalangan bangsawan serta petinggi gereja. Sesuai dengan tujuan pembentukan parlemen maka ia berfungsi untuk membahas atau mendiskusikan persoalan-persoalan kenegaraan. Pembahasan tersebut sudah tentu tidak berarti pembuatan undang-undang karena rajalah yang berhak untuk membuat undang-undang. Sedangkan anggota parlemen lain hanya

mendengar dan memperkuat serta mendukung keputusan-keputusan raja.⁹³ John Stuart Mill dan Walter Bagehot bahkan dengan tegas mendefinisikan fungsi parlemen terutama sebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah sekaligus sebagai institusi pemerintah dengan tugas menanggapi keluhan-keluhan dari masyarakat.⁹⁴ Fungsi pokok parlemen dengan demikian tidak harus diartikan sebagai badan pembuat undang-undang (*law making body*) semata-mata namun juga perlu dilihat sebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah. Di bawah ini akan dijabarkan fungsi-fungsi parlemen :

a. Fungsi Komunikasi⁹⁵

Pada masa-masa awal pembentukannya parlemen berfungsi sebagai media penghubung antara istana dan rakyat. Fungsi integratif ini sangat berperan untuk menjaga kesatuan negara di tengah masyarakat feodal yang belum berkembang. Pada masa-masa itu sektor transportasi dan komunikasi jelas masih dalam tahap paling awal. Zaman pertengahan tidak mengenal jalan raya, kendaraan bermotor maupun sistem telekomunikasi. Hubungan antara istana dan rakyat sangat sulit dilakukan selain terhalang oleh tradisi juga oleh sarana fisik. Pertemuan antara raja dengan para pembesar istana, bangsawan maupun orang-orang kaya berfungsi memelihara kontak

⁹³ Lihat Ronald Butt, *The Power of Parliament*, Cetakan Kedua, London: Constable, 1962, hlm.31, dalam Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm.9

⁹⁴ John Stuart Mill, *On Representative Government*, London : J.M. Dent, 1910, hlm.239-240. Walter Bagehot, *The English Constitution*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1966, bab 4, dalam Bambang Cipto, *Ibid.*

⁹⁵ Bambang Cipto, *Ibid.*, hlm.10.

antara pemerintah dan rakyat yang tersebar di berbagai wilayah jauh dari pusat pemerintahan. Dewasa ini fungsi tersebut masih tetap dijalankan oleh parlemen modern, parlemen menghubungi para pemilih, menyalurkan keluhan dan kehendak pemilih serta menyuarkan kepentingan mereka dalam sidang-sidang di parlemen maupun dalam bentuk pernyataan-pernyataan politik yang didengar pemerintah serta dicatat oleh media massa. Fungsi komunikasi demikian masih tetap berjalan hingga kini.

Seorang anggota badan legislatif sudah tentu tidak selamanya tinggal di pusat pemerintahan. Ia juga berkewajiban untuk menemui para pemilihnya di daerah sehingga perjalanan fisik yang dilakukan ke daerah para pemilihnya memperkuat fungsi komunikasi. Di sebagian besar negara maju, setiap anggota legislatif pada umumnya berkeinginan untuk dipilih kembali. Konsekwensi logis dari harapan ini adalah ikhtiar melakukan peningkatan diri dan pelayanan bagi pemilih. Arena pemilih menentukan apakah seorang wakil akan dipilih kembali atau tidak, maka kontak-kontak dengan para pemilih biasanya dilakukan secara terencana dan sungguh-sungguh dengan tujuan memperbaiki dan meningkatkan hubungan.

b. Fungsi Rekrutmen⁹⁶

Parlemen di sebagian negara merupakan media rekrutmen pemimpin nasional sementara di sebagian negara lainnya tidak. Tidak semua anggota kabinet suatu

⁹⁶ *Ibid*, hlm.12-14

pemerintahan berasal dari anggota parlemen. Namun negara-negara tertentu menjadikan karir di parlemen sebagai syarat mutlak untuk menduduki posisi lebih tinggi di badan eksekutif. Dalam kenyataannya parlemen memberi kesempatan besar bagi para anggotanya untuk mengembangkan syarat-syarat yang sangat diperlukan untuk menjadi seorang pemimpin. Sejak sebelum menjadi anggota parlemen seseorang paling tidak memiliki latar belakang pendidikan, afiliasi partai dan status ekonomi yang berbeda dengan warga negara biasa. Sebagai anggota parlemen seseorang jelas dituntut untuk memiliki kemampuan berdebat dan berargumentasi, kemampuan bekerja dalam sebuah tim khususnya pada sistem komisi, serta kemampuan untuk berhubungan dengan orang-orang lain dengan latar belakang yang berbeda-beda. Dengan demikian parlemen sesungguhnya merupakan sumber penggodokan pemimpin dan bukan sekedar lingkungan yang pasif dan tidak dinamis atau sekedar tempat pengesahan undang-undang. Parlemen bukan saja menghasilkan para pemimpin mereka sendiri namun juga berfungsi menyiapkan para pemimpin di tingkat eksekutif.

c. Fungsi Pembuatan Undang-Undang⁹⁷

Fungsi pembuatan undang-undang seringkali dimengerti sebagai satu-satunya fungsi parlemen. Padahal fungsi ini hanyalah salah satu dari ketiga fungsi pokok. Pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang bervariasi di satu negara ke negara lainnya. Keterlibatan pihak-pihak luar dalam proses pembuatan undang-undang,

⁹⁷ *Ibid*, hlm.14-15.

dalam arti pengaruh, membuat peranan parlemen atau badan legislatif berbeda-beda antara satu sistem politik dan lainnya. Hubungan parlemen dengan badan eksekutif menentukan tingkat kemandirian parlemen. Dalam sistem parlementer dalam mana kabinet dominan dalam pengajuan proposal undang-undang maka parlemen kurang banyak berfungsi. Sedangkan dalam sistem presidensial dalam mana parlemen/kongres dipilih secara terpisah maka kemandirian parlemen jauh lebih jelas dalam menentukan apakah sebuah rancangan undang-undang dapat diterima, ditolak atau direvisi.

C. KONSEPSI NEGARA HUKUM

1. Sejarah Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum. Dengan kata lain, segala sesuatu yang berlangsung di negara tersebut didasarkan atas hukum atau konstitusi. Lahirnya negara hukum banyak dipengaruhi oleh berbagai ideologi, falsafah bangsa, maupun keadaan suatu negara. Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintrodusir konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tua nya, sementara dalam dua tulisan pertama, *Politeia dan Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang

didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.⁹⁸ Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya di dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁹⁹ Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu : Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. Kedua, Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi. Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintahan despotic.¹⁰⁰

Pemikiran Aristoteles tersebut jelas sekali merupakan kelanjutan dari cita pemikiran Plato yang merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang. Ketiga unsur tersebut dapat ditemukan di semua negara hukum. Aristoteles menegaskan, bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat. Konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.¹⁰¹ Dengan mengikuti jalan perubahan Plato yang layak bagi penentuan pelaksanaan pemerintahan, hukum sudah mulai berperan. Hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa melainkan diberlakukan sesuai

⁹⁸ Dikutip dari Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm.66, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.2

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsur*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, hlm.21

dengan kehendak warga negara yang dengan hukum itu diharapkan akan tercapai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Cita negara hukum ini sudah lama dilupakan orang, namun baru pada awal abad XVII timbul kembali di Barat. Timbulnya pemikiran negara hukum ini merupakan reaksi terhadap pemikiran kekuasaan absolut, terutama sekali adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Jadi, sesuai situasi dan kondisinya pada waktu Plato dan Aristoteles mengemukakan cita negara hukum. Sedangkan istilah negara hukum itu sendiri baru dikenal pada abad XIX.¹⁰²

Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.¹⁰³

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.¹⁰⁴ Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Ni'matul Huda, *op.it.*, hlm.1

¹⁰⁴ D.J Elzinga, "De Democratische Rechtstaat Als Ontwikkeling Perspectief", dalam Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.43. Dikutip kembali dalam

beginsel) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, disamping *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid*.¹⁰⁵ Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.¹⁰⁶

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.¹⁰⁷

Secara historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi negara di dalamnya. Sebaliknya, semakin intensif campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.

Machiavelli (1469-1527), sejarawan dan ahli negara, telah menulis bukunya yang berjudul "*Il Prinsipe (The Prince)*" tahun 1513, machiavelli hidup pada masa

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.167.

¹⁰⁵ Scheltema, "De Rechtsstaat", dalam *De Rechtsstaat Herdacht...*, *Ibid.*, hlm.19.

¹⁰⁶ Elzinga, *op.cit.*, hlm.48.

¹⁰⁷ Frans Magnis Suseno, *op.cit.*, hlm.58

intrik-intrik dan peperangan yang terus-menerus di Florence. Ketika itu, tata kehidupan berbangsa dan bernegara lebih mengutamakan kepentingan negara. Tata keamanan dan ketentraman, disamping keagungan negara, harus merupakan tujuan negara, supaya Italia menjadi suatu negara nasional. Dalam usaha mewujudkan cita-cita itu, raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama ataupun norma-norma akhlak. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan menaati hukum. Raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.¹⁰⁸

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah "*De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh hukum). A. Hamid S Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.¹⁰⁹

Apabila konsep negara hukum Eropa Kontinental dan konsep negara hukum anglo saxon didasarkan pada paham liberal individualistis, maka konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidup dan falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

¹⁰⁸ O.Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1967, hlm.12

¹⁰⁹ A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm.8, dalam Ridwan, *op.cit*, hlm. 14.

2. Ciri-Ciri Negara Hukum

Unsur-unsur negara hukum sendiri, apabila kita menggabungkan pendapat para ahli hukum, antara lain Julius Stahl dan A.V Dicey, adalah :

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan;
5. Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
6. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*Equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
7. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan di pengadilan.

Dalam perkembangan negara hukum, unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl dan Dicey tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yaitu :¹¹⁰

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

¹¹⁰ Unsur - Unsur diambil dan dipadukan dari buku Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1992, hlm.29 - 30 dan buku Abdul Hakim G. Nusanantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 12 - 14, serta Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58 - 59, dalam Ridwan HR, *ibid*, hlm. 4.

Menurut Wirjono Prodjodikoro,¹¹¹ negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya : Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Di Perancis, pada mulanya hanya "*granddrecht*" dan "*scheiding van machten*" yang menjadi dasar hukum, akan tetapi kemudian menjadi empat. Paul Scholten menyebutkan dua ciri negara hukum. Kemudian diuraikannya secara meluas dan kritis. Ciri yang utama adalah : "*er is recht tegenover den staat*", artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara individu masyarakat. Ciri yang kedua adalah : "*er is scheiding van machten*", artinya di dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.

Di Inggris berkembang konsep yang dinamakan *rule of law*. *Rule of law* menjadi amat populer oleh uraian Albert Venn Dicey dalam bukunya yang berjudul "*Law and The Constitution*" (1952). Dalam buku ini AV Dicey mengatakan bahwa unsur-unsur *rule of law* mencakup:¹¹²

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang (di negara oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹¹³

¹¹¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971, hlm.38

¹¹² O. Notohamidjojo, *Makna...*, *op.cit*, hlm.25-26.

¹¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar...*, *op.cit*, hlm.58.

Menurut Friedman sebagaimana dikutip oleh Sunarjati Hartono berpendapat bahwa kata “*rule of law*” dapat dipakai dalam arti formal dan dalam arti material.¹¹⁴ Selanjutnya *International Commission of Jurist*, yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep *rule of law* dan menekankan apa yang dinamakan “*the dynamic aspects of the rule of law*”, yaitu :

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan untuk berserikat, berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.¹¹⁵

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih menyatakan bahwa ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah adanya:¹¹⁶

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan di Indonesia. Bagaimana dengan Indonesia? Termasuk ke dalam tipe negara hukum apakah Indonesia itu? Apabila konsep negara hukum eropa

¹¹⁴ Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung, 1976, hlm.28

¹¹⁵ Miriam Budiardjo, *ibid*, hlm.60.

¹¹⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuatan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, hlm.27

kontinental dan konsep negara hukum anglo saxon didasarkan pada paham liberal individualistis, maka konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidup dan falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Walaupun demikian, karena Indonesia sendiri pernah menjadi jajahan Belanda selama ratusan tahun, maka sistem hukum dan konsep negara hukum nya pun tidak dapat sepenuhnya terlepas dari konsep *rechtstaat*.

Sebagaimana telah disebutkan, bangsa Indonesia membentuk negaranya dengan proklamasi yang merupakan perwujudan dari kesepakatan dengan satu tujuan. Dan negara yang bagaimana yang diinginkan oleh bangsa Indonesia? Jawabannya dapat ditemukan dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea 2, yaitu “...Negara Indonesia yang merdeka, bersatu berdaulat, adil dan makmur. “ dan yang juga tidak boleh dilupakan yaitu tujuan negara yang terdapat dalam alinea 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari uraian di atas yang terdapat di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa bentuk negara yang ingin dibentuk oleh bangsa Indonesia adalah negara yang dapat mensejahterakan rakyatnya, atau dalam masa sekarang ini kita sebut sebagai *welfare state*.

Pancasila adalah dasar negara Indonesia. Walaupun konstitusi atau Undang–Undang Dasar telah mengalami berbagai perubahan semenjak tahun 1999, namun Pancasila sebagai dasar negara tetap utuh sampai saat ini. Ini menandakan bahwa ciri atau unsur utama dari negara hukum Indonesia adalah hukum bersumber pada Pancasila. Bersumber pada Pancasila, berarti hukum yang berketuhanan yang

maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konstitusi Indonesia UUD 1945 sudah dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) dan juga penjelasan sistem pemerintahan negara angka I romawi bahwa, "*Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machstaat).*"

Hal diatas menunjukkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum atau berdasarkan atas hukum dan setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri pada norma-norma hukum yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Negara hukum berarti bahwa kekuasaan negara terikat pada negara. Bukan seakan-akan negara hukum adalah sama dengan demokrasi. Negara hukum tidak mesti demokratis. Pemerintahan monarkis atau paternalistik pun dapat taat kepada hukum. Tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Seperti dicatat Lobkowics, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.¹¹⁷ Tuntutan agar negara merupakan negara hukum dapat dirinci dalam lima ciri negara hukum :¹¹⁸

¹¹⁷ Nicolaus Lobkowics, "*Was den Staat von einer Pavianherde unterscheidet*, dalam Franz Magnis Suseno, hlm.58

¹¹⁸ Franz Magnis Suseno, *op.cit.*, hlm.58

1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketetapan-ketetapan sebuah Undang-Undang Dasar
2. Undang-Undang Dasar menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk, melalui Undang-Undang, melegalisasikan perbuatan yang sebenarnya tidak adil atau tercela.
3. Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku.
4. Terhadap tindakan badan negara masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Demokrasi yang secara resmi mengkrystal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut " Demokrasi Pancasila". Meskipun sebenarnya dasar-dasar konstitusional bagi demokrasi di Indonesia sebagaimana yang berlaku sekarang ini sudah ada dan berlaku jauh sebelum tahun 1965, tetapi istilah "Demokrasi Pancasila" itu baru dipopulerkan sesudah lahirnya Orde Baru (1966).¹¹⁹

Upaya memberikan pengertian bagi Demokrasi Pancasila sudah banyak dikemukakan. Pejabat Presiden Soeharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967, antara lain, menyatakan bahwa Demokrasi Pancasila berarti demokrasi, kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Pancasila berpangkal tolak

¹¹⁹ Moh Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 47.

dari paham kekeluargaan dan gotong royong.¹²⁰ Sebelum itu seminar II angkatan Darat yang berlangsung pada bulan Agustus 1966 mengeluarkan "Garis-garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik" yang dalam bidang politik dan konstitusional dirumuskan dengan:

"Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun aspek perseorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dan ikatan-ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (*deperzonalization institutionalization*)."¹²¹

Etika politik tidak langsung dapat menilai sebuah situasi, oleh karena itu juga tidak dapat memutuskan yang mana dari dua pihak itu yang betul. Akan tetapi, etika politik dapat membantu dengan mengajukan perbedaan antara demokrasi secara formal dan secara substansial. Demokrasi formal merupakan *a necessary*, tetapi bukan *a sufficient condition* bagi demokrasi secara substansial.¹²² Tanpa lembaga-lembaga demokratis tidak mungkin ada demokrasi. Tetapi apakah adanya lembaga-lembaga demokratis sudah menunjuk pada adanya demokrasi-jadi apakah dengan adanya demokrasi formal sudah terdapat demokrasi substansial- tergantung dari apakah lembaga-lembaga itu nyata-nyata melakukan fungsi demokratis yang menjadi maksud objektif mereka.

¹²⁰ CSIS, *Pandangan Presiden Soeharto Tentang Pancasila*, Yayasan Proklamasi, Jakarta, 1976, hlm.67.

¹²¹ Seminar Angkatan Darat II, *Garis-Garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik*, Seskoad Bandung, 1966, dalam Miriam Budihardjo, *op.cit.*, hlm.74.

¹²² Franz Magnis Suseno, *op.cit.*, hlm.74.

Dalam kaitannya dengan *Mercantilisme*, mula-mula bentuk pemerintahannya adalah monarki absolut, tetapi karena raja telah menyadari akan kewajibannya terhadap rakyat, maka terjadilah monarki yang dibatasi atas kemauan raja sendiri (*Beperkte Monarkhi, Verlichte Despotie*), karena para *despot* ini telah menjadi *progressif*. Asas yang berlaku dalam bentuk negara dan pemerintahan ini ialah, bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri dan kepentingan umum mengatasi semua Undang-Undang dan hukum. Adapun tipe negaranya adalah negara polisi (*polizei staat*), yang walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur. Sebab rakyat tidak mempunyai hak terhadap rakyat, dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja. Dalam bentuk negara polisi ini, kedudukan raja berada di atas warga negaranya. Hubungan antara raja dengan warganya dapat dikatakan sepihak, dalam arti bahwa rajalah yang akan menentukan segala-galanya. Rakyat tidak diikutsertakan untuk menentukan hubungan kedua belah pihak. Dari segi lain, karena semuanya ditetapkan oleh raja, meskipun dalam rangka pelaksanaan kepentingan umum, tentu saja rakyat tidak dapat menuntut kepada raja apabila melakukan perbuatan melanggar hukum atau penyalahgunaan kekuasaan.

b. Negara Hukum Formal

Bentuk negara hukum formal ini sering juga disebut negara hukum liberal atau *nachtwachker staat* yaitu negara hukum menurut Kant dan Fichte atau biasanya juga disebut negara hukum dalam arti sempit. Tipe negara ini merupakan reaksi dari

bentuk pertama yang dikemukakan sebelumnya. Sebenarnya, sebelum tiba pada bentuk negara hukum formal, tipe negara ini dinamakan negara hukum liberal. Dalam negara hukum liberal, negara tidak dibenarkan untuk campur tangan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat. Ini adalah bentuk negara yang sangat bertentangan dengan negara hukum polisi. Namun tuntutan masyarakat menghendaki paham liberalisme itu tidak dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat. Hanya saja campur tangan ini masih menurut saluran-saluran hukum yang sudah ditentukan, sehingga lahirlah negara hukum formal.

Pada negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit, orang hanya mengenal dua unsur yang penting, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan pemisahan kekuasaan. Sedangkan pada negara hukum formal unsur-unsurnya itu bertambah menjadi empat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan Undang-Undang, dan adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.¹²⁵

Nampaknya bentuk negara hukum liberal di atas identik dengan yang dianut di Perancis beberapa waktu lalu, sedangkan pada negara hukum formal unsur-unsur itu sama dengan yang berkembang di Jerman atau seperti yang dikemukakan oleh F.J Stahl.¹²⁶ Dikatakan sebagai *nachwachker staat* atau negara dalam arti sempit (sebagaimana dikemukakan oleh Kant dan Fichte) karena negara bertindak sebagai

¹²⁵ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...op.cit*, hlm.145-146.

¹²⁶ Djokosutomo, *Hukum Tata Negara*, Dihimpun oleh Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.84.

penjaga malam, artinya bahwa negara hanya menjaga keamanan semata-mata. Negara baru bertindak jika keamanan dan ketertiban terganggu.¹²⁷

Dalam negara hukum yang sempit ini dipisahkan dengan tegas antara negara dan masyarakat. Negara tidak mencampuri kehidupan masyarakat, baik dalam segi ekonomi, sosial, kebudayaan dan sebagainya. Sebab dengan turut campurnya negara ke dalam segi-segi kehidupan masyarakat dapat mengakibatkan kurangnya kemerdekaan individu. Pada tipe negara hukum ini timbullah semboyan "*laissez faire laissez passer*" (biarkanlah berbuat biarkan lewat). Utrecht menyebut negara hukum seperti itu dengan sebutan negara hukum klasik (*klasicke rechtstaat*). Lapangan pekerjaan administrasi negara dalam negara hukum semacam ini hanyalah membuat dan mempertahankan hukum saja.¹²⁸ Jadi dalam negara hukum yang sempit ini hukum administrasi negara mulai muncul, meskipun masih terbatas. Oleh karena itu, unsur-unsur yang terdapat dalam negara hukum yang sempit ini memuat adanya peradilan administrasi sebagai unsur keempat.

c. Negara Hukum Dalam Arti Materiil (*Welvarstaat-negara kesejahteraan*)

Tipe negara hukum ini sering juga disebut negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula negara hukum modern. Negara dalam pengertian ini bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, pengertian negara hukum

¹²⁷ Sjahran Basah, *Makalah*, dalam buku : *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, BPHN, Binacipta, 1997, hlm.111

¹²⁸ Muchsan, *Pengantar Hukum administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm.56.

dalam arti material atau luas sangat erat hubungannya dengan pengertian negara kesejahteraan atau *welfare state*.¹²⁹

Dalam negara kesejahteraan sekarang ini tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Kemungkinan perangkat negara melanggar kepentingan rakyat menjadi sangat besar. Untuk melaksanakan semua tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam menyelesaikan persoalan genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan peraturan yang penyelesaiannya belum ada, yang belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif. Dalam hal demikian, administrasi negara dipaksa bertindak cepat, tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.¹³⁰ Karena demikian luasnya fungsi pemerintah dalam negara hukum modern ini, maka tentu saja makin luas pula peranan hukum administrasi negara di dalamnya. Dengan demikian maka dalam tipe negara kesejahteraan sekarang ini peranan hukum administrasi negara sangat dominan.

¹²⁹ Sjahran Basah, Bahan kuliah, Pascasarjana BKU Ilmu Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 1987.

¹³⁰ E. Utrecht, *op.cit*, hlm.23

BAB III

LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

A. PERKEMBANGAN LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

1. Lembaga Perwakilan di Indonesia 1959-1965

Setelah dekrit Presiden yang menyatakan kembali ke UUD 1945, jumlah anggota DPR sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU dan PKI. Dalam Penpres. Nomor 3 Tahun 1960 menyatakan bahwa Presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 Miliar rupiah APBN dari 44 miliar yang diajukan pemerintah. Alasan pembubaran DPR oleh Presiden disebutkan antara lain :

1. DPR dalam melaksanakan tugasnya tidak memenuhi harapan Presiden supaya bekerja sama atau membantu.
2. Bahwa kerja sama antara pemerintah dan DPR tidak memenuhi harapan tersebut disebabkan susunan DPR berdasarkan UUDS 1950.
3. Ketentuan di atas (1,2) menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa serta menghambat lancarnya pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur.

Dalam umur yang kurang dari satu tahun ini, DPR menghasilkan 5 buah Undang-Undang, dan mengajukan 2 usul pernyataan pendapat. DPR peralihan ini merupakan salah satu tonggak dalam sejarah DPR RI, karena pada masa kerja mereka

dimulai pelaksanaan ketentuan UUD 1945, walaupun disana-sini terjadi kekurangserasian antara DPR dan pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, Presiden mengeluarkan Penpres nomor 4 tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh Presiden dengan Kepres Nomor 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu. Hal ini jelas-jelas telah menyimpang dari pasal 5, 20, 21 UUD 1945. Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

DPR-GR dan masa transisi (dari orde lama ke orde baru). Dalam rangka menghadapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk 2 buah panitia :

1. Panitia Politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik;
2. Panitia Ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

Berdasarkan ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian diperjelas dengan diturunkan dalam UU Nomor 10/1966, maka DPR-GR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru.

Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971¹ yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut :

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya;
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat 1, Pasal 20, Pasal 21 ayat 1 dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya;
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan Bab 7 mengenai Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Lembaga Perwakilan di Indonesia Masa Orde Baru

Pemilu pertama di Era pemerintahan Soeharto yang dilaksanakan pada 3 Juli 1971 diikuti oleh 7 partai politik dan 1 dari unsur golongan, yaitu Golongan Karya.² Setelah pemilu 1971³ sampai pemilu 1977 hanya diikuti oleh 2 partai politik dan Golkar. Hal ini terjadi karena adanya fusi partai politik yang melibatkan unsur nasionalis yang melebur ke Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan fusi unsur Islam ke

¹ Parlemen DPR-GR Orde Baru mengalami 4 masa pemerintahan dan 4 macam kabinet, yaitu :

1. Kabinet Ampera I, masa tugasnya 25 Juli 1966-11 Oktober 1967;
2. Kabinet Ampera II, masa tugasnya 11 Oktober 1967-6 Juni 1968;
3. kabinet Pembangunan I, masa tugasnya 6 Juni 1968-9 September 1971; dan
4. Kabinet Pembangunan II, masa tugasnya 9 September 1971-29 Maret 1978.

² Masa itu Golongan Karya (Golkar), oleh pemerintah Orde Baru tidak digolongkan sebagai partai politik, melainkan kumpulan dari berbagai golongan kearyaan. Hal ini merupakan bentuk manipulasi politik karena sesungguhnya Golkar ikut pemilu dan berfungsi sebagai partai politik. Pemerintah orde baru yang represif membangun kekuatan hegemoniknya melalui jalur ABRI (TNI), Birokrasi pemerintahan dan Golkar.

³ Yaitu : Partai Katolik, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Nadhatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Nasional Indonesia, Partai Islam Perti dan Golongan Karya.

Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Hal ini dilakukan karena adanya campur tangan pemerintah itu agar pemilihan umum dapat dikontrol dan demi menjaga stabilitas keamanan negeri. Setelah tahun 1971,⁴ pelaksanaan pemilu secara periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu III diselenggarakan 6 tahun lebih setelah pemilu tahun 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam 5 tahun. Dari segi jadwal, sejak itulah pemilihan umum secara teratur mulai dilaksanakan.

TABEL I

Periodisasi sejarah parlemen Indonesia⁵

<i>Periode</i>	<i>Nama Parlemen</i>	<i>Jumlah Anggota</i>	<i>Masa Tugas</i>
Pra Kemerdekaan	Volksraad		1918-1942
Kemerdekaan	1. Komite Nasional Pusat	60	29/8/1945- 16/10/1945
	2. Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP KNP)	103	17/10/1945- 14/2/1950
Pasca Kemerdekaan	1. DPR dan Senat	146+32	15/2/1950-
	RIS		16/8/1950

⁴ Parlemen hasil pemilu 1971 mengalami 2 kabinet pemerintahan, yaitu :

1. Kabinet pembangunan I, yang masa tugasnya 6 Juni 1968-9 September 1971, dan
2. Kabinet Pembangunan II, yang masa tugasnya 9 September 1971-29 Maret 1978.

⁵ A.M Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.5.

		2. DPR Sementara		16/8/1950- 26/3/1956
Pemilu (1955)	I	1. DPR RI terdiri dari DPR dan Konstituante	272 (DPR) 542 (Konstituante) 262	26/3/1956- 22/7/1959
		2. DPR (Dekrit Presiden)	283	22/7/1959- 26/7/1960
		3. DPR Gotong Royong (Zaman Orde Lama)		26/6/1960- 15/11/1965
		4. DPR Gotong Royong Minus PKI	(Semua diangkat) 414	15/11/1965- 19/11/1966
		5. DPR Gotong Royong (orde baru)		19/11/1966- 28/10/1971
Pemilu (1971)	II	DPR RI	360 dipilih + 100	28/10/1971-
		DPR RI	diangkat	30/9/1977
Pemilu (1977)	III	DPR RI	360 dipilih + 100	1/10/1977-
		DPR RI	diangkat	30/9/1982
Pemilu (1982)	IV	DPR RI	360 dipilih + 100	1/10/1982-
		DPR RI	diangkat	30/9/1987

Pemilu (1987)	V	DPR RI DPR RI	400 diangkat + 100 dipilih	1/10/1987- 30/9/1992
Pemilu (1992)	VI		400 diangkat + 100 dipilih	1/10/1992- 30/9/1997
Pemilu (1997)	VII		400 diangkat + 100 dipilih	1/10/1997- 30/9/1999
Pemilu (1999)	VIII		462 dipilih + 38 diangkat	1/10/1999- 30/9/2004
Pemilu (2004)	IX		550 dipilih	1/10/2004-

Sumber: AM. Fatwa.

Tahun : 2004

3 Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Orde Baru

Munculnya krisis moneter dan perbankan di pertengahan tahun 1997 telah memicu krisis ekonomi dan politik. Jatuhnya nilai rupiah hingga menembus Rp.15.000 per dolar telah mempengaruhi kehidupan perekonomian rakyat Indonesia. Rakyat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah. Suasana tegang dan konflik sosial menandai membesarnya gelombang gerakan Reformasi 1998 yang dimotori mahasiswa bersama kekuatan prodemokrasi lainnya. Tuntutan gerakan reformasi itu diantaranya adalah mantan Presiden Soeharto harus dihukum, Bubarkan dwifungsi

ABRI, penegakkan hukum, amandemen UUD 1945 pemberantasan kolusi korupsi dan nepotisme (KKN) serta melaksanakan otonomi daerah. Sebagaimana telah kita ketahui, gerakan reformasi telah berhasil menumbangkan pemerintahan orde baru yang telah berkuasa selama 32 tahun.

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998, jabatan Presiden diserahkan kepada wakil Presiden B.J Habibie. Namun situasi dan kondisi politik saat itu sangat diwarnai oleh euforia kemenangan rakyat atas sebuah kezaliman sehingga semarak demokrasi sangat menggelora. Atas desakan publik, pemerintah diminta untuk mengganti anggota DPR hasil pemilu yang dianggap tidak merepresentasikan kehendak rakyat karena dilakukan dengan cara-cara yang manipulatif melalui rekayasa politik dan politik uang. Untuk mempersiapkan perangkat Undang-Undang yang menjadi dasar bagi pemilu ulang/dipercepat, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD.

Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang, Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Peserta pemilu 1999 diikuti 48 partai.⁶

⁶ 1. Partai Indonesia Baru (PIB), 2. Partai Kristen Nasional Indonesia (KRISNA), 3. Partai Nasional Indonesia (PNI Supeni), 4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia (PADI), 5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia (KAMI), 6. Partai Umat Islam (PUI), 7. Partai Kebangkitan Umat, 8. Partai Masyumi Baru, 9. Partai Persatuan Pembangunan, 10. Partai Syarikat Islam, 11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), 12. Partai Abul Yatama, 13. Partai Kebangsaan Merdeka, 14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), 15. Partai Amanat Nasional (PAN), 16. Partai Rakyat Demokratik, 17. Partai Syarikat Islam 1905 (PSII 1905), 18. Partai Katolik Demokrat, 19. Partai Pilihan Rakyat (PILAR), 20. Partai Rakyat Indonesia (PARI), 21. Partai Politik Islam Indonesia Masyumi (MASYUMI), 22. Partai Bulan Bintang (PBB), 23. Partai Solidaritas Pekerja (PSP), 24.

DPR periode 1999-2004 terbentuk berdasarkan pemilu pada tanggal 5 Juli 1999 yang menghasilkan 500 orang anggota, dimana 462 dipilih melalui pemilu sedangkan 38 anggota dari TNI/Polri diangkat.

Semenjak anggota DPR/MPR hasil pemilu 1999 dilantik, begitu besar rasa optimisme dan harapan bahwa parlemen periode ini akan fungsional karena dihasilkan dari sebuah pemilu yang demokratis. Walaupun dinilai masih mempunyai kekurangan disana-sini dan tidak optimal, namun apabila dibandingkan dengan parlemen masa Orde baru, parlemen 1999-2004 dinilai lebih fungsional dan relatif bisa memainkan peran-peran substansialnya sebagai lembaga Parlemen menurut Undang-Undang.

Setelah zaman orde baru berakhir pada tanggal 21 Mei 1998, dimulailah zaman reformasi di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Dan zaman reformasi tersebut ditandai dengan adanya Amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen yang terjadi di dalam 4 (empat) tahap tersebut, merubah sistem politik yang ada di Indonesia, yaitu :

Partai Keadilan (PK), 25. Partai Nadhatul Ummah (PNU), 26. Partai Nasional Indonesia Front Marhaenis (PNI FM), 27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), 28. Partai Republik, 29. Partai Islam Demokrat, 30. Partai Nasional Indonesia Marhaen (PNI-MM), 31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak (MURBA), 32. Partai Demokrasi Indonesia (PDI), 33. Partai Golongan Karya (Golkar), 34. Partai Persatuan (PP), 35. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 36. Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), 37. Partai Buruh Nasional (PBN), 38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (P-MKGR), 39. Partai Daulat Rakyat (PDR), 40. Partai Cinta Damai (PCD), 41. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP), 42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PSPSI), 43. Partai Nasional Bangsa Indonesia (PNBI), 44. Partai Bhineka Tunggal Ika (PBI), 45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia (SUNI), 46. Partai Nasional Demokrat, 47. Partai Ummat Muslimin Indonesia (PUMI), dan 48. Partai Pekerja Indonesia (PPI).

1. Sistem pemerintahan yang berubah menjadi sistem Presidensial, dimana Presiden dan wakil Presiden di pilih melalui pemilu yang demokratis.
2. Sistem kepartaian kita adalah sistem multipartai (banyak partai). Pembentukan partai politik dijamin oleh konstitusi sebagai konsekuensi dari hak kebebasan politik untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat.
3. Adanya pembentukan lembaga-lembaga negara baru, yaitu adanya Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.
4. Adanya amanat penyelenggaraan otonomi daerah secara luas.

Gerakan reformasi yang menumbangkan mantan Presiden Soeharto dan orde baru telah menciptakan suatu kesempatan bagi Indonesia untuk keluar dari masa otoriter dan menuju penataan kembali sistem politik yang demokratis dan transparan. Harus disadari pula bahwa Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 yang telah menjadi dasar referensi bernegara harus direvisi secara menyeluruh sebagai suatu upaya awal untuk memperkuat tatanan demokrasi sehingga reformasi konstitusi merupakan prasyarat yang mutlak bagi sebuah negara yang menghendaki adanya perubahan untuk mewujudkan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara demokratis.

Mengapa reformasi konstitusi itu harus dilakukan? Ada tiga alasan yang dapat dijadikan dasar menjawabnya. Pertama, dari segi historis, sejarah pembuatan UUD 1945 didesain oleh para pendiri negara sebagai UUD yang bersifat sementara karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan. Kedua, dari segi substansi dan

isinya UUD 1945 memiliki keterbatasan dan kelemahan yang tidak dapat dipakai sebagai rujukan konstitusional yang memadai. Ketiga, sebuah konstitusi negara yang demokratis mengatur secara jelas dan tegas relasi kekuasaan yang ditandai dengan adanya mekanisme kontrol (*check and balances*) seimbang di antara lembaga-lembaga negara yang dibentuk. Pengaturan itu menjadi penting untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, sebagaimana hakikatnya sebuah konstitusi yang merupakan buah kesepakatan (*contract social*) antara warga masyarakat dan negara. Idealnya, reformasi konstitusi dilakukan untuk memenuhi kebutuhan itu. Sekaligus sebagai pertanda bahwa negara yang semula otoriter berubah menjadi negara yang demokratis.⁷

Secara teoritis reformasi Konstitusi dapat dilakukan dengan dua model, yaitu model partial (*amandemen*) dan model pembaharuan (*renewal*).⁸ Model pertama merupakan langkah penyempurnaan terhadap pasal-pasal tertentu dalam konstitusi tanpa mengubah ketentuan aslinya. Cara ini ditempuh oleh Amerika Serikat. Namun ada juga perubahan yang mengubah pasal-pasal tertentu terhadap substansinya sekalipun, seperti Belanda, sedangkan model yang kedua bisa dikatakan pula penggantian terhadap keseluruhan konstitusi dengan yang baru. Langkah ini dilakukan oleh Thailand dan Philipina.

⁷ Firmansyah Arifin, *Reformasi Konstitusi : Melalui Komisi Konstitusi, Sebuah Keniscayaan*, CLJS, Jakarta, 2002, hlm.19-20.

⁸ *Ibid*, hlm.21

Dalam proses reformasi konstitusi ini, Indonesia memilih jalan perubahan (amandemen), dan amandemen UUD 1945 menganut 5 (lima) prinsip dasar, yaitu :⁹

- a. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945.
- b. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan.
- c. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial.
- d. Meniadakan penjelasan dan memasukkan hal-hal normatif penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD.
- e. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara *adendum*.

Sejak sidang umum 1999 hingga tahun 2002, MPR telah mengubah dan menambah sejumlah pasal di dalam UUD 1945. Perubahan pertama (sidang umum 1999) mengubah 9 (sembilan) pasal yaitu tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan penguatan DPR. Perubahan kedua sidang tahun 2000 yaitu terhadap 25 (dua puluh lima) pasal baru yang mengatur tentang HAM, pemerintahan daerah, sistem pertahanan keamanan dan kewenangan DPR. Sedangkan pada perubahan ketiga sidang tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap 23 (dua puluh tiga) pasal tentang sistem kekuasaan kehakiman, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi serta perubahan kedudukan MPR. Dan dalam perubahan keempat (sidang tahunan 2002) dilakukan perubahan terhadap 18 (delapan belas) pasal yang memutuskan tentang pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD, sistem ekonomi dan keuangan serta pendidikan.

⁹ *Ibid*, hlm.21-22. Lihat juga Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetk. Kedua, Mizan Pustakan, Jakarta, 2007, hlm 337

Undang-Undang Dasar 1945 telah menggariskan bahwa Indonesia menganut prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat, dimana hal tersebut lazimnya disebut dengan demokrasi.¹⁰ Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 maka telah dibentuk lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat, yaitu :¹¹

1. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)
3. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)
4. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), yang terdiri dari DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten / kota.

B. DPR SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN DI DI INDONESIA

1. Tugas, Fungsi dan Wewenang DPR

Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, DPR/parlemen merupakan wahana politik untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Dalam kapasitasnya sebagai lembaga demokrasi, parlemen mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan telah diatur dalam UUD 1945. menurut UUD 1945 DPR mempunyai tugas yang penting di bidang ketatanegaraan

¹⁰ Lihat pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 Alinea IV, Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C dan Pasal 22E.

¹¹ Menurut Amandemen Undang – Undang Dasar 1945 ada 4 Lembaga Negara lain selain MPR, DPR, dan DPD, yaitu Presiden, BPK, MA, dan MK, KY.

Indonesia. Tugas sekaligus fungsi itu dapat dibagi atas, *pertama*, fungsi legislatif, *kedua*, fungsi pengawasan dan *ketiga*, fungsi anggaran. Khusus untuk fungsi pengawasan, beberapa pakar tatanegara, misalnya Ismail Suny, membaginya dalam tiga bentuk: *pertama*, mengontrol eksekutif (*control of executive*); *kedua*, mengontrol anggaran dan belanja negara (*control of expenditure*); dan *ketiga*, mengontrol atas pajak (*control of taxation*).¹²

Menurut UUD 1945 tugas anggota parlemen adalah menjalankan fungsi: *pertama*, fungsi membuat undang-undang (disebut fungsi legislasi); *kedua*, fungsi melakukan pengawasan (disebut fungsi pengawasan), dan *ketiga*, fungsi anggaran. Walaupun konstitusi telah menetapkan sejumlah fungsi tersebut, tetapi dalam perjalanan sejarah, tetap saja terjadi perdebatan tentang apa yang menjadi tugas DPR. Jadi tidak terbatas kepada tiga fungsi tersebut, tetapi fungsi-fungsi tersebut bisa diperluas.¹³

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 (amandemen kedua) memberi landasan konstitusional bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut, kepada anggota DPR secara kolektif

¹² AM Fatwa, *op.cit*, hlm.78

¹³ Ada beberapa pendapat para ahli soal fungsi parlemen, yang intinya adalah sama. Menurut Prof Miriam Buadiardjo, ada 2 fungsi yang dimiliki DPR, 1) Fungsi menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang, 2) Fungsi mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Menurut Prof Bintan Saragih, ada 3 fungsi yang dimiliki DPR, 1) Fungsi membentuk undang-undang bersama Presiden, 2) Fungsi membentuk undang-undang tentang APBN bersama dengan Presiden, dan 3) Fungsi mengawasi pemerintah. Sedangkan menurut Alfian ada 4 fungsi yang dimiliki DPR, 1) Fungsi legislatif, 2) Fungsi pengawasan atau kontrol sosial, 3) Fungsi wakil rakyat/penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, dan 4) Fungsi lain-lain, antara lain yang menyangkut hal yang berkaitan dengan hubungan kerja sama internasional.

diberikan hak-hak berupa hak interpelasi¹⁴, hak angket¹⁵, dan hak menyatakan pendapat¹⁶ (Pasal 20A ayat (2) UUD). Adapun secara individual, Pasal 20A ayat (3) UUD memberi hak kepada anggota DPR berupa hak mengajukan pertanyaan¹⁷, hak menyampaikan usul dan pendapat¹⁸, serta hak imunitas¹⁹.

Pasal 20 UUD secara khusus mengatur soal fungsi legislasi yang diemban DPR. Bahwa DPR-lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, bahwa pembahasan undang-undang dilakukan bersama Presiden, bahwa undang-undang harus mendapatkan 'persetujuan bersama' DPR dan Presiden, hingga mekanisme konstitusional mengenai pengesahan undang-undang.

¹⁴ Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf a UU No. 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk)).

¹⁵ 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 (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf b UU Susduk)

¹⁶ Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf c UU Susduk).

¹⁷ Hak mengajukan pertanyaan adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf b UU Susduk).

¹⁸ Hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf c UU Susduk). Oleh penjelasan tersebut dinyatakan pula bahwa hak menyampaikan usul dan pendapat ditujukan untuk memberi jaminan kemandirian kepada anggota DPR sesuai hati nurani dan kredibilitasnya. Menurut penjelasan tersebut pula, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun dalam proses pengambilan keputusan, meski tatacara penyampaian usul dan pendapat tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

¹⁹ Hak imunitas adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf f UU Susduk).

Sebagai tambahan pengaturan atas fungsi legislasi DPR, terutama ketika dikaitkan dengan hak konstitusional anggota DPR, Pasal 21 ayat (1) UUD (amandemen pertama) menyatakan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (RUU). Mekanisme pengesahan RUU usul inisiatif tersebut pun sedikit diatur dalam ayat (2) pasal yang sama. Termasuk dalam fungsi legislasi DPR, adalah kewenangan untuk menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)²⁰ yang dibentuk Presiden, yang apabila ditolak dinyatakan harus dicabut (Pasal 22 UUD RI). Masuk pula dalam fungsi legislasi DPR, kewenangan untuk memberikan persetujuan bagi Presiden guna membuat perjanjian internasional dengan negara lain, terutama yang mensyaratkan perubahan atau pembentukan undang-undang (Pasal 11 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI).²¹ Juga kewajiban menerima dan membahas usulan RUU tertentu²² yang diajukan oleh DPD, mengundang DPD untuk melakukan pembahasan RUU tersebut, serta memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tertentu²³ baik yang diajukan DPR maupun diajukan pemerintah ((Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD,

²⁰ Perpu adalah peraturan pemerintah yang memiliki kekuatan hukum dan mengandung materi muatan setara dengan UU, yang dapat dibentuk oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa (Pasal 22 ayat (1) UUD RI). Lihat juga Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²¹ Meski tidak dinyatakan secara tegas, kewenangan DPR untuk membuat persetujuan mengenai perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang dinyatakan Presiden (Pasal 11 ayat (1) UUD RI), juga masuk dalam fungsi legislasi.

²² Yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1) amandemen ketiga UUD RI).

²³ Yaitu RUU yang berkaitan dengan pajak, agama, dan pendidikan (Pasal 22D ayat (2) amandemen ketiga UUD RI) serta RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI.

amandemen ketiga). Oleh Pasal 43 dan Penjelasan Pasal 42 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk) kewajiban untuk mengundang serta memperhatikan pertimbangan DPD dalam pembahasan RUU dipersempit lagi menjadi hanya di awal pembicaraan tingkat I.²⁴

Dalam fungsi anggarannya, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2) UUD, amandemen ketiga). Dan karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasinya. Satu kewenangan yang juga masuk dalam fungsi anggaran DPR dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya, adalah menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²⁵

Adapun dalam fungsi pengawasan, sebagai unsur dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR memiliki kewenangan mengawasi pemerintah yang sangat spesifik. Yaitu mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden kepada MPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

²⁴ Tingkat-tingkat pembicaraan dalam pembahasan RUU oleh Pasal 32 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR. Dan berdasarkan Pasal 137 Rancangan Peraturan Tata Tertib DPR yang baru, yang dimaksud dengan awal pembicaraan tingkat I pembahasan RUU adalah proses penyampaian pandangan, tanggapan, dan pembahasan berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), di luar proses pengambilan keputusan

²⁵ Sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD (amandemen ketiga).

perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden (Pasal 7A UUD, amandemen ketiga). Pasal 7B UUD secara lebih spesifik menyatakan bahwa pendapat DPR mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden dan/atau wakil Presiden, atau mengenai tidak lagi terpenuhinya syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, dibuat dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.

Kewenangan pengawasan lain yang secara spesifik diberikan oleh konstitusi kepada DPR adalah membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu (mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama). Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD (amandemen ketiga). Hak-hak yang dimiliki DPR secara kolektif maupun anggota DPR secara individu juga dapat digunakan dalam konteks pengawasan. Bahkan kewenangan yang bisa dikategorikan ke dalam fungsi pengawasan DPR dapat pula memasuki wilayah yudikatif seperti pemberian amnesti²⁶ dan abolisi²⁷ yang harus dilakukan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD, amandemen pertama). Begitu pula halnya dengan kewenangan DPR untuk memberi pertimbangan atau

²⁶ Amnesti adalah penghapusan semua akibat hukum pidana kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima amnesti tersebut

²⁷ Abolisi adalah peniadaan penuntutan terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima abolisi tersebut

persetujuan kepada Presiden mengenai pengangkatan pejabat publik tertentu, bisa dikategorikan masuk dalam fungsi pengawasan²⁸, seperti:

- a. Persetujuan mengenai pengangkatan duta besar (Pasal 13 ayat (2) UUD, amandemen pertama);²⁹
- b. Pemilihan anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD untuk diresmikan Presiden (Pasal 23F ayat (1) UUD, amandemen ketiga);
- c. Pemilihan hakim agung berdasarkan usulan Komisi Yudisial (KY) untuk ditetapkan oleh Presiden (Pasal 24A ayat (3) UUD, amandemen ketiga);
- d. Persetujuan atas pengangkatan dan pemberhentian anggota KY sendiri (Pasal 24B ayat (3) UUD, amandemen ketiga);
- e. Pengajuan 3 (tiga) orang dari 9 (sembilan) orang hakim Mahkamah Konstitusi untuk ditetapkan oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD, amandemen ketiga).

Dengan jelasnya fungsi, tugas dan wewenang yang dimiliki oleh parlemen/DPR, maka sangat mudah bagi masyarakat untuk menilai hasil kerja parlemen. Kualitas anggota parlemen sebagai wakil rakyat akan dilihat dari sampai sejauhmana konsistensi dalam sikap dan orientasi politiknya berpihak kepada konstituennya,

²⁸ Salah satu logika yang dipakai ketika mengkategorikan kewenangan seleksi pejabat publik ke dalam fungsi pengawasan DPR adalah bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU yang mengatur tugas dan wewenang para pejabat publik tersebut, perlu diawali dengan memastikan lebih dulu siapa orang yang akan mengisi jabatan-jabatan tersebut. Ada logika lain yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut bersumber pada status politik anggota DPR sebagai wakil rakyat, yang dengan kapasitas representasinya mampu memberi legitimasi publik terhadap proses pengisian jabatan-jabatan publik. Tetapi kecenderungan untuk terus melibatkan peran DPR dalam proses seleksi pejabat publik juga menguatirkan. Sebab peluang masuknya kepentingan politik partisan dalam proses tersebut menjadi terbuka lebar, bahkan sekalipun peran tersebut diimbangi dengan mekanisme yang bisa lebih memastikan objektivitas.

²⁹ Termasuk di sini memberi pertimbangan kepada Presiden untuk menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (3) amandemen pertama UUD RI).

keberpihakan dan konsistensi terhadap isu yang diperjuangkan, tingkat kualitas produk kebijakan yang dihasilkan serta moral atau sikap perilaku dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

2. DPR Sebagai Suatu Sistem Politik

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, parlemen/DPR RI membentuk alat kelengkapan dewan, yaitu Pimpinan DPR, Komisi dan Sub Komisi, Badan Musyawarah, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Legislasi, Badan Kerja Sama Antar Parlemen, dan Panitia Anggaran serta Panitia Khusus. Di bawah ini diuraikan alat kelengkapan DPR, tugas-tugasnya, serta model kepemimpinannya.

a. Pimpinan DPR³⁰

Pimpinan berperan sebagai juru bicara parlemen dan koordinator bagi seluruh anggota parlemen yang berkedudukan sejajar. Pimpinan parlemen biasanya memang bukan jabatan struktural seperti pada lembaga birokrasi yang bisa mengambil keputusan sendiri. Setiap keputusan di parlemen selalu diambil secara bersama-sama, dengan pimpinan sebagai pengatur rapat dan berperan pula sebagai wakil dari seluruh anggota parlemen ketika lembaga itu berhubungan dengan lembaga lainnya. Karena itulah, dalam negara-negara berbahasa Inggris, ketua parlemen biasanya disebut "*speaker*" of the parliament/house, bukan "*chairperson*."

³⁰ Bivitri Susanti, "Struktur DPR yang Merespon Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan", Makalah, 23 November 2005, hlm.10-11

Fungsi pokok Pimpinan DPR secara umum adalah mewakili DPR secara simbolis dalam berhubungan dengan lembaga eksekutif, lembaga-lembaga tinggi negara lain, dan lembaga-lembaga internasional. Pimpinan DPR juga berfungsi memimpin jalannya administratif kelembagaan secara umum, termasuk memimpin rapat-rapat paripurna dan menetapkan sanksi atau rehabilitasi dalam hal adanya pelanggaran kode etik oleh anggota DPR.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pimpinan memiliki tugas-tugas yang bisa dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu (i) tugas di lingkungan internal Pimpinan; (ii) tugas di lingkungan internal DPR; dan (iii) tugas di lingkungan eksternal DPR. Tugas di lingkungan internal Pimpinan adalah menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua, serta mengumumkannya kepada Rapat Paripurna.

Tugas di lingkungan internal DPR meliputi:

- i. Memimpin rapat DPR sesuai dengan ketentuan Tata Tertib serta menyimpulkan persoalan yang dibicarakan dalam rapat.
- ii. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR.
- iii. Menentukan kebijaksanaan Alat Kelengkapan DPR.
- iv. Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- v. Menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR.
- vi. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR.

vii. Mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi apabila dipandang perlu, dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga.

Tugas Pimpinan DPR di lingkungan eksternal DPR adalah:

- a. Menjadi juru bicara DPR.
- b. Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR.
- c. Mewakili DPR dan alat kelengkapan DPR di pengadilan.

Pimpinan DPR terdiri dari seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dalam Rapat Paripurna dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang kolektif yang dibantu oleh sebuah sekretariat. Pemilihan Pimpinan DPR dilakukan dengan model "paket", yaitu pengajuan nama calon Ketua dan Wakil Ketua dalam satu daftar dan daftar itulah yang dipilih, bukan individu-individu. Caranya, paket calon Ketua dan Wakil Ketua diusulkan oleh fraksi kepada Pimpinan Sementara secara tertulis. Calon-calon tersebut haruslah berasal dari fraksi yang berbeda. Selanjutnya Pimpinan Sementara akan menetapkan usulan ini sebagai paket calon dalam Rapat Paripurna dan seluruh anggota akan memilih paket-paket calon ini. Paket calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang ditetapkan oleh Pimpinan Sementara sebagai Ketua dan Wakil Ketua terpilih. Masa jabatan Pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR, yakni lima tahun. Untuk mengukur akuntabilitas kinerjanya, Tata Tertib DPR menyatakan bahwa Pimpinan DPR mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR. Rapat

Paripurna adalah forum tertinggi yang dianggap merepresentasikan sikap dan posisi DPR secara kelembagaan, termasuk menerima laporan dan pertanggungjawaban

b. Badan Musyawarah (Bamus)³¹

Dalam dinamika politik DPR, Bamus dapat dikatakan sebagai “miniatur” DPR. Sebagian besar, kalau bukan semua, keputusan penting DPR digodok terlebih dulu di Bamus. Sehingga bisa dikatakan dinamika yang terjadi di dalam Bamus akan tercermin di dalam Rapat Paripurna. Dan hanya Rapat Paripurna sebagai forum tertinggi di DPR yang dapat mengubah keputusan Bamus. Tugas-tugas Bamus di bawah ini akan menunjukkan perannya yang sangat sentral dalam menentukan arah dan kinerja DPR, termasuk fungsi legislasi dan pengawasan.

- i. Menetapkan acara DPR untuk satu Tahun Sidang, satu Masa Persidangan, atau sebagian dari suatu Masa Persidangan.²⁵ Termasuk di dalamnya perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian (juga prioritas) sebuah rancangan undang-undang.
- ii. Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR.
- iii. Meminta dan memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap alat kelengkapan tersebut.

³¹ *Ibid.*

- iv. mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal undang-undang menetapkan bahwa pemerintah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR mengenai suatu masalah;
- v. menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR; dan
- vi. melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Bamus.

Pembentukan Bamus dilakukan oleh DPR melalui Rapat Paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR. Anggota Bamus berjumlah maksimal sepersepuluh dari anggota DPR, berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap fraksi. Pimpinan Bamus langsung dipegang oleh Pimpinan DPR, yang semakin mencerminkan bahwa Bamus adalah "inti DPR". Bamus bekerja dengan dibantu oleh sebuah sekretariat tersendiri.

Dalam hal pengambilan keputusan dan rapat, Bamus memiliki kewenangan sebagai berikut.

- a. Mengundang pimpinan alat kelengkapan DPR yang lain dan anggota yang dipandang perlu untuk menghadiri Rapat Bamus. Mereka yang diundang itu mempunyai hak bicara.
- b. Apabila dalam Masa Reses ada masalah yang menyangkut tugas dan wewenang DPR yang dianggap mendasar dan perlu segera diambil keputusan, Pimpinan DPR secepatnya memanggil Bamus untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi.

- c. Apabila keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak tidak terpenuhi, Pimpinan Bamus memberikan keputusan akhir.

c. Badan Legislasi (Baleg)³²

Baleg merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang lahir belakangan dibandingkan dengan alat kelengkapan DPR lainnya, yaitu pada tahun 2000. Lahirnya Baleg didorong oleh adanya amandemen pertama terhadap UUD pada tahun 1999, yang menegaskan bahwa fungsi legislasi dilakukan oleh DPR. Fungsi utama Baleg pada awalnya dititikberatkan pada proses administrasi dan teknis legislasi. Sedikit sekali peran Baleg dalam mempengaruhi substansi sebuah RUU. Namun sejak perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2001 yang mulai berlaku pada 2002, fungsi Baleg menjadi lebih berbobot serta cukup memadai untuk mempengaruhi substansi sebuah RUU. Bahkan, peran Baleg dikuatkan dalam undang-undang dengan adanya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Pasal 16 UU PPP mengatur bahwa penyusunan perencanaan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilakukan oleh pemerintah dan DPR dan dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Dengan peraturan demikian, yang akan melaksanakan tugas ini adalah Baleg. Belakangan, dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang baru disahkan pada 27 September 2005 lalu, peran Baleg bahkan semakin diperluas. Disebutkan dalam Pasal

³² *Ibid*, hlm.12

42 Tata Tertib DPR bahwa tugas Baleg sebagai “pusat pembentukan undang undang” adalah:

- i. Menyusun Prolegnas
- ii. Menyiapkan RUU Usul Inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- iii. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Rapat Paripurna.
- iv. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi di luar Prolegnas.
- v. Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan oleh Bamus.
- vi. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi UU yang telah disahkan.
- vii. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi UU, melalui koordinasi dengan Komisi
- viii. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Tatib dan Kode Etik.
- ix. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas RUU usul dari DPD.
- x. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR.
- xi. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan.

Berangkat dari tujuan menjadikan Baleg sebagai “pusat pembentukan undang undang” ini, ada tiga tugas baru Baleg, yaitu:

- a. Menyusun Prolegnas. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UU 10/2004
- b. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Rapat Paripurna. Tugas ini membuat Baleg berperan seperti Departemen Hukum dan HAM di DPR. Dengan adanya tugas ini, maka setiap inisiatif di DPR harus disampaikan terlebih dulu kepada Baleg, bukan langsung ke Rapat Paripurna seperti biasanya. Belum jelas apa implikasinya secara teknis, ketika misalnya Baleg menemukan ketidakharmonisan di dalamnya. Sebab Tata Tertib yang baru ini belum dipraktekkan sampai dengan laporan penelitian ini ditulis. Namun implikasi adanya tugas baru ini jelas adalah kebutuhan yang besar akan adanya staf fungsional yang lebih, baik secara kualitas maupun kuantitas.
- c. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR. Sama halnya dengan butir dua di atas, tugas baru ini juga akan menimbulkan konsekuensi dalam hal dukungan kelembagaan yang harus mampu meresponnya.

Baleg dibentuk dalam Rapat Paripurna. Susunan keanggotaannya ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap fraksi. Keanggotaan Baleg tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Pimpinan Komisi, keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), dan keanggotaan

Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP). Pimpinan Baleg bersifat kolektif. Terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

d. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)³³

Sesuai dengan namanya, Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) adalah unit kerja DPR yang fungsinya hanya berkaitan dengan hal-hal internal DPR dan hampir tidak ada kaitan langsung dengan fungsi-fungsi pokok DPR. Walaupun begitu, unit kerja ini menjadi tulang punggung para anggota DPR dalam urusan-urusan yang berkaitan dengan fasilitas dan kesejahteraan mereka. Alat kelengkapan yang bekerja erat dengan BURT adalah Pimpinan DPR. Bahkan secara khusus dinyatakan bahwa tugas BURT adalah membantu Pimpinan dalam hal:

- i. Penentuan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal;
- ii. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal;
- iii. Perencanaan dan penyusunan kebijakan anggaran DPR.

Pimpinan BURT juga bersifat kolektif, terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua. Dalam pelaksanaan kerjanya, BURT dapat meminta penjelasan dan data yang diperlukan kepada Sekretariat Jenderal. Ia bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR dan dilaksanakan melalui laporan tertulis sekurang-kurangnya sekali dalam satu Tahun Sidang.

³³ *Ibid*, hlm.13

f. Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP)³⁴

Seperti bisa dilihat dari namanya, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP) adalah alat kelengkapan DPR yang memiliki peran penting dalam hal hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain. Dalam melaksanakan tugasnya, BKSAP dibantu oleh sebuah sekretariat. Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif yang terdiri atas seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua. BKSAP memiliki tugas:

- i. Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen.
- ii. Mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR.
- iii. Mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri.
- iv. Memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar-parlemen.

BKSAP dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada DPR. BKSAP membuat inventarisasi masalah pada akhir masa keanggotaan DPR, baik yang sudah

³⁴ *Ibid*, hlm.14

maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh BKSAP pada masa keanggotaan berikutnya.

g. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan tetap yang paling muda saat ini di DPR. Pada awal pembentukannya, Badan Kehormatan termasuk dalam alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara, namun dengan perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2004, alat kelengkapan ini berubah menjadi alat kelengkapan tetap DPR. Pembentukan Badan Kehormatan DPR merupakan tanggapan atas sorotan publik terhadap kinerja buruk sebagian anggota DPR. Misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran dalam rapat dan konflik kepentingan. Beberapa kasus pelanggaran kode etik oleh anggota DPR juga sempat memunculkan desakan agar Badan Kehormatan segera dibentuk. Misalnya dalam kasus suap yang diduga melibatkan anggota Komisi Keuangan, Perbankan dan Perencanaan Pembangunan DPR dalam DPR periode 1999-2004 untuk melancarkan divestasi Bank Niaga oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Demikian juga ketika muncul berita mengenai adanya staf DPR yang menjadi 'calo anggaran'.

Susunan keanggotaan Badan Kehormatan ditetapkan oleh Rapat Paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap fraksi. Penetapan keanggotaan ini dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan Tahun Sidang ketiga. Keanggotaan Badan Kehormatan berjumlah 13

orang yang terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.

Tugas Badan Kehormatan adalah sebagai berikut.

- i. Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
 - a) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota;
 - b) tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
 - c) melanggar sumpah/janji, Kode Etik, atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; atau
 - d) melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.
- ii. Menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi.
- iii. Menyampaikan keputusan tersebut kepada Pimpinan DPR.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Kehormatan diberi wewenang untuk:

- 1) Memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan.
- 2) Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain.

Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan adalah sebagai berikut:

1. Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPR. Masyarakat yang mengadukan harus melengkapi pengaduannya dengan identitas. Badan Kehormatan harus menjaga kerahasiaan identitas ini
2. Badan Kehormatan menyampaikan tembusan/fotokopi surat pengaduan kepada anggota yang bersangkutan selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari dengan surat resmi.
3. Badan Kehormatan menyampaikan panggilan kepada anggota yang diadukan setelah lewat empat belas hari sejak surat panggilan disampaikan.
4. Panggilan harus diterima oleh yang bersangkutan paling lambat tiga hari sebelum sidang Badan Kehormatan yang telah ditentukan untuk itu.
5. Dalam hal anggota yang diadukan tidak memenuhi panggilan sampai tiga kali, Badan Kehormatan dapat segera membahas dan menetapkan keputusan tanpa kehadiran anggota yang bersangkutan.
6. Anggota yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain.
7. Pengadu dan anggota yang diadukan dapat menghadirkan saksi-saksi dalam sidang Badan Kehormatan.
8. Di hadapan sidang Badan Kehormatan, pengadu dan anggota yang diadukan diminta mengemukakan alasan-alasan pengaduan dan pembelaan. Sedangkan

saksi-saksi dan pihak-pihak lain yang terkait dimintai keterangan dan dokumen atau bukti lainnya.

9. Badan Kehormatan mengambil putusan setelah melakukan penyelidikan atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, pembelaan, bukti-bukti serta saksi-saksi.

Dalam putusan tersebut harus dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar putusan dan menunjuk pasal-pasal peraturan yang dilanggar. Apabila terbukti bersalah, Badan Kehormatan dapat menjatuhkan sanksi yang berupa:

- a. Teguran tertulis;
- b. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR atau Pimpinan alat kelengkapan DPR; atau
- c. Pemberhentian sebagai anggota.

Sanksi teguran tertulis disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan. Sedangkan sanksi pemberhentian sebagai pimpinan atau anggota DPR disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk dibacakan dalam Rapat Paripurna untuk kemudian disampaikan kepada Presiden untuk diresmikan. Keputusan Presiden tersebut kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan.

Badan Kehormatan dapat menetapkan keputusan rehabilitasi, apabila anggota yang diadukan terbukti tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan Kode Etik. Rehabilitasi tersebut diumumkan dalam Rapat Paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.

g. Panitia Anggaran³⁵

Tugas pokok Panitia Anggaran adalah melaksanakan pembahasan APBN. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Panitia Anggaran dapat:

- i. Mengadakan Raker dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh menteri.
- ii. Mengadakan RDPU, baik atas permintaan Panitia Anggaran maupun atas permintaan pihak lain.
- iii. Mengadakan konsultasi dengan DPD.
- iv. Mengadakan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPR, yang hasilnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditentukan tindak lanjutnya.
- v. Membentuk Panitia Kerja.
- vi. Melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan Bamus.
- vii. Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.
- viii. Membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Anggaran pada masa keanggotaan berikutnya pada akhir masa keanggotaan DPR.

Susunan keanggotaan Panitia Anggaran ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR. Anggota Panitia Anggaran berasal dari anggota seluruh unsur Komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota fraksi. Anggota Panitia Anggaran tidak boleh dirangkap oleh Pimpinan Komisi. Pimpinan Panitia Anggaran

³⁵ *Ibid*, hlm.16

bersifat kolektif. Pimpinan Panitia Anggaran terdiri atas seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

h. Komisi³⁶

Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam Komisi. Sejak 1971 sampai 2004, DPR memiliki sembilan komisi yang masing-masing membawahi bidang-bidang tertentu. Namun sejak 2004, DPR mempunyai sebelas Komisi dengan ruang lingkup tugas dan pasangan kerja masing-masing, seperti di bawah ini.

Komisi Pasangan Kerja Komisi DPR RI

i. Komisi I (Pertahanan, Luar Negeri, Dan Informasi)

Departemen Pertahanan, Departemen Luar Negeri, Tentara Nasional Indonesia, Kantor Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Dewan Ketahanan Nasional, Badan Intelijen Negara, Lembaga Sandi Negara, Lembaga Informasi Nasional, Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, Lembaga Ketahanan Nasional, Komisi Penyiaran

ii. Komisi II (Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara, Agraria)

Dep. Dalam Negeri, MeNeg. Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertanahan Nasional, Komisi Pemilihan Umum, Arsip Nasional.

³⁶ *Ibid.*

iii. Komisi III (Hukum Dan Perundang- Undangan Ham Dan Keamanan)

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional HAM, SetJen Mahkamah Agung, Setjen Mahkamah Konstitusi, Setjen MPR, Setjen DPD, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional.

iv. Komisi IV (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, Dan Pangan)

Dep. Pertanian, Dep. Kehutanan, Dep. Kelautan dan Perikanan, Badan urusan Logistik, Dewan Maritim Nasional.

v. Komisi V (Perhubungan, Telekomunikasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan)

Dep. Perhubungan, Dep. Pekerjaan Umum, Meneg. Perumahan Rakyat, Meneg. Pembangunan Daerah Tertinggal, Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG).

vi. Komisi VI (Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi Ukm Dan BUMN)

Dep. Perdagangan, Dep. Perindustrian, Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Badan Standarisasi Nasional, Badan koordinasi Penanaman Modal, Menteri Negara BUMN, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

**vii. Komisi VII (Energi, Sumber Daya Mineral, Riset Dan Teknologi,
Lingkungan Hidup.)**

Dep. Energi dan Sumber Daya Mineral, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, Badan Pengendali Dampak Lingkungan, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Badan Tenaga Atom Nasional, Dewan Riset Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas, Badan Pelaksana Pengendalian Usaha Hulu Migas.

viii. Komisi VIII (Agama, Sosial Dan Pemberdayaan Perempuan)

Dep. Agama, Dep. Sosial, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Komisi Perlindungan Anak, KOMNAS Perempuan.

ix. Komisi IX (Kependudukan, Kesehatan, Tenaga Kerja Dan Transmigrasi)

Dep. Kesehatan, Dep. Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BKKBN, Badan Pengawas Obat dan Makanan

**x. Komisi X (Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian Dan
Kebudayaan)**

Dep. Pendidikan Nasional, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, Badan Pengembangan Kebudayaan Pariwisata, Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga, Perpustakaan Nasional.

xi. Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan Dan Lembaga Keuangan Bukan Bank)

Dep. Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, Gubernur Bank Indonesia, Lembaga Keuangan Bukan Bank, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS), Setjen BPK RI

Secara umum tugas dan wewenang Komisi dapat dibagi dalam tiga bidang: legislasi, pengawasan, dan anggaran. Di bidang legislasi, Komisi bertugas mempersiapkan, membahas dan menyempurnakan suatu rancangan undang-undang. Sementara untuk tugas pengawasan dan anggaran, Komisi adalah motor utama kegiatan tersebut. Namun, untuk tugas pertama, yakni mempersiapkan (dalam hal ini merancang) Undang-undang, belum diperoleh data yang menunjukkan secara jelas kalau Komisi pernah mengajukan usul inisiatif.

Setiap komisi di DPR memiliki anggota sekitar 45 orang, yang komposisinya proporsional dengan jumlah anggota suatu fraksi di dalam DPR secara keseluruhan. Mekanisme pengisian anggota komisi sendiri dilakukan oleh fraksi, yang berdasarkan pengamatan umumnya terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap substansi pokok yang digeluti oleh komisi.²⁷ Jadi, bila keanggotaan fraksi punya kesamaan dalam hal kepentingan politik, Komisi punya kesamaan dalam penguasaan masalah dan keahlian. Karena keterbatasan jumlah anggota, fraksi-fraksi kecil harus memilih komisi apa saja yang cukup strategis untuk dimasuki, sehingga latar belakang keilmuan tidak lagi menjadi isu penting buat mereka. Yang menarik, penentuan prioritas dan agenda pembahasan tiap rancangan undang undang dilakukan

oleh Bamus, yang beranggotakan wakil fraksi dan komisi. Walaupun begitu, Komisi dapat mengenyampingkan agenda prioritas yang telah ditetapkan oleh Bamus. Hal itu pernah terjadi misalnya ketika Bamus telah menetapkan bahwa Komisi Hukum dan Politik harus menyelesaikan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Namun karena Komisi menganggap RUU tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi lebih penting, maka RUU tersebutlah yang dibahas terlebih dulu. Namun secara kelembagaan, Komisi tidak memiliki jalur formal dalam pengambilan keputusan Bamus, walaupun anggota Komisi yang bersangkutan mungkin duduk di Bamus dalam kapasitas sebagai wakil fraksi. Di bidang pengawasan, Komisi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN), serta peraturan pelaksanaannya. Dalam tugas ini termasuk juga membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan membahas dan menindaklanjuti usulan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seluruh tugas dan wewenang ini terbatas pada pengawasan rutin. Sedangkan pelaksanaan pengawasan insidental tidak hanya dilakukan oleh Komisi tapi juga melibatkan alat kelengkapan DPR lainnya. Di bidang anggaran, Komisi bertugas melaksanakan seluruh proses pembentukan APBN sebelum disampaikan pada Rapat Paripurna DPR untuk disetujui. Proses tersebut adalah:

- a) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan RAPBN bersama-sama dengan pemerintah.

- b) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN.
- c) Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK.
- d) Menyampaikan hasil pembahasan dan penyempurnaan pembicaraan pendahuluan dan hasil pembahasan kepada Panitia Anggaran.

Dalam menetapkan susunan dan keanggotaan Komisi, DPR melakukannya berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap fraksi. Setelah dua tahun bekerja, susunan dan keanggotaan Komisi dapat diubah. Oleh karena itu, diatur dengan jelas dalam Tata Tertib DPR bahwa penetapan susunan dan keanggotaan Komisi dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada setiap permulaan Tahun Sidang ketiga. Proses pengisian keanggotaan dilakukan oleh fraksi-fraksi dengan mengajukannya kepada Pimpinan DPR. Setiap anggota DPR, kecuali Pimpinan, harus menjadi anggota salah satu Komisi. Dengan begitu, tidak mungkin ada anggota DPR yang tidak punya beban tugas apapun, karena semua habis dibagi dalam Komisi. Yang justru mungkin adalah tugas ganda, karena ada jabatan lain yang bisa dirangkap. Misalnya, selain menjadi anggota Komisi dia juga merangkap menjadi anggota Badan Legislasi, anggota Bamus atau anggota alat kelengkapan

C. DPR : PERWAKILAN RAKYAT ATAU PERWAKILAN PARTAI

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah proses pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari Presiden hingga wakil rakyat di tingkatan nasional, provinsi maupun daerah.

Pemilihan umum di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan di Indonesia, yaitu DPR, DPD, DPRD I dan DPRD II. Setelah amandemen ke IV tahun 2002, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang biasanya dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Perwakilan politik dalam artian bahwa satu atau sejumlah orang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang ataupun keseluruhan anggota masyarakat bukanlah hal yang baru bagi masyarakat Indonesia, dimana peranan pemimpin amat dominan di dalam kehidupan masyarakat. Perwakilan politik yang demokratis lazimnya dipandang dari hubungan timbal balik antara wakil dengan hak yang mewakili.

Konsep perwakilan dalam artian bahwa seseorang mewakili orang lain pada hakikatnya adalah istilah modern. Yunani kuno tidak mempunyai kata itu sekalipun warga negara kota tersebut memilih sejumlah pejabat dan kadang-kadang mengirim duta yang sesungguhnya merupakan kegiatan yang masa ini dikategorikan ke dalam perwakilan.³⁷ Penggunaan konsep perwakilan di dalam kehidupan politik berkaitan erat dengan pertumbuhan lembaganya, perkembangan pemikiran mengenai lembaga tersebut dan perkembangan kata tersebut secara etimologis. Sejauh itu konsep perwakilan politik baru menggambarkan hubungan perwakilan dimana wakil bertindak sebagai delegasi bagi terwakil. Tapi pengaruh pemikiran Hobbes yang muncul di pertengahan abad ke-16 dan Burke lebih daari seabad kemudian (1774)

³⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV.Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.27

memasukkan konsep baru ke dalam konsep tersebut yaitu tentang kebebasan wakil dalam menentukan dikapnya terhadap terwakil.³⁸

Secara prinsipil setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai mewakili warga negara yang berada di dalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan. Karena itu para wakil disebut sebagai wakil rakyat. Akan tetapi, secara operasional amatlah sulit melaksanakan pemikiran seperti itu, sebab wakil tidak mungkin memberikan perhatian kepada seluruh warga negara yang diwakilinya. Cara yang dimanfaatkan wakil untuk mengimbangkan tingkat keterwakilan dengan tingkat operasionalisasi hubungan politik secara memadai ialah dengan menggunakan metode pemusatan perhatian. Ada tiga kemungkinan yang dapat dimanfaatkan wakil untuk memusatkan perhatian terhadap terwakil, yaitu memberikan perhatian kepada kelompok, memperhatikan partai, dan memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Apabila pemusatan perhatian yang pertama dan kedua disebut sebagai perwakilan yang berfokus fungsional, maka yang terakhir disebut berfokus regional.³⁹

Adapun pendekatan yang dimanfaatkan wakil untuk mengemban tugas yang dibebankan terwakil, setiap wakil hendaklah emmenuhi kualifikasi tertentu yang akan menjamin terlaksananya fungsi perwakilan. Selain itu, untuk mendapatkan statusnya, calon wakil tentulah menempuh sejumlah prosedur yang akan menjamin keabsahannya sebagai wakil.⁴⁰

³⁸ *Ibid*, hlm.28.

³⁹ *Ibid*, hlm.29

⁴⁰ *Ibid*, hlm.31

Setiap wakil tentulah dituntut mempunyai kemampuan atau keahlian yang diperkirakan atau diharapkan dapat dimanfaatkan untuk melayani tugas perwakilan. Oleh karena pemupukan kelebihan kemampuan itu berkaitan erat dengan sumber daya yang dipunyai atau dapat dimanfaatkan, maka seringkali orang-orang yang mempunyai sumber daya dilihat sebagai wakil yang tepat. Hanya saja perlu diingat, hubungan antara sumber daya dengan kemampuan tidaklah selalu bersifat langsung. Tidak jarang penguasaan kelompok atas sumber daya menumbuhkan anggapan umum bahwa setiap orang di dalam kelompok tersebut mempunyai kemampuan yang diharapkan. Dalam hal ini status seseorang dipergunakan oleh anggota masyarakat untuk menetapkan wakilnya. Jadi masyarakat melihat bahwa wakil mereka adalah orang yang mempunyai kemampuan ataupun orang yang berada pada status yang cukup meyakinkan.⁴¹

Selanjutnya terkait dengan hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, menurut Gilbert Abcarian terdapat 4 (empat) tipe, yaitu sebagai wali (trustee yang dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya); sebagai utusan (delegate, yaitu sang wakil harus senantiasa mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya); sebagai politico (dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan ada kalanya juga bertindak sebagai utusan tergantung dari issue yang akan dibicarakan); dan sebagai partisan (dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai kehendak atau program dari organisasi/partai sang wakil).

⁴¹ *Ibid.*

Sementara dari segi teori, terdapat beberapa teori, di antaranya Teori mandat (wakil merupakan mandataris rakyat); teori organ (negara/parlemen merupakan organ yang berdiri sendiri dengan peran dan fungsinya masing-masing); Teori Sosiologi (rakyat dan parlemen menyatu); dan Teori hukum obyektif (hubungan negara dan rakyat adalah hubungan solidaritas).

Dalam teori mandat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karena itu, wakil hendaklah selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan dipergunakan dalam kualifikasinya sebagai wakil. Bagi terwakil teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol secara terus-menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakil dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Sebaliknya wakil yang begitu terikat, terhalang untuk pengembangan kreativitas dan kelincahan gerak politiknya.⁴²

Dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat kepada terwakil. Toh terwakil telah memberikan kepercayaan kepadanya selaku wakil. Karena itu pertimbangan wakil secara pribadi yang memperhatikan keseluruhan aspek yang terkait kepada masalah yang dihadapi amat menentukan keputusan dan sikap wakil. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih berfokus kepada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan

⁴² *Ibid*, hlm.37

bahwa terwakil tidak merasa terwakili dalam beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakpahamannya dengan wakil tidak dapat dielakkan dalam teori ini. Akan tetapi tidak berarti bahwa hak terwakil untuk mengontrol tindakan wakilnya tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu memang tidak berlangsung secara terus-menerus. Dalam hal ini terwakil masih dapat menghukum wakilnya dengan menarik dukungannya di dalam pemilihan umum berikutnya seperti halnya tindakan akhir dari terwakil menurut teori mandat.⁴³

Perubahan penting lain mengenai DPR, adalah diperjelasnya mekanisme rekrutmen seluruh anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat seperti pada masa yang lalu yaitu dari ABRI / TNI-POLRI. Perubahan ini memberikan jaminan dan legitimasi yang kuat kepada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan bagaimana sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, tidak diatur dalam UUD, tetapi diatur dalam Undang-undang. Hal ini memberikan keleluasaan kepada DPR dan Presiden untuk memilih sistem pemilu yang tepat sesuai keadaan dan kondisi masyarakat. Persoalan yang paling mendasar bagi sebuah pemilu yang baik adalah sejauh mana output pemilu itu menghasilkan wakil-wakil yang benar-benar mewakili rakyat, memahami kepentingan dan hati nurani rakyat.

Ditinjau dari sisi prosedural dan substansial, kondisi tersebut merupakan perkembangan yang signifikan dalam proses demokratisasi di Indonesia. Karena

⁴³ *Ibid*, hlm.38

bagaimanapun juga, penempatan peran dan fungsi legislasi yang lebih pada DPR adalah sebuah penempatan yang tepat mengingat DPR sebagai representasi rakyat dan berkompeten mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Walaupun terdapat penilaian negatif yang meragukan kualitas DPR dalam menyusun atau membuat undang-undang, DPR adalah lembaga yang legitimate karena memiliki mandat yang didapatnya dari rakyat melalui pemilihan umum (pemilu).

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai peranan strategis dalam pembentukan sistem politik yang demokratis dan tanggap terhadap kebutuhan rakyat. Dalam teori perwakilan, disebutkan bahwa: "*professional politicians as representatives in so far as educated elite.*"⁴⁴ Sebagai kalangan terdidik yang mempunyai basis pendukung pemilih, para anggotanya dituntut mampu memformulasikan berbagai peranan politiknya dalam kerangka kelembagaan DPR yang benar-benar memperjuangkan aspirasi rakyat. Dalam konteks politik tersebut, demokrasi tidak lagi sekedar sebagai suatu normatif klasik yang bertumpu pada gagasan ideal kedaulatan rakyat, tetapi benar-benar mampu diterjemahkan dalam tataran empirik ketentuan prosedural yang sejalan dengan cita-cita ideal gagasan kedaulatan itu sendiri.

⁴⁴ Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, New York, 1999 Second Edition, h. 226.

BAB IV

IMPLEMENTASI HAK-HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2004-2009

A.1 IMPLEMENTASI HAK INTERPELASI

Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹

Mekanisme dari penggunaan hak interpelasi adalah sebagai berikut:²

1. Sekurang-kurangnya 13 orang Anggota dapat mengajukan usul kepada DPR untuk menggunakan hak interpelasi tentang suatu kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Usul disusun secara singkat dan jelas serta disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya.
3. Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul interpelasi diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul interpelasi dan usul tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

¹ Lihat Penjelasan Pasal 27 Huruf A Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003

² Buku Panduan DPR RI tahun 2005 dan Tata Tertib DPR tahun 2005

4. Dalam Rapat Bamus yang membahas penentuan waktu pembicaraan usul interpelasi dalam Rapat Paripurna, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan usulnya secara ringkas.
5. Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan, pengusul memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan usul interpelasi tersebut.
6. Rapat Paripurna memutuskan untuk menyetujui atau menolak usul tersebut.
7. Selama usul interpelasi belum diputuskan menjadi interpelasi DPR, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik usulnya kembali.
8. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul tersebut harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, yang kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.
9. Apabila jumlah penandatanganan usul interpelasi yang belum memasuki pembicaraan dalam Rapat Paripurna, ternyata menjadi kurang dari 13 orang, harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlah mencukupi.
10. Apabila sampai 2 kali Masa Persidangan jumlah penandatanganan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.
11. Apabila usul interpelasi tersebut disetujui sebagai interpelasi DPR, Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden dan mengundang Presiden untuk memberikan keterangan.
12. Terhadap keterangan Presiden diberikan kesempatan kepada pengusul dan Anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya.

13. Atas pendapat pengusul dan/atau Anggota yang lain, Presiden memberikan jawabannya.
14. Keterangan dan jawaban Presiden dapat diwakilkan kepada Menteri.
15. Terhadap keterangan dan jawaban Presiden, Anggota dapat mengajukan usul pernyataan pendapat.
16. Jika sampai waktu penutupan Masa Sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan, pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dinyatakan selesai dalam Rapat Paripurna penutupan Masa Sidang yang bersangkutan.

Di dalam masa bakti Dewan Perwakilan Rakyat 2004-2009, DPR telah mengajukan berbagai usul hak interpelasi. Usul hak interpelasi tersebut ada yang ditolak, ada juga yang diterima. Dari 10 usul hak interpelasi yang diajukan oleh DPR, 5 diantaranya disetujui untuk diteruskan menjadi hak interpelasi DPR. Di bawah ini adalah usul hak interpelasi yang diajukan DPR 2004-2009 :

1. Hak Interpelasi Atas Penarikan Surat Presiden No. R41/PRES/10/2004 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Panglima TNI (November 2004)

Usulan hak Interpelasi mengenai kebijakan pergantian panglima ABRI ini berkaitan dengan pemberhentian Jenderal Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI dan pengangkatan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai panglima TNI baru.

Dalam kaitan kontroversi Panglima TNI, sebanyak 56 anggota DPR RI dari beberapa fraksi menandatangani pengajuan hak interpelasi kepada Presiden Susilo

Bambang Yudhoyono berkaitan dengan kontroversi penetapan Panglima TNI. Di antara anggota DPR yang mengajukan hak interpelasi terdapat anggota fraksi PAN yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan.³

Berkas usul penggunaan hak interpelasi itu disampaikan sejumlah anggota Komisi I kepada pimpinan DPR. Anggota DPR dari Fraksi PDI-P tercatat sebagai pengusul terbanyak, yaitu 25 orang, Fraksi Partai Golkar sebanyak 18 orang, FKB (9) dan Fraksi PDS, PBR serta Fraksi PAN masing-masing 1 anggota.⁴

Usul interpelasi ini didasarkan pada langkah Presiden Yudhoyono melalui surat No.41/Pres/10/2004 perihal Penarikan Surat Presiden tentang Pergantian Panglima TNI tanggal 26 Oktober 2004. Surat itu menarik surat No.32/Pres/10/2004 tanggal 8 Oktober 2004 yang diajukan Presiden Megawati. Surat Yudhoyono itu dianggap menimbulkan kontroversi di publik karena DPR telah membahas surat yang diajukan Megawati.⁵

Adapun hal-hal yang ditanyakan kepada Presiden melalui hak interpelasi meliputi lima pertanyaan. Pertama, dalam kaitannya dengan Surat presiden No.41/Pres/10/2004 dalam berbagai hal, apakah Presiden masih konsisten pada pernyataan sebelumnya bahwa pemerintahan yang dipimpinnya merupakan kesinambungan pemerintahan sebelumnya. Kedua, apa yang dimaksudkan oleh Presiden mengenai konsolidasi pemerintahan pasca Pemilu dan relevansinya terhadap kesinambungan pimpinan TNI. Ketiga, apakah Presiden bermaksud menjadikan TNI

³ http://www.kapanlagi.com/h/0000050257_print.html, 25 September 2009, 10.00

⁴ *Ibid*

⁵ <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/11/05/Utama/ut01.htm>, 25 September 2009, 10.00

sebagai alat kekuasaan politik pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga Presiden perlu melakukan penataan pergantian jajaran kepemimpinan puncak TNI secara menyeluruh. Keempat, apakah benar berita-berita yang tersiar bahwa Presiden tidak menghendaki kepemimpinan DPR dan alat-alat kelengkapan DPR dipimpin oleh anggota-anggota yang bukan berasal dari partai pendukung Presiden. Kelima, apakah Presiden turut bertanggung jawab atas pernyataan Mensesneg pada 1 Nopember 2004 yang mengatasnamakan Presiden, untuk melarang para menteri kabinetnya menghadiri undangan rapat kerja DPR yang bertujuan mengawasi kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksanaan UU.

2. Hak Interpelasi Atas Surat Sewapres Tentang Hubungan Kerja Pemerintah Dengan DPR yang Substansinya Dibuat Berdasarkan Risalah Atas Arahan Wapres (Februari 2005)

Keinginan DPR mengajukan interpelasi, muncul berkaitan dengan beredarnya surat intern dari Seswapres bernomor B.1750 tertanggal 27 Desember 2004 yang ditujukan kepada seluruh menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen (LPND) perihal hubungan kerja pemerintah dan DPR. Usul interpelasi ini diajukan karena wakil Presiden tidak memiliki kewenangan mengatur hubungan kerja pemerintah dengan DPR, sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan pemerintah. Isi surat tersebut: "Sesuai arahan Wakil Presiden, bersama ini dengan hormat kami sampaikan matrik permasalahan dan dasar hukum yang melandasi hubungan kerja pemerintah dengan DPR untuk dijadikan dan diperiksa sebagai bahan. Matrik ini

disusun dengan referensi UUD 1945, UU No 22/Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Tatib DPR.⁶

Pertama, Sesuai UUD 1945, fungsi DPR meliputi bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan hak-hak DPR mencakup hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Kedua, dalam praktek, fungsi dan hak-hak konstitusional tersebut, sering dijalankan dengan cara-cara yang jauh dari sikap kemitraan. Di antaranya, dalam rapat kerja pemerintah dengan DPR, sering diwarnai dengan pernyataan-pernyataan yang memojokkan pemerintah, bahkan cenderung tidak proporsional. Lebih dari itu, sering muncul pertanyaan sekedarnya dan tidak sungguh-sungguh mengharapkan jawaban pemerintah. Ketiga, apabila materi raker tidak terlalu penting, maka forum seperti itu tampak menjadi sia-sia dan cenderung membuang-buang waktu dan tenaga. Untuk itu perlu, diupayakan dialog dengan pimpinan DPR agar Raker dengan DPR hanya dilakukan apabila benar-benar ada permasalahan penting. Keempat, mengenai ancaman sanksi sandera bagi pejabat/pihak-pihak yang tidak hadir memenuhi panggilan DPR, hal itu terkesan agak berlebihan. Sesuai dengan prinsip saling menghormati, kiranya mekanisme pemanggilan secara paksa sesungguhnya sudah cukup. Oleh karena itu, meskipun UU Susduk mengaturnya, hal itu tidak perlu sepenuhnya dijalankan mengingat UUD 1945 juga tidak mengatur.

⁶ <http://www.kapanlagi.com/h/0000048734.html>, 25 September 2009, 10.00

Sehubungan dengan beredarnya surat internal yang menjadi polemik tersebut, Seswapres pada Rabu, 19 Januari 2005, mengeluarkan surat lagi kepada seluruh menteri dan pimpinan LPND nomor B.158/Set/Wk.Pres/I/05 juga menyangkut perihal hubungan kerja pemerintah dengan DPR, sekaligus menganggap bahwa surat tertanggal 27 Desember 2004 tidak pernah ada.⁷

Ketujuh pertanyaan yang akan ditujukan DPR kepada Presiden, pertama apakah arahan Wakil Presiden mengenai hubungan pemerintah dengan DPR sebagaimana dinyatakan di dalam Surat Sekretaris Wakil Presiden Nomor B.1750 merupakan garis kebijakan Presiden. Kedua, apabila arahan tersebut bukan merupakan garis kebijakan Presiden sedangkan berdasarkan konstitusi presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintah dan wakil presiden berkedudukan sebagai pembantu presiden, apakah Presiden berniat mencabut surat tersebut agar tidak menimbulkan kerancuan dan ketegangan hubungan antara pemerintah dan DPR yang berkepanjangan. Ketiga, bagaimana kebijakan Presiden berkaitan dengan mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR, khususnya kedudukan, fungsi, dan tugas yang diberikan presiden kepada wakil presiden terkait dengan hubungan kerja antara pemerintah dan DPR. Keempat, apakah Wakil Presiden telah menerima tugas dari Presiden untuk berkoordinasi dengan menteri-menteri yang mewakili Presiden dalam rapat kerja dengan DPR. Kelima, bagaimana Presiden menilai persoalan yang dianggap penting untuk menjadi materi rapat kerja DPR dengan Presiden. Materi rapat kerja mana

⁷ *Ibid.*

yang dianggap tidak penting, tidak proposional, dan tidak sungguh-sungguh mengharapkan jawaban dari pemerintah. Keenam, apakah Presiden sepakat dengan penilaian Wapres bahwa ancaman atau sanksi kepada pejabat/pihak-pihak yang tidak hadir memenuhi panggilan DPR dianggap sebagai hal yang berlebihan. Ketujuh, langkah-langkah koreksi apa yang akan dilakukan oleh Presiden agar Wakil Presiden tidak melakukan hal-hal di luar tugas yang diberikan oleh Presiden sehingga *contempt of parliament* dengan berbagai macam bentuknya dapat dihindari.⁸

Di dalam rapat paripurna, akhirnya diputuskan untuk diserahkan kepada komisi II untuk dilakukan penyelidikan. Akhirnya, komisi II meminta kepada Presiden agar isi surat tersebut tidak dijadikan acuan dalam membangun hubungan kerja sama dengan DPR dan meminta Presiden agar menarik dan membatalkan surat tersebut secara tertulis.

3. Hak Interpelasi Busung Lapar/Polio (September 2005)

Ini adalah hak interpelasi pertama yang diajukan pada masa jabatan DPR 2004-2009, dan yang menandatangani usul hak interpelasi ini berjumlah 39 orang.⁹

Ketika sidang paripurna mengenai hak interpelasi busung lapar dan polio ini terjadi, Presiden tidak hadir dan diwakili oleh Menko Kesra. Namun ternyata jawaban pemerintah dalam menjawab hak interpelasi ini tidak begitu memuaskan. Perhatian Anggota DPR lebih banyak terpusat kepada ketidakhadiran Presiden, sehingga

⁸ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0501/31/nas14.htm>, 26 September 2009, 15.00

⁹ <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1126754269,53542>, 26 september 2009, 15.00

akhirnya berujung pada pertarungan politik yang kental antara kubu pemerintah di parlemen (Fraksi Demokrat dan Golkar) dengan oposisi (Fraksi PDI-P). Diakhiri juga dengan jawaban pemerintah yang berkulat di tataran superfisial dan terkesan melepas tanggung jawab. Jawaban dari Pemerintah adalah bahwa masalah gizi buruk adalah warisan masa lalu, dan polio terjadi karena konsekuensi pergaulan antar komunitas bangsa. Keterangan bahwa pemerintah tidak mampu berbuat banyak karena dampak dari otonomi daerah adalah cukup menggelikan. Bila mencermati rangkaian jawaban pemerintah, justru hal yang prinsip dan mendasar sepenuhnya tidak disentuh.¹⁰

4. Hak Interpelasi terhadap Rencana Pelaksanaan Import Beras oleh Pemerintah (Januari 2006)

Usul hak interpelasi impor beras ini diawali dengan pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia tentang revitalisasi pertanian yang diikuti dengan keinginan pemerintah untuk mengimpor 250 ribu ton beras dari negara lain. Tentunya hal ini mengundang reaksi keras dari berbagai pihak yang menyatakan bahwa keinginan pemerintah tersebut dapat disamakan dengan Indonesia yang mensubsidi petani dari negara lain.¹¹

Usul interpelasi yang ditandatangani 34 anggota ini gagal dalam rapat paripurna sehingga tidak dilanjutkan menjadi hak interpelasi.

¹⁰ <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1142329010,8302>, 26 september 2009, 15.00

¹¹ <http://els.bappenas.go.id/upload/other/IMPOR%20BERAS-SK.htm>, 26 September 2009, 15.00

5. Hak Interpelasi terhadap Kebijakan Import Beras oleh Pemerintah (Oktober 2006)

Usul hak interpelasi ini terjadi karena pemerintah berencana mengimpor 210 ribu ton beras, dan kebijakan ini dikhawatirkan akan berdampak buruk bagi petani di dalam negeri. Usul interpelasi yang ditandatangani oleh 27 anggota DPR ini akhirnya gagal.¹²

6. Hak Interpelasi terhadap Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor.1747 (Maret 2007).

Setelah banyak mendapat sorotan dari dunia internasional, akhirnya Iran dijatuhi sanksi oleh Dewan Keamanan PBB. Sanksi tersebut mencakup larangan ekspor senjata, perjalanan, pembekuan aset di luar negeri terhadap 28 individu dan institusi tambahan yang terlibat program nuklir, dan pembatasan bantuan keuangan atau utang. Sanksi tersebut dikeluarkan oleh 15 negara anggota DK PBB, melalui Resolusi 1747 yang resmi dikeluarkan tanggal 24 Maret lalu.

Yang sangat mengejutkan justru sikap Indonesia terhadap sanksi tersebut. Negara kita, yang sebetulnya punya posisi lebih strategis dari sebelumnya, yaitu menjadi anggota tidak tetap DK PBB, secara tak terduga memberikan dukungan penuh terhadap resolusi DK PBB. Indonesia mendukung penjatuhan sanksi terhadap Iran dengan alasan bahwa di dalam sanksi masih terkandung spirit perdamaian dan cara-cara persuasif untuk mengatasi krisis nuklir Iran.

¹² <http://www.kapanlagi.com/h/0000134400.html>, 5 Oktober 2009, 11.00

Dukungan Indonesia terhadap resolusi Dewan Keamanan PBB mengenai pengembangan nuklir Iran menuai kontroversi di dalam masyarakat. Hal ini karena pemerintah dinilai bersikap plin plan terhadap permasalahan ini. Karena sebelumnya Indonesia bersikap mendukung terhadap program nuklir Iran selama ditujukan untuk kedamaian.

Akhirnya, setelah terkumpul 183 tandatangan Anggota DPR, usulan hak interpelasi ini diserahkan oleh Sidharto Danusubroto (PDIP), Happy Bone Zulkarnain dan Yuddy Crisnandy (Golkar) Ali Mochtar Ngabalin (Fraksi Bintang pelopor Demokrasi), Abdilah Toha (PAN) dan Effendy Choirie (PKB).¹³

Rapat paripurna yang mengagendakan jawaban pemerintah berlangsung dua kali. Rapat yang pertama tidak dihadiri oleh Presiden sehingga mengakibatkan keributan di ruang sidang, sehingga dijadwalkan di paripurna selanjutnya. Namun ternyata di paripurna yang kedua, Presiden tetap tidak hadir dan diwakili oleh Menko Polhukam Widodo AS, Menteri Luar Negeri Hasan Wirayuda, Menteri Sekretaris Negara Hatta Radjasa, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, Menteri Sosial Bachtiar Chamsyah, Menteri Negara Ristek dan Teknologi. Dan rapat paripurna pada akhirnya memutuskan untuk menerima semua jawaban pemerintah.¹⁴

¹³ <http://www.kapanlagi.com/h/0000164357.html>, 5 Oktober 2009, 11.00

¹⁴ *Ibid.*

7. Hak Interpelasi terhadap Penyelesaian Kasus Lumpur Lapindo (Juni 2007)

Tragedi lumpur lapindo merupakan tragedi kemanusiaan yang sampai saat ini belum jelas ujung masalah dan titik terang penyelesaiannya. Berulang kali DPR telah gagal mengambil kata sepakat terkait penggunaan hak interpelasi lapindo. Aksi *walk out* pun menghiiasi dinamika penggunaan hak interpelasi lapindo ini.¹⁵

Usulan hak interpelasi yang diajukan oleh FKB dan FPDIP pada tahun 2007 tidak mencapai kata sepakat di dalam sidang paripurna. Sehingga menyebabkan aksi *walk out* Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB). Suara di dalam DPR tetap terbagi antara yang pro dan menolak hak interpelasi Lapindo. Kompromi yang muncul kemudian adalah DPR membentuk Tim Pengawas Penanggulangan Dampak Semburan Lumpur Siduarjo (TP2LS) yang diberi tugas untuk mengawasi proses penyelesaian semburan lumpur lapindo dalam waktu 75 hari kerja sejak 6 September 2007 hingga 8 Februari 2008. Jika tim ini dinilai gagal, maka DPR akan melanjutkan dengan interpelasi.

Muncul kekhawatiran bahwa pembentukan tim ini merupakan basa-basi politik untuk mengulur proses keputusan interpelasi yang bahkan dapat berujung pada lepasnya tanggung jawab PT Lapindo Brantas Inc. Di akhir masa kerjanya, TP2LS menyimpulkan bahwa lumpur lapindo merupakan fenomena alam.¹⁶

¹⁵ <http://www.kapanlagi.com/h/0000175358.html>, 5 Oktober 2009, 11.00

¹⁶ Kesimpulan yang dikeluarkan TP2LS: i) TP2LS melihat Lapindo memenuhi Perpres 14 Tahun 2007. TP2LS meminta agar warga yang tidak punya akta jual beli diberi pemukiman baru oleh Lapindo, dan Lapindo sudah menyetujuinya. ii) Lapindo bersedia memberi jaminan dalam bentuk asset secara tunai dan non tunai. iii) Biaya-biaya yang akan dan telah dikeluarkan Lapindo akan ditanggung Lapindo dan tidak akan ditanggung pemerintah.

Ketika tiba waktunya pengambilan keputusan untuk interpelasi atau tidak, keputusan rapat paripurna berakhir menggantung, yaitu masa kerja TP2LS diperpanjang dengan alasan akan berdampak tidak optimalnya pengawasan penanganan lumpur Lapindo. Selain itu, hak interpelasi dianggap masih dalam status *on call*, yaitu masih sebatas usul anggota DPR yang setiap saat bisa diangkat kembali untuk digunakan. Sementara menurut pimpinan DPR, *on call* berarti interpelasi yang tetap hidup terus mengikuti perkembangan kasus, tanpa batas kadaluarsa. Sebuah praktek yang selama ini belum pernah dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁷

Putusan TP2LS juga dinilai kontradiktif. Di satu sisi, menyatakan bahwa penyebab semburan lumpur Lapindo adalah karena fenomena alam. Di sisi lain, TP2LS memberikan rekomendasi bahwa Lapindo harus memberikan ganti rugi, baik tunai maupun non tunai. Jika Lapindo dianggap tidak memiliki kontribusi dalam kasus semburan lumpur di Sidoarjo, mengapa TP2LS mengharuskan pemberian ganti rugi? Akibatnya, muncul dugaan putusan ini merupakan kompromi hasil tarik-menarik kepentingan di kalangan elit politik.

Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya memutuskan akan membawa masalah lumpur Lapindo Brantas melalui hak interpelasi atau hak bertanya DPR kepada pemerintah. Keputusan ini diambil setelah laporan tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo atau tim P2LS DPR RI ditolak mayoritas anggota dewan dalam rapat Paripurna DPR.

¹⁷ Catatan Awal Tahun Kinerja Legislasi DPR 2008, Mengais Harapan di Ujung Pengabdian

8. Hak Interpelasi terhadap Penyelesaian Kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan BLBI (Oktober 2007).

Interpelasi BLBI muncul karena kinerja pemerintah yang buruk dalam menyelesaikan kasus-kasus BLBI. Dalam tiga tahun terakhir praktis tidak menghasilkan kemajuan. Selain itu, uang negara yang belum kembali yang mencapai angka Rp.144,5 triliun seharusnya menjadi prioritas pemerintah. Interpelasi BLBI bergulir pada pertengahan Februari 2008. tak lama sesudahnya, Kejaksaan Agung (Kejagung) malah memutuskan untuk mempetieskan kasus BLBI I dan II. Sikap kejaksaan ini menimbulkan tanda tanya besar. Pada akhirnya, KPK berhasil menyingkap kasus penyuaipan jaksa yang bertanggung jawab pada kasus BLBI. Akibatnya, Presiden mengeluarkan instruksi yang pada intinya memerintahkan Jaksa Agung melakukan pembenahan di jajaran kejaksaan.¹⁸

Pengusul hak angket ini berjumlah 71 orang anggota DPR. Ketika sidang interpelasi dilakukan, Presiden diwakili oleh enam menteri nya yang terdiri dari Sekretaris Kabinet, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan Jaksa Agung. Ketidakhadiran Presiden pada saat sidang interpelasi menimbulkan ketegangan antara pemerintah dan DPR.

¹⁸ http://www.berpolitik.com/static/internal/2008/06/news_13198.html, 12 Oktober 2009, 14.00

9. Hak Interpelasi terhadap Kebijakan Antisipatif Pemerintah Atas Kenaikan Harga Bahan Pokok untuk Menjamin Ketersediaan Kebutuhan Pokok yang Murah dan Terjangkau Bagi Masyarakat (Maret 2008).

Usulan mengenai hak interpelasi kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok bertujuan untuk mendorong pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan progressif dalam menanggulangi kenaikan harga bahan pokok. Selain itu, interpelasi ini juga bertujuan untuk mempertanyakan kesanggupan pemerintah untuk menurunkan harga kebutuhan pokok dan menanyakan upaya pemerintah untuk mengatasi krisis pangan.¹⁹

Usul hak interpelasi yang ditandatangani oleh 72 anggota ini disetujui untuk menjadi hak interpelasi. Dan dalam mendengarkan jawaban dari pemerintah, Presiden diwakili oleh Menteri Sekretaris Negara Hatta Radjasa.

10. Hak Interpelasi terhadap Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak Terhitung Sejak 24 Mei 2008 (Juni 2008)

Hak interpelasi kenaikan harga bahan bakar minyak diajukan bersamaan dengan pengajuan hak angket sehingga ada kesan bahwa usulan hak interpelasi ini diajukan hanya untuk mengganjal hak angket. Hak interpelasi ini diajukan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Golkar dan Fraksi Partai Demokrat.²⁰

¹⁹ Risalah Pilihan Sidang Paripurna DPR RI yang berkaitan dengan proses pembahasan hak angket dan hak interpelasi terhadap kebijakan impor beras oleh pemerintah, hlm.2

²⁰ <http://capresindonesia.wordpress.com/2008/06/26/kenaikan-harga-bbm-pd-dan-golkar-tolak-hak-angket/>, 17 Oktober 2009, 14.00

Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi berdampak makin luas terhadap kehidupan masyarakat. Usul hak interpelasi yang ditandatangani oleh 39 anggota ini gagal di sidang paripurna. Dalam voting 130 anggota setuju, 233 anggota menolak. Pada akhirnya Pemerintah menurunkan harga BBM setelah harga minyak dunia turun.

A.2 IMPLEMENTASI HAK ANGKET

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.²¹

Sedangkan mekanisme untuk pengajuan hak angket adalah:

1. Sekurang-kurangnya 10 orang Anggota dapat mengajukan usul kepada DPR untuk menggunakan hak angket mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
2. Usul disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR yang disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya.
3. Usul dinyatakan dalam suatu rumusan secara jelas tentang hal yang disertai dengan penjelasan dan rancangan biaya.

²¹ Lihat di Penjelasan Pasal 27 huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

4. Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul untuk mengadakan angket diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota masuknya usul untuk mengadakan angket, kemudian usul tersebut berserta penjelasan dan rancangan biayanya dibagikan kepada seluruh Anggota.
5. Dalam Rapat Bamus yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna tentang usul mengadakan angket, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang usulnya secara ringkas.
6. Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan, pengusul memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan usul untuk mengadakan angket dan rancangan biayanya.
7. Rapat Paripurna memutuskan untuk menyetujui atau menolak usul tersebut setelah mendengarkan pendapat Fraksi.
8. Keputusan diambil setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pendapatnya.
9. Selama usul untuk mengadakan angket mengenai suatu hal belum disetujui oleh Rapat Paripurna, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik usulnya kembali.
10. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul tersebut harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

11. Apabila jumlah penandatanganan usul untuk mengadakan angket mengenai suatu hal yang belum dibicarakan dalam Rapat Paripurna ternyata menjadi kurang dari sepuluh orang, harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya mencukupi.
12. Apabila sampai 2 kali Masa Persidangan jumlah penandatanganan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.
13. Apabila Rapat Paripurna memutuskan untuk menyetujui usul mengadakan angket, DPR membentuk Panitia Khusus yang dinamakan Panitia Angket.
14. Keputusan DPR untuk mengadakan angket mencakup juga penentuan biaya Panitia Angket.
15. Keputusan DPR disampaikan kepada Presiden dan diumumkan dalam Berita Negara.
16. Setelah menyelesaikan pekerjaannya, Panitia Angket memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian laporan tersebut dibagikan kepada seluruh Anggota.
17. Pengambilan keputusan tentang laporan Panitia Angket, didahului dengan laporan hasil Panitia Angket dan pendapat akhir Fraksi, kemudian keputusan tersebut disampaikan kepada Presiden.
18. DPR dapat menindaklanjuti keputusan sesuai dengan kewenangan DPR menurut peraturan perundang-undangan.²²

²² Buku Panduan DPR RI tahun 2005 dan Tata Tertib DPR tahun 2005.

Di dalam masa bakti Dewan Perwakilan Rakyat 2004-2009, DPR telah mengajukan berbagai usul hak angket. Usul hak angket tersebut ada yang ditolak, ada juga yang diterima. Dari 11 usul hak angket yang diajukan oleh DPR, 4 diantaranya disetujui untuk diteruskan menjadi hak angket DPR. Di bawah ini adalah usul hak angket yang diajukan DPR 2004-2009 :

1. Hak Angket tentang Kebijakan Pemerintah Meningkatkan Harga Bahan Bakar Minyak (Maret 2005)

Hak angket ini diusulkan oleh FPDIP, FPKB, FPAN, FPBR, FDS, FPPP. Rapat Paripurna memutuskan pemerintah perlu meninjau Peraturan Presiden melalui pembahasan APBN perubahan 2005 bersama DPR.²³

2. Hak Angket tentang Kasus Lelang Gula Ilegal (Maret 2005)²⁴

Hak angket tentang kasus lelang gula ilegal ini diajukan untuk menjelaskan sejauh mana terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan lelang gula. Pengajuan hak tersebut dilakukan karena lelang gula ilegal yang dilaksanakan Kejaksaan Agung diduga telah melanggar prosedur perundang-undangan, hukum, dan peraturan baik secara litigasi maupun nonlitigasi.

Sejumlah masalah pokok yang dijadikan dasar pengajuan Hak Angket yaitu adanya rekomendasi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Sudono Iswahyudi yang mengutip "Petunjuk Wapres RI" untuk melelang gula. Sehingga, hal itu

²³ <http://osdir.com/ml/culture.region.indonesia.ppi-india/2005-03/msg00304.html>, 20 Oktober 2009, 13.00

²⁴ <http://www.tempointeractive.com/hg/ekbis/2005/02/28/brk.20050228-16.id.html>, 20 Oktober 2009, 13.00

berubah menjadi kasus hukum dan konstitusi di tingkat elite politik. Hal itu, juga didukung sejumlah pernyataan kontroversial Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh menyangkut langsung kebijakan penting pemerintah yang bersifat strategis. Kemudian, masalah lainnya yaitu menyangkut keterlibatan PT Angel Product sebagai pemenang lelang yang dimodali PT Artha Graha milik Tomy Winata.

Para pengusul Hak Interpelasi, melihat adanya sejumlah kejanggalan, kecurangan, dan dugaan tindak kriminal yang melatar belakangi dan mendukung kasus tersebut. Usul hak angket ini ditandatangani oleh 16 anggota DPR. Dalam rapat paripurna akhirnya memutuskan agar penanganannya dilakukan oleh alat kelengkapan DPR, yaitu komisi III dan IV

3. Hak Angket tentang Penyelidikan Terhadap Kasus Penjualan Tanker Pertamina

Salah satu alasan diajukannya hak angket ini, adalah bahwa Komisi VIII DPR-RI pada periode sebelumnya telah menolak penjualan kedua tanker berbobot 260 ribu ton yang dipesan dari Hyundai Heavy Industries asal Korea Selatan senilai US\$130,8 juta itu. Kedua kapal tanker itu dijual Pertamina kepada perusahaan yang tercatat berbasis di Bermuda, Amerika Tengah, yaitu Frontline Limited dengan harga US\$184 juta.²⁵

²⁵ <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=Aktualita&id=70>, 21 Oktober 2009, 15.30

DPR menilai bahwa penjualan tersebut terkesan tergesa-gesa dan tertutup karena melalui penunjukan langsung, sehingga yang harus dilihat apakah benar cash flow Pertamina tengah lemah sehingga membutuhkan suntikan dana segar, atau apakah tidak ada cara lainnya. Penjualan itu menyebabkan negara dirugikan setidaknya US\$20 juta. Penjualan tanker tersebut akhirnya menyeret nama Laksamana Sukardi. Kesalahan Laksamana versi DPR Menurut Panitia Khusus DPR, Laksamana bersalah karena: 1. Diduga memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. 2. Laksamana mengabaikan surat Dirjen Anggaran yang menyatakan penjualan tanker harus disetujui Menteri Keuangan. 3. Proses tender tidak wajar karena menggunakan pihak ketiga, Goldman Sachs menjadi konsultan sekaligus arranger tender. 4. Negara dirugikan setidaknya US\$ 20 juta sampai US\$ 50 juta bila penjualan dibandingkan dengan harga pasar.²⁶

Dalam laporan Pansus Hak Angket terhadap kasus penjualan tanker Pertamina, merekomendasikan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atau Kejaksaan Agung agar segera mengusut secara tuntas mantan Meneg BUMN saat itu, Laksamana Sukardi. Hal ini karena Laksamana diduga kuat terlibat dalam penjualan tanker Very Large Crude Carrier (VLCC) milik Pertamina. Sehingga akibatnya negara telah dirugikan sebesar 20 juta dolar AS hingga 50 juta dolar AS karena dua

²⁶ *Ibid*

kapal tanker VLCC itu dijual hanya 180 juta dolar AS padahal harganya saat itu sekitar 200 juta dolar AS sampai 240 juta dolar AS.²⁷

4. Hak Angket tentang Penyelidikan Terhadap Skandal KKN Kredit Macet Bank Mandiri (Mei 2005)

Sebanyak 88 anggota DPR dari 10 fraksi yang ada di DPR mengajukan usul penggunaan hak angket untuk mengungkap dan mendorong pengungkapan kasus kredit macet Bank Mandiri. Usul penggunaan hak angket ini dilakukan untuk memperkuat dan menopang kerja aparat hukum (Kejaksaan Agung) dalam mengungkap kasus kredit macet Bank Mandiri. Kejaksaan Agung perlu mendapat dorongan karena kredit macet di Bank Mandiri juga melibatkan pejabat negara.²⁸

Namun di dalam pelaksanaannya, Hak angket kredit macet Bank Mandiri urung dilaksanakan. Dari 10 fraksi yang ada di DPR RI, 6 fraksi menolak dan 3 fraksi minta dibahas di tingkat komisi. Hanya Fraksi PDIP yang setuju.²⁹

5. Hak Angket tentang Import Beras oleh Pemerintah (Desember 2005).

Usulan hak angket tentang import beras ini ditandatangani oleh 108 anggota. Namun di dalam rapat paripurna usul ini ditolak melalui voting.

²⁷ <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=Aktualita&id=70>, 21 Oktober 2009, 14.30

²⁸ <http://www.radarsulteng.com/berita/index.asp?Berita=Utama&id=34866>, 21 Oktober 2009,

14.30

²⁹ *Ibid.*

6. Hak Angket terhadap Penunjukkan Exxon-Mobil Ltd Sebagai Pimpinan Operator Lapangan Minyak Blok Cepu (Maret 2006)

Usul hak angket ini ditandatangani oleh 62 anggota DPR dan di dalam rapat paripurna usul hak angket ini ditolak.³⁰

7. Hak Angket tentang Penyelesaian Kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan BLBI (Maret 2008)

Hak angket BLBI bergulir setelah ditangkapnya Jaksa Urip Tri Gunawan yang menjadi koordinator tim BLBI Kejaksaan Agung karena tertangkap basah menerima suap, padahal langkah penyelesaian secara hukum yang dirintis Kejaksaan Agung sejak tahun 2007 sehingga menjadi anti klimaks dengan dihentikannya proses seluruh penyidikan terkait BLBI/KLBI. Dengan demikian secara faktual proses penyelesaian secara hukum telah gagal total. Padahal proses hukum adalah jalan satu-satunya.³¹

Pengajuan usul hak angket berkaitan dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia atau Kredit Likuiditas Bank Indonesia mengalami ganjalan. Empat fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu Partai Golkar (PG), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Demokrat (PD), mengagalkan penggunaan hak angket BLBI/KLBI. Sedangkan yang mendukung hanya partai-partai yang memiliki suara sedikit di DPR, seperti Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Bintang Reformasi dan Fraksi Partai Damai Sejahtera, sehingga dipastikan

³⁰ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0603/21/nas02.htm>, 22 Oktober 2009, 11.00

³¹ <http://www.kapanlagi.com/h/0000217474.html>, 22 Oktober 2009, 11.00

apabila dilakukan voting di dalam paripurna akan mengalami kekalahan suara. Oleh karena itulah, ketika terjadi lobi antar fraksi yang akhirnya disetujui di paripurna, disepakati bahwa DPR sepakat tidak akan melanjutkan hak angket, namun akan membentuk tim pengawas penyelesaian kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)/Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI)

8. Hak Angket tentang Transfer Pricing PT Adaro Indonesia (Juni 2008)

Usulan menggunakan hak angket ini dilakukan untuk mengungkap kerugian negara akibat dugaan "*transfer pricing*" yang dilakukan PT Adaro. Data yang diterima oleh anggota DPR menyebutkan dugaan akibat "*transfer pricing*" yang dilakukan PT Adaro merugikan negara Rp400 miliar/tahun akibat hilangnya potensi pajak penghasilan dan royalti. Alasan lainnya, PT. Adaro Indonesia mengikat perjanjian dengan perusahaan Singapore (Coaltrade Services Internasional Ltd) untuk menjual hingga 10 juta ton batubara yang berkualitas dengan harga tertentu dibawah harga pasar yang berlaku. Padahal, pihak Singapore menjual kembali batubara tersebut dengan harga internasional. Karena perjanjian itu, Coaltrade berhak membeli hingga 10 juta ton batubara PT.Adaro dengan harga yang dipatok US\$ 32/ton, padahal di akhir 2007 harga batubara telah menembus harga US\$95/ton.³²

Namun yang menjadi keanehan disini adalah, pemilik PT Adaro dengan pemilik Coaltrade merupakan orang yang sama, sehingga pembuat kebijakan di Coaltrade juga merupakan pembuat kebijakan PT Adaro. Konsekwensinya negosiasi kontrak

³² http://capitalmarketwatch.blogspot.com/2008_06_01_archive.html, 25 Oktober 2009, 10.00

kedua perusahaan itu tidak secara murni bisnis profesional, tapi hanya menguntungkan Coaltrade serta menguras keuntungan PT.Adaro. Oleh karena itulah patut diduga bahwa Coaltrade merupakan perusahaan kedok yang mengeruk laba dengan membeli batubara PT Adaro dengan harga rendah untuk mengelabui perpajakan di Indonesia.³³

9. Hak Angket terhadap Kebijakan Pemerintah Menaikkan Harga Bahan Bakar Minyak (Juni 2008)

Sekitar 31 anggota Dewan dari enam fraksi di DPR resmi mengajukan hak angket menyangkut kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak. Hak angket ini diajukan untuk menyelidiki keabsahan yuridis putusan pemerintah menyangkut kebijakan menaikkan harga BBM karena pemberlakuan kebijakan tidak melalui persetujuan maupun konsultasi dengan DPR. Enam fraksi yang mengajukan hak angket tersebut antara lain Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Bintang Reformasi, Fraksi Partai Damai Sejahtera dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan.

Kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) berujung pada disetujuinya hak angket yang didukung oleh 233 Anggota dan ditolak oleh 127 anggota lainnya pada rapat paripurna.

Usul hak angket BBM yang ditandatangani oleh 121 Anggota DPR disetujui pada 24 Juni 2008. Dari 360 anggota DPR yang hadir, 233 orang mendukung penggunaan hak angket, sementara 127 orang, mayoritas dari fraksi partai Golkar dan

³³ *Ibid.*

partai demokrat tidak setuju. Berkat tekanan dari mahasiswa, konstelasi politik di DPR berubah.³⁴

Setelah harga minyak dunia turun, pemerintah menurunkan harga bahan bakar minyak di penghujung tahun 2008.

10. Hak Angket tentang Pelaksanaan Ibadah Haji Tahun 2008 (Februari 2009)

Hak angket penyelenggaraan haji ramai dibicarakan menjelang penutupan tahun 2008 ketika muncul banyak kasus dalam penyelenggaraan haji tahun 2008, padahal DPR baru saja mengesahkan Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Ibadah Haji. Usul hak angket diajukan oleh kepada pimpinan DPR pada tanggal 16 Desember 2008 oleh 121 anggota DPR dari fraksi Partai Golkar, Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, F-PAN, F-PKS, F-PBR, dan F-PDIP.

Salah satu penyebab mengapa usul hak angket haji ini bergulir, adalah karena penyelesaian kasus kelaparan haji di tahun 2006, sampai sekarang belum terselesaikan. Tidak ada penindakan terhadap pelaku kelalaian. Data pembayaran katering yang gagal hingga milyaran rupiah, tidak jelas penyelesaiannya. Selain itu DPR juga mencermati kondisi faktual penyelenggaraan ibadah haji selama ini, khususnya tahun 1429H/2008M, di mana Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada jamaah haji masih banyak mengundang keluhan, seperti terjadinya kasus

³⁴ <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2008/06/27/brk.20080627-126854.id.html>, 27 Oktober 2009, 10.00

jamaah haji kelaparan (Katering Armina) pada musim haji 1427 H/2006 M, keterlambatan dan mahalanya biaya penerbangan, pemondokan yang jauh dari Masjidil Haram dan tidak memenuhi syarat, bahkan sampai permasalahan transportasi lokal. Dewan menilai kinerja Pemerintah dalam menjalankan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji tahun 1429H/2008M belum optimal dan masih jauh dari yang diharapkan

Hak Angket Ibadah Haji ini, nantinya juga akan menentukan, apakah pemerintah tetap menjadi legulator atau hanya menjadi kontraktor dalam pelaksanaannya. Ataupun nanti pelaksanaannya di lapangan, diserahkan kepada pihak swasta.

11. Hak Angket tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih (April 2009).

Sebanyak 38 anggota DPR dari enam fraksi di DPR, yaitu FPDIP, FPG, FPAN, FPPP, FBPD dan FKB mendukung pengajuan hak angket dalam rangka merespons tingginya angka Golput atau masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya di dalam pemilu akibat kesalahan teknis administratif seperti penetapan daftar pemilih tetap (DPT). Apa yang terjadi pada pemilu lalu telah mencederai banyak pemilih, karena pada DPT tersebut ditemukan banyak keganjilan-tidak terdaftarnya banyak pemilih, terjadinya pemilih ganda, serta terdapatnya penggandaan nomor induk kependudukan (NIK). Akibatnya, jumlah yang tidak memilih (golput) pada pemilu

lalu terbesar sepanjang sejarah, yakni 67,165 juta suara (39,22%) dari DPT sebanyak 171,265 juta suara.³⁵

Dalam voting di Rapat Paripurna di Gedung DPR, Jakarta, kubu pro hak angket memenangi voting dengan 129 suara. Mengalahkan kubu menolak yang hanya meraih 73 suara. Tiga partai peserta koalisi yang dipimpin Partai Demokrat yakni PPP, PKB dan PAN di luar dugaan justru balik mendukung hak angket yang dimotori Golkar dan PDIP. Hanya PKS yang tetap setia bersama PD menolaknya.³⁶

Keakuratan DPT penting dalam menggelar pesta demokrasi. Sebab, tidak tertutup kemungkinan ada pihak-pihak tertentu yang "bermain", semisal "membuang" pemilih calon lawan dari DPT atau memasukkan sebanyak mungkin nama-nama pemilih yang jadi pendukung partai yang ingin dimenangkan-termasuk lewat penggandaan pemilih, memasukkan anggota TNI, dan dengan cara kecurangan lain.

Sampai saat ini panitia angket DPT masih terus bekerja, dimulai dengan melakukan penyelidikan ke daerah-daerah yang dianggap telah terjadi pelanggaran pemilu khususnya DPT seperti Jawa Timur

³⁵ <http://www.detiknews.com/read/2009/05/26/170551/1137475/700/setelah-lobi-alot-hak-angket-dpt-akhirnya-disetujui-dpr>, 27 Oktober 2009, 16.00

³⁶ <http://www.antara.co.id/view/?i=1243340203&c=NAS&s=POL>, 27 oktober 2009, 16.00

A.3. IMPLEMENTASI HAK MENYATAKAN PENDAPAT

Hak Menyatakan Pendapat yang diajukan oleh DPR periode tahun 2004-2009 ini adalah tentang Presiden Telah Lakukan Pelanggaran terhadap UU APBN 2009 berkaitan dengan kenaikan harga bahan bakar minyak dan Presiden telah melakukan Perbuatan Tercela. Usulan hak ini diajukan oleh 20 anggota DPR lintas fraksi. Namun di dalam pelaksanaannya usulan hak menyatakan pendapat itu terbentur situasi dengan ditariknya dukungan oleh 8 anggota DPR sehingga otomatis pengusul hak menyatakan pendapat tersebut hanya berjumlah 12 orang. Sedangkan menurut pasal 188 ayat 2 tatib DPR jelas-jelas menyebutkan bahwa bila terdapat perubahan atau penarikan kembali atas usul hak menyatakan pendapat, maka perubahan atau penarikan itu harus ditandatangani oleh semua pengusul untuk disampaikan kembali kepada pimpinan DPR. Dan yang harus diingat juga bahwa minimum pengusul bagi hak menyatakan pendapat adalah 13 orang, sehingga apabila terjadi penarikan dukungan tersebut mempengaruhi berjalannya usulan hak menyatakan pendapat tersebut.

B. ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI HAK-HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 2004-2009.

Di dalam konstitusi, keberadaan hak angket diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 27 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 176-183 Peraturan Tata tertib DPR.

Hak Angket disebut juga sebagai hak penyelidikan, karena hak ini memang dimiliki oleh DPR untuk menyelidiki sesuatu yang lazimnya terkait dengan hal-hal yang terkait dengan masalah keuangan yang menjadi kebijakan Pemerintah. Namun ketentuan Pasal 176 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR menegaskan bahwa hak angket digunakan untuk menyelidiki “kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Rumusan ini memang sangat luas maknanya dan memberi ruang besar untuk berbagai interpretasi, karena setiap tindakan dan keputusan yang diambil berdasar otoritas Pemerintah pada dasarnya dapat dikatakan sebagai “kebijakan”. Jadi tidak spesifik terkait dengan masalah keuangan negara sebagaimana pemahaman teoritis tentang asal muasal hak angket. Dengan demikian, kebijakan Pemerintah mengurangi subsidi BBM dengan sendirinya dapat dijadikan sebagai obyek dari hak angket DPR karena berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara, apalagi kebijakan itu juga berkaitan dengan keuangan negara. Namun apakah kebijakan itu benar-benar

bertentangan dengan undang-undang sebagaimana dugaan DPR, inilah yang harus “dibuktikan” melalui penggunaan hak angket itu.

Kalau sekiranya DPR menggunakan hak interpelasi, maka sesuai ketentuan Pasal 174 Peraturan Tata Tertib DPR, DPR menyampaikan daftar pertanyaan yang harus dijawab oleh Presiden. Presiden dapat menunjuk seorang menteri untuk mewakilinya memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Terhadap jawaban itu, anggota-anggota DPR dapat mengajukan usul pernyataan pendapat DPR atas sesuatu masalah yang dikemukakan dalam interpelasi. Pelaksanaan angket berbeda dengan pelaksanaan interpelasi. Angket bukan sekedar mengajukan pertanyaan untuk dijawab oleh Presiden atau menteri yang mewakilinya, melainkan DPR melakukan penyelidikan terhadap sesuatu masalah yang disepakati menjadi angket DPR.

Karena itu para anggota DPR yang duduk di dalam Panitia Angket, akan bertindak seperti seorang penyelidik sebagaimana dilakukan oleh penyelidik dari kepolisian dan kejaksaan dalam menyelidik suatu dugaan tindak pidana. Bedanya, penyelidikan itu dilakukan oleh politisi untuk menemukan fakta dan “bukti” dari suatu kasus yang mereka selidiki, dan bukan penyelidikan “pro yustisia” sebagaimana dilakukan penyelidik polisi dan jaksa. Jadi, menghadapi Panitia Angket DPR, Pemerintah tidak dapat berpikir sederhana dengan mengatakan “telah siap menjawab pertanyaan DPR” seperti biasanya. DPR bukan bertanya dan Pemerintah menjawab, melainkan DPR menyelidiki dan menghimpun fakta-fakta dan bukti-bukti.

Dimana fakta dan bukti itu bukan saja didapatkan dari kalangan Pemerintah, namun dari siapa saja yang dianggap perlu, termasuk mereka yang dianggap ahli

mengenai suatu masalah yang diselidiki. Mereka yang diperlukan itu wajib memenuhi panggilan Panitia Angket dan wajib menjawab semua pertanyaan dan memberikan keterangan lengkap, termasuk menyerahkan semua dokumen yang diminta oleh Panitia Angket, kecuali apabila penyerahan dokumen-dokumen itu akan bertentangan dengan kepentingan negara. Panitia Angket juga dapat meminta Pengadilan untuk memerintahkan seorang pejabat yang tidak mau menyerahkan dokumen negara yang mereka minta agar menyerahkannya.

Karena anggota Panitia Angket itu akan bertindak sebagai seorang penyelidik, maka status mereka haruslah resmi, yakni dibentuk oleh DPR dan diumumkan dalam Berita Negara, agar diketahui oleh semua orang. Demikian pula berapa besar anggaran yang akan digunakan oleh Panitia Angket itu. Keharusan mengumumkan penggunaan Hak Angket, nama-nama anggota panitianya serta anggarannya dalam Berita Negara itu, merupakan syarat formal keabsahan Panitia Angket.³⁷ Untuk itu, guna memenuhi syarat formal pembentukan panitia angket ini, Sekretariat Jenderal DPR harus segera menyampaikan segala hal yang terkait dengan keputusan DPR tentang penggunaan hak angket ini kepada Menteri Hukum dan HAM, agar menempatkannya di dalam Berita Negara. Menteri Hukum dan HAM tidak dapat menolak mengumumkan dalam Berita Negara itu, karena hal itu adalah kewajibannya yang diperintahkan undang-undang.

Kedudukan Panitia Angket DPR sesungguhnya sangatlah kuat dilihat dari sudut hukum. Dalam sistem parlementer, keberadaan panitia angket tidaklah otomatis bubar

³⁷ Lihat Pasal 2 UU Nomor 6 Tahun 1954 dan Pasal 181 Peraturan Tata Tertib DPR

dengan pembubaran parlemen. Seperti yang kita ketahui, dalam sistem parlementer Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen setiap waktu dan menentukan kapan akan diselenggarakan pemilihan umum. Meskipun parlemen dibubarkan, panitia angket terus bekerja sampai terbentuknya parlemen yang baru, yang akan menentukan nasib panitia angket itu. Dalam sistem presidensial, hal ini tidak mungkin terjadi, kecuali Presiden telah berubah menjadi diktator dengan membubarkan DPR. Suatu hal yang dapat dijadikan sebagai pegangan dari ketentuan UU Nomor 6 Tahun 1954 yang relevan dengan situasi sekarang ialah, pekerjaan panitia angket tidaklah terhalang oleh adanya reses dan penutupan masa sidang.

Apakah yang akan terjadi sesudah Panitia Angket menyelesaikan tugasnya nanti? Semuanya tentu tergantung pada fakta-fakta dan bukti-bukti yang terungkap selama penyelidikan dan tergantung pula pada analisis Panitia Angket terhadap fakta-fakta dan bukti-bukti yang berhasil diungkapkan. Kalau semua yang terungkap disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah benar, maka Pemerintah tentu aman-aman saja. Laporan Panitia Angket kepada rapat paripurna yang diterima oleh fraksi-fraksi dan disahkan DPR, selanjutnya diserahkan kepada Presiden. Beliau tentu dengan senang hati menerima hasil angket DPR yang ternyata membenarkan segala kebijakan yang ditempuh Pemerintah. Ini sekaligus berarti DPR telah keliru mengasumsikan sesuatu, yang setelah diselidiki ternyata tidak benar. Namun akan lain ceritanya kalau penyelidikan yang dilakukan Panitia Angket nanti menyimpulkan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, merugikan rakyat serta bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apa lagi apabila Pemerintah telah melanggar ketentuan UUD 1945. Laporan Panitia Angket tentu harus disampaikan ke rapat paripurna DPR untuk mendengarkan pendapat fraksi-fraksi sebelum laporan itu diputuskan untuk diterima atau ditolak, baik secara aklamasi maupun melalui pemungutan suara. Keputusan DPR tersebut disampaikan kepada Presiden. Selanjutnya DPR dapat menindaklanjuti keputusan itu sesuai kewenangan DPR³⁸

Tindak lanjut atas keputusan DPR tentang penggunaan hak angket diatur dalam Pasal 184 ayat (1a) ialah menyampaikan “Hak Menyatakan Pendapat” atas keputusan hasil penyelidikan melalui penggunaan hak angket, atau langsung menggunakan ketentuan Pasal 184 ayat (1b) yakni Hak Menyatakan Pendapat untuk menduga bahwa “Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”. Penggunaan ketentuan pasal ini – yang merupakan ketentuan yang bersumber dari ketentuan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 – memang sangat serius. Ketentuan inilah yang dikenal dengan istilah “impeachment” terhadap Presiden.

Ketentuan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 di atas belum pernah ada praktiknya dalam sejarah ketatanegaraan kita. Kalau pendapat DPR bahwa benar hal itu terjadi, maka Mahkamah Konstitusi lah yang harus memutuskan apakah pendapat DPR itu

³⁸ Lihat Pasal 182 Peraturan Tata Tertib DPR

terbukti atau tidak. Kalau MK memutuskan memang terbukti, maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR³⁹. Sejarah Indonesia mencatat dua kali sidang istimewa MPRS dan MPR yang terjadi pada masa Presiden Sukarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Dan keduanya adalah presiden yang menjadi korban hak angket, karena harus dipaksa turun dari jabatannya sebelum masa kepemimpinannya berakhir.

Memang dalam proses impeachment tidak mudah karena juga melibatkan MK. Di mana DPR secara kelembagaan dapat mengajukan kepada MK agar dilakukan pemeriksaan dan pengadilan. Keputusan untuk meminta proses tindak lanjut kepada MK ini harus diambil dengan dukungan minimal 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.⁴⁰

Selanjutnya apabila setelah maksimal 90 hari MK memutuskan bahwa presiden dan/ atau wakil presiden bersalah. Di sinilah DPR menyelenggarakan Sidang Paripurna DPR untuk menindaklanjuti secara politis putusan dari MK. Berupa pengajuan secara kelembagaan kepada MPR untuk melakukan Sidang MPR. Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari

³⁹ Lihat Pasal Pasal 7B ayat 5 UUD 1945 jo Pasal 190 Peraturan Tata Tertib DPR.

⁴⁰ Lihat Tata Tertib DPR

jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Keberadaan DPR RI tidak terlepas dari teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yang membagi tiga cabang kekuasaan dalam suatu negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga-lembaga negara yang memegang ketiga kekuasaan tersebut pernah disebut sebagai lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara, yaitu ketika diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dalam TAP MPR tersebut, Presiden, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pertimbangan Presiden (DPA) disebut dengan lembaga tinggi negara. Ada satu lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri. Setelah mengalami amandemen UUD 1945 istilah tersebut tidak dikenal lagi, dan kita hanya mengenal lembaga negara, baik lembaga negara yang bersifat utama (*main state organ* seperti Presiden, DPR, dan MA), maupun lembaga negara tambahan atau pendukung (*auxiliary state organ* seperti DPD, Komisi Yudisial, BPK). Ciri yang menonjol dari praktek ketatanegaraan pada saat itu adalah kuatnya eksekutif atau dominasi eksekutif (*executive heavy*), baik dalam hubungannya dengan lembaga legislatif, maupun dengan lembaga yudikatif.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR sebagai salah satu pilar demokrasi, telah banyak menjalankan perannya secara kritis menyoroti berbagai perilaku dan kebijakan yang dilakukan oleh pihak pemerintah. Hal ini secara keseluruhan dijalankan dalam kerangka menciptakan sistem politik yang bersifat *checks and balances*, terutama berkenaan dengan hubungan badan legislatif dan eksekutif. Terkait dengan pengawasan pemerintah, pada dasarnya apa yang dilakukan DPR bukanlah untuk menjatuhkan pemerintahan tetapi lebih pada untuk mendalami kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Dalam penggunaan hak angket dalam kasus penyelenggaraan haji misalnya, pengiriman jamaah haji Indonesia adalah yang terbesar di seluruh dunia, tetapi amat disayangkan selalu saja ada masalah dalam urusan “ibadah” ini, bahkan sampai ada yang terlunta-lunta di Tanah Suci. Oleh karena itu atas persoalan ini, DPR membentuk hak angket untuk melakukan penyelidikan. Hak angket bukan untuk menjatuhkan pemerintah, tetapi untuk lebih mendalami mengapa sampai hal ini terjadi, dan tidak terulang lagi di kemudian hari. Persoalannya, karena pada saat ini pengiriman haji bukan lagi urusan swasta, melainkan urusan pemerintah.

Pemerintah akan senantiasa terawasi sehingga kemungkinan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan mampu dicegah dan dihindarkan. Pemerintah tidak dapat mengambil keputusan secara sepihak atas kebijakan yang diambilnya berkenaan dengan dan berpengaruh bagi hajat hidup orang banyak. Di samping itu sebaliknya bagi pemerintah, adanya pengawasan yang efektif dari DPR

akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Pengawasan yang dilakukan oleh parlemen, termasuk DPR bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan DPR merupakan bentuk pengawasan politik yang bersifat strategis dan bukan administratif. Hal inilah yang membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPR dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan dan publik lainnya. Fungsi pengawasan parlemen lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis.

Pengawasan DPR dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum, dan kunjungan kerja. Di samping itu, pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPR, antara lain: hak interpelasi, hak angket, hak mengajukan/menganjurkan, Memberikan Persetujuan, Memberikan Pertimbangan, dan Memberikan Pendapat.⁴¹

⁴¹ Lihat Tata Tertib DPR

Terhadap pelaksanaan hak interpelasi yang dilakukan oleh DPR periode 2004-2009, dapat kita lihat bahwa dari 10 usul interpelasi yang diajukan oleh DPR, hanya 5 usul yang akhirnya disetujui oleh rapat paripurna untuk dilanjutkan. Ke lima usul tersebut adalah interpelasi busung lapar dan polio, interpelasi terhadap persetujuan pemerintah Republik Indonesia atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 tentang nuklir Iran, interpelasi terhadap penyelesaian kasus lumpur lapindo, interpelasi terhadap penyelesaian kasus kredit likuiditas Bank Indonesia dan BLBI, serta interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok untuk menjamin ketersediaan kebutuhan pokok yang murah dan terjangkau masyarakat. Dan terhadap pelaksanaan hak angket yang dilakukan oleh DPR periode 2004-2009, dari 11 usul hak angket, ada 4 yang disetujui rapat paripurna menjadi hak angket, yaitu hak angket tentang penyelidikan terhadap kasus penjualan tanker Pertamina, hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, hak angket tentang pelaksanaan ibadah haji tahun 2008, dan hak angket tentang daftar pemilih tetap (DPT).

Sedangkan untuk pelaksanaan hak menyatakan pendapat, terdapat satu kali usulan hak menyatakan pendapat yang diajukan oleh DPR, yaitu usulan hak menyatakan pendapat anggota DPR tentang Presiden Telah Melakukan Pelanggaran Terhadap UU No. 41/2008 tentang APBN 2009, yaitu yang berkaitan dengan penetapan harga Bahan Bakar Minyak. Untuk anggaran 2009 mestinya ada subsidi bahan bakar minyak sebesar Rp 57,6 triliun, termasuk di antaranya Rp 14,4 triliun

untuk subsidi premium. Nyatanya, harga jual eceran premium ternyata sudah tidak disubsidi sejak akhir tahun 2008. Dan pada akhirnya, hak menyatakan pendapat ini tidak dapat dilanjutkan karena kurangnya dukungan. Dari 10 fraksi yang ada di DPR, hanya 2 fraksi yang setuju untuk menindaklanjuti usul hak menyatakan pendapat, yakni Fraksi PDIP dan Fraksi BPD. Tujuh fraksi lain yaitu yang tergabung dengan fraksi pendukung pemerintah, menolak diteruskannya hak yang dapat merugikan posisi Presiden tersebut.

Apabila kita melihat dari implementasi pelaksanaan hak-hak DPR tahun 2004-2009, dapat kita simpulkan bahwa pelaksanaannya sudah lebih baik dibanding dengan DPR tahun 1999-2004. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya hak-hak DPR yang diimplementasikan dalam DPR periode 2004-2009 ini. Dari keseluruhan hak-hak DPR, DPR telah menggunakan hak interpelasinya sebanyak 10 kali, hak angket sebanyak 11 kali, dan 1 hak menyatakan pendapat. Walaupun tidak semua dari hak interpelasi dan hak angket yang disetujui, namun penggunaan dari hak-hak tersebut merupakan satu tanda bahwa DPR pasca orde baru lebih mempunyai kebebasan dalam mempergunakan hak-haknya. Karena seperti yang kita ketahui, sebelum reformasi dan amandemen UUD 1945, kekuasaan banyak terpusat di eksekutif atau di tangan Presiden. Ketika reformasi berjalan, seketika itu pula UUD 1945 sebagai dasar dari segala peraturan perundang-undangan di ubah agar semakin terciptanya pemerintahan yang seimbang sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Dalam sistem *check and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip Presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitu sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum; itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang bisa disebut dengan “mosi tidak percaya” (*vote of censure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem Presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.⁴²

Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ada hubungan keseimbangan atau *equilibrium* yang disebut oleh Sri Soemantri, sebagaimana dikutip oleh Albert Hasibuan dengan istilah hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem Presidensial ataupun sistem parlementer.⁴³

Sebagaimana dikemukakan di atas, pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *check and balances* antar lembaga negara dalam

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Format...* hlm.80.

⁴³ Albert Hasibuan dalam Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm.106

sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu, sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR dan mekanisme *check and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang sangat kuat kepada lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan : “ Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, dimana semula hal ini diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar 1945 , bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴ Miriam Budiardjo menyatakan sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) adalah sistem dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.⁴⁵ Menurut Albert Hasibuan,⁴⁶ sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *check and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atau sistem konstitusi yang berisikan *reasoning spirit of the constitution*. Oleh karena itu,

⁴⁴ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2001, hlm.25

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, Jakarta, 1991, hlm.47.

⁴⁶ Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2003, hlm.47

Undang-Undang Dasar 1945 yang demokratis itu bersifat pragmatis karena mempunyai sistem *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara.⁴⁷

Dijalankannya hak-hak konstitusional DPR seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat merupakan salah satu perwujudan dari pelaksanaan *check and balances* di dalam sistem tata negara kita. Adanya hak-hak tersebut merupakan sebuah upaya agar pemerintahan presidensial yang dianut negara kita tidak akan menjadi sebuah sistem pemerintahan yang diktator sebagaimana yang terjadi pada pemerintahan orde baru. Karena seperti yang kita ketahui, berdasarkan amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial bertambah kuat dengan adanya kenyataan bahwa sudah dua kali periode ini, Presiden Indonesia dipilih melalui pemilihan umum langsung. Sehingga presiden pun bertambah kuat kedudukannya di dalam sistem pemerintahan presidensial. Namun kekuatan presiden tersebut tidak tak terbatas. Itulah fungsi parlemen (DPR) dan juga lembaga negara lainnya.

Dalam sistem *check and balances* ini, DPR menjalankan tugas sebagai salah satu pengawas dari kekuasaan Presiden. Namun di dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, juga terdapat kekurangan yang berkaitan dengan implementasi hak-hak DPR periode 2004-2009. Yaitu satu fakta bahwa DPR sebagai perwakilan politik adalah sebuah lembaga yang memiliki wakil dari berbagai partai politik di Indonesia. Partai-partai tersebut pun terbagi menjadi tiga bagian kekuatan, yaitu partai

⁴⁷ *Ibid.*

pendukung pemerintah, partai oposisi, dan partai yang berada di tengah-tengah dan tidak memiliki kejelasan “memihak” ke arah mana. Ke tiga kekuatan yang berada di Parlemen memberikan warna tersendiri dalam setiap implementasi hak-hak DPR ini. Partai pendukung pemerintah yang sedang berjalan (ketika tahun 2004-2009 adalah Partai Demokrat dan Golongan Karya), akan berusaha mengganjal setiap hak yang hendak dikeluarkan DPR. Akan lebih spesifik lagi untuk bisa mengganjal hak yang mempunyai kecenderungan untuk dapat menuju ke arah pemakzulan Presiden atau menuju *impeachment*. Sedangkan partai oposisi yang memang menempatkan diri sebagai partai yang akan mengawasi jalannya pemerintahan, tentunya akan berusaha untuk menggolkan hak-hak tersebut dengan tujuan akan mendapatkan pertanggungjawaban dari setiap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sisanya, partai-partai yang tidak menempatkan diri sebagai partai pendukung pemerintah ataupun sebagai partai oposisi, akan menempatkan kekuatannya sesuai dengan lobi-lobi yang terjadi di parlemen.

Kuatnya peran partai politik atau fraksi dalam pengambilan keputusan di DPR sangatlah kuat. Keberadaan fraksi berdasarkan basis partai cenderung telah mengkhianati keterwakilan politik pemilih. Peran fraksi sangatlah besar dalam menentukan keputusan-keputusan di DPR. Akibatnya fraksi seringkali menjadi penghambat inisiatif anggota dewan dalam membela konstituennya. Pendapat anggota dewan dalam menentukan pendiriannya mengenai hak-hak konstitusional DPR pun terbentur dengan pendapat akhir fraksi atau partai politik. Kita dapat

melihat contohnya ketika ada voting mengenai usul hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak. Ketika itu fraksi Golongan Karya sebagai fraksi pendukung pemerintah dengan jelas menolak hak angket. Namun ada salah satu anggotanya yaitu Yuddy Chrisnandy yang berseberangan pendapat dengan partainya dan akhirnya memilih untuk mendukung pelaksanaan hak angket. Dapat ditebak bagaimana kelanjutannya, anggota dewan yang bersangkutan akhirnya mendapat surat teguran dari partainya.

Fenomena seperti ini haruslah mendapat tanggapan yang serius untuk membenahi sistem parlemen kita dimasa yang akan datang. Pendirian maupun pendapat seorang anggota DPR terhadap suatu rancangan keputusan acapkali dimentahkan oleh pendirian atau pendapat fraksi. Bahkan terjadi pada masa "Orde Baru," anggota DPR yang berseberangan dengan fraksi akan mendapat sanksi recall (penggantian antar-waktu, dengan rekomendasi dari partai politik yang bersangkutan). Kehadiran fraksi lebih lanjut memberi dampak terhadap dampak pada lemahnya kinerja anggota DPR untuk menyuarakan aspirasi rakyat yang telah memilihnya melalui pemilihan umum (Pemilu). Karena anggota DPR akan lebih menyuarakan aspirasi partai politik mereka ketimbang melihat lebih dalam permasalahan dan aspirasi rakyat di daerah pemilihannya, atau menyuarakan pendapat yang dianggapnya benar.

Kuatnya peran fraksi dalam "menekan" anggotanya di dalam pengambilan keputusan mengenai hak-hak konstitusional DPR dapat kita lihat dari penarikan dukungan 2 anggota partai demokrat dalam interpelasi lumpur lapindo. Selain itu

surat peringatan yang diberikan fraksi Golkar kepada Yudi Chrisnandi atas keputusannya mendukung hak angket BBM merupakan sebuah bukti bahwa peran fraksi masih sangat besar dalam menentukan keputusan di DPR.

DPR merupakan representasi dari kekuatan rakyat. Berdasarkan pendapat Marsilius menjelaskan sebagaimana dikutip oleh Napitupulu, yaitu :⁴⁸

“Kekuasaan negara tertinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau undang-undang. Hal ini disebabkan karena negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat.”

Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan atau eksekutif, tentunya mempunyai peran untuk menjalankan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh pemilihan umum langsung sebagaimana yang sudah dijalankan dua kali oleh negara kita. Dan DPR sebagai pemegang amanat rakyat, juga mempunyai kewajiban untuk mengawasi setiap langkah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Di dalam era reformasi dan setelah amandemen UUD 1945, parlemen (DPR) dan Presiden memiliki kekuatan yang berimbang. Oleh karena itulah tidak adanya kekuatan yang dapat menjatuhkan satu sama lain, karena baik Presiden maupun DPR sama-sama dipilih melalui pemilihan umum langsung. Namun, DPR mempunyai wewenang untuk mengawasi pemerintahan melalui hak-hak nya, yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, dimana hak-hak tersebut bisa berimplikasi pada pemakzulan / *impeachment* Presiden.

⁴⁸ *Ibid.*

Berbicara mengenai implementasi hak interpelasi DPR periode 2004-2009, dari 11 usul hak interpelasi yang diajukan oleh DPR, hanya 5 hak yang diteruskan menjadi hak interpelasi DPR. Dan kelima hak tersebut adalah hak-hak yang berkaitan dengan apa yang sedang berkembang di dalam masyarakat, dan tentunya juga menyangkut kebijakan pemerintah.

Apabila kita melihat dari implementasi hak interpelasi busung lapar/ polio, dapat kita lihat bahwa hak ini merupakan hak pertama yang diajukan oleh DPR periode 2004-2009. Hak ini diajukan karena DPR melihat bahwa kasus busung lapar dan polio yang terjadi di masyarakat Indonesia sudah sampai ke dalam tahap mengkhawatirkan dan DPR sebagai perwakilan dari rakyat membutuhkan penjelasan dari pemerintah. Ketika hendak memutuskan di dalam rapat paripurna mengenai usul hak interpelasi ini, sebagian besar anggota DPR menyetujui usul hak interpelasi ini dilanjutkan menjadi hak interpelasi. Namun penolakan tetap datang dari satu atau dua orang anggota DPR yang berasal dari fraksi partai demokrat. Ketika sidang interpelasi dilakukan, pemerintah akhirnya menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh anggota DPR, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah:⁴⁹

1. Apa alasan Presiden tidak menangani kasus busung lapar sebagai keadaan nasional?

⁴⁹ <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1126754269,53542>, 26 september 2009, 15.00

2. Apa Presiden berpendapat bahwa kasus busung lapar dan polio adalah “kecelakaan”?
3. Apa strategi pemerintah menghentikan penyebaran polio dan busung lapar?
4. Apa pemerintah bisa menjamin bahwa kejadian tersebut tidak akan terulang lagi?
5. Bagaimana penjelasan tentang situasi kesejahteraan masyarakat dikaitkan dengan kewajiban negara memenuhi hak asasi warga negara (UUD 1945 Pasal 38B (2), 28c, 28H (2).

Atas pertanyaan tersebut, Presiden mewakilkan kehadirannya kepada Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Aburizal Bakrie, Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari dan Menteri Sosial Bachtiar Chamsyah. Pemerintah pun menjawab pertanyaan yang diajukan oleh DPR dalam sidang paripurna, dimana Menko Kesra mengakui bahwa masalah busung lapar dan polio akibat koordinasi yang kurang baik antara pemerintah pusat dan daerah, dimana hal tersebut terjadi akibat demokratisasi yang diikuti dengan desentralisasi. Dikatakan, desentralisasi tetaplah alat hingga tidak mungkin disalahkan, namun yang harus dilakukan adalah menyempurnakan sistem yang ada untuk meningkatkan pelayanan dasar masyarakat. Menko Kesra juga berpendapat bahwa untuk beberapa kasus gizi buruk yang merebak pada 2005, baik langsung atau tidak langsung diakui terjadi karena kecenderungan stagnasi dalam penyediaan infrastruktur pelayanan dasar kesehatan, seperti di NTT dan NTB. Untuk penanganan kasus-kasus khusus busung lapar, dia menyebutkan memang masih

terdapat kekurangan dalam pelaksanaan bantuan di lapangan. Itu terkait dengan minimnya infrastruktur kesehatan yang ada di daerah tersebut, serta koordinasi pusat-daerah yang saat ini harus melewati mekanisme yang cukup kompleks.⁵⁰

Dan setelah mendengarkan jawaban dari pemerintah, sidang interpelasi pun selesai begitu saja. Dari beberapa usul hak interpelasi yang berhasil menjadi hak interpelasi pun, seperti interpelasi terhadap persetujuan pemerintah atas resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747, interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok untuk menjamin ketersediaan kebutuhan pokok yang murah dan terjangkau bagi masyarakat, interpelasi terhadap penyelesaian kasus kredit likuidasi Bank Indonesia dan BLBI, dan interpelasi terhadap penyelesaian kasus lumpur lapindo, sidang paripurna DPR yang membahas mengenai jawaban interpelasi dari pemerintah selesai hanya dengan mendengarkan jawaban pemerintah saja. Bahkan di beberapa kasus sidang interpelasi, anggota DPR lebih sibuk meributkan ketidakhadiran Presiden dibandingkan membahas mengenai substansi interpelasi itu sendiri.

Sedangkan mengenai interpelasi lumpur lapindo, wacana penggunaan hak bertanya (interpelasi) DPR kembali bergulir karena DPR berpendapat kasus semburan lumpur Lapindo belum ditangani dan diperhatikan secara serius oleh pemerintah.

⁵⁰ *Ibid.*

Secara faktual, dorongan penggunaan hak interpelasi atas kasus Lumpur Lapindo ini menguat karena dua hal utama. Pertama, keputusan dan produk hukum pemerintah dinilai belum terealisasi di lapangan. Kedua, keputusan dan kebijakan pemerintah terkait kasus semburan lumpur di Sidoarjo, Jawa Timur dinilai beberapa pihak saling bertolak belakang dan mengecilkan peran dan tanggung jawab PT Lapindo Brantas.

Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 yang memberikan batas akhir pembayaran ganti rugi oleh Lapindo Brantas Inc hingga Maret 2007, tidak terealisasi. Begitu pun dengan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2007. Pembayaran yang dibatasi hingga April 2007, kembali terlewat. Terakhir, risalah 24 April 2007, khususnya menyangkut warga lumpur yang berasal dari Perumahan Tanggulangin Anggun Sejahtera (Perum TAS) I. Target dua minggu realisasi risalah yang dibuat di hadapan Wakil Presiden Jusuf Kalla serta direstui Presiden, juga tidak terwujud. Kedua, Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo dinilai mengecilkan peran dan tanggung jawab PT Lapindo Brantas. Meski kerusakan infrastruktur merupakan akibat aktivitas pengeboran Lapindo Brantas Inc., Perpres memastikan Lapindo tidak perlu menanggung biaya pemindahan dan perbaikannya. Semua biaya perbaikan akan dimasukkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Yang ditanggung Lapindo, menurut Perpres, adalah (1) biaya sosial kemasyarakatan dengan membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur sesuai peta area terdampak pada 22 Maret 2007. Jika area terdampak meluas, biayanya akan

dibebankan pada APBN. Dan (2) biaya upaya penanggulangan semburan lumpur, termasuk tanggul utama sampai ke Kali Porong. Perpres ini dinilai berbeda dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006, yang habis masa berlakunya pada 8 April lalu. Dalam butir 5 Keppres ditegaskan tanggung jawab Lapindo untuk melakukan penanggulangan dan memulihkan kerusakan lingkungan hidup serta masalah sosial yang ditimbulkannya.

Interpelasi lumpur lapindo pun, pada saat pengambilan keputusan yang pertama memutuskan bahwa DPR akan membentuk P2LS, dimana hasil dari kerja P2LS adalah memutuskan bahwa bencana lumpur lapindo terjadi karena adanya bencana alam, namun dilain pihak P2LS tetap memutuskan bahwa PT Lapindo Brantas diwajibkan untuk membayar ganti rugi terhadap korban lumpur. Ketidaksinkronan hasil keputusan dari P2LS ini akhirnya membuat rekomendasi P2LS ini ditolak anggota dewan sehingga akhirnya DPR memutuskan untuk mempergunakan hak interelasinya untuk mendengarkan jawaban dari pemerintah. Dan memutuskan bahwa ada 3 hal yang harus diselesaikan, yaitu : relokasi korban termasuk ganti rugi di dalamnya, relokasi infrastruktur terutama transportasi darat, dan pembangunan kanal agar lumpur tidak terus meluber.⁵¹

Pemerintah sebenarnya sejak awal sudah mengeluarkan berbagai macam peraturan pemerintah atau peraturan presiden dalam rangka mengakomodir

⁵¹ <http://www.kapanlagi.com/h/0000175358.html>, 5 Oktober 2009, 11.00

kepentingan para korban lumpur lapindo. Namun di dalam pelaksanaannya, peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden yang dikeluarkan tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan ganti rugi oleh pihak PT Lapindo Brantas. Sehingga akhirnya DPR pun berinisiatif untuk mengajukan hak interpelasi mengenai kasus lumpur lapindo ini.

Setelah hak interpelasi diajukan sampai dengan mendengarkan jawaban dari pemerintah, pemerintah pun tetap berupaya agar kasus ganti rugi kerusakan lumpur lapindo dapat cepat terselesaikan dengan baik demi menjamin kehidupan para korban. Namun pada kenyataannya, sampai dengan tahun ini korban lumpur lapindo belum seluruhnya mendapatkan hak-hak nya. Hal ini dapat terlihat dari para korban yang masih tinggal di pengungsian sampai dengan para korban yang masih kesulitan untuk memenuhi sandang, pangan dan papan bagi kehidupan keluarga mereka.

Sistem perwakilan politik kita yang sampai saat ini masih sangat dikuasai oleh kepentingan partai politik maupun fraksi di DPR, mengakibatkan dua hal yang sangat terlihat, yaitu : tidak adanya independensi dari anggota DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya karena anggota DPR masih sangat terikat dengan partai politik dan fraksinya, serta anggota DPR yang masih sangat terikat dengan partai politik yang membawanya sehingga tidak adanya kejernihan dalam menentukan sikap. Seorang anggota DPR yang berasal dari partai pendukung pemerintah akan menolak habis-habisan setiap usulan yang akan membahayakan kepentingan partainya atau

Presiden yang sedang berkuasa. Hal itu menunjukkan bahwa anggota DPR dalam menentukan sikap belum bisa melihat secara jernih apa yang sebenarnya terjadi di dalam masyarakat. Ia belum bisa membawa kepentingan warga negara yang memilihnya karena ia hanya terfokus kepada kekuasaan dan kepentingannya saja.

C. ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL DPR DENGAN KEBIJAKAN YANG DIKELUARKAN PEMERINTAH

Apabila kita berbicara mengenai hubungan hak-hak konstitusional DPR dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka penulis akan membahas mengenai hak angket yaitu hak angket pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih atau lebih dikenal dengan hak angket daftar pemilih tetap (DPT). Disini akan dilihat apakah rekomendasi yang dikeluarkan oleh panitia angket mendapat tanggapan dari pemerintah atau tidak. Apakah rekomendasi yang dikeluarkan oleh panitia angket DPR berimplikasi terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah atautkah tidak mempunyai implikasi apa-apa.

Banyak terjadi kekurangan pada pemilihan umum yang berlangsung pada April 2009. Kekurangan tersebut diantaranya adalah masih tidak jelasnya data pemerintah mengenai Daftar Pemilih Tetap (DPT), sehingga berakibat pada banyaknya warga negara Indonesia yang tidak dapat memilih di pemilihan umum tersebut. Selain itu, banyaknya kesimpang siuran mengenai data-data tersebut. Misalnya, ada orang yang sudah meninggal tetapi masih namanya masih terdaftar di daftar pemilih. Selain itu,

ada anak yang belum cukup umur namun terdaftar. Lalu adanya keadaan bahwa ada orang yang sudah tinggal lama di suatu daerah namun namanya masih belum terdaftar. Keadaan ini mengakibatkan pada pemilihan umum legislatif, angka pemilih yang tidak memilih sangat tinggi.

Setelah dibentuk panitia angket, panitia angket ini telah melakukan kunjungan kerja ke-15 (lima belas) daerah yakni Jatim, Sumut, Sulsel, Bali, Papua, Sulut, Jateng, Lampung, Kalsel, Kaltim, Banten, Sumbar, Kepri, NTB, dan Maluku Utara. Di samping itu Panitia Angket telah melakukan kunjungan kerja ke Malaysia. Dalam setiap kunjungan kerja, mereka bertemu dengan KPU dan Panwaslu setempat serta para pihak lainnya. Panitia Hak Angket menyatakan bahwa berdasarkan data, fakta, dan keterangan yang didapat, DP4 yang diserahkan Pemerintah dan Pemda dinilai tidak komprehensif, tidak akurat, tidak valid, dan mengandung margin of error yang cukup tinggi; yang dimulai dari kinerja PPDP yang dinilai tidak optimal hingga pengakuan KPU yang mempunyai alasan persoalan anggaran (honorarium). Panitia Hak Angket menyatakan bahwa pihak penanggung jawab permasalahan DPT adalah KPU sebagai lembaga yang bertugas memutakhirkan, menyusun, dan menetapkan daftar pemilih; sementara pada poin kedua kesimpulan, Panitia menyatakan bahwa KPU patut dinilai tidak mampu dalam melakukan pemutakhiran Daftar Pemilih yang kemudian menghasilkan DPS dan DPT Pileg yang tidak akurat.⁵²

⁵² Laporan Panitia Hak Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih”, yang ditulis pada 29 September 2009

Setelah beberapa bulan bertugas, akhirnya panitia angket mengeluarkan kesimpulan dan rekomendasi. Kesimpulan panitia angket ini menyatakan Pemerintah tidak optimal menyiapkan dan menyusun DP4. Akumulasi dari beragam temuan ketidakberesan proses penyusunan daftar pemilih untuk pemilu, menurut panitia angket telah mengakibatkan DP4 yang diterima KPU tak komprehensif, tidak akurat, tidak valid, dan up to date serta mengandung margin of error yang sangat tinggi.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka panitia angket daftar pemilih tetap mengeluarkan rekomendasi kepada pemerintah yaitu :⁵³

1. Kepada pemerintah selaku penyedia DP4 diminta untuk melakukan:
 - a. Perbaiki sistem kependudukan secara komprehensif sesuai UU No 23 Tahun 2006
 - b. Evaluasi kinerja terhadap lembaga yang bertanggung jawab dalam penyediaan data kependudukan dan DP4 dan menetapkan sanksi terhadap pejabat yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Kepada KPU selaku penyelenggara Pileg 2009 diminta:
 - a. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pemutakhiran data pemilih, penyusunan DPS, dan penyusunan DPT pada Pileg 2009
 - b. Pertanggungjawaban KPU sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk Pemberhentian seluruh anggota KPU (komisioner) dalam tempo yang sesingkat-singkatnya.

⁵³<http://nurhidayatsardini.dagdigdug.com/2009/10/12/agenda-ketua-bawaslu-7-oktober-2009/>, 31 Oktober 2009, 19.00

3. Kepada DPR RI direkomendasikan untuk menggunakan Hak Menyatakan Pendapat (Fraksi BPD)
4. Kepada Polri dan Kejaksaan RI agar segera melakukan pengusutan terhadap adanya dugaan pelanggaran tindak pidana baik yang dilakukan oleh badan hukum maupun perseorangan terkait Ketentuan Pidana Pasal 77 jis 94 UU No 23 Tahun 2006 serta pasal 150 KUHP terutama dugaan adanya manipulasi data pemilih dalam pencetakan DPT Pileg 2009 yang dilakukan konsorsium perusahaan percetakan PT Jasuindo Tiga Perkasa Tbk.
5. Kepada Pimpinan DPR RI diminta untuk menugaskan Komisi DPR yang membidangi Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, dan Aparatur Negara untuk menindaklanjuti dan mengawasi pelaksanaan Keputusan Rapat Paripurna DPR RI atas hasil rekomendasi yang diajukan Panitia Angket DPR RI sesuai kewenangan yang dimiliki.
6. Kepada Pemerintah diminta untuk segera mengeluarkan Perppu sebagai tindak lanjut atas keputusan Rapat Paripurna DPR RI terhadap hasil rekomendasi yang diajukan oleh Panitia Angket DPR RI (kaitkan dengan rekomendasi no 2 huruf b di atas).

Yang paling utama dari rekomendasi yang dikeluarkan oleh panitia angket ini adalah pemerintah diminta untuk segera memberhentikan anggota KPU. Namun disini terjadi permasalahan, karena menurut Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, anggota KPU berhenti antar waktu karena :

meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Dan menurut Undang-Undang ini juga, yang berhak memberhentikan anggota KPU adalah Presiden. Oleh sebab itulah, panitia angket DPT mengeluarkan rekomendasi agar Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) untuk menindaklanjuti keputusan paripurna DPR atas rekomendasi panitia angket ini. Terutama terkait dengan rekomendasi pemberhentian anggota KPU. Kesimpulan dari rangkaian kerja panitia angket ini menyatakan KPU patut dinilai tidak mampu melakukan pemutakhiran daftar pemilih.

Di dalam pelaksanaannya, sampai saat ini pemerintah (dalam hal ini Presiden) belum melaksanakan rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPR berkaitan dengan pengeluaran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) mengenai pemberhentian anggota KPU. Karena seperti yang sudah diketahui, bahwa yang mengangkat anggota KPU pusat adalah presiden, dan menurut UU Nomor 22 Tahun 2007 bahwa anggota KPU berhenti antar waktu karena meninggal dunia, berhenti atau diberhentikan.

Berkaitan dengan rekomendasi panitia angket DPT lainnya yang menyatakan bahwa pemerintah selaku penyedia DP4 diminta untuk melakukan Perbaikan sistem kependudukan secara komprehensif sesuai UU No 23 Tahun 2006, Pemerintah melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri telah memerintahkan Dinas Kependudukan beserta jajarannya hingga tingkat Rukun Tetangga (RT) untuk selalu

memutakhirkan data kependudukan. Hal ini juga untuk mempersiapkan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang akan berlangsung pada tahun 2010.⁵⁴

Sedangkan apabila kita melihat pengaruh dari hak-hak konstitusional DPR khususnya hak interpelasi terhadap kebijakan pemerintah, dapat dikatakan bahwa pengajuan hak interpelasi tersebut tidak mempunyai implikasi apapun terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Seperti yang kita ketahui bahwa hak interpelasi diajukan untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁵⁵

Dari kelima hak interpelasi yang disetujui oleh DPR periode 2004-2009, yaitu interpelasi busung lapar dan polio, interpelasi terhadap persetujuan pemerintah Republik Indonesia atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 tentang nuklir Iran, interpelasi terhadap penyelesaian kasus lumpur lapindo, interpelasi terhadap penyelesaian kasus kredit likuiditas Bank Indonesia dan BLBI, serta interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok untuk menjamin ketersediaan kebutuhan pokok yang murah dan terjangkau masyarakat, dapat kita lihat dari interpelasi terhadap persetujuan pemerintah Republik Indonesia atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747 tentang nuklir Iran. Ketika usul ini diajukan, rakyat Indonesia begitu bergejolak terhadap kenyataan bahwa Pemerintah

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Lihat Penjelasan Pasal 27 Huruf A Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003

Indonesia mendukung rencana sanksi atas Iran di Dewan Keamanan PBB. Banyaknya permintaan dan gejolak yang timbul di dalam negeri mengakibatkan DPR berinisiatif untuk mengajukan usul hak interpelasi untuk mendengarkan jawaban pemerintah tentang kebijakannya menudukung sanksi terhadap Iran.

Namun ketika sidang paripurna untuk mendengarkan jawaban dari pemerintah tiba, anggota DPR malah lebih terfokus kepada ketidakhadiran Presiden di dalam rapat paripurna sehingga mengakibatkan rapat tersebut harus ditunda sampai dua kali. Ketika pada rapat yang ke dua Presiden tetap tidak hadir, jawaban pemerintah didengarkan begitu saja tanpa adanya kritisi yang mendalam sehingga terkesan bahwa hadir atau tidaknya presiden jauh lebih penting daripada inti dari hak interpelasi itu sendiri.

Dari penjelasan di atas dapat kita lihat bahwa sebenarnya hak-hak konstitusional DPR tidak berpengaruh banyak terhadap kebijakan pemerintah yang fundamental. Apabila kita melihat dari pelaksanaan hak angket Daftar Pemilih Tetap (DPT), dapat kita simpulkan bahwa rekomendasi panitia angket yang paling utama karena berkaitan dengan siapa yang paling dianggap bersalah disini, yaitu KPU dan rekomendasi untuk memberhentikannya melalui Perpu, sampai saat ini tidak dilakukan oleh Presiden.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pelaksanaan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat cukup baik di dalam DPR periode 2004-2009 ini. Dari 10 usul hak interpelasi, yang lolos menjadi hak interpelasi DPR adalah hak interpelasi busung lapar dan polio, hak interpelasi terhadap persetujuan pemerintah RI atas resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1747, hak interpelasi terhadap penyelesaian kasus lumpur lapindo, hak interpelasi terhadap penyelesaian kasus kredit likuidasi Bank Indonesia dan BLBI, serta hak interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah atas kenaikan harga bahan pokok untuk menjamin ketersediaan kebutuhan pokok yang murah dan terjangkau bagi masyarakat. Dan 5 usul hak interpelasi yang tidak lolos menjadi hak interpelasi DPR adalah usul interpelasi atas penarikan surat Presiden nomor: R41/PRES/10/2004 tentang pemberhentian dan pengangkatan panglima TNI, usul interpelasi atas surat Seswapres tentang hubungan kerja pemerintah dengan DPR yang substansinya dibuat berdasarkan risalah atas arahan Wakil Presiden, usul interpelasi terhadap rencana pelaksanaan impor beras oleh pemerintah, usul interpelasi terhadap kebijakan impor beras oleh pemerintah, dan usul interpelasi terhadap kenaikan harga bahan bakar minyak. Sedangkan

mengenai usul penggunaan hak angket, dari 11 usul hak angket, 4 diantaranya lolos menjadi hak angket DPR. Ke empat hak angket tersebut adalah hak angket tentang penyelidikan terhadap kasus penjualan tanker Pertamina, hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak, hak angket tentang pelaksanaan ibadah haji tahun 2008, dan hak angket tentang pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih atau lebih dikenal dengan hak angket daftar pemilih tetap (DPT). Dan usul hak angket yang tidak disetujui atau tidak lolos untuk menjadi hak angket adalah usul hak angket tentang kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak, usul hak angket tentang kasus lelang gula ilegal, usul hak angket tentang penyelidikan terhadap skandal KKN kredit macet bank Mandiri, usul hak angket tentang impor beras oleh pemerintah, usul hak angket terhadap penunjukkan Exxon mobil Ltd sebagai pimpinan operator lapangan minyak blok Cepu, usul hak angket tentang penyelesaian kasus kredit likuiditas Bank Indonesia dan BLBI, dan usul hak angket tentang transfer pricing PT Adaro Indonesia. Sedangkan mengenai hak menyatakan pendapat, DPR RI periode 2004-2009 hanya mengajukan 1 usul hak menyatakan pendapat dan itupun tidak lolos karena tidak disetujui di dalam rapat paripurna. Gagalnya pengajuan hak-hak konstitusional DPR, seperti hak interpelasi, hak angket atau hak menyatakan pendapat, disebabkan oleh faktor kuatnya partai pendukung pemerintahan di DPR, dan tidak independennya para anggota DPR karena masih terikat dengan partai atau fraksinya.

2. Penggunaan hak-hak konstitusional tersebut di dalam pelaksanaan hak interpelasi, mempunyai pengaruh terhadap kebijakan pemerintah. Hal tersebut dapat terlihat dari penggunaan hak interpelasi lumpur lapindo yang membuat pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan untuk menyelesaikan kasus lumpur lapindo, walaupun sampai saat ini belum mencapai hasil yang memuaskan. Sedangkan mengenai implikasi terhadap hak angket, ternyata hak angket tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Hal ini dapat terlihat dari tidak dilaksanakannya saran dan rekomendasi DPR terhadap pemerintah, dalam hal ini bisa dilihat di dalam hak angket DPT.

B. SARAN

1. Agar pelaksanaan hak-hak konstitusional DPR (hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat) dapat berjalan dengan maksimal demi kepentingan rakyat, ada baiknya dihapuskan mekanisme recall di dalam tubuh fraksi di parlemen. Hal ini dimaksudkan agar anggota dewan dapat mempergunakan hak nya sesuai dengan apa yang benar-benar ada dalam pikirannya tanpa perlu terikat dengan sanksi yang akan dikeluarkan fraksi. Penghapusan mekanisme recall ini juga akan membuat para anggota dewan menjadi pribadi yang mandiri dan lebih mempunyai keterikatan kewajiban dengan konstituennya, bukan dengan partai politik yang mengusungnya.
2. Diperjelasnya Tata Tertib DPR yang mengatur mengenai hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Khususnya mengenai ketentuan perlu atau tidaknya Presiden menghadiri sidang paripurna untuk menjawab sendiri hak interpelasi yang diajukan oleh DPR. Hal tersebut sangat diperlukan untuk menghilangkan perdebatan antara Pemerintah dan DPR setiap kali Presiden tidak menghadiri sidang interpelasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Affan Ghafar, 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- A.M Fatwa, 2004. *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Anders Uhlin, 1998. *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, terjemahan oleh Rofik Suhud, ctk.pertama, Mizan, Bandung.
- Andrew S. Ellis, 2001. *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, Jakarta.
- Andrew Heywood, 1999. *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, New York Second Edition.
- April Carter, 1985. *Otoritas dan Demokrasi*, CV Rajawali Jakarta.
- Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV.Rajawali, Jakarta.
- Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsur*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan, 1996. *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta.

- Bambang Cipto. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, CV Rajawali Pers, Jakarta
- Beetham, 1999. *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Oxford.
- Beetham, Bracking, Kearton dan Weir, 2002. *International Idea Handbook And Democracy Assesment*, The Hague, London, Kluwe Law International, New York.
- Benhard Sutor, 1991. *Politische Ethik Gesamtdarstellung Auf Der Basis Der Christlichen Gesellschaftslehre*, Paderborn dll: Ferdinand Schoningh.
- Bertrand Russel, 2002. *Sejarah Filsafat Barat dan Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik dari Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bintan R Saragih. 1988. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Brewer's, 1993. *Politics A Phrase and Fable Dictionary*, London, Nicholas Comfort.
- Bryce, Viccount (Chairman), *Conference of the Reform of the second chamber*, (London: HMSO Cd 9038, 1918)
- Bogdanor, Vernon, 1991. *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Massachusetts, T.J Press Ltd.
- Carol C.Gould, 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT.Tiara Wacana, Yogyakarta.
- C.F Strong, *Modern Political Connstitution; An Introduction to the comparative srudy of their history and existing forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963)
- Dahlan Thaib, 2002. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib, 2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- Deliar Noer, 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta.
- Deny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetk. Kedua, Mizan Pustakan, Jakarta.
- Djokosutomo, 1982. *Hukum Tata Negara*, Dihimpun oleh Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Firmansyah Arifin, 2002. *Reformasi Konstitusi : Melalui Komisi Konstitusi, Sebuah Keniscayaan*, CLJS, Jakarta.
- Franz Magnis Suseno, 1995. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta.
- G. Bingham Powell Jr, *Contemporary Democracies : Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Georg Sorensen, 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi*, Tadjuddin Noer Efendi ed, kerjasama CCSS dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Hasan Shadili, 1977. *Ensiklopedi Umum*, Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta.
- Harold J Laski, 1938. *A Grammar of politics*, George Allen & Unwin LTD, London.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary : Defenition of the Terms and Phrases and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, Ed.VI (Minnesota : West Group, 1991)
- Henry B. Mayo, 1960. *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York

- Ibrahim R, 2003. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaharuan UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana UNPAD, Bandung.
- Jack Lively 1975, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 51
- Jean Baechler, *Democracy an Analytical Survey*, Unesco; USA
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve
- Jimly Asshiddiqie, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta
- John Stuart Mill, 1994. *Representative Government*, Fifth printing, Chicago, Encyclopedia Britannica Inc.
- Khamami Zada dan Idy Muzayyad (editor), 1999. *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Koencoro Poerbopranoto, 1987. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung.
- Lawrence Dood, 1976. *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey.
- Maswadi Rauf. 1998. *Demokrasi dan Demokratisasi : Penjajakan teoritis untuk Indonesia Dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru*, Seri penerbitan politik, Mizan, Lab, Ilmu Politik Fisip UI
- Masykuri Abdillah, 1999. *Demokrasi di Persimpangan Makna : Respon Intelektual Muslim Terhadap Konsep Demokrasi (1965-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

- Miriam Budiarto, 1988. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta
- MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen MPR RI
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuatan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta
- Moh. Kusnardi dan Harnaily Ibrahim, 1980. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN UI dan Sinar Bakti, Jakarta.
- Moh Mahfud MD, *Demokrasi Dalam Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta
- Moh Mahfud MD, 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta
- Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta
- Moh. Mahfud MD, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Muchsan, 1982. *Pengantar Hukum administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- O.Notohamidjojo, 1967. *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta.
- Patricia A.Lewis, 1984. *The Guide to American Law*, Minnesota, West Publishing Co.
- Paimin Napitupulu, 2005. *Peranan Pertanggungjawaban DPR : Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung.

- Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M.Prijono, 1992. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, dalam M. Rusli Karim, *Nuansa Gerak Politik Era 1980-an di Indonesia*, Media Widya Mandala, Yogyakarta
- R. Eep Saefullah Fatah, 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Reni Dwi Purnomowati, 2005. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ridwan HR, 2003. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Robert A. Dahl, 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Terjemahan oleh A. Rahman Zainudin, ctk.Pertama, Yayasan Obor Indonesia.
- Ronald Butt, 1962. *The Power of Parliament*, Cetakan Kedua, London:Constable.
- Samidjo, 1986. *Ilmu Negara*, Armico, Bandung.
- Samuel P. Huntington, 1994. *Gelombang Demokratisasi Dunia Ketiga*, terjemahan Sya'roni Muadz, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Sri Soemantri M, 2001. *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung.
- Sukarna, 1974. *Kekuasaan, Kediktatoran dan Demokrasi*, Alumni, Bandung
- Sumarjati Hartono, 1977. *Makalah*, dalam buku: *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta.
- Sunarjati Hartono, 1976. *Apakah The Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung.
- Solly Lubis, 2002. *Ilmu Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995. *Penelitian Hukum Normatif*, Grafindo Persada, Jakarta.

- Sutjipno, 2007. *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (Dalam bahasa akademik, bukan politik)*, Konstitusi Press, Jakarta
- Syahda Guruh LS, 2000. *Menimbang Otonomi VS Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Remaja Rodakarya, Bandung.
- Sjahran Basah, 1987. Bahan kuliah, Pascasarjana BKU Ilmu Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Tahir Azhary, 1992. *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, 1971. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung.

Makalah

- Sri Soemantri Martosuwignyo, 1984. *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan*, Makalah pada Pra Seminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987
- Sjahran Basah, *Makalah*, dalam buku : *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, BPHN, Binacipta, 1997
- Sumarjati Hartono, *Makalah*, dalam buku: *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta, 1977
- MPR RI, 2003. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjen MPR RI.
- Risalah Sementara Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc. 1 BP-MPR 6 September 2001, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Risalah Pilihan Sidang Paripurna DPR RI yang berkaitan dengan proses pembahasan hak angket dan hak interpelasi terhadap kebijakan impor beras oleh pemerintah

Data Elektronik

<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11269&cl=Berita>

<http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0512/15/Politikhukum/2290120.htm>

<http://www.suarapembaruan.com/News/2004/11/05/Utama/ut01.htm>

<http://www.kapanlagi.com/h/0000048734.html>

<http://www.suaramerdeka.com/harian/0501/31/nas14.htm>

[http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1126754269,53542,](http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1126754269,53542)

<http://www.kapanlagi.com/h/0000134400.html>

<http://www.kapanlagi.com/h/0000164357.html>

<http://www.kapanlagi.com/h/0000175358.html>

http://www.berpolitik.com/static/internal/2008/06/news_13198.html

<http://infoblbi.com/kronologis.php?IDBERITA=99>

<http://capresindonesia.wordpress.com/2008/06/26/kenaikan-harga-bbm-pd-dan-golkartolak-hak-angket/>