

# PERKEMBANGAN PENGATURAN ATAS FUNGSI PENGAWASAN

## DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Oleh:

Zulkarnain Ridlwan<sup>1</sup> dan Andi Sandi ATT<sup>2</sup>

### ABSTRACT

Parliament has three functions which are consisted of legislation, budgets, and oversight. These three functions are stated on the Constitution, the Act and the Rules of Procedure of Parliament. This study is aimed to examine the development of regulation related to Parliament oversight. The examination would be focused on legal politics which underly on its formation and implementation.

This is a normative law research which uses a descriptive explorative method. The emphasis would be addressed on aspects of legal history and comparative law. In further, it would compare all the regulation which is applied now and which has been applied before.

According to this research, the oversight regulation of the Parliament has been changed (amendment) since the new order until now. Substantial changes of oversight regulations impact on oversight functions. The change occurred for four times in 1969, 1999, 2003, and 2009. It could be happened because of the amendment of Organization and the Position of Representative Institutions Act. In every amendment, the acts strengthen the oversight functions, such as add the duties, authority, and the rights. It also adds obligations to the Parliament to strengthen its oversight function. All of these acts rule the Parliament to oversight the executive regarding to the implementation of acts, budget and government policy. These development, indicate a legal political trends which strengthening of the Parliament oversight function. It can be seen from the extension of oversight right, such as sub poena rights, reduction of the president's prerogative, addition of parliament body, strengthen of the individual members rights. Indeed, all of these trends rise after the amendment of the 1945 Constitution.

**Keywords:** Development, Regulation, Legal Politics, Parliament Oversight Functions

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Lampung

<sup>2</sup> Fakultas Hukum UGM



## I. Latar Belakang Masalah

Salah satu latar belakang diadakannya amandemen UUD 1945 adalah untuk menguatkan fungsi DPR. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 20A UUD 1945 ayat (1) yang berbunyi: Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Penjabaran atas fungsi-fungsi ini dijelaskan dalam undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan lembaga perwakilan di Indonesia (Undang-undang Susduk).

Adapun undang-undang tentang hal itu telah beberapa kali mengalami perubahan dan pergantian, yaitu: UU Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah tiga kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 5 Tahun 1995; UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dengan tambahan aturan tentang DPD), dan UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (tanpa frasa "*susunan dan kedudukan*").

Pergantian dan perubahan UU Susduk sejak tahun 1969 hingga tahun 2009 juga mencakup pengaturan mengenai fungsi pengawasan DPR. Perubahan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, senantiasa berbanding lurus dengan dinamika dan konstelasi politik. Maka sangat dimungkinkan bahwa perkembangan peraturan tentang fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk juga memiliki kekhasan masing-masing, tergantung pada politik hukum yang dijadikan landasan serta pengaruh dinamika dan konstelasi politik saat itu.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memberikan gambaran tentang pengaruh kondisi politik atas produk hukum yang dihasilkan. Studi-studi empiris tentang hubungan hukum dan politik telah menyimpulkan bahwa hanya sistem politik yang demokratis yang dapat mendorong tegaknya supremasi hukum. Hal ini menjadi tidak lazim karena dalam kenyataannya hukum itu adalah produk politik.<sup>3</sup> Hukum lebih mencerminkan kehendak konfigurasi kekuasaan politik,

---

<sup>3</sup> Mahfud MD, 2003, *Langkah Politik dan Bingkai Paradigmatik dalam Penegakan Hukum Kita*, Mimbar Hukum No.44/VI/2003 Edisi Khusus, FH UGM, Yogyakarta, hlm. 118.



apabila konfigurasi politiknya demokratis maka hukumnya juga akan populis, sedangkan jika konfigurasi politiknya otoriter maka hukumnya akan konservatif.

Selama orde baru, konfigurasi politik dibangun secara tidak demokratis sehingga mengakibatkan hukum terpuruk. Fungsi-fungsi kelembagaan negara yang diatur berdasarkan hukum yang lahir secara tidak langsung mengikuti konfigurasi politik tersebut. Demikian pula dengan fungsi kelembagaan yang dimiliki DPR, khususnya fungsi pengawasan menjadi tidak memiliki pengaruh untuk mengontrol pemerintah.

Pasca reformasi dengan konfigurasi politik yang lebih demokratis, fungsi pengawasan DPR terkesan telah mendapatkan ruang yang lebih luas untuk dipraktekkan, namun perkembangan positif tersebut belum dimanfaatkan secara maksimal oleh DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya atas pemerintah. Tetapi hal ini cenderung mempermainkan fungsi tersebut untuk menjadi alat tawar menawar antara DPR dan Pemerintah.

Dengan demikian, perubahan konsepsi pengaturan dan politik hukum yang telah mempengaruhi perubahan konsepsi fungsi pengawasan DPR dijalankan berdasarkan UU Susduk sejak 1969 sampai 2009. Pengetahuan akan politik hukum yang melandasi pembentukan suatu konsepsi UU Susduk akan memberikan gambaran utuh tentang latar belakang dan tujuan lahirnya konsepsi fungsi pengawasan DPR yang diatur didalamnya.

## **II. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan fungsi pengawasan DPR di Indonesia, sejak UU No. 16 Tahun 1969 sampai dengan UU No. 27 Tahun 2009?
2. Bagaimana konsepsi politik hukum yang melandasi pengaturan fungsi pengawasan DPR sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 16 Tahun 1969 sampai dengan UU No. 27 Tahun 2009?



### **III. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif eksploratif dengan menekankan pada aspek sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penekanan tersebut lebih difokuskan pada perbandingan antara undang-undang yang mengatur fungsi pengawasan DPR, baik yang berlaku saat ini maupun yang pernah berlaku. Adapun pendekatan yang digunakan dalam kerangka penelitian ini meliputi: (1) pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk hukum yang dijadikan objek pengamatan; dan (2) pendekatan historis komparatif, yaitu telaah atas substansi produk hukum menurut periodisasi keberlakuan produk hukum yang dijadikan objek pengamatan.

Berdasarkan model penelitian kepustakaan (normatif), maka data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan fungsi pengawasan DPR serta susunan dan kedudukan lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini berupa UUD 1945 dan UU. Bahan hukum sekunder, terdiri dari naskah akademik, rancangan Undang-undang, dan risalah sidang dalam pembahasan tentang undang-undang yang mengatur fungsi pengawasan DPR, tata tertib DPR, dan juga berupa makalah serta hasil penelitian hukum dan non hukum yang berkaitan dengan objek penelitian ini. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum.

### **IV. Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

#### **A. Perkembangan Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR Dan Implementasinya Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Perkembangan pengaturan fungsi pengawasan DPR dapat dibagi dalam periodisasi sebagai berikut:

1. Komite Nasional Pusat (29 Agustus 1945 - 15 Agustus 1950). Selama lebih dari satu bulan pertama KNP melaksanakan tugas dibidang eksekutif selaku pembantu Presiden, namun pasca lahirnya Maklumat Wakil Presiden No.X tanggal 16 Oktober 1945, yang menetapkan bahwa KNP disertai kekuasaan



- legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam rentang tahun 1945 - 1948, KNP telah melaksanakan hak inisiatif, hak interpelasi, dan hak angket.
2. DPR-RIS (15 Februari 1950 - 15 Agustus 1950). Pada masa RIS, DPR berwenang mengontrol Pemerintah, Presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi Menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijakan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri. DPR mempunyai hak bertanya, interpelasi dan angket.<sup>4</sup> Pengawasan DPR yang dihasilkan bersama dengan lembaga lain, yaitu Dewan Pemeriksa Keuangan (DPK), namun dikarenakan kondisi suasana politik Indonesia yang sedang terjadi gejolak revolusi mempertahankan kemerdekaan, hak-hak DPR ini tidak dapat dimaksimalkan.
  3. DPRS (16 Agustus 1950 - 26 Maret 1956). Peran DPRS pada periode ini tampak lebih menonjol. Fungsi kontrol dilakukan melalui sepuluh seksi dan melalui penggunaan sejumlah hak khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, mosi, angket, dan sebagainya.<sup>5</sup> Dalam UUDS diatur bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi, DPRS mempunyai hak interpelasi, bertanya, dan penyelidikan.<sup>6</sup> Ditetapkan pula bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijakan pemerintah, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.<sup>7</sup> Ketentuan ini menunjukkan bahwa DPRS berhak dan berkewajiban mengawasi segala perbuatan pemerintah, dalam pengertian bahwa pemerintah tidak mengambil tindakan yang tidak mendapat persetujuan dari DPRS.<sup>8</sup> Dalam hal ini jika kebijakan seorang Menteri atau suatu Kabinet tidak disetujui oleh DPR, maka DPR dapat memaksa Menteri atau Kabinet yang bersangkutan meletakkan jabatannya. Sebagai pelaksanaan dari UUDS tersebut, diterbitkan Undang-

---

<sup>4</sup> Pasal 120-121 Konstitusi RIS.

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, 1994, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 276.

<sup>6</sup> Pasal 69, dan 70 UUDS 1950.

<sup>7</sup> Pasal 83 Ayat (2) UUDS

<sup>8</sup> La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV.Utomo, Bandung, hlm. 160.



- Undang No.6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR. Dengan instrumen yang tegas dalam konstitusi serta pada peraturan pelaksanaan, fungsi pengawasan DPR telah memiliki kekuatan yang cukup.
4. DPR hasil Pemilu 1955 (26 Maret 1956 – 22 Juli 1959). Fungsi DPR pada masa ini tidak dapat berjalan maksimal dikarenakan kondisi politik yang sedang tegang terkait pembentukan Kabinet Darurat Ekstra Parlementer dan Dewan Nasional oleh Presiden Soekarno. Dalam rentang tahun 1951 hingga 1960 terjadi banyak pergantian kabinet diakibatkan situasi politik yang tidak stabil. Tercatat ada 7 kabinet pada masa ini, yaitu Kabinet Natsir (1950-1951), Kabinet Sukiman-Suwirjo (1951-1952), Kabinet Wilopo (1952-1953), Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955), Kabinet Burhanuddin Harahap (1955-1956), Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1956-1957), dan Kabinet Djuanda (1957-1959).
  5. DPR Peralihan (22 Juli 1959 – 29 Juni 1960). Umur DPR masa ini sangat pendek, dengan penghentian kegiatan-kegiatan DPR yang ditetapkan dengan Penetapan Presiden RI No.3 Tahun 1960.
  6. DPR-GR (24 Juni 1960 – 15 November 1965). Pasca Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960 tentang pembubaran DPR, Presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-GR. Anggota semuanya diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. DPR-GR mempunyai tugas membantu Pemerintah, artinya membantu kepada segenap rakyat Indonesia untuk merealisasikan USDEK (Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia). Dengan kondisi yang demikian, fungsi pengawasan DPR pada DPR-GR tidak dapat dijalankan karena DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah. Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali badan legislatif (DPR) Gotong Royong di zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya.<sup>9</sup> Dengan demikian DPR-GR pada awal masa Demokrasi Terpimpin dipaksa untuk senantiasa sejalan dengan

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 325.



- kebijakan Pemerintah, dengan mengebiri fungsi pengawasan secara sistemik dalam regulasi yang mengatur kelembagaannya.
7. DPR-GR minus PKI (15 November 1965 – 19 November 1966). Kedudukan DPR-GR pada masa ini masih sebagai Pembantu Presiden dibidang legislatif. Dalam situasi sosial politik yang terjadi saat itu, fungsi pengawasan yang dapat dijalankan DPR lebih banyak dalam bentuk pernyataan pendapat sebagai bentuk penyikapan terhadap kondisi negara.
  8. DPR-GR awal Orde Baru (19 November 1966 - 28 Oktober 1971). DPR masa ini termasuk dalam Orde Baru. Salah satu tugas utama DPR adalah melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan Pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjelasannya, khususnya penjelasan Bab VII.<sup>10</sup> Secara teknis, tugas tersebut dijalankan oleh Komisi-Komisi di DPR-GR, yaitu dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan tertulis serta rapat kerja dengan Presiden dan peninjauan langsung ke daerah-daerah. Pada masa ini, hak angket pernah dipraktekkan dalam masalah penyesuaian harga dan tarif yang diadakan dengan Pemerintah.
  9. DPR Hasil Pemilu 1971 (28 Oktober 1971 - 1 Oktober 1977). Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR pada masa ini adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Kedudukan dan Susunan MPR, DPR, dan DPRD, ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan UU No. 16 Tahun 1969. Dalam bidang pengawasan anggota DPR mempunyai hak-hak sebagai berikut,<sup>11</sup> hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; hak meminta keterangan (interpelasi); hak mengadakan penyelidikan (angket); dan hak mengajukan pernyataan pendapat. DPR periode 1971-1977 belum memanfaatkan hak dalam fungsi pengawasan, mungkin atas suatu pertimbangan bahwa pada waktu itu belum ada masalah-masalah yang perlu untuk diajukan pertanyaan,

---

<sup>10</sup> Sekretariat Negara, 1983, *Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (29 Agustus 1970 – 28 Oktober 1971)*, t.p., Jakarta, hlm.42 mengutip Pasal 1 huruf c Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-GR.

<sup>11</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, 1983, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*, t.p., Jakarta, hlm. 22.



dimintakan keterangan (interpelasi) maupun belum diperlukan adanya usul angket (penyelidikan).<sup>12</sup>

10. Awal Periode DPR Hasil Pemilu 1977 (1 Oktober 1977) hingga akhir Periode DPR Hasil Pemilu 1997 (1 Oktober 1999). Periode ini disatukan karena pada masa ini fungsi pengawasan tidak mengalami perubahan signifikan, baik dalam pengaturan maupun dalam implementasinya. Meskipun pada periode tersebut, UU No. 16 Tahun 1969 mengalami perubahan dengan terbitnya UU No. 5 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1985, namun substansi yang mengalami perubahan hanya mengenai syarat keanggotaan, serta beberapa hal lainnya yang tidak menyangkut ketentuan mengenai wewenang, fungsi dan hak DPR. Justru dalam substansi aturan tentang pelaksanaan hak penyelidikan (angket) DPR diharuskan untuk mengacu pada Undang-undang.<sup>13</sup> Hingga tumbanganya Orde Baru, Undang-undang yang dimaksud tidak pernah dibentuk, padahal dalam implementasinya DPR terlanjur menjadi kaku dengan keharusan tersebut, sehingga patut disangka bahwa ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1985 tersebut hanya merupakan strategi untuk membatasi gerak DPR dalam menjalankan hak terpentingnya dalam fungsi pengawasan. Disamping faktor regulasi, menurunnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPR pada masa ini ditengarai merupakan akibat dari perubahan komposisi peserta pemilu. Setelah pemilu 1971, terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Presiden Soeharto pada tahun 1973 mengajak kesembilan partai politik dan sekber Golkar yang bertarung pada pemilu 1971 untuk memfusikan diri atas dasar Golongan Spiritual, Golongan Nasionalis, dan Golongan Karya. Fusi ini menghasilkan tiga partai politik: PPP, PDI, dan Golkar. Dan selanjutnya sejak Pemilu 1977 kursi di DPR didominasi oleh Golkar yang memperoleh 60-80 persen kursi, sementara perolehan kursi PPP dan PDI persentasenya semakin menurun.<sup>14</sup> Implikasi fusi partai bukan hanya

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>13</sup> Pasal 32 ayat (3) Undang-undang No. 5 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975.

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar...*, *op.cit.*, hlm. 340.



menghadirkan suatu keadaan yang dapat mengundang intervensi pemerintah dalam tubuh partai, tetapi partai juga tidak mungkin berfungsi sebagai alat kontrol bagi tangan-tangan gurita birokrasi. Dalam banyak hal parpol hanya berfungsi sebagai penguat legitimasi pemerintah dan kepanjangan tangan birokrasi. Partai politik (PDI dan PPP) hanya sebagai pajangan demokrasi yang hadir di setiap kali pemilu.<sup>15</sup>

11. DPR Hasil Pemilu 1999 (1 Oktober 1999 - 1 Oktober 2004). Pasca tumbangnya orde baru, semangat untuk memperkuat DPR sebagai lembaga penyeimbang eksekutif sangat kentara. Upaya tersebut dilakukan melalui peningkatan fungsi, peranan, hak-hak dan kewajiban dari lembaga serta anggotanya. Berdasarkan pada pertimbangan tersebut, maka diterbitkanlah UU Susduk 1999. Dalam UU ini, fungsi pengawasan DPR mencakup pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN dan Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.<sup>16</sup> DPR pertama di masa reformasi ini lebih banyak terkonsentrasi untuk melakukan perbaikan dalam regulasi dengan banyak menghasilkan Undang-undang. DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 RUU menjadi UU. DPR hasil Pemilu 1999 juga merumuskan bentuk fungsi pengawasan DPR<sup>17</sup> dalam konstitusi karena sebagai bagian dari MPR, DPR telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002.

12. DPR Hasil Pemilu 2004 (1 Oktober 2004 - 1 Oktober 2009). DPR pada periode ini berjalan dengan regulasi konstitusi yang baru setelah diadakannya amandemen sebanyak empat kali atas UUD 1945 dalam rentang tahun 1999-2002. Amandemen atas UUD 1945 telah ikut mengubah wajah fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Kedudukan DPR pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan karena amandemen UUD 1945 telah menggeser kekuasaan yang semula pada masa Orde Baru

---

<sup>15</sup> Sutoro Eko, 2003, *Transisi Demokrasi Indonesia –Runtuhnya Rezim Orde Baru*, APMD Press, Yogyakarta, hlm. 124.

<sup>16</sup> Pasal 33 UU No. 4 Tahun 1999.

<sup>17</sup> Pasal 20A hasil amandemen kedua UUD 1945



cenderung didominasi oleh eksekutif, sekarang lebih cenderung dipegang oleh legislatif baik di pusat maupun di daerah.<sup>18</sup> Jika dirinci, kegiatan-kegiatan DPR dalam pengertian tugas parlemen yang sebenarnya sangat banyak.<sup>19</sup> Termasuk pemberian hak intervensi DPR menyangkut hak-hak prerogatif Presiden, guna menciptakan sistem kenegaraan yang mencegah kesewenang-wenangan sepihak.<sup>20</sup> Fungsi pengawasan yang dilakukan DPR dalam periode 2004-2009 dianggap sudah cukup bagus<sup>21</sup> dan tidak ada masalah<sup>22</sup>, hanya saja DPR bukan aparat hukum sehingga fungsi pengawasan lebih secara politis. Pada masa ini, orientasi penggunaan hak angket sudah diarahkan untuk mencari solusi bukan sekedar memamerkan sikap kritis.<sup>23</sup> Alat pengawasan lain yang juga cukup marak digunakan DPR pada periode 2004-2009 adalah hak interpelasi. Penggunaan hak angket dan hak interpelasi pada masa ini menunjukkan keseriusan anggota DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.

13. DPR Hasil Pemilu 2009 (mulai 1 Oktober 2009). Konsepsi aturan mengenai fungsi pengawasan DPR pada masa ini masih tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Hanya saja Undang-undang yang menjadi landasan kelembagaan DPR diganti dengan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang sering disebut UU MD3. Tambahan tugas dalam rangka pengawasan, DPR memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

---

<sup>18</sup> Septi Nur Wijayanti, Juni 2005, *Kedudukan dan Kewenangan MPR dan DPR Pasca Amandemen UUD 1945*, Media Hukum vol.12, No.1, FH UMY, Yogyakarta, hlm. 78.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII, Jakarta, hlm. 168.

<sup>20</sup> Riris Katharina, dkk., 2008, *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, hlm. 92.

<sup>21</sup> Mahfud Sidik (Ketua FPKS), 2009, *Majalah Parlemen* Tahun XL No.73, Jakarta, hlm. 15.

<sup>22</sup> Lukman Hakiem (Wakil Ketua FPP), 2009, *Majalah Parlemen* Tahun XL No.73, Jakarta, hlm. 10.

<sup>23</sup> Anonymous, 2009, *Kritik Dewan, Sinyal Hati-Hati Pemerintah*, *Majalah Parlemen* Edisi Khusus, Jakarta, hlm. 42.



## B. Politik Hukum Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR dalam Undang-Undang

Merujuk pada definisi bahwa politik hukum mencakup bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum.<sup>24</sup> Mencakup pula pengertian tentang proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>25</sup> Maka dalam konteks negara Indonesia, politik hukum dapat dilihat dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebab Prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun mengganti hukum lama.<sup>26</sup> Meski demikian, Prolegnas bukan harga mati yang menentukan politik hukum nasional, bentuk hukum baru (UU) dapat diusulkan diluar Prolegnas.<sup>27</sup>

Pembahasan tentang politik hukum pengaturan fungsi pengawasan lembaga perwakilan dapat dilihat dari regulasi yang mengatur susunan dan kedudukan lembaga perwakilan dalam struktur ketatanegaraan. Dimulai dari konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, sampai peraturan pelaksana berbentuk Undang-undang yang berlaku secara periodik yang lazim disebut UU Susduk. Politik hukum dapat dilihat secara tekstual sebagaimana yang tertera dalam Undang-undang maupun secara kontekstual terkait dengan pengaruh politik yang ada dibelakang pembentukan ketentuan dalam UU tersebut. Landasan hukum yang dipakai dalam dasar hukum "Mengingat" dan konsiderans "Menimbang" dari masing masing UU Susduk dapat mengawali analisa karena secara tekstual dapat diketahui apa yang melandasi dibentuknya UU tersebut. Setelah itu secara kontekstual dianalisa pengaruh politik yang ada dibelakang rumusan didalam masing-masing UU.

<sup>24</sup> Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 9.

<sup>25</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, September 1985, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, hlm. 17.

<sup>26</sup> Winardi, 2008, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Setara Press, Malang, hlm. 34.

<sup>27</sup> Mahfud MD, 2007, *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 59-61.



## 1. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969

Konstitusi yang berlaku saat Undang-undang ini dibentuk adalah UUD 1945 yang kembali diberlakukan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah diselingi keberlakuan Konstitusi RIS (KRIS) 1949-1950 dan Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950-1959. Pada UUD 1945 beserta Penjelasan Autentik yang melekat bersamanya, hanya menjabarkan satu aturan pengawasan DPR terhadap pemerintah tentang hubungan fungsional antara DPR dengan BPK dalam Pasal 23. Sehingga patut dinyatakan bahwa landasan sebenarnya yang mendasari konsepsi aturan fungsi pengawasan yang terdapat didalam UU Susduk 1969 bukan hanya UUD 1945, melainkan juga KRIS dan UUDS. Sebab, didalam kedua konstitusi yang disebutkan terakhir inilah diperkenalkannya berbagai bentuk fungsi pengawasan DPR, yaitu hak interpelasi, hak menanya,<sup>28</sup> dan hak angket.<sup>29</sup>

Suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, serta semangat untuk mengembalikan fungsi pengawasan DPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945 berbenturan dengan slogan pemerintah yang dimunculkan pada awal perjalanan Orde Baru. Slogan “perlunya melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan-kegiatan politik” telah memberi warna atas politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU Susduk 1969. Berdasarkan sasaran pemerintahan Orde Baru untuk menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan, maka ada upaya untuk menguatkan kedudukan negara. Upaya penguatan negara yang dimaksud berupa dominasi kekuatan Pemerintah di DPR, penyederhanaan sistem kepartaian, sampai pada penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Sasaran pembangunan yang menuntut persatuan dan kesatuan bangsa itu telah melahirkan upaya-upaya strategis untuk memperkecil sumber konflik dari berbagai kekuatan politik. Untuk itu, DPR perlu didesain agar dapat mencerminkan komposisi yang tidak sampai mengganggu kebijakan ekonomi dan politik yang digariskan oleh Pemerintah.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Pasal 120 KRIS dan Pasal 69 UUDS.

<sup>29</sup> Pasal 121 KRIS dan Pasal 70 UUDS.

<sup>30</sup> Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 76.



Upaya pengaturan komposisi keanggotaan DPR dilakukan secara sistematis dengan memasukkan ketentuannya didalam paket UU politik yaitu UU Pemilu dan UU Susunan MPR, DPR, dan DPRD yang disahkan bersama pada tanggal 22 November 1969 secara aklamasi oleh DPR-GR.<sup>31</sup> Sehingga pengaturan fungsi pengawasan DPR yang terdapat dalam Pasal 32 UU Susduk memberi batasan pada DPR dalam melaksanakan fungsinya:

- a. Penggunaannya tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat merubah sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Dengan adanya ketidakjelasan definisi tersebut dan ketiadaan batasan yang jelas, DPR dalam tataran penggunaan haknya dapat sangat mungkin menjadi kaku.
- b. "Hak interpelasi" adalah salah satu hak yang penting DPR dalam menjalankan tugasnya mengawasi/mengoreksi tindakan Pemerintah. Hak ini dapat diakhiri dengan suatu pernyataan pendapat yang pemakaiannya dilakukan dengan bijaksana. Namun dengan kondisi hegemonistis kekuasaan pemerintah saat itu, melakukan hal ini memiliki konsekuensi yang serius. Sehingga kala itu, penggunaan hak interpelasi DPR sangat minim/terbatas.
- c. Pernyataan pendapat tersebut dapat berbentuk memorandum, resolusi dan atau mosi. Klausul "dapat" secara redaksional memang tidak mengindikasikan pelarangan atau pembatasan. Hanya saja dengan latar belakang kebijakan pemerintah Orde Baru untuk mengeliminir konflik politik yang dianggap dapat menghambat pembangunan, maka ketentuan "dapat" bisa berarti "bukan merupakan pilihan", melainkan arahan untuk tidak melakukan. Bahwa memorandum, resolusi, terutama mosi merupakan bentuk kontrol DPR yang telah menciptakan tidak stabilnya pemerintahan di masa Orde Lama, maka lumrah jika Orde Baru tidak menginginkan hal ini dipraktekkan.

Ketentuan UU tersebut didukung pula dengan konstelasi keanggotaan DPR, dimana hanya FPDI dan FPPP yang relatif terlepas dari pemerintah, tidak berdaya menghadapi kekuatan Golkar dan 100 orang anggota yang diangkat dan

---

<sup>31</sup> Harold Crouch, 1986, *Militer dan Politik di Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 285.



berdiri di belakang pemerintah. Tidaklah mengherankan bahwa badan legislatif pada masa Demokrasi Terpimpin dan Pancasila tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya.<sup>32</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR masa Orde Baru berdasarkan UU Susduk 1969 telah cukup memiliki konsepsi yang baik secara tekstual. Akan tetapi dalam implementasinya, berjalannya fungsi pengawasan DPR sangat dibatasi. Hal ini menandakan adanya ketidakharmonisan antara *das solen* dengan *das sein* UU Susduk 1969. Adapun tentang ketidakedemokratisan antara produksi hukum dengan pelaksanaannya selama Orde Baru, dapat disebabkan oleh beberapa indikasi. *Pertama*, sepanjang kurang lebih 32 tahun kekuasaan Orde Baru, tidak satu pun RUU berasal dari DPR. *Kedua*, proses penyusunan RUU dari pemerintah ternyata merupakan urusan segelintir kecil staf ahli di tiap-tiap departemen. Memang kadang-kadang ada RUU yang dikirimkan ke universitas-universitas untuk ditanggapi, namun lagi-lagi lebih bermakna kosmetik ketimbang substantif. *Ketiga*, pembahasan RUU di DPR terlalu sering terjebak pada hal-hal yang bersifat kebahasaan, sehingga anggota Dewan hanya laksana redaktur bahasa dalam suatu institusi pers, yang pekerjaannya melulu soal redaksional.<sup>33</sup>

## 2. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999

Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam UU ini dimaksudkan untuk meningkatkan kewibawaan DPR pasca lengsernya Presiden Soeharto dan tumbangya Orde Baru tahun 1998. Maksud tersebut terlihat dalam sidang pembahasan RUU, hal ini dikarenakan pada zaman orde baru, terjadi ketidakseimbangan antara pembangunan ekonomi dengan pembangunan politik dan hukum.<sup>34</sup> UU ini juga dibuat dalam rangka perluasan ruang gerak anggota

---

<sup>32</sup> Isbodroini Suyanto, 1991, 'Budaya Politik dan Peranan DPR', Makalah yg disampaikan dalam Seminar Nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia/AIPI II, 6-7 September 1989 dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 182.

<sup>33</sup> Sudirman Saad, 1999, *Demokratisasi Produksi Hukum*, dalam *Demokratisasi dan Otonomi - Mencegah Disintegrasi Bangsa*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 154-155.

<sup>34</sup> Pandangan Umum FABRI atas Paket UU Politik 1999, 14 Oktober 1998, hlm. 4-5.



badan-badan ini untuk memperkuat legitimasi sistem perwakilan rakyat.<sup>35</sup> Pencantuman hak-hak DPR secara tegas dalam UU ini khususnya hak anggotanya, seperti hak interpelasi dan hak angket, diharapkan akan mampu melakukan pengawasan yang optimal terhadap jalannya pemerintahan.<sup>36</sup>

Rumusan UU Susduk 1999 diharap dapat menciptakan *checks and balances* dalam kegiatan pemerintahan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik dapat terlaksana dalam era reformasi.<sup>37</sup> Dalam rumusan UU tersebut tercermin tekad dan kemauan yang kuat untuk memberdayakan lembaga permusyawaratan dan perwakilan tersebut sebagai pencerminan dari kedaulatan rakyat.<sup>38</sup>

Pembaruan dalam UU ini juga menyangkut penjabaran ataupun penegasan tugas, wewenang, dan hak MPR, DPR, dan DPRD, serta perluasan ruang gerak anggota badan-badan ini untuk melaksanakan hak-haknya.<sup>39</sup> Dalam UU ini dicantumkan secara detail terkait dengan hak-hak anggota DPR, karena selama ini DPR selalu dilecehkan, sebab tidak punya kemampuan atau tidak punya kekuatan untuk melakukan, menggunakan fungsi-fungsinya itu karena adanya Tata Tertib DPR yang dianggap membelenggu. Pencantuman hak-hak anggota dalam UU dimaksudkan agar mengikat keluar dan kedalam.<sup>40</sup> Dengan diketahuinya oleh masyarakat fungsi, tugas, wewenang, hak baik anggota DPR dan oleh masyarakat, masyarakat dapat mengontrol, betul-betulkah DPR berfungsi sesuai dengan undang-undang.<sup>41</sup> Hanya saja, hak DPR yang bersifat kelembagaan tidak diberikan kepada seluruh anggota dalam pelaksanaannya. Misalnya hak meminta keterangan kepada Presiden. Kalau setiap anggota berhak meminta keterangan pada Presiden, bisa dibayangkan bagaimana jadinya nanti kerepotan pemerintah

<sup>35</sup> Syarwan Hamid (Mendagri), 2 Oktober 1998, Pidato Pengantar Pada Penyerahan 3 UU Politik ke DPR, hlm. 6.

<sup>36</sup> Pendapat Akhir FKP terhadap RUU Bidang Politik 1999, 28 Januari 1999, hlm.10.

<sup>37</sup> Pidato Pengantar..., *op.cit.*, hlm. 9.

<sup>38</sup> Pandangan Akhir Fraksi ABRI dalam Pembahasan RUU Bidang Politik 1999, tanggal 28 Januari 1999, hlm. 14.

<sup>39</sup> Penjelasan Umum RUU Susduk 1999 yang telah disetujui untuk disahkan, tanggal 28 Januari 1999, hlm. 2.

<sup>40</sup> Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-8, 4 Desember 1998, hlm. 50.

<sup>41</sup> *Ibid.*, (Pandangan Ibrahim Ambong/FKP, hlm. 10.



menghadapi hal ini.<sup>42</sup> Untuk itu perlu ada pembedaan hak dan wewenang yang proporsional antara DPR sebagai suatu lembaga dan komisi sebagai alat kelengkapan DPR dan hak perorangan (anggota DPR).<sup>43</sup> UU Susduk 1999 juga terkesan ingin memberdayakan anggota DPR. Jadi peranan dari individu anggota Dewan akan semakin ditonjolkan di masa depan, peran fraksi mungkin menjadi berkurang dibanding dengan kondisi fraksi pada masa ini.<sup>44</sup>

Kehormatan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dijamin hak *sub poena* Dewan, yaitu hak Dewan untuk memanggil warga negara dan pejabat negara untuk memberikan kesaksian kepada Dewan, dengan ancaman hukuman jika ditolak tanpa alasan obyektif. Sehingga perorangan, pejabat negara, pejabat pemerintah yang melalaikan atau mengabaikan, melecehkan maka kena sanksi.<sup>45</sup> Usulan ini memang diajukan untuk lebih memperkuat posisi dan wibawa Dewan, sebagai penegak kedaulatan.<sup>46</sup>

Dengan demikian politik hukum yang mendasari dibentuknya rumusan fungsi pengawasan DPR sebagaimana diatur dalam UU Susduk 1999 dimaksudkan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang kuat dan berwibawa. Hal ini tidak hanya dapat dilihat dari berkembangnya rumusan hak DPR dan hak anggota DPR dibandingkan dengan rumusan pada UU Susduk 1969, melainkan juga dengan menambahkan instrumen penting bagi fungsi pengawasan yang baru yaitu hak *sub poena*.

### 3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003

UU ini diterbitkan berlandaskan pada kehendak untuk mengembangkan sistem politik nasional, diantaranya dengan penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik.<sup>47</sup> Hal yang juga menjadi latar belakang terpenting untuk melakukan perubahan atas UU Susduk 1999 yaitu untuk

---

<sup>42</sup> Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-12, 9 Desember 1998, (Pandangan Gani Ibrahim/Pemerintah), hlm. 13.

<sup>43</sup> *Ibid.*, (Pandangan Soenarto/FABRI), hlm. 14.

<sup>44</sup> Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke-15, 14 Desember 1998, (Pandangan Mansyur Effendi/FKP), hlm. 62-63.

<sup>45</sup> Risalah Sidang UU Susduk 1999, Rapat Panja ke 8, 4 Desember 1998, hlm. 53-54.

<sup>46</sup> Naskah Sambutan Mendagri pada Sidang Pleno DPR-RI tanggal 28 Januari 1999, hlm. 5.

<sup>47</sup> Penjelasan Pemerintah dalam Penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002, hlm. 1, dan Penjelasan Pemerintah atas RUU Susduk 2003 pada Rapat Pansus DPR, 7 Mei 2003, hlm. 1-2.



menindaklanjuti perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan dalam rentang tahun 1999-2002. Pembentukan UU Susduk 2003 diwarnai dua pandangan penilaian terhadap kinerja DPR dalam periode reformasi, dimana kedua pandangan ini bertentangan. *Pertama*, pendapat bahwa DPR yang ada telah benar-benar berbeda dari DPR pada masa Orde Baru, telah begitu aktif, dan bahkan jauh lebih kuat kedudukan dan posisinya daripada pemerintah. *Kedua*, pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperlihatkan perubahan kinerja yang berarti, bahkan tidak lebih baik kinerjanya dibandingkan dengan DPR era Orde Baru.<sup>48</sup>

Empat kali amandemen UUD 1945 memiliki maksud untuk menjadikan semua lembaga-lembaga Negara dalam UUD 1945 mampu menjalankan *check and balances*, serta berupaya untuk menjadikan UUD 1945 sebagai *the living constitution*. Hal ini ditujukan agar supremasi konstitusi yang memang dikehendaki dalam sebuah negara hukum dapat diwujudkan. Berdasarkan prinsip negara hukum seperti itu sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia, maka pelaksanaan politik hukum perundang-undangan tidak boleh menghadirkan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan yang hanya untuk kepentingan penguasa, melainkan harus menjamin kepentingan keadilan bagi semua individu, bagi semua warga bangsa.<sup>49</sup>

Pengajuan RUU Susduk 2003 juga dimaksudkan untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah secara efektif.<sup>50</sup> Keinginan dasar yang juga berkembang dalam pembahasan UU Susduk 2003 adalah pemberian jaminan keberdayaan lembaga perwakilan untuk menjalankan fungsinya. Sebagaimana diungkapkan oleh Fraksi-Fraksi DPR dalam pembahasan RUU Susduk 2003 sebagai berikut, "Undang-Undang ini harus dapat merepresentasikan perwakilan rakyat dan perwakilan daerah yang dapat memberi pertanggungjawaban kepada masing-masing daerah pemilihan untuk mampu

<sup>48</sup> Poltak Partogi Nainggolan, *UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*, Analisis CSIS, Tahun XXXII/2003, No.4, hlm. 475-476.

<sup>49</sup> Andi Mattalata, *Politik Hukum Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 6. No.4 – Desember 2009, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 574.

<sup>50</sup> Penjelasan pokok-pokok atas RUU Susduk 2003 dalam Penjelasan pemerintah saat penyampaian RUU Susduk 2003 kepada DPR, Nopember 2002, hlm. 6.



memberi jaminan terhadap keberdayaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang maupun haknya...".<sup>51</sup> "RUU ini diharapkan dapat memuat lebih rinci ketentuan yang mengatur tentang hak-hak dewan maupun anggota sehingga lebih mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan dewan maupun anggota..".<sup>52</sup> "Berkaitan dengan penggunaan hak angket Dewan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 sudah tidak diperlukan karena undang-undang tersebut merupakan Undang-Undang yang disusun berdasarkan UUDS 1950 yang parlementer. Fraksi Reformasi berpandangan bahwa ketentuan tentang hak angket yang diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tersebut harus menjadi satu kesatuan dalam RUU ini (Susduk 2003).<sup>53</sup>

UU Susduk 2003 menegaskan instrumen bagi pelaksanaan fungsi DPR yaitu tentang hak DPR untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara dan bangsa.<sup>54</sup> Apabila yang bersangkutan tidak memenuhi panggilan yang diminta oleh lembaga tersebut, maka aparat keamanan dapat memanggil paksa, dan andaikan setelah dipanggil paksa juga tidak datang, maka yang bersangkutan dapat dikenai tindakan penyandaraan paling lama 15 hari. Agar ketentuan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan politis tertentu, maka pelaksanaannya terbatas hanya dalam hal penggunaan hak angket atau penyelidikan.<sup>55</sup> Dengan adanya hak *sub poena* ini, DPR memiliki instrumen konstitusional untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan lebih tajam, khususnya berhubungan dengan hak angket.

Dengan demikian, UU Susduk 2003 telah memberikan perkembangan lebih lanjut yang secara positif menegaskan fungsi pengawasan DPR serta menguatkannya dengan menegaskan instrumen fungsi pengawasan berupa hak *subpoena*.

---

<sup>51</sup> Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke-1 (Pandangan Umum Fraksi - FDIP), 7 Mei 2003, hlm. 23.

<sup>52</sup> *Ibid.*, (Pandangan Umum Fraksi - FPPP), 7 Mei 2003, hlm. 25.

<sup>53</sup> Pandangan Umum Fraksi Reformasi terhadap RUU Susduk 2003, 7 Mei 2003, hlm. 6.

<sup>54</sup> Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Susduk 2003 – Raker ke 1 (Penjelasan Pemerintah), 7 Mei 2003, hlm. 15.

<sup>55</sup> Laporan Ketua Pansus RUU Susduk 2003 pada Rapat Paripurna DPR, 9 Juli 2003, hlm. 8.



#### 4. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 atau UU MD3

Konsiderans UU MD3 masih menyebutkan alasan yang tidak jauh berbeda dengan UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu bahwa pergantian UU Susduk dimaksudkan untuk penataan susunan dan kedudukan lembaga perwakilan dalam rangka penguatan dan pengefektifan kelembagaan. Kondisi bangsa juga dijadikan alasan mendasar yang melatarbelakangi pembentukan UU MD3 yaitu keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 2004,<sup>56</sup> hasil amandemen UUD yang belum melembagakan mekanisme *checks and balances* diantara eksekutif-legislatif,<sup>57</sup> Penggunaan hak berkaitan dengan fungsi pengawasan dilakukan tanpa melalui prosedur yang jelas,<sup>58</sup> dan upaya penataan ulang sistem politik dan pemerintahan.<sup>59</sup>

Meskipun reformasi telah membuka 'belunggu' hak Dewan untuk bersuara secara kritis, seringkali sikap kritis DPR itu lebih banyak digunakan untuk kepentingan politik sempit. Acapkali mereka kritis untuk menaikkan posisi tawar terhadap pemerintah dalam rangka menambah kursi di kabinet atau dalam posisi politik lainnya.<sup>60</sup> Sehingga, susunan dan kedudukan lembaga parlemen perlu ditata kembali untuk mendukung kemurnian dan efektifitas sistem presidensial, serta demi kestabilan dan kelancaran agenda pemerintahan. Parlemen dapat mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah namun ia tidak boleh menghambat kelancaran dan efektifitas pemerintahan.<sup>61</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka pada pembentukan UU MD3 dalam Panitia Kerja RUU disepakati sembilan butir permasalahan krusial,<sup>62</sup> dimana pada substansinya menunjukkan bahwa pada saat pembentukan UU MD3 masih memiliki semangat politik hukum yang sama sebagaimana UU Susduk 1999 dan UU Susduk 2003 yaitu penguatan kelembagaan DPR. Hal ini diketahui dengan tidak berkurangnya substansi fungsi pengawasan DPR dan dinyatakan dengan

<sup>56</sup> Pendahuluan Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 1.

<sup>57</sup> Arah dan Visi Penyempurnaan UU Bidang Politik- Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 9.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 56-57.

<sup>59</sup> Pendahuluan Naskah Akademik RUU MD3, hlm. 3.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 53-54.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>62</sup> Keterangan Nursanita Nasution (Ketua Panja RUU Susduk), *Panja RUU Susduk Sepakati 9 Butir Krusial*, dalam Buletin Parlemenaria, Nomor 605/VIII/2009, Jakarta, hlm. 7.



tetap dilekatkannya hak ajudikasi dan legislasi pada anggota DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPR juga memiliki hak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.

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

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

UU Susduk 1969 hingga UU MD3 2009 telah melembagakan berbagai bentuk pengawasan politik yang dapat dimanfaatkan oleh DPR yaitu bertanya, interpelasi, angket, dan mosi. Bertanya dimaksudkan sebagai usaha DPR untuk mendapatkan keterangan mengenai suatu hal, peristiwa ataupun kejadian. Interpelasi merupakan pertanyaan DPR yang berkaitan dengan kebijaksanaan eksekutif. Angket merupakan penelitian yang dilakukan DPR untuk menilai sebagian ataupun keseluruhan keputusan yang dikeluarkan eksekutif. Adapun Mosi pada hakikatnya merupakan pernyataan DPR akan ketidakpercayaan atau kepercayaannya terhadap kebijaksanaan maupun pejabat eksekutif.



## V. Penutup

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perkembangan pengaturan fungsi pengawasan DPR di Indonesia hingga saat ini dapat dibagi dalam empat waktu, yaitu tahun 1969, 1999, 2003, dan 2009. UU Susduk 1969 mengatur bahwa DPR memiliki fungsi untuk mengadakan pengawasan terhadap pemerintah atas pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN serta kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Penjelasannya. UU Susduk 1999 mengatur hal yang sama, ditambah dengan tugas untuk membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, sebagai bahan pengawasan. UU Susduk 2003 juga mengatur hal yang sama dengan UU Susduk 1999, ditambah dengan tugas untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan DPD serta tugas tambahan dalam rangka fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan, dengan campur tangan DPR menyangkut hak-hak prerogatif Presiden. Adapun UU Susduk 2009 atau UU MD3 tidak lagi menyebutkan fungsi pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah, melainkan hanya pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Namun secara substansial fungsi pengawasan DPR tidak berkurang, melainkan kembali ditambah dengan wewenang untuk memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara serta terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
2. Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR yang ada dalam UU Susduk 1969 hingga 2009 sangat bergantung pada semangat zaman dan *political will* dari para pemangku kepentingan, khususnya pembuat undang-undang. Pengaruh watak kekuasaan eksekutif dan legislatif terhadap politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR juga nyata terlihat dalam setiap undang-undang. Dalam UU Susduk 1969, semangat zaman Orde Baru yang cenderung mengarah pada ditinggalkannya pembangunan hukum dan politik



demis pembangunan ekonomi, menjadikan UU Susduk 1969 hanya bertaring didalam redaksional teksnya. Memasuki Orde Reformasi, bersamaan dengan semangat zaman untuk menguatkan lembaga perwakilan, aturan fungsi pengawasan DPR mengalami perubahan baik dalam redaksional teks UU Susduk 1999, 2003, serta 2009 dan implementasinya dalam kehidupan bernegara. Secara keseluruhan, *tren* politik hukum atas UU Susduk mengarah pada penguatan fungsi pengawasan DPR yaitu dengan menambahkan instrumen-instrumen baru, guna lebih menguatkan fungsi pengawasan DPR berupa hak *sub poena*, campur tangan DPR dalam beberapa hak prerogatif Presiden, penambahan alat kelengkapan DPR, dan penguatan hak individual anggota DPR.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan fungsi pengawasan DPR dimasa yang akan datang hendaknya tetap secara detail disebutkan didalam undang-undang agar masyarakat luas dapat mengetahui, bukan hanya didalam Tata Tertib DPR. Agar fungsi pengawasan DPR dapat berjalan maksimal, perlu juga diatur mekanisme pengawasan atas berjalannya fungsi pengawasan DPR oleh masyarakat.
2. Politik hukum pengaturan fungsi pengawasan DPR yang berjalan kearah penguatan DPR hendaknya tetap didasarkan pada semangat untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* terutama diantara lembaga legislatif/parlemen dengan eksekutif/pemerintah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII, Jakarta.
- Anonymous, 2009, *Kritik Dewan, Sinyal Hati-Hati Pemerintah*, Majalah Parlemenaria Edisi Khusus, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1994, *Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Crouch, Harold, 1986, *Militer dan Politik di Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Eko, Sutoro, 2003, *Transisi Demokrasi Indonesia –Runtuhnya Rezim Orde Baru*, APMD Press, Yogyakarta.
- Husen, La Ode, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV.Utomo, Bandung.
- Katharina, Riris, dkk., 2008, *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.
- Mattalata, Andi, 2009, *Politik Hukum Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 6. No.4, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- MD, Mahfud, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Langkah Politik dan Bingkai Paradigmatik dalam Penegakan Hukum Kita*, Mimbar Hukum No.44/VI/2003 Edisi Khusus, FH UGM, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.



\_\_\_\_\_, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

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

Nusantara, Abdul Hakim Garuda, 1985, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya.

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

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

Sekretariat Jenderal DPR RI, 1983, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977*, t.p., Jakarta.

Suyanto, Isbodroini, 1991, *Budaya Politik dan Peranan DPR: Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.

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

Winardi, 2008, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Setara Press, Malang.

**Peraturan Perundang-Undangan  
Konstitusi RIS**

Undang Undang Dasar Sementara 1950

Undang Undang Dasar 1945 (khususnya amandemen kedua)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975