

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Berdasarkan sejarah sejak dari persiapan sampai berdiri dan pelaksanaan pemerintahan dapat ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem konstitusional.<sup>1</sup> yang berarti negara yang dibatasi oleh konstitusi, dalam empat ciri klasik negara hukum Eropa Kontinental yang bisa disebut *rechstsstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu 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 pemerintahan, seperti eksekutif dalam menjalankan kebijakannya selalu dipantau oleh legislatif atau di Indonesia disebut Dewan Perwakilan Rakyat(DPR).

Terdapat tiga fungsi utama DPR, ketiga fungsi utama tersebut adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pada hakikatnya ketiga fungsi DPR memiliki hubungan yang erat dan ketiga fungsi ini selalu bersentuhan dengan fungsi yang lainnya, misalnya ketika DPR membuat Undang-Undang kemudian disetujui bersama-sama oleh Presiden, maka DPR harus mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang oleh lembaga eksekutif yakni presiden.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr Mahfud MD, SH., S.U, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001, Hal 131

<sup>2</sup> Sri Soemantri, dkk, *ketatanegaraan Indonesia dalam sistem politik indonesia: 30 tahun kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, cet.1*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993. hal.281

Peran DPR diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh berbagai unsur DPR, seperti anggota, pimpinan atau fraksi, komisi, dan badan kelengkapan DPR. Secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam menjalankan fungsi badan tersebut. Dengan demikian, aktivitas unsur-unsur DPR yang bertujuan melaksanakan fungsi perwakilan, perundang-undangan dan pengawasan, merupakan fungsi dari lembaga ini.

Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai dengan 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>3</sup>

Menurut Bagir Manan, fungsi pengawasan tersebut biasanya dikaitkan langsung dengan materi muatan pembentukan Undang-Undang dan penetapan anggaran belanja negara (APBN).<sup>4</sup> Hal ini sejalan dengan pengaturan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah (MD3).

---

<sup>3</sup> Sri Soemantri, dkk, *ketatanegaraan Indonesia dalam sistem politik indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993. hal. 281

<sup>4</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945*, cet. II, Yogyakarta: FH UII Pres, 2005. hal. 36

Dalam hal pengawasan guna melaksanakan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak yang salah satunya adalah hak angket. Ketentuan hukum secara konstitusional yang mengatur pertama kalinya mengenai hak angket terdapat pada perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yaitu:“ Dewan perwakilan rakyat Mempunyai Hak menyelidiki (enquete) menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”, yang selanjutnya hak angket tersebut diatur dan disebut kembali secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, memang tidak dicantumkan tentang hak menyelidiki (enquete) tersebut.

Namun keberadaan hak angket sepenuhnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)-(MD3), serta melalui keputusan Dewan Perwakilan Rakyat tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sedangkan pengertian hak angket, pada Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (UU MD3), menjelaskan bahwa hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan

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

Kekuasaan legislatif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan pemerintahan lainnya, yaitu kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, dalam sistem pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu yang dikenal dengan teori trias politica. Maksud pemisahan kekuasaan ini untuk mencegah supaya kekuasaan negara itu tidak berada pada suatu tangan atau organ saja, sehingga dikhawatirkan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan oleh organ tersebut. Pergeseran kekuasaan dari lembaga eksekutif ke arah lembaga legislatif pada masa setelah amandemen UUD 1945, tidaklah menjadi tolak ukur bahwa kekuasaan legislatif, akan atau telah menjadi lebih besar dan kuat dari kekuasaan eksekutif, dan dari kekuasaan yudikatif, Namun, keseimbanganlah yang menjadi tujuan dari akhir sistem pemerintahan dan ketatanegaraan.

Dewan Perwakilan Rakyat adalah Lembaga Tinggi Negara yang secara formil dan materiil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia DPR melaksanakan kewajiban yang sama sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu sebagai badan yang mewakili kepentingan rakyat.

Sejak tahun 2005 terdapat beberapa kasus menyangkut hak angket. Adapun kasus-kasus tersebut adalah:

1. Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak 31 Mei 2005.

2. Lelang Gula Ilegal Mei 2005.
3. Penjualan Tanker Pertamina 7 Juni 2006.
4. Pengelolaan Minyak Blok Cepu 30 Mei 2006.
5. Kredit Macet Bank Mandiri 17 Januari 2006.
6. Import Beras 24 Januari 2006.
7. Penyelenggaraan ibadah haji Desember 2008.
8. Jaringan penggunaan sektor keuangan terkait dengan Bank Century 12 Desember 2009.
9. Mafia Pak Gayus Tambunan Januari 2011.
10. Penggunaan Hak Angket kepada KPK 19 April 2017.

Beberapa kasus diatas merupakan kasus-kasus penggunaan hak angket dari tahun ketahun, adapun sumber-sumber tentang kasus tersebut diperoleh dari berbagai media massa seperti koran, media elektronik, berbagai artikel sebagai contoh penting dilakukannya pengawasan melalui hak angket oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wujud perwakilan dari menjaga kepentingan rakyat agar dapat tercipta keadilan dan kesejahteraan yang merata bagi masyarakat.

Akan tetapi dewasa ini, semakin tidak murninya penerapan ajaran pemisahan kekuasaan dipengaruhi oleh semakin kompleksnya persoalan politik, ekonomi, dan sosial budaya yang dihadapi oleh masing-masing Negara. DPR yang secara hakiki hanya mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, sekarang ini kekuasaannya mulai melebar ke pengawasan dan anggaran, sebenarnya dengan adanya fungsi pengawasan DPR terhadap

eksekutif, maka secara praktis makna dari ajaran teori pemisahan kekuasaan mulai bergeser. Jika kembali kepada semangat awal ajaran pemisahan kekuasaan, maka antara lembaga Negara tidak boleh saling mengintervensi. Dan dengan adanya fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif, maka itu menandakan bahwa telah terjadi campur tangan DPR terhadap kekuasaan eksekutif.

DPR sebagai lembaga legislative yang dianggap sebagai representasi masyarakat mempunyai tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pemerintahan dilaksanakan oleh eksekutif. Dalam hal melakukan pengawasan terhadap eksekutif, DPR mempunyai wewenang untuk melakukan hak angket dan hak interpelasi. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terkait dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (eksekutif). Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang memang harus mendapatkan pengawasan. Sebuah lembaga Negara yang tidak mendapatkan pengawasan, akan memungkinkan munculnya penyalahgunaan wewenang.

Maka dalam lingkup ini penulis melakukan penelitian yang berkenaan dengan kewenangan pengawasan DPR yang dalam penelitian ini melalui hak angket. Hal ini akan dibahas dalam penulisan hukum ini yang berjudul:

**“kewenangan pengawasan DPR melalui hak angket dalam sistem ketatanegaraan Indonesia”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana kewenangan pengawasan DPR melalui hak angket dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan DPR melalui hak angket dalam sistem ketatanegaraan indonesia.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat teoritis**

1. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut.
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun bidang ketatanegaraan pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.

### **b. Manfaat praktis**

Menggali sejauhmana pelaksanaan sistem demokrasi yang ada di Indonesia terhadap pemerintahan dalam penerapan kebijakan yaitu dalam kewenangan DPR melalui hak angket dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Kajian ini juga akan menambah khasanah keilmuan yang

menyangkut tentang konsep kekuasaan legislatif dalam tata hukum di Indonesia.

### 1.5. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah menjadi suatu karya tulis ilmiah.<sup>5</sup>

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukan sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang di tangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu Research, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *search* (meneliti). Dengan demikian artinya “mencari kembali”.<sup>6</sup> Dengan kata lain, metode penelitian adalah suatu cara yang digunakan untuk memecahkan permasalahan dan sebagai pedoman untuk memperoleh hasil penelitian yang mencapai tingkat kecemasan dan ketelitian yang dapat dipertanggung jawabkan. Metode penelitian juga merupakan pedoman untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam dari suatu obyek yang diteliti dengan mengumpulkan, menyusun, serta menginterpretasikan data-data yang diperoleh.

---

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto, *penelitian hukum indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 2013. Hal.50

<sup>6</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers. 2011. Hal 45



### 1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (Normatif), yaitu cara pengumpulan data dengan bersumber pada bahan-bahan pustakaan. Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder.<sup>7</sup>

### 1.5.2. Metode Pendekatan Masalah

Dalam rangka memperoleh kebenaran ilmiah maka metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif antara lain:

#### 1. Pendekatan perundang-undangan (Statute Approach)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014, Tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD.
- c. Putusan MK Nomor 36 /PUU-XV/2017

#### 2. Pendekatan konseptual (conceptual Approach)

Dalam menggunakan pendekatan konseptual, penelitian perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian hukum Indonesia kontemporer*, cet.I , Jakarta :Genta.2012. hal,23

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum, edisi revisi*, Jakarta:PT Kharisma Putra Utama.2016.hal,136

### 3. Pendekatan historis (Historical Approach)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu guna untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu.<sup>10</sup>

#### 1.6. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan meliputi: sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan putusan hakim. Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>11</sup> Sebagai suatu penelitian hukum data yang dipergunakan terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu berupa ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini:
  - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

---

<sup>9</sup> Ibid, Hal 178

<sup>10</sup> Ibid, Hal 166

<sup>11</sup> Ibid, Hal 181

Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Dewan Perwakilan Daerah (MD3).

c. Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017

2. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, internet dan sebagainya.

### **1.7. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi pustaka dengan membaca dan mempelajari hasil karya tulis ilmiah para sarjana dan para ahli berupa literatur, serta bahan hukum tersier yang diperoleh dari internet yang berkaitan dengan kewenangan DPR melalui hak angket dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga dapat mendukung, membantu dan melengkapi dalam pembahasan masalah yang timbul dalam rangka penyusunan penulisan skripsi ini.

### **1.8. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Setelah data terkumpul, kemudian dilakukan persoalan sumber data dan selanjutnya disimpulkan agar diperoleh gambaran yang jelas dan analisis

data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif. Yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku dan berhubungan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat. Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan metode deduktif yaitu untuk memperoleh gambaran yang menarik dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.<sup>12</sup>

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum,yaitu:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sedapatnya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan hukum dan non-hukum.
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

---

<sup>12</sup> Ronny Hanitiyo Soemitro, metode penelitian hukum, jakarta:ghalia,2012,Hal. 3