

## **PENGUNAAN HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TERHADAP LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**

**Darul Huda Mustaqim**

*Pusat Kajian Anti Korupsi dan Pemerintahan Baik Universitas Lambung Mangkurat  
E-mail: hudha27@gmail.com*

### **Abstract :**

*The aim of this research is to analyze the use of the Anquette Right of People's Representative Council (DPR) conducted to independent state institutions. This is normative legal research or library legal research by analyzing a legal problem throught legislation, literature, and other reference materials related with issue of the research.*

*The results of the research shows that Firstly, for the doctrine's point of view, governmental system is a system which explains relation between the holder of executive power and the holder of legislative power and in running its constitutional functions, the People's Representative Council (DPR) has interpellation right, anquette rights, and right to express opinion. Both in the Parliamentary system and Presidential system, anquette right is a form of implementation of the legislative controlling authority upon the executive power because it is executive who runs the daily government, both the implementation of the government directly vested by or as mandate of the legislation and realization of government as performance of policy made by the executive it self. Secondly, based on systematic and authentic interpretation, it is not coherent if the object of the implementation of anquette right and other rights of the People's Representative Council (DPR) regulated in Article 79 paragraph (3) of MD3 Act is said to cover cover matters outside the scope of government (executive) power. Independent institution does not belong to the legislative, executive and judicative power.*

**Keywords:** *DPR, Anquette Right, Independent State Institution*

### **Abstrak :**

*Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis penggunaan Hak Angket DPR yang dilakukan terhadap lembaga negara independen.*

*Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu suatu jenis penelitian hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, dengan menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan.*

*Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa **Pertama**, Secara doktriner, sistem pemerintahan merupakan sistem yang menjelaskan hubungan/relasi antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif dan dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Baik dalam sistem Parlementer maupun dalam sistem Presidensial, hak angket adalah salah satu bentuk perwujudan kewenangan pengawasan legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengawasan itu ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif sebab eksekutiflah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari, baik pelaksanaan pemerintahan yang diturunkan langsung dari atau merupakan amanat undang-undang maupun pelaksanaan pemerintahan yang merupakan pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh eksekutif sendiri. **Kedua**, Berdasarkan penafsiran secara sistematis dan otentik, adalah tidak koheren apabila objek dari pelaksanaan hak angket dan hak-hak DPR lainnya yang diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dikatakan mencakup hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (eksekutif). Dan lembaga independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.*

**Kata kunci:** *DPR, Hak Angket, Lembaga Negara Independen*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.<sup>1</sup> Dalam empat ciri klasik negara hukum Eropa Kontinental yang biasa disebut *rechtsstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri pokok negara hukum.<sup>2</sup> Oleh karena itu menurut Montesquieu dengan teori *trias politica* yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, sehingga tidak ada lagi yang dominan dalam menjalankan pemerintahan, seperti eksekutif dalam menjalankan kebijakannya selalu dipantau oleh legislatif atau di Indonesia disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun seiring dengan berkembangnya zaman, teori *trias politica* sudah dianggap tidak relevan lagi karena semakin banyaknya persoalan dalam bernegara, bahkan Soekarno secara tegas menyatakan bahwa konsep *trias politica* dianggap sebagai konsep yang telah usang.<sup>3</sup>

Artinya, kebutuhan praktik dalam bernegara yang terus bergerak dan dinamis selalu mengikuti dinamika kompleksitas persoalan yang menghendaki hadirnya institusi baru untuk menjawab segala tantangan dalam bernegara. Karenanya,

pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsi hanya pada tiga cabang kekuasaan negara dalam suatu negara tak mampu lagi menjawab segala kompleksitas dan permasalahan yang kerap muncul dalam perkembangan negara modern.

Salah satu bentuk perkembangan dalam negara modern yang banyak diperdebatkan adalah hadirnya organ negara yang dikenal dengan “komisi negara” atau “lembaga negara independen”. Hadirnya komisi negara ini menjadi semacam keniscayaan dalam menjawab kebutuhan praktik hukum tata negara. Selain itu, kehadiran komisi negara ini tentu juga didorong oleh bentangan fakta munculnya krisis kepercayaan terhadap lembaga negara konvensional.

Dari aspek hukum tata negara mengutip pendapat Asimow dalam “Administrative Law” (2002), penambahan kata independen tidak hanya sebatas untuk menegaskan bahwa organ negara yang berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta tidak juga sebatas dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya. Sebuah lembaga dikatakan independen apabila :<sup>4</sup> (1) pengisian pimpinannya tak dilakukan oleh satu lembaga saja, (2) pemberhentian anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet.II, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 281.

<sup>2</sup> Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 281.

<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen di Indonesia*, Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 2016, hlm.ix

---

<sup>4</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen di Indonesia*, Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 2016, hlm.ix

diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, (3) presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan pemberhentian pimpinan lembaga, (4) pimpinan bersifat kolektif, tidak dikuasai/ mayotitas berasal dari partai politik tertentu dan masa jabatan pimpinan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.

Dalam kekuasaan legislative terdapat tiga fungsi utama DPR yakni Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan. Dengan demikian, aktivitas unsur-unsur DPR yang bertujuan melaksanakan fungsi perwakilan, perundang-undangan dan pengawasan, merupakan kewenangan lembaga ini.

Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>5</sup>

Terhadap lembaga negara independen, DPR juga terlibat andil dalam penentuan rekrutmen komisi negara yang masing-

masing dilaksanakan dengan cara yang berbeda. Sebagai legislator, selain penentuan aturan yang ditetapkan untuk lembaga negara independen, hal ini juga mencerminkan salah satu tugas DPR sebagai pengawasan dan anggaran terhadap sebuah lembaga negara independen. Berkaca dari pengalaman proses internal di DPR dalam melakukan rekrutment terhadap lembaga negara independen, rangkaian pengalaman selama proses pelibatan DPR, demi alasan mengedepankan objektivitas, menjadi jauh lebih baik bila proses *fit and proper test* melibatkan ahli. Secara hukum, pelibatan panel ahli dimungkinkan karena Peraturan Tata Tertib DPR menyerahkan pelaksanaan seleksi dan pembahasan kepada masing-masing komisi sepanjang tidak menafikkan penelitian administrasi, penyampaian visi-misi, uji kelayakan (*fit and proper test*), dan tetap membuka partisipasi publik. Dalam batas penalaran yang wajar, panel ahli berguna untuk membantu komisi di DPR dalam menelusuri dan mendalami jejak rekam dan pemahaman calon yang telah dihasilkan panitia seleksi sesuai dengan tugas dan wewenang lembaga negara independen.

Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPR tentunya secara bersama-sama menjalankan pula fungsi pengawasan dimana di dalamnya harus terdapat sistem *checks and balances*. Selain ketiga fungsi di atas, secara konstitusional

---

<sup>5</sup> Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 285

DPR memiliki hak yang melekat kepadanya. Dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dimana yang menjadi hak Dewan Perwakilan Rakyat adalah Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat.<sup>6</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan tentang tugas-tugas DPR, yaitu mengawasi jalannya kinerja pemerintahan dengan menggunakan hak maupun kewajibannya.<sup>7</sup> Salah satu hak yang dimiliki oleh DPR dalam menjalankan fungsinya untuk mengawasi pemerintahan yaitu Hak Angket, atau hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan urgensi bagaimana penggunaan hak angket DPR pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen UUD 1945 yang pertama istilah hak angket belum dikenal, istilah hak angket baru mulai muncul setelah amandemen UUD 1945 yang ke-2 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2002. Dalam Kamus Besar Bahasa

Indonesia (KBBI) angket adalah Penyelidikan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kegiatan pemerintah.<sup>8</sup> Pengertian Hak Angket juga dapat dilihat pada Bagian Penjelasan Pasal 27 huruf b Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan sebagai berikut:

“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”.<sup>15</sup>

Di dalam undang-undang tersebut tentang penetapan hak angket tidak menjelaskan mengenai apa saja yang menjadi alasan untuk memunculkan hak angket serta dalam pasalnya hak angket diperlukan hanya terhadap kebijakan “Pemerintah” dalam hal ini eksekutif yang ketika penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat sehingga penggunaan hak angket di luar pada itu masih menimbulkan stigma negatif bahwa DPR dengan powernya menggunakan hak nya sesuai rasa keinginan yang tercermin dalam suatu bentuk hak angket terhadap salah satu lembaga negara independen yaitu komisi pemberantasan korupsi (KPK) pada

---

<sup>6</sup> Indonesia, Pasal 20A ayat 2, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif dan Sejarah dan Tata Negara*, cet.I. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm.71

---

<sup>8</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed.4 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 69.

laporan Panitia Angket pada Rapat Paripurna ke-18 masa persidangan III Tahun 2017-2018 di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta, Rabu (14/2/2018).

Berdasarkan latar belakang dari permasalahan yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam tesis dengan judul: “Penggunaan Hak Angket DPR terhadap Lembaga Negara Independen.

Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis ingin meneliti lebih jauh terhadap penggunaan hak angket DPR terhadap penyelenggaraan lembaga negara independen, sehingga judul tesis yang penulis ajukan adalah “**PENGGUNAAN HAK ANGKET DPR TERHADAP LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**”..

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah : Apakah Penggunaan Hak Angket DPR sudah sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan di Bawahnya?

Apakah Penggunaan Hak Angket DPR dapat dilakukan terhadap lembaga negara independen?

## **PEMBAHASAN**

### **A. PENGERTIAN HAK ANGKET**

Pengertian angket di dalam *Black Law Dictionary* yaitu *enquete* yang artinya sebagai berikut: “*An examination of witnesses (take down a writing) by or before*

*an authorized judge for the purpose of gathering testimony to be used in trial.*”<sup>9</sup>

Sehingga pengertian angket dalam kamus *Black Law* dapat diartikan sebagai sebuah penyelidikan kepada para saksi (secara tertulis) baik sesudah atau sebelum disahkan oleh hakim dengan tujuan dikumpulkannya kesaksian untuk digunakan di pengadilan. Sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) angket adalah Penyelidikan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kegiatan pemerintah.<sup>10</sup>

Hak angket sendiri pertama kali dikenal di Inggris pada pertengahan abad ke XIV untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan-penyelewengan dalam administrasi pemerintahan yang kemudian disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut seorang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan). Hak ini pertama kali digunakan oleh parlemen Inggris pada tahun 1376 yang mengakibatkan pemecatan beberapa pejabat istana karena melakukan penyelewengan keuangan. Sekarang hak angket di Inggris dilakukan oleh sebuah komisi khusus yang bertugas menyelidiki kegiatan pemerintah dan administrasi.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Brian A Garner, *Black Law Dictionary*, Ninth Edition, (West Group, 2009), hlm. 610.

<sup>10</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed.4 (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 69.

<sup>11</sup> Arifin Sari Surunganlan Tambunan, *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya*

Pengertian dan ketentuan mengenai hak angket secara eksplisit diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Pasal 70 Tentang Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, sebagai berikut: “Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.”<sup>12</sup>

Sehingga pengertian Hak Angket sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan adalah hak menyelidiki yang dimiliki oleh DPR, yang untuk selanjutnya pengertian Hak Angket dapat dilihat pada bagian konsiderans (Menimbang) pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954, sebagai berikut: “Bahwa hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengadakan penyelidikan (angket) perlu diatur dengan undang-undang”

Selanjutnya pengertian dan ketentuan tentang Hak Angket, ditentukan kembali pada pasal 20 A ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen, sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain

Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Untuk selengkapnya pengertian Hak Angket dapat dilihat pada Bagian Penjelasan Pasal 27 huruf b Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan sebagai berikut: “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”.<sup>13</sup>

## **B. Negara Kesejahteraan dan Pertumbuhan Lembaga Independen**

Doktrin *checks and balances* klasik yang merupakan pertumbuhan awal ketatanegaraan modern, dalam perkembangannya kemudian mengalami tahap yang lebih kompleks. Model pemisahan kekuasaan negara yang klasik atau konvensional dengan tiga cabang kekuasaan negara yakni eksekutif, legislatif dan federatif/judikatif seperti yang dianut oleh John Locke dan Montesqieu tidak lagi memadai, berkenaan dengan pertumbuhan tugas negara dalam konsepsi

Tahun 1966-1997, (Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, 1998), hlm.158.

<sup>12</sup> Republik Indonesia, Pasal 70, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950.

<sup>13</sup> Republik Indonesia, Pasal 27 huruf b. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, *Undang-Undang tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat*.

negara kesejahteraan yang menyebabkan kelembagaan negara yang timbul semakin beragam dan kompleks. Teori klasik pemerintahan menganut pendirian bahwa pemerintahan itu harus terbatas dan ramping, karena tujuannya adalah untuk melindungi hak-hak individu. Perkembangan pemikiran kenegaraan pada awal abad dua puluh berubah, dengan munculnya konsepsi negara kesejahteraan yang menuntut peran negara yang lebih besar dari hanya sekedar menjamin hak-hak dan kebebasan individu, sehingga menyebabkan tumbuhnya lembaga-lembaga negara baru yang juga memiliki kewenangan mengatur.

Perkembangan demikian juga kemudian menolak konsepsi pemisahan kekuasaan secara kaku, dan menghimpun kewenangan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam badan-badan administratif yang sekarang dikenal komisi-komisi independen.

Disamping perkembangan konsepsi pembagian kekuasaan dan/atau pemisahan kekuasaan klasik yang dianut dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, maka pertumbuhan komisi independen dengan kewenangan regulasi juga terjadi di Indonesia secara pesat. Perubahan UUD 1945 dalam 4 (empat) tahap, menciptakan pergeseran-pergeseran dan perubahan organisasi kekuasaan yang memungkinkan terjadinya *checks and balances* antara lembaga kekuasaan secara horizontal. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi dan

Dewan Perwakilan Daerah, melengkapi organ konstitusi dalam kerangka *checks and balances* yang diharapkan.

Gejala yang terjadi dalam pemerintahan modern berupa bertumbuhnya komisi-komisi negara dan komisi independen, juga dialami di Indonesia. Komisi-komisi tersebut umumnya lahir dari hilangnya kepercayaan terhadap aparat pemerintahan yang sudah ada (*public distrust*). Dalam pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangannya, tampaknya komisi-komisi tersebut bersaing dengan birokrasi yang ada. Kita dapat melihat semacam persaingan antara Kepolisian dan Kejaksaan Agung dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, memang secara jelas menyatakan bahwa aparat penegak hukum yang ada tidak efektif melaksanakan tugasnya, sehingga diperlukan suatu komisi khusus yang independen yang menjadi trigger pemberantasan tindak pidana korupsi.

Sifat khusus lembaga negara yang independen, kadang-kadang dengan memiliki karakter *selfregulatory* yang menyatukan fungsi membuat aturan, melaksanakan dan adjudikasi. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah badan baru tersebut merupakan bagian dari salah satu kekuasaan yang diatur dalam konstitusi legislatif, eksekutif atau yudikatif atau tidak. Apakah sifat independen lembaga yang disebut

bukan merupakan bagian dari cabang kekuasaan yang diatur dalam konstitusi, harus dilihat sebagai suatu cabang kekuasaan terpisah dari konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan klasik, yang disebut *Crinche Le Roy* dan *Peter L Strauss* sebagai kekuasaan keempat (*the fourth branch*) dan kalau demikian bagaimana melihat pengawasannya, karena tidak boleh ada kekuasaan dalam negara hukum yang tanpa kontrol atau pengawasan. Kekuasaan yang berasal rakyat melalui negara harus berjalan seiring dengan akuntabilitas, karena kekuasaan ditandai tidak hanya oleh kewenangan hukum ketika menjalankan fungsi pemerintahan, melainkan juga kewajiban hukum publik.

### C. Landasan Hak Angket

#### 1. Landasan Filosofis

Zaman Yunani Kuno, Plato dan Aristoteles yakin, dan keyakinan mereka sejalan dengan tradisi Yunani, bahwa hukum dan perundangan (*nomos dan nomoi*) sangatlah penting untuk menata *polis*. Sejalan dengan keyakinan tersebut, didapati bahwa tatanan atau bangunan politik yang baik selalu berupa aturan hukum, yakni peraturan yang sesuai dengan hukum, yang akhirnya dapat membawa keadilan di dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Menurut John Locke hukum membuktikan bahwa hak rakyat untuk

menyusun aturan bersifat primer. Karena tidak ada manusia yang memiliki kuasa untuk memasrahkan pelestarian diri, kepada kehendak *absolut* dan dominasi pihak lain yang sewenang-wenang, maka bila orang yang hendak membawa pada kondisi perbudakan maka berhak menolak. Dengan demikian masyarakat bisa dikatakan sebagai penguasa tertinggi yang tidak berada di bawah bentuk pemerintahan apapun.<sup>15</sup>

#### 2. Landasan Sosiologis

Pengawasan merupakan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggara negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>16</sup>

#### Landasan Hukum

Mengenai pengaturan dan dasar hukum hak angket terbagi dalam beberapa peraturan Perundang-Undangan yakni:

##### a. Konstitusi Indonesia

Dasar hukum mengenai pengaturan hak angket dalam Konstitusi dapat ditemui dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat pasal 121 yang berbunyi “Dewan

<sup>14</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum*, (The University of Chicago Press, 1969), hlm. 17.

<sup>15</sup> Carl Joachim Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 1950 (especially chap.I and the literature given there, hlm. 129.

<sup>16</sup> Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 285.



Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang Federal”.<sup>17</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 79 dinyatakan secara jelas bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang”. Dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hak angket secara jelas tercantum pada Pasal 20A ayat (2) dimana berbunyi” dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak angket”.<sup>18</sup>

#### b. Undang-Undang

Undang-Undang yang mengatur secara khusus mengenai hak angket adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Hak Angket, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1955, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, Undang-Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

#### c. Peraturan di bawah Undang-Undang

Hak angket atau hak untuk menyelidiki telah dikenal oleh lembaga legislasi saat kekuasaan legislasi di bawah komite nasional pusat dan badan pekerja komite nasional pusat. Hal ini dapat ditemukan pada peraturan Tata Tertib Badan Pekerja Komite Nasional Pusat.<sup>19</sup> Dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPR menyebutkan hak angket salah satunya diatur dalam pasal 161 dimana dikatakan bahwa DPR memiliki hak interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat. Dalam peraturan tata tertib ini juga dijelaskan bagaimana proses hak angket itu dilaksanakan.

### 3. Teori Lembaga Negara

Has Natabaya dalam Ernawati Munir mengatakan bahwa istilah badan, organ, atau lembaga mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara. Namun demikian perlu ditekankan adanya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.

Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran dan

---

<sup>17</sup> Republik Indonesia, Pasal 121, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950, *Republik Indonesia Serikat*.

<sup>18</sup> Republik Indonesia, Pasal 20 A ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>19</sup> Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, *Himpunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1945-1971*, (BP.KNIP-DPR Pemilu II), hlm. 19.

independen.<sup>20</sup> Di Indonesia, riwayat kelahiran lembaga-lembaga negara independen dimulai setidaknya pasca reformasi 1998. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pra amandemen menganut pembagian kekuasaan dengan pengertian tidak murni, merujuk pada model *division of power* yang diajarkan Montesquieu.

Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD yang dibagi atas 4 kekuasaan dan satu Lembaga Negara Bantu sebagai berikut: *Pertama*, Kekuasaan Legislatif, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tersusun atas: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; *Kedua*, Kekuasaan Eksekutif, yaitu: Presiden dan Wakil Presiden; *Ketiga*, Kekuasaan Yudisial, meliputi: Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>21</sup>

Kekuasaan terakhir adalah di bidang Eksaminatif (Inspektif), yaitu: Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaga Negara Bantu (*the state auxiliary body*), yaitu

Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia, (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (3) Pemerintah Daerah, dan (4) Partai Politik.<sup>22</sup>

Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (1) bank sentral yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan (2) Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil.<sup>23</sup>

Oleh karena itu, dapat dibedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang, bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Lembaga Negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan

---

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet.I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.27.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.I, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.151.

---

<sup>22</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, cet.I, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm.176.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.151.

hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.<sup>24</sup>

#### 4. Mekanisme Hak Angket

Mekanisme penggunaan Hak Angket DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari struktur lembaga DPR. Adapun struktur lembaga DPR diatur dalam UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan berdasarkan peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib disebutkan tata cara pelaksanaan Hak Angket.

Jika dilihat dari pengaturan hak angket maka pada intinya hak angket adalah hak untuk menyelidiki. Dalam ketentuan KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana) Pasal 1 angka 5 mengatakan bahwa :

*“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan Penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang”.*

Pengertian menyelidiki yang dimaksud dengan hak angket memang tidak dapat disamakan secara keseluruhan dengan penyelidikan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Hal mengenai tindakan paksa seperti penangkapan, menyuruh berhenti, mengambil sidik jari, dan memotret orang dan membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik

tentunya DPR tidak berwenang untuk melakukannya. Meskipun demikian dalam menyelenggarakan hak angket terdapat beberapa hak dan kewenangan yang dapat dilakukan oleh DPR dalam melakukan penyelidikan yaitu:

1. Meminta keterangan pada pemerintah, badan hukum, organisasi profesi, saksi, pakar dan/atau pihak terkait;<sup>25</sup>
  - a. Saksi dapat merupakan warga negara Indonesia maupun Warga Negara Asing yang ada di Indonesia;<sup>26</sup>
  - b. Mendapatkan keterangan dari saksi atau Ahli yang berada diluar negeri melalui pertanyaan secara tertulis kepada menteri yang bersangkutan yang membantu dipenuhinya pertanyaan-pertanyaan itu dengan perantara perwakilan Indonesia di luar negeri;<sup>27</sup>
  - c. Dalam melakukan pemanggilan DPR dapat melakukannya secara tertulis;<sup>28</sup>
2. Melakukan sumpah pada saksi atau ahli yang berumur 16 tahun;<sup>29</sup>
3. Melakukan penuntutan pada saksi atau ahli yang lalai, melalui Kejaksaan Pengadilan Negeri;<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 179 jo ayat (1) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata tertib.

<sup>26</sup> Republik Indonesia, Pasal 180, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

<sup>27</sup> Republik Indonesia, Pasal 24, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954.

<sup>28</sup> Republik Indonesia, Pasal 4, tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>29</sup> RepublikIndonesia, Pasal 8 ayat (1), Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>30</sup> Republik Indonesia, Pasal 10, Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>24</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, hlm.60.

4. Memaksa saksi atau ahli untuk datang memenuhi panggilan dengan bantuan Kepolisian atau Kejaksaan;<sup>31</sup>
5. Melakukan penahanan kepada saksi atau ahli yang membangkang melalui ketua Pengadilan Negeri;<sup>32</sup>
6. Memeriksa surat-surat yang disimpan oleh pegawai kementerian;<sup>33</sup>
7. Melakukan penyitaan dan atau menyalin surat kecuali berisi rahasia negara melalui Pengadilan Negeri.<sup>34</sup>

### 5. Hubungan Hak Angket Dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Pada masa era reformasi, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berpengaruh terhadap struktur ketatanegaraan, susunan DPR serta hubungan DPR dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Struktur ketatanegaraan ini mengarah kepada terciptanya mekanisme *check and balances* antar lembaga negara khususnya antar tiga cabang kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.<sup>35</sup>

Dari ketiga kekuasaan tersebut, ternyata dalam tataran implementasinya masih dijumpai berbagai macam persoalan

dalam kaitannya dengan pola hubungan yang terbangun antar lembaga negara tersebut. Perubahan konstitusi yang diikuti dengan pembentukan dan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan adalah untuk terbentuknya perimbangan fungsi dan tugas lembaga-lembaga negara khususnya lembaga Eksekutif dan Legislatif, juga dimaksudkan untuk saling mengimbangi dan saling mengawasi yang bekerja sama sistemik, berdasarkan aturan-aturan yang ada.

Dengan diamandemennya UUD 1945, telah terjadi pergeseran dari stigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.<sup>36</sup> Peran DPR menjadi menonjol, karena konstitusi dan peraturan perundang-undang telah mengatur demikian, DPR dapat mengoptimalkan peran dan fungsinya, agar bisa lebih kuat dalam pengawasannya terhadap pemerintahan dan dapat membantu kinerja pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan aturan.

Pasal 25 UUD 1945 hasil amandemen menentukan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan, dan pada pasal 27 UUD 1945 hasil amandemen di tentukan bahwa DPR mempunyai Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat. Atas dasar hal tersebut diatas, Hak Angket dalam hubungannya dengan.

---

<sup>31</sup> Republik Indonesia, Pasal 180 ayat (3), Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Indonesia, dan Pasal 169 ayat (6) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

<sup>32</sup> Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (2), Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Hak Angket.

<sup>33</sup> Republik Indonesia, Pasal 18, Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954.

<sup>34</sup> Republik Indonesia, Pasal 19, Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 282.

---

<sup>36</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, kajian terhadap dinamika perubahan UUD1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), h. 32

DPR merupakan hak yang melekat pada DPR selaku Badan Legislatif berdasarkan ketentuan konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>37</sup> Hak angket merupakan bentuk pengawasan intensif serta investigatif DPR terhadap kebijaksanaan pemerintah. Peran DPR melalui Hak Angket akan lebih konkret daripada hanya sekedar menggunakan hak meminta keterangan, karena dalam hak angket terkandung unsur dimana DPR juga ikut andil mengawal proses penyelesaian suatu kasus dan sekaligus langsung menjadi investigator dalam kasus tersebut. Dimana dengan terlibatnya DPR terhadap suatu kasus, maka diharapkan upaya penyelesaian kasus ini akan semakin menemui titik terang dan mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.

## **6. Kasus Hak Angket Sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945**

### **(a) Masa DPR 1950-1956**

Pada akhir tahun 1954 anggota DPR, Margono Djojohadi Kusumo, dan kawan-kawan, mengajukan usul resolusi yang dimaksudkan ialah supaya DPR mengadakan angket atas usaha memperoleh dan cara menggunakan devisien.<sup>38</sup> Dibuatlah keputusan untuk membentuk panitia angket

yang terdiri dari tiga belas orang anggota dengan Margono Djojohadi Kusumo sebagai ketua panitia angket. DPR menerima baik laporan tentang hasil-hasil pekerjaan panitia angket atas usaha memperoleh dan cara menggunakan devisien. Catatan yang diberikan masih harus dirahasiakan sampai ada ketentuan lain dari DPR.

### **(b) DPR 1956-1959**

DPR hasil pemilu tahun 1955 mengacu kepada UUDS Tahun 1950. DPR periode ini menggunakan hak angket untuk menyelidiki kecelakaan kereta api di Trowek, Tasikmalaya. Adapun tujuan melaksanakan Hak Angket dijelaskan dalam usulan. Hak angket menyebutkan bahwa, "Angket digunakan untuk mendapatkan penjelasan-penjelasan yang lebih luas lebih banyak dari pada keterangan pemerintah. Dalam pembicaraan juga ditekankan bahwa panitia angket tidak mencari siapa yang salah, akan tetapi sekedar mencari jawaban yang lengkap, mencari keterangan-keterangan yang diterima dan demikian dapat membantu kekacauan jalannya kereta api."<sup>39</sup>

## **7. Kasus Hak Angket Setelah Amandemen UUD NRI Tahun 1945**

### **(a) DPR Era Reformasi Periode 1999-2004**

Pasca berakhirnya orde baru, desakan

---

<sup>37</sup> Republik Indonesia, Pasal 25-27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>38</sup> Pertama Kali Hak Angket digunakan DPR pada tahun 1950, diakses dari <http://www.dpr.ri.go.id.berita>, Pada tanggal 29 Agustus 2013.

---

<sup>39</sup> Riris Kahtarina, "mengenai hak angket melalui perjalanan sejarah DPR RI dalam berbagai perspektif tentang memorandum kepada presiden: suatu studi terhadap pemberian memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid", hlm. 171.

demokratisasi kehidupan politik terus berlanjut. Hak Angket dibentuk DPR untuk menyelidiki dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Adapun hal ini didasarkan pada:<sup>40</sup> Berita di media massa tentang bobolnya dana milik Yanatera Bulog dugaan sebesar Rp 35 milyar pada bulan Mei 2000. Dan Dugaan penyimpangan pengaliran Dana Bantuan yang diberikan Sultan Brunei Darussalam sebesar \$US 2 juta kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Berdasarkan penyelidikan panitia ditemukan fakta-fakta dugaan penyimpangan sehingga DPR mengeluarkan memorandum 1 kepada Presiden Abdurrahman Wahid.

(b) DPR Era Reformasi Periode 2004-2009

Pada masa ini panitia angket digulirkan untuk menyelidiki kasus :

1) Kasus penjualan dua tanker milik Pertamina

Diusulkan oleh 23 anggota dari delapan fraksi dan disetujui rapat paripurna pada 14 Juni 2005 dan panitia angket melaporkan hasil kerjanya yang direkomendasikan oleh panitia khusus menyangkut penjualan dua tanker berindikasikan korupsi, pemerintah diminta mencari celah penyelamatan tanker. Dihasilkanlah rekomendasi akhir dari pansus angket yaitu (1) KPK atau Kejaksaan Agung agar segera mengusut secara tuntas

Laksamana Sukardi yang diduga kuat terlibat dalam kasus penjualan tanker VLCC Milik Pertamina (2) Meminta Pimpinan DPR-RI untuk menugaskan Komisi III DPR RI supaya mendesak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atau Kejaksaan Agung agar segera menuntaskan kasus penjualan tanker VLCC tersebut.<sup>41</sup>

2) Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM.

Diusulkan 117 anggota dari delapan fraksi dan usulan tersebut disetujui pada Rapat Paripurna. Adapun rekomendasi yang dihasilkan ialah: semua pihak yang meneken kontrak kerjasama wajib memuat ketentuan soal prioritas penjualan migas sebesar 40% ke perusahaan nasional, mendesak pemerintah mengajukan revisi uu migas, negosiasi ulang kontrak Blok Tangguh dan Blok Cepu, dan meninjau ulang keberadaan BP Migas dan BPH Migas.<sup>42</sup>

3) Pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji pada 1429 H

Diusulkan 122 anggota dari tujuh fraksi dan disetujui Rapat Paripurna pada 17 Februari 2009. Pansus menyelesaikan pekerjaannya pada 29 September 2009, sedangkan rekomendasi yang dihasilkan sebagai berikut: penyelenggara ibadah haji tahun 2001 dan 2006 dinilai gagal,

---

<sup>40</sup> Riris Kahtarina, "mengenai hak angket melalui perjalanan sejarah DPR RI dalam berbagai perspektif tentang memorandum kepada presiden: suatu studi terhadap pemberian memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid", hlm. 195.

---

<sup>41</sup> Risalah Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Rapat Paripurna Ke-16, Masa Sidang III, Tahun Sidang 2006-2007, hlm. 78.

<sup>42</sup> Parleментарia, *Menuju DPR Bersih*, (Jakarta: Tata Usaha Bagian Pemberitaan & Penerbitan DPR-RI, 2008), hlm. 75.

mendesak Presiden memberikan tindakan tegas kepada Menteri Agama periode 2004-2009, perlunya amandemen Undang-Undang No.13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Haji, dan perlunya rancangan UU Lembaga Keuangan Haji.<sup>43</sup>

(c) DPR era Reformasi Periode 2009-2014

Pada periode ini Hak Angket digunakan untuk menyelidiki dana Bail Out pemerintah sebesar 6,7 trilyun ke Bank Century. Penggunaan hak angket terkait dan talangan ke bank Century bergulir cepat di DPR. Sejak diusulkan oleh 139 anggota DPR, dukungan atas terus membesar. Saat sidang Paripurna digelar 1 Desember 2009 tercatat 503 orang dari sembilan fraksi mendukung hak angket diputuskanlah rekomendasi bahwa bailout century menyimpang dan ,merekomendasikan agar kepolisian, kejaksaan dan KPK menyelidiki kasus century ini.<sup>44</sup>

### **8. Kekuasaan DPR dalam Penggunaan Hak Angket**

Apabila dilihat dari Pembahasan yang berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD beserta Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor.01/DPRRI/2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat,

maka dapat dilihat penggunaan hak angket pada masa sebelum UUD 1945 di amandemen memiliki peluang yang lebih besar untuk dapat memberhentikan Presiden di masa jabatannya, apabila Pemerintah yang dalam hal ini Presiden dianggap telah melanggar Undang-Undang atau terlibat kejahatan.

Apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran Hukum yang menciderai Undang-Undang, maka DPR dapat langsung melakukan pengajuan memorandum 1 dan memorandum 2 kepada Presiden, untuk selanjutnya DPR dapat mengajukan kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa.<sup>45</sup>

Terhadap penggunaan Hak Angket pada masa setelah Undang-Undang Dasar 1945 di amandemen justru memiliki peluang yang lebih kecil bagi DPR untuk dapat memberhentikan Presiden di masa jabatannya, karena sesuai ketentuan Konstitusi Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, prosedur pemberhentian Presiden harus melalui berbagai mekanisme, yaitu atas pengajuan DPR kepada Mahkamah Konstitusi tentang berbagai macam alasan pelanggaran yang telah dibuat oleh Presiden untuk dinyatakan telah melanggar atau tidak melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>43</sup> Risalah Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Rapat Paripurna Ke-11, Masa Sidang I, Tahun Sidang 2009-2010, hlm. 78.

<sup>44</sup> Risalah Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Rapat Paripurna Ke-14, Masa Sidang II, Tahun Sidang 2009-2010, hlm. 32.

---

<sup>45</sup> Untung Wahyono, *Peran Politik Poros Tengah dalam Kancah PEPolitik Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Tarbiatuna, 2003), hlm. 192.

### **9. Relevansi Penggunaan Hak Angket DPR Kepada Lembaga Negara Independen Di Luar Struktural Pemerintah**

Secara doktriner, sistem pemerintahan merupakan sistem yang menjelaskan hubungan/relasi antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dalam kaitan ini, sistem pemerintahan negara berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Apabila diletakkan dalam desain bernegara Indonesia yang diatur dalam UUD 1945, dengan posisi dan relasi kedua cabang kekuasaan itu, berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sebagai sebuah hak yang melekat kepada institusi legislatif, masing-masing hak tersebut memiliki latar belakang yang tidak sama.

Berdasarkan penafsiran historis dalam sistem pemerintahan telah terang, baik dalam sistem Parlementer maupun dalam sistem Presidensial, hak angket adalah salah satu bentuk perwujudan kewenangan pengawasan legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengawasan itu ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif sebab eksekutiflah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari, baik pelaksanaan pemerintahan yang diturunkan langsung dari atau merupakan

amanat undang-undang maupun pelaksanaan pemerintahan yang merupakan pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh eksekutif sendiri yang tujuan akhirnya adalah terwujudnya pemerintahan yang akuntabel. Oleh karena itu, dalam konteks historis, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tidak dapat ditafsirkan lain selain bahwa yang menjadi objek pengaturan norma Undang-Undang *a quo* adalah pemerintah beserta segenap jajaran atau instansi yang termasuk ke dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, berdasarkan penafsiran secara sistematis, adalah tidak koheren apabila objek dari pelaksanaan hak angket dan hak-hak DPR lainnya yang diatur dalam Pasal 79 UU MD3 dikatakan mencakup hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (eksekutif). Bahwa, selanjutnya, dengan menggunakan penafsiran otentik, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut juga tidak mungkin untuk ditafsirkan meliputi hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (Eksekutif). Sebab, pembentuk undang-undang sendiri telah memberikan penafsiran resminya terhadap maksud dari norma Undang-Undang, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan terhadap Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang menyatakan, "*Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Kapolri, Jaksa*



*Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”*

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

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

- 1) Posisi independen tersebut dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang;
- 2) Pengisian pimpinan lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja.
- 3) Pemberhentian anggota lembaga independen hanya dapat dilakukan berdasarkan oleh sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga yang

bersangkutan;

- 4) Presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan lembaga independen; dan
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Bahwa, pertanyaan mendasar yang harusnya dimunculkan: mengapa penggunaan hak angket menjadi meluas? Jawabannya, perluasan tersebut dipicu oleh rumusan norma dalam frasa “*penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*” tidak dimaknai dalam pengertian pemerintah yang hanya terbatas pada eksekutif. Padahal, apabila dilihat kembali dari perkembangan sejarah munculnya hak angket, eksistensi hak angket dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, serta maksud dan tujuan diadopsinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang dikehendaki oleh anggota MPR yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi Pemerintah dalam pengertian pengawasan terhadap eksekutif. Artinya, apabila diletakkan ke dalam norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, penggunaan hak angket adalah untuk melakukan penyelidikan atas: (1) pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah; (2) pelaksanaan suatu kebijakan oleh Pemerintah; dan (3) pelaksanaan

undang-undang dan kebijakan sekaligus oleh Pemerintah, di mana kata “Pemerintah” dalam norma *a quo* tidak boleh dimaknai selain dalam makna atau pengertian eksekutif. Tidak hanya itu, dalam konstruksi norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, bahwa pemaknaan “pemerintah” menjadi “eksekutif” ditambah dengan syarat pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan tersebut harus menyangkut *hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian yang penulis kemukakan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Secara doktriner, sistem pemerintahan merupakan sistem yang menjelaskan hubungan/relasi antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dalam kaitan ini, sistem pemerintahan negara berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif yang berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sebagai sebuah hak yang melekat kepada institusi legislatif, masing-masing hak

tersebut memiliki latar belakang yang tidak sama.

Baik dalam sistem Parlemerter maupun dalam sistem Presidensial, hak angket adalah salah satu bentuk perwujudan kewenangan pengawasan legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengawasan itu ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif sebab eksekutiflah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari, baik pelaksanaan pemerintahan yang diturunkan langsung dari atau merupakan amanat undang-undang maupun pelaksanaan pemerintahan yang merupakan pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh eksekutif sendiri yang tujuan akhirnya adalah terwujudnya pemerintahan yang akuntabel.

Berdasarkan penafsiran secara sistematis, adalah tidak koheren apabila objek dari pelaksanaan hak angket dan hak-hak DPR lainnya yang diatur dalam Pasal 79 UU MD3 dikatakan mencakup hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (eksekutif). Bahwa, selanjutnya, dengan menggunakan penafsiran otentik, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut juga tidak mungkin untuk ditafsirkan meliputi hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (Eksekutif). Dan lembaga independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Berdasarkan kesimpulan yang penulis kemukakan, maka penulis menyarankan sebagai berikut:

Perlu ada ketegasan dalam Peraturan Perundang-undangan untuk menentukan kewenangan Hak Angket DPR secara eksplisit terhadap lembaga negara khususnya lembaga negara independeng yang diatur oleh undang-undang perihal kemandiriannya.

Dengan adanya pengaruh perkembangan zaman, kategori negara dalam tiga kekuasaan sangat jauh dari teori negara modern sehingga munculnya lembaga negara independen juga harus mampu diberikan ruang dalam melakukan kemandirian dan independensi tanpa campur tangan kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anwary, Ichsan, 2018, *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, cet I, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet.II, Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet.I, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga*

*Negara Pasca reformasi*. Cet.II, Jakarta: Sinar Grafika.

- Boboy, Max, 1994, *DPR RI dalam Prespektif dan Sejarah dan Tata Negara*, cet.I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Friedridh, Carl Joachim, 1969, *Filsafat Hukum*, The University of Chicago Press.
- Friedrich, Carl Joachim, 1950, *Constitutional Government and Democracy*, especially chap.I and the literature given there
- Garner, Brian A, 2009, *Black Law Dictionary, Ninth Edition*, West Group.
- Ghufron, Rodjil, 2001, *Ketegangan Presiden dan Parlemen, Sebuah Catatan dari Senayan*. cet.I, Jakarta: Factual Analysis Forum.
- Hall, Kermit, L., 1992, *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. (Oxford: Oxford University Press.
- Hartono, Y., 2003, *Dari Supremasi Eksekutif ke Supremasi Legislatif*, Cet. 1, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Katolik Atmajaya.
- Huda, Ni'matul, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, kajian terhadap dinamika perubahan UUD1945*, Yogyakarta : FH UII Press.

- Huda, Ni'matul, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.I, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kahtarina Riris, "mengenai hak angket melalui perjalanan sejarah DPR RI dalam berbagai prespektif tentang memorandum kepada presiden: suatu studi terhadap pemberian memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid", (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretaris Jenderal DPR RI, 2002).
- Kusnardi, Moh. dan Bintan Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, cet.I, edisi revisi, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Labolo, Muhadam., 2007, *Memahami Ilmu Pemerintahan* (Suatu Kajian Teori, Konsep, dan Pengembangannya), Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Legowo, T.A.,2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI.
- Lesmana, 2010, *Hak Angket Sebagai Hak DPR: Mekanisme dan Implikasinya Terhadap Kemungkinan Pemakzulan*, Jakarta: Fakultas Hukum ,Universitas Indonesia.
- Loebis, A.R., 2001, *Belantara Kebangsaan*, cet.I, Yogyakarta: Jendela Yogyakarta
- Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen di Indonesia*, Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada.
- Nasional, Departemen Pendidikan, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed.4 Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Patrick, Jhon J., dkk, 2001, *The Oxford guide to the United States Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Parlementaria, 2008, *Menuju DPR Bersih*, Jakarta: Tata Usaha Bagian Pemberitaan & Penerbitan DPR-RI.
- Salang, Sebastian dkk, 2009, *Panduan Kinerja DPR/DPRD Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Jakarta: Forum Sahabat.
- Soemantri, Sri, dkk, 1993, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, cet. I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.