

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG FUNGSI DAN HAK HAK LEMBAGA LEGISLATIF DAN SISTEM PEMERINTAHAN

A. Dewan Perwakilan Rakyat

Sesuai dengan konsep trias politica, DPR merupakan bagian dari kekuasaan legislatif di tingkat pusat, sedangkan di tingkat daerah di pegang oleh DPRD. Selama ini banyak terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut :

1. Masa Sebelum Kemerdekaan *Volksraad* (1918-1942)

Pada masa penjajahan Belanda terdapat lembaga semacam parlemen bentuk pemerintahan kolonial Belanda yang dinamakan *volksraad*. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia setelah erang dunia I (1914-1918). *Volksraad* hanya dirancang oleh Belanda sebagai konsesi untuk dukungan populer dari rakyat di tanah jajahan teradap keberadaan pemerintahan Hindia Beland³⁷

Pada tanggal 8 maret 1942 setelah kedatangan penjajah Jepang kemudian Blanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahundi Indonesia. Pengantian penjajahan dari Belanda kepada

³⁷ T. A Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*,(jakarta, 2005), hlm 16

mengakibatkanvolksraad secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan

2. DPR Pada Masa Orde Lama

Pada masa ini lembaga-lembaga negara yang amanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pada masa ini bangsa Indonesia masih dihadapkan kepada persoalan pengakuan kemerdekaan dari negara lain³⁸

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) kewenangan yang dimiliki DPR terus berkembang. Hal ini ditandai dengan hak yang dimiliki DPR antara lain adalah hak budget, hak inisiatif, dan hak amandemen, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) bersama-sama dengan pemerintah, hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket.³⁹

Pada tahun 1959 Presiden mengeluarkan dekrit yang salah satu isinya menyatakan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, maka keterwakilan yang dimiliki DPR menjadi terbatas. DPR bekerja dalam suatu rangka yang

³⁸ miriam budiardjho, op.cit, hlm 331

³⁹ miriam budiardjho, op cit, hlm 42

lebih sempit dalam arti hak-haknya kurang luas dalam Undang-Undang Dasar 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS dan UUD 1950⁴⁰

Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan presiden No 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya karena DPR-GR berkerja dalam susunan dimana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintahan, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin didalam tata tertib DPR-DR yang dituangkan dala Peraturan Presiden No 14 Tahun 1960⁴¹

3. DPR Pada Masa Orde Baru

Pada masa penegakkan orde baru sesudah terjadi G 30 S/PKI, DPR-GR mengaami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No 10/1966, DPR-FR masaorde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari orde lama ke orde baru.

Sesudah mengalami pengenduran sebanyak dua kali, pemerintahan orde baru, akhirnya berhasil menyelenggarakan pemilu yang pertama pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan ketetapan MPRS No XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada

⁴⁰ B N Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 118

⁴¹Mariam Budiardjho, op cit, hlm 336

sidang umum MPRS 1967 oleh jendral Soeharto yang menggantikan presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.⁴²

4. DPR Pada Masa Reformasi

DPR periode 1999-1994 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habbie⁴³

Untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di bidang urusan logistik, presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No III Tahun 1978 Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarno Putri DPR hasil pemilu tahun 1999, sebagian bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999 (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun beberapa perubahan penting yang terjadi.⁴⁴ Beberapa

⁴²ibid, hlm 338

⁴³ B N Marbun, op cit hlm 181

⁴⁴Mariam Budiardjho, op cit, hlm 341

perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif dan juga presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.

B. Peran dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

DPR adalah lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara formil dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Ditinjau dari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. DPR memegang kekuasaan pembentukan Undang Undang
2. Setiap rancangan Undang Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. DPR mempunyai fungsi legislaif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
4. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
5. setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;
6. Anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang Undang;
7. peraturan pemerintah pengganti Undang Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang selanjutnya

DPR sebagaimana yang telah disebutkan tentang tugas dan wewenangnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat kemudian memilih

perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan.⁴⁵ DPR juga dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden jika presiden melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar atau MPR maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban presiden⁴⁶.

Dalam rangka menjalankan peran DPR tersebut, DPR dilengkapi dengan beberapa fungsi utama yaitu:

1. Fungsi legislatif adalah fungsi membentuk Undang-Undang. Selain itu, dalam tata tertib DPR disebutkan badan legislatif memiliki tugas merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasa RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan menginventarisasi masukan dari anggoran fraksi, komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan baleb,⁴⁷
2. fungsi anggaran adalah fungsi DPR bersama-sama dengan pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena DPR berhak menolak RAPBN yang diajukan oleh presiden;
3. fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang yang dijalan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan APBN

⁴⁵ Mariam Budiardjho, op cit, hlm 38

⁴⁶ B N Marbun, op cit hlm 189

⁴⁷ FORMAPPI, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, FORMAPPI, Jakarta, 2005, hlm 95

serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.⁴⁸

C. Pengertian Hak Angket

Pengertian angket di dalam *Black law Dictionary* yaitu *enqueteyang* artinya sebagai berikut :

“ *An examination of witnesses (take down a writing) by or before authorized judge for the purpose of gathering testimony to be used in trial*”⁴⁹

Sehingga pengertian angket dalam kamus *Black Law* dapat diartikan sebagai sebuah penyelidikan kepada kepada saksi (secara tertulis) baik sesudah atau sebelum disahkan oleh hakim dengan tujuan dikumpulkannya kesaksian untuk digunakan di pengadilan. Penyelidikan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kegiatan pemerintah.⁵⁰

Hak angket sendiri pertama kali dikenal di Inggris pada pertengahan abad ke XIV dan bermula dari *right to investigate and chastice the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan-penyelewengan dalam administarasi pemerintahan) yang kemudian disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut serang pejabat karena meakukan pelanggaran jabatan). Hak ini pertama kali digunakan oleh perlemen inggris pada tahun 1376 yang mengakibatkan pemecatan beberapa pejabat istana karena melaukan meyelewengan keuangan. Sekarang hak anget di Inggris

⁴⁸ FORMAPPI, *Meghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, FORMAPPI, Jakarta, 2009, hlm 162

⁴⁹ Brian A Garner, *Black law dictionary*, west group, 2009, hlm 610

⁵⁰ Departemen Pendidikan Nasional, kamus besar bahasa indonesia, gramedia pustaka utama, Jakarta, 2005, hlm 69

dilakukan oleh sebuah komisi khusus yang bertugas menyelidiki kegiatan pemerintah dan administrasi.⁵¹

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”

Sehingga pengertian hak angket sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan adalah hak menyelidiki yang dimiliki oleh DPR, yang untuk selanjutnya pengertian hak angket 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 dalam 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 legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan

⁵¹ Arifin Sari Surunganlan Tambunan, *fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945 Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Sekolah Tinggi Hukum Militer, Jakarta, 1998, hlm 158

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”

D. Sistem Pemerintahan

Definisi sistem pemerintahan dapat ditentukan dengan melihat arti atau definisi dari dua kata yang membentuknya, yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Carl J Friederich, yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, sistem adalah :

“Suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu”⁵²

Sementara itu, kata pemerintahan menurut C.F. Strong adalah :

“Suatu organisasi yang diberi hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan. Dalam pengertian yang lebih luas, pemerintah adalah

⁵²Moch. Kusnardi & Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat studi HTN- FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm 171

sesuatu yang lebih besar dari pada badan menteri-menteri, suatu pengertian yang sering digunakan di masa sekarang ketika mengacu pada kabinet yang ada di Inggris sebagai contoh pemerintah masa kini. Oleh karena itu, negara harus memiliki: pertama, kekuatan militer atau kendali atas angkatan bersenjata, kedua, kekuasaan legislatif atau perangkat pembuat hukum atau Undang-Undang, ketiga, kekuasaan finansial atau kemampuan untuk menggalang dana yang cukup dari masyarakat untuk membiayai pertahanan negara dan penegakan hokum yang dibuat atas nama negara. Secara singkat, negara harus memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang disebut sebagai tiga kekuasaan dalam pemerintahan.⁵³

Menurut pendapat C.F. Strong, pemerintahan yang merupakan organisasi pelaksana kedaulatan, dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti sempit hanya menunjuk pada kekuasaan eksekutif, misalkan kabinet di Inggris, sedangkan pemerintah dalam arti luas mencakup kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif. Selanjutnya dalam hal ini Sri Soemantri mengatakan bahwa :

“apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti yang luas tidak akan sama antara negara yang satu dengan negara lain. Demikian pula dengan pemerintah dalam arti sempit. Dengan demikian apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti luas tergantung dari sistem atau ajaran yang dianut oleh suatu negara”⁵⁴

Pada akhirnya, Sri Soemantri mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai berikut :

“bagi negara atau negara-negara yang menganut ajaran tripaja, maka sistem pemerintahan berarti suatu perbuatan memerintah

⁵³C.F. Strong, *modern Polical Constitutions*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm 327

⁵⁴Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Tersito, Bandung, 1976, hlm 20

yang dilakukan oleh organ-organ legislatif, eksekutif, yudikatif yang dengan bekerja bersama-sama hendak mencapai suatu kehendak dan tujuan.”⁵⁵

Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim berpendapat bahwa:

Pemerintah dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara yang dilakukan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat⁵⁶

Ketiga pendapat diatas memiliki kesamaan dalam memandang dan memaknai pemerintah yang tidak hanya kekuasaan eksekutif saja, melainkan juga kekuasaan-kekuasaan lain. Akan tetapi, terdapat perbedaan dalam memaknai pembagian kekuasaan. Sementara C.F. Strong, Moch Kusnardi & Hamaily Ibrahim mendefinisikan pemerintah berdasarkan ajaran trias politiknya Montesquie, tetapi Sri Soemantri, menganggap bahwa pemaknaan mengenai pemerintah baik dalam arti luas dan sempit. Tergantung ajaran yang dianut sebuah negara, yang tidak hanya berupa trias politika Montesquie.

Berdasarkan ketiga pendapat diatas, sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan pengaturan kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh lembaga-lembaga

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Moch. Kusnardi & Hamaily Ibrahim, op, cit, hlm 171

negara berdasarkan pembagian kekuasaan sesuai dengan ajaran yang dianutnya dalam mencapai tujuan negara.

Pada umumnya sistem pemerintahan itu dikenal dua macam, yakni sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.⁵⁷ Akan tetapi, menurut Sri Soemantri terdapat juga pemerintahan campuran atau kombinasi, yaitu suatu sistem pemerintahan dimana didalamnya kita jumpai adanya baik segi parlementer maupun segi presidensialnya.⁵⁸

1. Sistem pemerintahan Perleментар

Menurut Alan R Bali yang dikutip oleh Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:

- a. *There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is small. This head of state may be a monarch, as in the united kingdom, japan or Australia, or a president in west Germany, India or Italy*
- b. *The political executive, the prime minister, the chancellor, etc, together with the cabinet, is part of legislature, and can be removed by the legislature if the legislature withdraws its support.*
- c. *The legislature is elected in varying period by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister of chancellor.*⁵⁹

Dari pendapat diatas, dapat diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala negara (raja, presiden, atau dengan sebutan lain) hanya memiliki kekuasaan formal dan seremonial saja sehingga pengaruh politiknya sangat kecil. Dalam sistem ini, eksekutif

⁵⁷Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm 67

⁵⁸Sri Soemantri, Loc cit

⁵⁹ibid, hlm 32

yang sesungguhnya dipegang oleh perdana menteri beserta para menteri (kabinet) yang merupakan bagian dari legislatif.

Sementara itu C.F. Strong mengutip pendapat H.D Trail tentang kabinet dalam Sistem Parlemitter, mengatakan bahwa:

Konsepsi politik kabinet sebagai sebuah badan yang terdiri dari:

1. Anggota legislative
2. Partai politik yang berpandangan sama dan dipilih dari partai yang memegang mayoritas dalam *House Of Commons*.
3. Melaksanakan kebijakan bersama-sama dan terpusat (dituntut adanya politik yang berencana)
4. Berada dibawah pertanggung jawaban bersama yang ditandai pengunduran diri secara kolektif apabila terjadi kecaman dari parlemen
5. Mengakui adanya subordinasi bersama dibawah seorang menteri kepala (*chief minister*)⁶⁰

Pendapat diatas merupakan hasil pengamatan H.D. Trail di negaranya (Inggris) yang merupakan negara pertama yang menerapkan sistem ini. Dalam hal ini, Sri Soemantri berpendapat bahwa:

“walaupun ciri-ciri (sistem pemerintahan parlementer) seperti diungkapkan H.D Trail tersebut berdasarkan penglihatan yang berlaku dinegaranya, akan tetapi apa yang dikemukakan diatas merupakan karakteristik yang hakiki dari pada sistem pemerintahan parlementer”⁶¹

Berdasarkan kedua pendapat diatas, Sri Soemantri menyimpulkan bahwa sistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

⁶⁰C.F Strong, op cit , hlm 336

⁶¹Sri Soemantri, op cit, hlm 34

1. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan dana tau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen dan mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen
3. Kabinet dengan ketuannya bertanggung jawab terhadap parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan diri
4. Sebagai imbalan dapat dijatuhkan kabinet, maka kepala negara (presiden atau raja/ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.⁶²

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah :

1. Kepala negara (raja, presiden atau sebutan lain) hanya memiliki kekuasaan secara formal dan seremonial saja, sehingga pengaruh politiknya sangat kecil.
2. Ketua kabinet (perdana menteri, kanselir, atau sebutan lain) bersama dengan kabinetnya, sebagai eksekutif sesungguhnya, merupakan bagian dari parlemen dan dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen .
3. Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen
4. Kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, harus mengundurkan diri.
5. Kepala negara (presiden, Raja/ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

⁶²ibid, hlm 35

Jika dalam sistem pemerintahan parlementer, kedudukan kabinet sangat bergantung dengan dukungan perlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan presiden tidak dipengaruhi oleh dukungan parlementer atau badan perwakilan.⁶³ Dalam sistem ini, pemilihan eksekutif dilakukan oleh rakyat baik secara langsung atau melalui badan pemilih (*electoral college*) seperti di negara Amerika Serikat. Seperti yang dikemukakan oleh Moch Kusnardi & Harmaily Ibrahim bahwa dalam tipe ini (sistem pemerintahan Presidensial), kedudukan eksekutif tidak bergantung pada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilih rakyat.⁶⁴

Seperti dalam mendefinisikan sistem pemerintahan parlementer, para sarjana juga mendefinisikan sistem pemerintahan presidensial berdasarkan ciri-ciri yang melekat pada sistem pemerintahan tersebut. Alan R. Ball mengungkapkan bahwa ciri-ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial ialah sebagai berikut:

1. *The president is both nominal and political head of state;*
2. *The president elected not by the legislature, but directly by the total electorate (the electoral college in united state is a formality, and is likely disapper in the future). The president is not part of the legislature, and he can not be removed from office by the legislature except through rare legal impeachments*

⁶³ Moch Kusnardi & Harmaily Ibrahim, op cit, hlm 176

⁶⁴ ibid

3. *The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Usually the president and the legislature are elected for fixed terms*⁶⁵

Pendapat di atas menyebutkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Selanjutnya diketahui bahwa presiden tidak dipilih oleh legislative, seperti dalam pemerintahan parlementer, tetapi dipilih oleh para pemilih secara langsung oleh *electoral college* (badan pemilih) seperti di negara Amerika Serikat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa presiden bukan bagian dari legislatif. Kedudukan presiden seperti dikemukakan diatas, menyebabkan presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh legislatif. Biasanya presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang tetap. Sehubungan dengan masa jabatan presiden yang tetap, C. F Strong menyebutkan *fixed executive*, Menurut C. F Strong eksekutif dalam pengertian ini tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan lembaga legislative.⁶⁶

Kemudian, C.F Strong mengemukakan dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat ciri-ciri pokok sebagai berikut:

1. Di samping mempunyai kekuasaan ‘nominal’ (sebagai kepala negara) presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan;
2. Presiden dilantik oleh pemegang kekuasaan legislatif melalui pemilihan langsung oleh rakyat;
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif; dan

⁶⁵Sri Soemantri, op cit, hlm 36

⁶⁶C.F Strong, op cit, hlm 364

4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakannya pemilihan umum⁶⁷

Usep Ranawidjaja menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial (sistem kepresidenan) dengan mengambil ciri-ciri dari sistem pemerintahan Amerika Serikat sebagai prototype, sebagai berikut :

1. Kepala negara adalah kepala pemerintahan. Ia dipilih oleh langsung oleh rakyat untuk jangka waktu 4 tahun.
2. Para menteri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden, diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab semata-mata kepada presiden
3. Kongres dan presiden mempunyai wewenang masing-masing yang dijalankan secara sendiri-sendiri sebagai kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan eksekutif menurut pola Montesquieu.
4. Antara badan eksekutif dan badan perwakilan tidak ada garis pertanggungjawaban politik. Badan perwakilan tidak dapat mengajukan mosi tidak percaya untuk menjatuhkan presiden atau menteri
5. Sebagai penegak hukum, pelindung kemerdekaan rakyat dan pencegah kesewenang-wenangan penguasa terdapat Mahkamah Agung yang terdiri atas Sembilan hakim dan diangkat seumur hidup⁶⁸

Sebenarnya pendapat diatas hampir sama dengan pendapat Alan R. Ball mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial. Perbedaannya yaitu pendapat kedua dari Usep Ranawidjaja yang menambahkan bahwa pertanggungjawaban menteri-menteri hanya kepada presiden saja karena diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Pemikiran Usep Ranawidjaja merupakan salah satu ciri utama yang membedakan sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer. Karena dalam sistem pemerintahan

⁶⁷Sri Soemantri, *prosedur dan Sistem perubahan Konstitusi*, cetakan ke 1 edisi kedua, alumni, Bandung, 2006, hlm 70

⁶⁸Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 34

presidensial, badan eksekutif bersifat tunggal (*single executive* bukan bersifat collegial (kolektif). Seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan, bahwa:

“lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*) wakil presiden dan menteri adalah pembantu presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara presiden dengan wakil presiden dan menteri tidak bersifat collegial (kolektif)”⁶⁹

Sementara itu dalam sistem pemerintahan parlementer, perdana menteri dengan kabinetnya memiliki hubungan yang bersifat kolektif dimana menteri-menteri kabinet (termasuk perdana menteri) bertanggung jawab kepada parlemen. Walaupun telah ditegaskan sebelumnya bahwa menteri-menteri berada dibawah sub-ordinasi perdana menteri, hal itu hanya karena beban perdana menteri lebih besar dari pada menteri-menteri. Hal ini terlihat misalnya di Inggris yang menganut sistem dua partai dimana perdana menteri adalah ketua partai politik yang memenangkan pemilu. Seperti yang diungkapkan oleh Sri Soemantri mengenai hal diatas di Inggris bahwa sebagai ketua partai politik yang menduduki kursi perdana menteri tanggung jawabnya adalah lebih besar, malah lebih besar dari pada anggota kabinetnya.⁷⁰

Berdasarkan uraian diatas, seperti disimpulkan ciri-ciri utama sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:

⁶⁹Bagir Manan, Op cit, hlm 34.

⁷⁰Sri Soemantri, *sistem-sistem...*, opcit, hlm 34

1. Presiden adalah kepala pemerintahan dan sekaligus memiliki kewenangan yang biasanya melekat kepada kepala negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena menurut Bagir Manan, dua pengertian terakhir ini (kepala negara dan kepala pemerintahan), sebetulnya adalah pengertian yang bersifat analisis keilmuan dan hanya tampak pada sistem pemerintahan parlementer.
2. Presiden tidak dipilih oleh legislative, seperti dalam pemerintahan parlementer, tetapi dipilih oleh para pemilih langsung atau oleh *electoral college* (badan pemilih) seperti di negara Amerika Serikat.
3. Presiden bukan bagian dari legislatif sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh legislatif, begitu pula sebaliknya, presiden pun tidak dapat membubarkan legislatif
4. Presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang tetap, sehingga C F Strong menyebutnya *fixed executive*
5. Para menteri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden, diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab semata-mata kepada presiden.⁷¹

3. Sistem Pemerintahan Campuran

Selain dua tipe pemerintahan di atas, terdapat model sistem pemerintahan yang memiliki baik segi-segi sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial. Sri Soemantri memberikan istilah sistem pemerintahan campuran atau kombinasi pada sistem pemerintahan tersebut.⁷² Moh Kusnardi & Harmaily Ibrahim menyebut sistem ini sebagai quasi parlementer dan quasi presidensial.⁷³ Sedangkan Usep Ranawidjaja menyebutnya dengan istilah bentuk antara atau bentuk peralihan.⁷⁴ Sementara itu, C.F Strong tidak memberikan istilah khusus bagi sistem pemerintahan tersebut tetapi mengakui sistem-sistem pemerintahan

⁷¹Bagir Manan, op cit,

⁷²Sri Soemantri, loc cit,

⁷³Moc Kusnardi & Harmaily Ibrahim, op cit hlm 171

⁷⁴Usep Ranawidjaja, op cit, hlm 230

tersebut, misalnya sistem semipresidensial pada republic kelima Prancis⁷⁵ dan eksekutif parlementer (*parliamentarian executive*) tetapi pada pelaksanaannya bersifat eksekutif tetap dan nonparlementer pada Swiss⁷⁶ mempermudah pembahasan karakteristik sistem pemerintahan campuran. Sistem pemerintahan campuran tidak dapat dikeolompokkan ke dalam sistem pemerintahan pada umumnya. Sistem pemerintahan campuran tetap memperlihatkan ciri-ciri dari kedua sistem pemerintahan (parlementer dan presidensial) dengan tingkat dominasi yang berbeda-beda. Artinya, sistem pemerintahan campuran pada sebuah negara memiliki substansi yang berbeda dengan sistem pemerintahan campuran di negara lain. Menurut Bagir Manan sehubungan dengan sistem pemerintahan campuran bahwa persamaanya hanya pada bentuk campuran, sedangkan substansinya sama sekali berbeda.⁷⁷ Selanjutnya, selanjutnya terhadap perbedaan-perbedaan antar sistem pemerintahan campuran Bagir manan berpendapat bahwa: “bentuk-bentuk sistem campuran berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara lain; bentuk negara campuran dapat menunjukkan ciri-ciri presidensial atau ciri-ciri parlementer yang lebih menonjol”⁷⁸

Negara-negara yang biasanya menjadi prototipe sistem pemerintahan campura, yaitu Prancis (dengan konstitusi 1958 dan amandemen 1962) dan Swiss. Prancis sejak tahun 1958 (disebut juga masa

⁷⁵C.F Strong, op cit, hlm 360

⁷⁶ibid, hlm 376

⁷⁷Bagir Manan, op cit, hlm 38-39

⁷⁸ibid, hlm 39

republic kelima) memiliki model sistem pemerintahan yang disebut semipresidensial.⁷⁹

4. Sistem Pemerintahan Indonesia

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 kemerdekaan, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 sampai dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia mengalami beberapa perubahan sistem pemerintahan. Indonesia terus mencari suatu bentuk yang ideal. Moch Kunardi & Harmaily Ibrahim mengatakan bahwa Indonesia dibawah Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan quasi Presidensial. Alasannya karena dilihat dari sudut pertanggung jawaban presiden kepada MPR sebagaimana dikatakan lebih lanjut:

“Jadi berdasarkan pasal ayat dan pasal Undang-Undang Dasar 1945, sistem pemerintahannya adalah presidensial, karena presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Dilihat dari sudut pertanggung jawaban presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain – kepada siapa presiden bertanggung jawab – maka sistem pemerintahan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 dapat disebut quasi presidensial”

Kekuasaan presiden di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang dilakukan menganut sistem pemerintahan quasi presidensial memiliki tiga kekuasaan yaitu, sebagai kepala negara, sebagai kepala pemerintahan, dan sebagai mandataris MPR, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 merubah sistem pemerintahan Indonesia. Dengan

⁷⁹C.F Strong, loc cit

perubahan ini Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial. Jika pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan memiliki kelemahan yakni cenderung sangat *executive heavy* maka setelah perubahan hal ini tidak terwujud lagi, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah menganut sistem pemerintahan Presidensial yang dapat menjamin stabilitas negara.⁸⁰

Dengan sistem pemerintahan Presidensial yang diadopsi oleh Undang-Undang Dasar 1945 menurut Jimly Asshiddiqie memiliki lima prinsip penting yaitu:

- 1) Presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi dibawah Undang-Undang Dasar
- 2) Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga perlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilih
- 3) Presiden dan wakil presiden dapat diminta pertanggung jawaban secara hukum apabila presiden dan /atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi
- 4) Para menteri adalah pembantu presiden
- 5) Untuk membatasi kekuasaan presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stbilitas pemerintah, ditentukan pula masa jabatan presiden lima tahun tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.⁸¹

Kelima ciri tersebut merupakan ciri sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan

⁸⁰Jimly Asshiddiqie, op cit, hlm 5

⁸¹ibid

E. Landasan Hak Angket

1. Landasan Filosofis

Zaman Yunani kuno, Plato dan Aristoteles yakin, dan keyakinan mereka sejalan dengan keyakinan tradisi Yunani, bahwa 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 didalam masyarakat.⁸²

Menurut Jhon 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 dibawah bentuk pemerintahan apapun.⁸³

Walaupun hak angket tidak disebutkan secara jelas, namun sistem aturan yang ada pada saat itu telah ada dalam pengaturan hubungan antara rakyat dengan penguasa. Seperti halnya apabila terjadi penyelewengan kekuasaan, maka rakyat dapat melawan atau menghukum atau mendelegasikan terhadap perwakilannya. Maka sama halnya dengan hak angket yang tujuan awalnya sama yaitu untuk mengawasi bagaimana jalannya pemerintahan agar tidak terjadi pelanggaran, yang pada akhirnya

⁸²Carl Joachim Friendridh, *Filsafat Hukum, The University of Chicago*, 1969, hlm 17

⁸³Carl Joachim Friendridh, *Constitutional Government and Democracy*, 1950, hlm 129

sesuai dengan sila ke lima pancasila “ keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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.⁸⁴

Berangkat dari banyaknya kasus yang merugikan masyarakat langsung yang dikarenakan kebijakan pemerintah. Seperti kasus centry dan kebijakan negara yang hingga kini tidak kunjung selesai. Maka dari dibentuklah hak angket untuk menyelidiki kasus tersebut agar kasus tersebut dapat terungkap dan kerugian nasabah Bank Century dapat dikembalikan secepatnya.

Bentuk pengawasan hak angket dilakukan dilapangan pengawasanterhadap jalannya pemerintahan sulit dilakukan karena kepolisian maupun kejaksaan masih merupakan bagian dari eksekutif, disaat para penyidik baik itu polisi atau kejaksaan tidak bisa berjalan maksimal maka DPR dapat menjalankan fungsinya dengan menggunakan hak angket. Maka dari itu legislatif disamping pengawasan dapat menyelidiki apabila terdapat pelanggaran dala kinerja pemerintah.

⁸⁴Sri Soemantri, op cit, hlm 285

3. 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 mengatakan:

“Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang Federal”.

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”

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 1957, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang, MPR, DPR, DPD, dan DPRD

c. Peraturan dibawah Undang-Undang

Hak angket atau hak untuk menyelidiki telah dikenal oleh lembaga legislatif saat kekuasaan legislatif dibawah komite nasional pusat dan badan pekerja komite nasional pusat. Hal dapat ditemukan dalam peraturan tata tertib Badan Pekerja Komite Nasional Pusat.⁸⁵

Pengaturan hak angket juga dapat ditemukan dalam peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib DPR. Dalam peraturan ini hak angket salah satunya diatur dalam pasal 161 dikatakan bahwa DPR memiliki hak Interpelasi, hak angket, dan menyatakan pendapat. Dalam peraturan tata tertib ini juga dijelaskan bagaimana proses hak angket itu dilaksanakan.

F. Landasan Teori

1. Teori Lembaga Negara

Kententuan UUD 1945 hasil amandemen sama sekali yidak terdapat kententan hukum yang mengatur tentang definisi Lembaga Negara, sehingga banyak pemikir hukum Indonesia yang melakukan

⁸⁵ Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, *Himpunan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1945-1971*, (BP KNIP DPR Pemilu II), hlm 19

penemuan hukum untuk mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep Lembaga Negara.

Pengertian diatas juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga yaitu lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif.⁸⁶ Secara definitif, lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁸⁷

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

Secara sederhana istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, atau biasa disebut ornop atau organisasi nonpemerintah. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada pada ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif ataupun yang bersifat campuran.⁸⁸

Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (tahun 2002), dalam

⁸⁶ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 905

⁸⁷ Moh Kusnardi dan Bintang Saragih, *ilmu Negara*, Gaya Media Pratam, Jakarta, 2000, hlm 241

⁸⁸ Jiml Asshidique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 27

struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 8 organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional UUD 1945.

Delapan lembaga negara tersebut dibagi atas 4 kekuasaan dan satu lembaga negara bantu, sebagai berikut: *pertama*, kekuasaan legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *kedua* kekuasaan Eksekutif yaitu presiden dan wakil presiden, *ketiga* kekuasaan yudisial, meliputi mahkamah agung dan mahkamah konstitusi.⁸⁹

Kekuasaan terakhir adalah dibidang 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 1945, yaitu: tentara nasional Indonesia, polisi negara republik Indonesia, pemerintah daerah, dan partai politik.⁹⁰

Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan Undang-Undang, yaitu: bank sentral yang tidak disebut namanya bank Indonesia, dan komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil.⁹¹

⁸⁹ Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafin Persada, Jakarta, 2006, hlm 151

⁹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, kencana, Jakarta, 2010, hlm 176

⁹¹ Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Negara*, op cit, 151

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 kewenangan berasal dari atau bersumber dari keputusan presiden saja.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar 1945 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 hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya.⁹²

2. Teori Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara, dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.⁹³

Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada Caesar yang secara mutlak diletakkan pada Lex Regia menurut orang romawi dapat dianggap Caesar itu sebagai suatu perwakilan. Pada abad menengah mulai nyata timbul lembaga perwakilan yang pada saat sistem monarki feodal yang

⁹² Jiml Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op cit, hlm 60

⁹³ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm 143

memungkinkan para feodal menguasai tanah dan orang di atas tanah tersebut. Dalam teorinya ada beberapa macam dari lembaga perwakilan:

a. Teori Mandat

Wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Prancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Pétion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun terus menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman

b. Teori Organ

Teori organ muncul melalui pemikiran Von Gierka, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling ketergantungan satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga itu bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

c. Sifat Perwakilan

Umumnya perwakilan mempunyai kelemahan jika dipilih lewat pemilihan umum, karena yang dipilih biasanya adalah orang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang teknik pemerintahan dan perekonomian. Sedangkan para ahli suka terpilih

melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan sistem pemilihan distrik.⁹⁴

Negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan dan pendidikan sudah begitu maju. Lain halnya dengan negara berkembang, menganggap bahwa perlu mengangkat orang-orang tertentu di dalam lembaga perwakilan sisamping melalui pemilihan umum karena masih belum sangat siap dibandingkan dengan negara maju.

3. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat dikemukakan oleh J.J Rousseau dan Imanuel Kant J.J Rousseau mengemukakan pendapat tentang teori kedaulatan rakyat. Ia berpendapat sebagai berikut:

“Kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya merupakan cara atau sistem mengenai pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi, kehendak umum hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak dan kedaulatan itu adalah kehendak umum”⁹⁵

J.J Rousseau memfokuskan kedaulatan rakyat pada kehendak umum. Kehendak umum yang dimaksud disini adalah kesatuan yang dibentuk individu dan mempunyai kehendak. Kehendak individu-individu diperoleh melalui perjanjian masyarakat. Sementara Imanuel Kant juga mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan rakyat. Ia berpendapat bahwa:

“Tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-

⁹⁴ ibid

⁹⁵ Soehino, *ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2006, hlm 161

undangan, sedangkan yang membuat Undang-Undang adalah rakyat itu sendiri. Undang-Undang merupakan penjelmaan kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.”⁹⁶

Teori kedaulatan rakyat juga terdapat kelebihan dan kekurangan. Kelebihan teori kedaulatan rakyat yaitu:

1. Rakyat dapat memberitahukan pada pemerintah keluhan-keluhan-keluhan yang dirasakan.
2. Rakyat mampu menentukan siapa pemimpin yang dia inginkan. Dengan ini semua inspirasi rakyat dapat tertampung sebagai proses menuju kesejahteraan
3. Kezaliman dapat diberantas karena yang memiliki kekuasaan adalah rakyat.⁹⁷

Jadi, jika pemimpin ingin melakukan kezaliman, pemimpin tersebut dapat dilengserkan.

Kekurangan teori kedaulatan rakyat adalah:

1. Dengan adanya pucuk kekuasaan diserahkan kepada rakyat, dikhawatirkan sulit untuk memerintah contohnya apabila terjadi perang terhadap negeri Jiran, dan seumpama rakyat dinegara tersebut menolak untuk berjuang dan memilih untuk mengungsi, kedaulatan negara tersebut akan dirampas oleh kekuasaan lain. Ini merupakan salah satu penghinaan terhadap negara yang berdaulat, karena pemerintah tidak berkuasa untuk mengumpulkan kekuasaan yang dimiliki demi memberantas kezaliman dari pihak luar.
2. Kalau rakyat yang memiliki kekuasaan tersebut, sedangkan mereka bukanlah orang yang benar-benar mengerti secara dalam ilmu tentang ilmu politik dan filsafat, lalu mereka menghendaki sebuah kebijakan yang sebenarnya secara realitas akan menjalankan kemakmuran negara, pemerintah yang memerintah pasti sulit memberikan kebijakan yang terbaik untuknya. Ini dibuktikan pada negara-negara yang melakukan sistem

⁹⁶ibid.

⁹⁷Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm

demokrasi bebas yang rakyatnya masih banyak tidak memiliki pendidikan yang cukup untuk berpikir lebih jauh tentang kemaslahatan negaranya. Contohnya adalah Indonesia dan negara negara berkembang lainnya

3. Apabila rakyat secara mayoritas ingin melegalkan sesuatu yang dianggap negatif, pemerintah tidak dapat menghalangi ini. Dengan ini, negara akan menjurus pada kesesatan yang membawa pada negatif moral etika dan moral kepercayaan. Dampak permasalahan ini sangat berbahaya karena akan membawa negara menjadi tidak stabil dari segi moral. Tanpa moral, negara akan terjerumus pada kriminalitas.⁹⁸

Walaupun teori kedaulatan rakyat terhadap kekurangan, kebanyakan negara di dunia mengikuti teori kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Hal ini disebabkan karena rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini jika dikaitkan dengan hak angket maka jelas DPR merupakan representatif dari rakyat yang berhak menjalankan tugas pengawasannya terhadap pemerintah, yaitu dengan cara menggunakan hak angket.

⁹⁸ ibid