



- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah
Asmawi
- Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman
Bachtiar Baital
- Praktik Pengawasan Etika DPR-RI
Nur Habibi
- Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum
Ibnu Sina Chandranegara
- THE GPH–M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps
Fajri Matahati Muhammadin
- Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket
Fitria
- Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
Dedy Nursamsi
- Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Sodikin

Jurnal

CITA HUKUM

VOL. II NO. 1 JUNI 2014

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS) UIN Jakarta. Jurnal Cita Hukum mengkhususkan diri dalam pengkajian Hukum Indonesia dan terbit dua kali dalam satu tahun di setiap bulan Juni dan Desember.

Redaktur Ahli

Muhammad Atho Mudzhar (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Muhammad Amin Suma (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Salman Maggalatung (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Ahmad Hidayat Buang (University Malaya Malaysia)
Nadirsyah Hosen (Wollongong University Australia)
JM Muslimin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Stephen Koos (Munche University Germany)
Abdullah Sulaiman (Universitas Trisakti)
Jimly Asshiddiqie (Universitas Indonesia)
Muhammad Munir (IIU Islamabad Pakistan)
Tim Lindsey (Melbourne University Australia)
Raihanah Azahari (University Malaya Malaysia)
Jaih Mubarak (UIN Sunan Gunung Djati Bandung)
Djawahir Hejazziy (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

Editor in Chief

Nur Rohim Yunus

Managing Editor

Muhammad Ishar Helmi

Editors

Fitria
Indra Rahmatullah
Mara Sutan Rambe

Asisten to The Editors

Erwin Hikmatiar

Alamat Redaksi

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta 15412
Telp. (62-21) 74711537, Faks. (62-21) 7491821

Website: www.fsh-uinjkt.net, E-mail: jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id

Permalink: <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum>

Jurnal

CITA HUKUM

Menyambut baik kontribusi dari para ilmuwan, sarjana, profesional, dan peneliti dalam disiplin ilmu hukum untuk dipublikasi dan disebarluaskan setelah melalui mekanisme seleksi naskah, telaah mitra bebestari, dan proses penyuntingan yang ketat.

DAFTAR ISI

- 1** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan-Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah;
Asmawi
- 19** Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang-Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman;
Bachtiar Baital
- 39** Praktik Pengawasan Etika DPR-RI Indonesia;
Nur Habibi
- 53** Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum;
Ibnu Sina Chandranegara
- 67** THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps
Fajri Matahati Muhammadin
- 79** Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket;
Fitria
- 89** Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan-Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
Dedy Nursamsi
- 101** Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Sodikin

117 Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa;
Nur Rohim

133 Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar-Di Indonesia;
Jajang Indra Fadila

147 Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean *Charter* Oleh Mahkamah Konstitusi;
Afidatussolihat

163 Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral-Di Indonesia;
Miki Pirmansyah

Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1954 Tentang Hak Angket*

Fitria

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul Jakarta
Jl. Jalan Arjuna Utara No.9, Kebon Jeruk - Jakarta Barat
E-mail: pia_bondowoso@yahoo.com

Abstract: *Strenghtening DPR's Oversight Rights Through Out the Revision of Act No. 10 Year 1954 on Oversight Rights.* Oversight right owned by the DPR is aimed to bring its function to be more effective. However, the implementation of this right is still on question since the result of the oversight rights is placed in the "gray" area. This right is equipped with subpoena rights. But in contrary, the result of an inquiry is categorized appropriately as a "political product" because it can't force the government to obey it. To that end, it is important to study the rules on oversight right, so that in the future, the right of inquiry may be used as truly monitoring instruments, leading to control the other branches of power.

Keywords: DPR, Oversight Rights, Oversight Function

Abstrak: *Penguatan Fungsi Pengawasan DPR melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 tahun 1954 Tentang Hak angket.* Kewenangan Hak angket yang dimiliki oleh DPR tidak lepas dari harapan DPR menjalankan pengawasan yang lebih efektif. Namun, Hak angket selama ini berada pada wilayah "abu-abu", proses angket dilengkapi dengan hak subpoena¹ sebagaimana proses hukum di pengadilan. Namun produk keputusan hak angket merupakan produk politik karena dianggap tidak memiliki daya ikat secara yuridis bagi penegak hukum. Akibatnya, hasil angket yang ada selama ini, termasuk hasil angket pansus century, seolah "sia-sia" karena tidak memiliki implikasi yang berarti bagi pemerintah. Untuk itu, meninjau ulang peraturan yang menjadi dasar digunakan hak ini menjadi sebuah keharusan, agar kedepan, hak angket dapat menjadi instrumen pengawasan yang sebenarnya, yaitu kontrol bagi cabang kekuasaan yang lain

Kata kunci: DPR, Hak Angket, Fungsi Pengawasan

DOI: [10.15408/jch.v1i1.1451](https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1451)

* Naskah diterima: 25 April 2014, direvisi: 29 April 2014, disetujui untuk terbit: 02 Juni 2014.
Permalink: <https://www.academia.edu/10969995>

¹ Hak Soebpoena berasal dari bahasa latin yang artinya "dibawah hukuman". Adalah perintah dari Pengadilan (dalam konteks ini berarti Parlemen) kepada seseorang untuk hadir dimuka sidang. Penolakan untuk hadir dikenakan sanksi hukuman, karena telah dianggap telah melakukan penghinaan terhadap Pengadilan.

Pendahuluan

Setelah melalui proses voting dengan dukungan suara sebanyak 285 suara atau 57%, Rapat Paripurna DPR 3 Maret 2010 lalu telah mengukuhkan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum terhadap kasus bailout Bank Century.² Hasil kerja Panitia Khusus (Pansus)³ Century yang akhirnya menjadi rekomendasi DPR ini tidak lepas dari upaya keras Pansus mengungkap kasus ini menjadi jelas.

Namun sayangnya, kerja keras Pansus (selanjutnya diteruskan oleh Panitia Pengawas atau disebut Panwas) mengungkap skandal Century belum banyak memberikan perubahan yang berarti. Setelah lebih dari tiga tahun Panwas Century bekerja, rekomendasi yang ditujukan kepada penegak hukum (Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK) untuk melanjutkan ke proses hukum skandal ini belum juga mendapatkan respon yang memadai. Kepolisian RI⁴ menyatakan rekomendasi DPR akan diteruskan di tingkat penyelidikan, hanya jika perkara tersebut merupakan perkara baru karena Polri telah memulai proses hukum terhadap kasus century ini sebelum angket century ini bekerja.

Sebagaimana halnya Kepolisian RI, Kejaksaan Agung RI⁵ belum menunjukkan langkah konkrit merespon rekomendasi DPR atas kasus century ini. Sementara itu, Pimpinan KPK⁶ dalam berbagai macam kesempatan menegaskan bahwa rekomendasi tersebut tidak dapat secara otomatis dijadikan sebagai bukti, namun hanya petunjuk yang dapat mendukung KPK dalam mengungkap kasus ini lebih jauh lagi.

Tidak lama setelah rapat paripurna tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memerintahkan kepada Kepolisian RI dan Kejaksaan RI untuk menindaklanjuti rekomendasi DPR RI. Nampaknya makna "menindaklanjuti ini" tidak dalam konteks maksud DPR, yaitu melanjutkan temuan DPR yang mengindikasikan pelanggaran hukum di tingkat kebijakan dan pelaksanaan. Sebagaimana diketahui bahwa beberapa hari setelah rekomendasi DPR ini

² Sidang Paripurna tersebut menyetujui Rekomendasi C yang bukan hanya menggaris bawahi pelanggaran hukum di tahap pelaksanaan, namun juga mengindikasikan adanya pelanggaran pada tahap kebijakan, yaitu pada tahap pemberian Penyertaan Modal Sementara (PMS) dan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) pada Kasus Bank Century. Disisi lain, sebesar 43% atau 212 suara menyetujui opsi A yang menggarisbawahi pelanggaran hukum hanya di tahap pelaksanaan.

³ Panitia Khusus Hak angket Bank Century atau secara umum disebut Pansus Century adalah sebuah panitia Hak angket Dewan Perwakilan Rakyat yang dibentuk pada tanggal 1 Desember 2009 dalam sebuah Sidang Paripurna Pengesahan Hak angket Bank Century terhadap usulan penggunaan hak angket DPR yang diusulkan oleh 503 Anggota DPR tersebut disahkan dan disetujuinya penggunaan hak angket untuk mengungkap *skandal* Bank Century dengan didukung oleh seluruh fraksi yang berada di DPR yakni 9 Fraksi. Pansus ini beranggotakan seluruhnya anggota DPR perwakilan setiap Fraksi. Pansus telah bekerja *all out* menemukan dan mengungkapkan fakta-fakta dan menghubungkannya sehingga menjadi jelas duduk permasalahannya, melalui empat tema yang menjadi fokus kerja Pansus: merger, pemberian Penyertaan Modal Sementara (PMS) dan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP), *bailout*, aliran dana. Keseriusan kerja Pansus bisa dilihat dari upaya Pansus meminta kesaksian pihak-pihak yang terkait: pejabat negara, manajemen Bank, para ahli dan nasabah Bank Century

⁴ Hasil rekomendasi ini sementara dihitung untuk melengkapi data-data yang telah didapat sebelumnya. Lihat: <http://metrotvnews.com/index.php/metromain/news/2010/03/04/12121/Polri-Segera-Tindaklanjuti-Hasil-Angket-Century>. Diakses tanggal 5 Nopember 2012

⁵ <http://www.antaraneews.com/berita/1267692010/kejaugung-tindaklanjuti-hasil-paripurna-angket-century>. Diakses tanggal 6 Nopember 2013

⁶ Lihat: <http://metrotvnews.com/index.php/metromain/news/2010/03/04/12121/Polri-Segera-Tindaklanjuti-Hasil-Angket-Century>. Diakses tanggal 6 Nopember 2013.

disampaikan, presiden menegaskan dukungannya terhadap Budiono dan Sri Mulyani (dua nama yang dianggap bertanggung jawab atas permasalahan Century).

Hal ini tentunya bertolak belakang dari hasil angket Pansus dan Panwas yang berharap kedua pejabat tersebut yang dianggap paling bertanggung jawab dalam proses pengambilan kebijakan kasus Century. Hingga saat ini Panwas belum mampu menghadirkan Wakil Presiden Budiono untuk memberikan kesaksian dihadapan DPR. Mengenai hal tersebut, Partai Demokrat menolak dengan alasan bahwa Panwas bukanlah lembaga penyidik seperti KPK yang dapat menghadirkan pejabat negara setingkat Wakil Presiden memberikan kesaksian kepada Panwas⁷

Peliknya Kasus Century tersebut kini menghadapi tantangan baru, setelah keluarnya kebijakan Bank Indonesia agar Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang mengeluarkan dana talangan sebesar 1,5 trilyun kepada Bank Century (sekarang bernama Bank Mutiara) karena rasio kecukupan modal atau *Capital Adequency Ratio* (CAR) yang dibawah rata-rata. Namun disisi lain, Selama setelah tiga tahun dipulihkan, laporan tahunan Bank Mutiara selama tiga tahun terakhir tersebut selalu memberikan laba. Keganjilan inilah kemudian yang membawa Pansus Bank Century untuk memanggil pihak-pihak yang dinilai bertanggung jawab terhadap kondisi ini⁸ Terkait dengan belum tuntasnya kinerja Panwas inilah, maka DPR pada Rapat Paripurnanya memperpanjang mandat Tim Pengawas bank Century hingga September 2014 tahun depan⁹.

Berdasarkan perkembangan yang terjadi saat ini, agak sulit mengharapkan Kepolisian RI dan Kejaksaan RI menyelesaikan kasus ini secara komprehensif. Adapun terhadap KPK, masyarakat masih menunggu sejauhmana KPK dapat mengurai kasus bank Century ini dengan cermat. Sikap Kepolisian RI, Kejaksaan RI, maupun KPK itu tentunya tidak lepas dari ketentuan yang mengatur tentang Hak angket, tentang kewajiban mereka dalam menindaklanjuti hasil Panwas century, termasuk mengkualifikasikan kesaksian maupun hal-hal yang didapat oleh Panitia Angket tersebut.

Hak Angket dalam Hukum Positif Kita

Perubahan ketatanegaraan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari rentetan peristiwa penting pada era tahun 2000-an, yaitu amandemen UUD 1945. Amandemen ini tidak lepas dari struktur ketatanegaraan kita yang awalnya disusun secara *eksekutif heavy*. Mengenai hal tersebut Saldi Isra¹⁰ mengemukakan bahwa secara substansi, UUD 1945 sangat *executive heavy* dan *minus check and balances*. Mengutip Mahfud MD,

⁷ Pemanggilan Boediono terkait dengan kapasitas beliau sebelumnya sebagai Direktur Bank Indonesia yang mengeluarkan kebijakan tentang bailout terhadap Bank Century. Penolakan untuk menghadirkan wakil Presiden ini disampaikan oleh Ketua Fraksi Partai Demokrat, Nurhayati Ali Assegaf bahwa Pansus kasus Bank Century untuk kembali ke fungsi awal: melakukan pengawasan kasus Century, tidak ternasuk kewajiban untuk menghadirkan Wapres dan mendengarkan Kesaksiannya. Lihat: <http://politik.news.viva.co.id/news/read/462548-demokrat--tim-pengawas-century-bukan-penyidik>.

⁸ Lihat: <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/22/tim-pengawas-century-minta-bank-indonesia-segera-diperiksa>. Diakses tanggal 23 Desember 2013

⁹<http://nasional.kompas.com/read/2013/12/19/1643571/DPR.Putuskan.Timwas.Century.Diperpanjang.Sampai.September.2014>. Diakses tanggal 23 Desember 2013

¹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislati*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada),2010, h. 156.

Saldi Isra menulis bahwa hal ini tidak terlepas dari keinginan pendiri negara yang ingin memberikan kekuasaan lebih besar bagi eksekutif (executive heavy) tanpa memerlukan batas-batas kekuasaan secara jelas dan minus check and balances sehingga memberikan kekuasaan yang amat dominan kepada presiden¹¹.

Hal tersebut sangat jelas pada era Orde Baru dimana lembaga legislatif kita sekedar sebagai lembaga yang memberikan “stempel” terhadap segala keinginan Pemerintah. Amandemen UUD 1945 lah kemudian yang memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPR sekaligus meneguhkan konstruksi *check and balances* diantara lembaga negara. Penguatan DPR sejalan dengan peneguhan format kelembagaan negara kita yang menempatkan indonesia sebagai negara penganut presidensial. Salah satu prinsip utama dalam sistem ini adalah bahwa DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Amandemen ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Mengenai hal tersebut Deny Indrayana memaparkan bahwa usulan tentang tidak dapat dibubarkannya DPR baru diajukan dan disepakati setelah Gusdur (Mantan Presiden Abdurrahman Wahid) berusaha-tapi gagal- memaksakan pembubaran DPR dalam maklumat-nya¹².

Penguatan DPR tercermin dalam penguatan ketiga fungsi pokok DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Kewenangan membentuk Undang-Undang tidak lagi berada ditangan Presiden, namun telah beralih ke DPR. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama Presiden dan DPR dan kemudian tidak mendapatkan pengesahan Presiden, tetap secara otomatis menjadi Undang-Undang.

Mengenai hal tersebut, Mahfud MD¹³ berpendapat dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominasi Presiden dalam hal proses legislasi digeser ke DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, hasil perubahan..”

Selain kewenangan yang lebih kuat dalam legislasi, kewenangan lain yang kuat adalah dalam hal pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Pemerintah dan lembaga yang lain demikian luas. Hakekat pengawasan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengejawatahan anggaran. Namun dalam prakteknya, cakupan fungsi ini cukup luas, diantaranya: menetapkan soal-soal perang dan damai dengan negara lain dan menyetujui amnesti umum. Untuk melaksanakan tugas dan kegiatannya dalam konteks pengawasan, DPR diberikan serangkaian hak-hak sebagai berikut¹⁴: Hak interpelasi dan pertanyaan, hak

¹¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, h. 156.

¹² Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan), 2007, h. 276.

¹³ Moh. Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), 2007, h. 66

¹⁴ Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Jogjakarta: FH UII Pers), 2002, h. 168.

penyelidikan terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran oleh Pemerintah, hak resolusi atau pernyataan pendapat dan hak mengingatkan atau memorandum.

Adapun terkait dengan fungsi anggaran, fungsi ini digunakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan, terhadap Rancangan Undang-Undang APBN yang sebelumnya telah diajukan oleh Presiden. Hal penting yang dilakukan DPR adalah anggota DPR ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili¹⁵.

Untuk menjalankan kewenangannya tersebut, DPR dianugerahi hak kelembagaan dan hak individu anggota DPRnya. Jimly menulis¹⁶ bahwa Hak-hak parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dijalankan oleh alat perlengkapan parlemen, sedangkan hak-hak anggota parlemen dilakukan sendiri oleh anggota parlemen sebagai pejabat negara. Artinya, secara sendiri-sendiri setiap anggota MPR, DPR dan DPD dalam menjalankan tugas konstitusionalnya sebagai wakil rakyat atau sebagai anggota parlemen adalah pejabat yang menjalankan tugas jabatan, dan kepadanya diberikan hak-hak tertentu yang melekat pada jabatannya itu, Hak-hak jabatan tersebut terkait dengan pelaksanaan tugasnya sebagai anggota parlemen.

Hak-hak anggota sebagai anggota parlemen ditegaskan dalam Pasal 20 A ayat (3), sebagai berikut: "setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas". Adapun hak kelembagaan DPR, Hak kelembagaan ini dimiliki untuk menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pasal 20 A ayat (1) mengatur: "dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat". Sebagaimana disebutkan dalam bagian awal tulisan ini, bahwa DPR telah menjalankan hak angketnya yaitu dalam kasus bailout Bank Century.

Angket didefinisikan sebagai: *examination into facts or principles, research or a request for information or a systematic investigation often of a matter of public interest*¹⁷, upaya menguji fakta-fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistematis terkait dengan kepentingan publik. Sehingga angket adalah upaya yang dilakukan untuk mengungkap kebenaran dan digunakan dalam menangani masalah publik. Salah satu lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menggunakan hak ini adalah DPR. Angket yang dilakukan oleh Parlemen, sebagaimana dirumuskan dalam salah satu studi International Parliament Union (IPU)¹⁸ :

¹⁵ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press), 2012, h. 64.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer), 2007, hal 174-175

¹⁷ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>. Diakses tanggal 10 Desember 2013.

¹⁸ <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>, tool For Parliament Oversight. Diakses tanggal 10 Desember 2013.

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

Berdasarkan definisi kajian IPU diatas, bahwa Angket adalah: kegiatan meriview, memonitoring dan mensupervisi Pemerintah dan Badan-badan Publik, yang termasuk didalamnya dalam menerapkan kebijakan peraturan dan perundang-undangan. Selain itu, hak angket Parlemen menyangkut beberapa aspek penting, diantaranya:

To detect and prevent abuse, arbitrary behaviour, or illegal and unconstitutional conduct on the part of the government and public agencies. At the core of this function is the protection of the rights and liberties of citizens;; to ensure that policies announced by the government and authorized by parliament are actually delivered. This function includes monitoring the achievement of goals set by legislation and the government's own program ; and to improve the transparency of government operations and enhance public trust in the government, which is itself a condition of effective policy delivery.

Hak angket merupakan salah satu hak yang dijamin keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kewenangan DPR menjalankan penyelidikan atas kasus century merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD (UU MD3), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak angket DPR (UU Angket).

UU Angket dibentuk pada saat Indonesia menganut sistem demokrasi parlementer berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) Sementara Tahun 1950 yang belum dicabut. UUD Angket dalam sistem demokrasi parlementer ini tentunya tidak sepenuhnya sejalan dengan gagasan hak angket yang semestinya ada dalam negara yang menganut sistem presidensial. Praktek ketatanegaraan di dunia menunjukkan bahwa Hak angket dalam sistem negara parlemen umumnya dapat dijadikan landasan atau mosi untuk menjatuhkan Perdana Menteri atau menteri yang berkuasa.

Hak angket disebut juga sebagai hak penyelidikan, karena hak ini memang dimiliki oleh DPR untuk menyelidiki sesuatu diantaranya adalah yang berhubungan dengan masalah keuangan negara sebagaimana kasus century diatas. Secara lebih khusus, ketentuan Pasal 176 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR menegaskan bahwa hak angket digunakan untuk menyelidiki "kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan".

Menegenai hak angket ini, Prof Yusril memaparkan¹⁹:

Hak angket disebut juga sebagai hak penyelidikan, karena hak ini memang dimiliki oleh DPR untuk menyelidiki sesuatu yang lazimnya terkait dengan hal-hal yang terkait dengan masalah keuangan yang menjadi kebijakan Pemerintah. Rumusan ini memang sangat luas, karena setiap gerak langkah dan keputusan yang diambil Pemerintah pada dasarnya dapat dikatakan sebagai "kebijakan". Jadi tidak spesifik terkait dengan masalah keuangan negara sebagaimana pemahaman teoritis tentang asal muasal hak angket.

¹⁹ <http://yusril.ihzamahendra.com/2008/06/29/sekitar-hak-angket-dpr-tentang-bbm/>. Diakses tanggal 11 Desember 2013.

Selain UU Angket, sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU MD3 juga mengatur tentang hak angket. Bukan hanya menegaskan kewenangan DPR dalam hak angket, UU MD3 juga menentukan komposisi Panitia Angket. Adapun UU angket mengatur secara lebih detail bukan hanya prosedur pengajuan angket, namun juga menentukan “nilai” dari hasil angket.

Terkait dengan komposisi Panitia Angket, bahwa UU MD3 menentukan bahwa semua anggota Panitia Angket merupakan anggota DPR yang mewakili semua Fraksi yang ada dan diangkat berdasarkan Keputusan DPR. Besar kecilnya Representasi anggota angket tentunya berdasarkan pada proporsi Fraksi, sehingga semakin besar jumlah anggota Fraksi di DPR, semakin besar pula keanggotaannya sebagai Panitia Angket. Fakta bahwa seluruh anggota angket merupakan anggota DPR sedikit banyak mempengaruhi opini publik bahwa kerja panitia angket tidak dapat dilepaskan dari nuansa politik.

Berikut secara singkat perbandingan pengaturan hak angket pada kedua undang-undang tersebut:

Perbandingan Pengaturan Tentang Angket dalam UU MD3 dan UU Angket

Materi	UU MD3	UU Angket
Pengusul Angket	25 orang lebih dari 1 fraksi	10 orang anggota DPR RI
Komposisi Keanggotaan (Panitia Angket)	Terdiri atas semua unsur Fraksi DPR berdasarkan Keputusan DPR	Berdasarkan risalah sidang DPR
Sifat Pemeriksaan	Tidak mengatur secara eksplisit, namun UU MD3 menentukan, pada prinsipnya sidang-sidang DPR Bersifat terbuka kecuali ditentukan lain	Pemeriksaan dalam rapat tertutup
Hak Subpoena	Diakui Hak Subpoena	Diatur Hak Subpoena secara detail
Keterangan saksi/ahli	Tidak diatur	Segala keterangan yang diberikan tidak dapat digunakan sebagai alat bukti di pengadilan
Dokumen-dokumen yang disita dalam angket	Tidak diatur	Tidak diatur

Dalam ilmu hukum dikenal asas *lex specialis derogat lex generalis*. Hal-hal yang mengatur khusus mengesampingkan hal-hal yang berlaku umum. Dalam konteks hak angket, maka UU Angket dapat mengesampingkan ketentuan UU MD3, karena UU Angket merupakan peraturan yang khusus. Namun, dikenal pula asas *lex posteriori derogat legi anteriori*, yaitu hukum yang disahkan belakangan mengesampingkan hukum yang disahkan sebelumnya. Hal ini berarti ketentuan UU MD3 dapat menjadi rujukan DPR dalam menjalankan hak angket, hal ini tercermin dalam beberapa praktek, diantaranya: Pengajuan hak angket itu haruslah minimal 25 orang dari lebih satu fraksi, dasar hukum pembentukan Pansus adalah Keputusan DPR RI dan pemeriksaan saksi/ahli yang selama ini bersifat terbuka karena diliput oleh Media,

sehingga masyarakat luas dapat menyaksikan proses pemeriksaan tersebut secara langsung.

Namun, hal-hal yang mengatur lebih jauh tentang pelaksanaan Hak angket seperti prosedur pemanggilan saksi dan nilai hak angket masih bersandar pada UU Angket. Pemberlakuan kedua asas secara simultan ini menyiratkan adanya inkonsistensi dalam melaksanakan undang-undang. Fenomena tersebut juga menunjukkan bahwa UU Angket tidak sepenuhnya dapat diterapkan dalam kondisi saat ini. Sebagaimana kita ketahui dan dijelaskan sebelumnya, UU Angket dibentuk tahun 1954 dan berlandaskan pada UUDS 1950, sehingga dasar konstitusionalnya (dasar yuridis) UU Angket itu tentunya tidak lepas dari konteks bernegara saat itu, yaitu negara dengan sistem pemerintahan parlementer²⁰. Padahal, saat ini negara kita berlandaskan pada UUD 1945 Amandemen, yang diantaranya menentukan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan kita, sehingga posisi pemerintah yang cukup kuat dan tidak dapat dijatuhkan sewaktu-waktu.

Namun begitu, UU Angket masih tetap dapat dijadikan landasan bagi DPR menjalankan fungsinya. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya tanggal 26 Maret 2004 lalu menegaskan bahwa UU Nomor 6 Tahun 1954 itu masih berlaku berdasarkan ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Dengan demikian, tidak ada keraguan apapun untuk menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 itu untuk melaksanakan hak angket DPR. Namun begitu, Pelaksanaannya tentu harus mempertimbangkan sistem pemerintahan presidensial yang kini berlaku di bawah UUD 1945.

Selain landasan filosofis yang berbeda dengan negara saat ini, UU Angket kita maupun UU MD3 tidak memiliki kejelasan tentang daya ikat hasil penyelidikan panitia angket, terutama yang memiliki implikasi hukum. Dalam konteks angket kasus century adalah lembaga penegak hukum, yaitu KPK, kepolisian dan kejaksaan. Hasil rekomendasi hak angket berungkali disebut sebagai produk politik, bukan produk hukum. Sehingga lembaga-lembaga penegak hukum tersebut tidak memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti temuan Pansus. Ketentuan UU Angket menyebut keterangan yang diberikan didepan Pansus tidak dikategorikan sebagai sebagai bukti di depan pengadilan. Hal inilah yang menjadi dasar argumen lembaga penegak hukum menolak untuk berkewajiban menindaklanjuti temuan angket melalui rekomendasi DPR itu. Reaksi penegak hukum ini, memunculkan beberapa pertanyaan penting yang harus dijawab, supaya hasil angket dapat dikategorikan “berwibawa” sehingga dipatuhi.

Mengenai perlu atau tidaknya hasil panitia angket ditindaklanjuti secara mengikat kepada penegak hukum ini, harus diminta penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana yang pernah diusulkan oleh Yusril²¹.

²⁰ Di negara-negara dengan sistem parlementer, ketentuan hak angket hanya berimplikasi politis karena dapat menjadi instrumen mosi tidak percaya bagi pemerintah, sebagaimana praktek di Belanda. “passport inquiry yang menyebabkan Menteri Van Eekelen dan Menteri Dalam Negeri Van der Linden mengundurkan diri. Lihat: http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/parliamentary_investigation/index.jsp#TitleLink1, diakses tanggal 11 Desember 2013

²¹ <http://www.rmol.co/read/2011/05/11/26816/Yusril-Sarankan-Pansus-Centurygate-Minta-MK-Tafsirkan-UU-Hak-Angket-> Diakses tanggal 13 Desember 2013.

Apabila penafsiran MK menyatakan bahwa rekomendasi Pansus Century tersebut harus ditindaklanjuti, maka ketiga lembaga penegak hukum tersebut wajib melaksanakannya, sebagaimana penafsiran tentang jabatan jaksa Agung.

Usulan yang pernah disampaikan Yusril dan putusan MK yang menyatakan bahwa UU Angket tetap berlaku namun harus disesuaikan pelaksanaannya dengan sistem presidensial menunjukkan perlunya DPR dan Pemerintah melakukan pembaharuan UU Angket. UU Angket yang akan dibentuk semestinya dapat menyelesaikan beberapa masalah yang saat ini belum ada penyelesaiannya.

Belajar dari Praktik Negara dengan Sistem Presidensial

Untuk mengetahui model ideal hak angket yang dapat diterapkan di Indonesia, salah satu hal mungkin yang dapat dilakukan adalah melakukan perbandingan dengan negara lain, dalam hal ini Amerika Serikat (AS) dan negara-negara lainnya. AS, misalnya, merupakan negara penganut sistem presidensial yang paling konsisten dan ideal.

Hak angket di AS merupakan salah satu kewenangan terpenting yang dimiliki Kongress (Parlemen Amerika). Sebagaimana dikatakan Hugo Black,²² Senator AS yang kemudian menjadi Hakim Agung AS: *“as among the most useful and fruitful functions of the national legislature”*. Hak angket lah yang telah menguak skandal Presiden Nixon karena skandal *water gate* menunjukkan bahwa hak angket di AS berjalan efektif. Berbeda dengan praktik umumnya di banyak negara, hasil angket di AS memiliki daya ikat yang kuat karena penegak hukum memiliki kewajiban menindaklanjuti temuan angket apabila diindikasikan adanya penyimpangan hukum yang terjadi. Hal yang menarik lainnya adalah komposisi mereka²³ yang duduk sebagai Panitia Angket, adalah bukan hanya anggota Kongres, namun sebagian besar mereka adalah orang-orang independen yang dikenal integritas dan kemampuannya dalam bidang hukum dan mereka yang memiliki latar belakang pendidikan yang terkait dengan objek angket. Hal ini tercermin, misalnya dalam *The Financial Crisis Inquiry Commission* yang memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi terhadap masalah Krisis Keuangan yang melanda AS saat ini.

Penutup

Walaupun telah disebutkan diatas bahwa DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi lebih kuat posisinya termasuk dalam menjalankan fungsi legislasi, namun kenyataannya sebagian besar Rancangan Undang-Undang (RUU) masih berasal dari Eksekutif. Khusus mengenai Hak angket ini, DPR semestinya dapat lebih proaktif menggunakan hak inisiatifnya karena dari sisi kepentingan, RUU Hak angket merupakan RUU penyempurna dalam melakukan fungsinya. Untuk itu, Pimpinan DPR melalui prolegnas tahunan dapat memasukan dalam daftar prioritas perlunya penyusunan RUU Hak angket yang tentunya paling tepat dimotori oleh Badan Legislatif (Baleg) DPR.

²² Alphens Thomas Mason, *American Constitutional Law*, Prentice Hall, 1995

²³ http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Crisis_Inquiry_Commission. Diakses tanggal 13 Desember 2013

Fitria

Mencari model gagasan hak angket yang terbaik diterapkan sangat penting dilakukan, bukan hanya karena alasan UU Angket yang ada telah usang, namun lebih dari itu, agar hak angket dapat menjadi suatu instrumen pengawasan yang lebih efektif dan berguna, sehingga membuat pihak Eksekutif atau Pejabat Publik lainnya dapat lebih berhati-hati dalam melaksanakan undang-undang atau kebijakan yang menjadi kewenangannya.

Pustaka Acuan

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Jogjakarta: FH UII Pers), 2002
-, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer)*, 2007
- Gaffar, Janedri M, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press), 2012
- Indrayana, Deny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan), 2007
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada)*, 2010
- Mason, Alphens Thomas, *American Constitutional Law*, Prentice Hall, 1995
- Mahfud, Moh., *perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES), 2007

Perundangan;

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak angket DPR*

Website:

- Lihat: <http://metrotvnews.com>
- <http://www.antaranews.com>
- <http://politik.news.viva.co.id/>
- <http://www.tribunnews.com/>
- <http://nasional.kompas.com/>
- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>
- <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>
- <http://yusril.ihzamahendra.com>
- <http://www.houseofrepresentatives.nl>
- <http://www.rmol.co>
- <http://en.wikipedia.org>

Jurnal Cita Hukum merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-Legnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berkala ilmiah ini mengkhususkan diri dalam pengkajian ilmu hukum dan berupaya menyajikan pelbagai hasil riset ilmiah terkini dan bermutu. Seluruh artikel yang disajikan dalam berkala ilmiah ini merupakan pandangan dari penulisnya dan tidak mewakili berkala ilmiah atau lembaga afiliasi penulisnya

