

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.¹ Indonesia mencatatkan dirinya sebagai Negara Hukum, seperti yang tertulis dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum di Indonesia, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut teori *Trias Politica*, dimana teori ini menjelaskan bahwa kekuasaan negara dibagi atau tegasnya

¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. II, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 281.

²Anwar C, 2008, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang: Rajawali, hlm. 48.

dipisahkan menjadi tiga, yang masing-masing kekuasaannya itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri, yaitu:³

1. Legislatif, pemegang kekuasaan perundang-undangan.
2. Eksekutif, pemegang kekuasaan dalam melaksanakan pemerintahan.
3. Yudikatif, pemegang kekuasaan kehakiman.

Doktrin ini dijelaskan oleh Montesquieu di dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit de Lois (The Spirit Of The Laws)*. Kalimatnya berbunyi, “*In Every government there are three sort of power; the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law*”, yang bisa diartikan bahwa uraian ini membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia tentu menganut sistem perwakilan dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam sistem perwakilan ini, masing-masing anggota masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam setiap perumusan kebijakan publik. Bentuk dari adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan cara rakyat menentukan sendiri wakil-wakilnya yang dipercaya untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan melalui pemilihan umum

³Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 287-288.

(pemilu). Sedangkan bentuk keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan dapat direalisasikan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat menjadi DPR) untuk di tingkat Pusat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat menjadi DPRD) di tingkat daerah.⁴

DPR merupakan perwakilan politik dimana anggotanya dipilih melalui pemilu. DPR juga disebut sebagai organ pemerintahan yang sifatnya sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, melalui DPRlah kedaulatan rakyat dapat tercapai. Dalam pelaksanaannya, DPR mempunyai tiga fungsi utama, yaitu:⁵

- 1) Fungsi Legislasi.
- 2) Fungsi Anggaran.
- 3) Fungsi Pengawasan.

Pada hakikatnya ketiga fungsi ini memiliki kaitan yang erat dan saling berkaitan satu sama lain, misalkan ketika DPR menghasilkan Undang-Undang yang kemudian disetujui bersama dengan Presiden, maka DPR harus mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan produk Undang-Undang oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden.

Dalam menjalankan tugas, DPR juga menjalankan fungsinya dengan menggunakan kewenangan yang tertera dalam Undang-Undang Dasar Negara

⁴H.A.W.Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, Hlm. 1.

⁵Sulkaris S Lopa Ratu, 2017, *Hakikat Hak Angket Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surabaya: Mimbar Keadilan Jurnal Hukum, Hlm. 209.

Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan mengenai tugas-tugas DPR, yaitu mengawasi jalannya kinerja pemerintahan dengan menggunakan hak maupun kewajibannya. Salah satu hak yang dimiliki DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas pemerintahan adalah Hak Angket.

Lebih lanjut mengenai hak angket ini 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.”

Sedangkan pengertian hak angket yang tertera dalam ketentuan peraturan perundang-undangan adalah hak DPR untuk menyelidiki. Selanjutnya mengenai pengertian hak angket dapat dilihat pada bagian konsideran (menimbang) dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket.

Sebelum perubahan UUD 1945, belum ada ditemukan istilah hak angket.

Istilah hak angket ini baru muncul sesudah perubahan UUD 1945 yang ke-2.⁶

⁶Sebelum Perubahan UUD 1945, belum ada yang namanya istilah hak angket, pada masa ini UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit dalam batang tubuhnya mengenai pengaturan fungsi pengawasan DPR, terutama mengenai hak angket. Penggunaan hak angket pada masa ini secara yuridis konstitusional tidak bisa diarahkan pada upaya pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden akan tetapi dilakukan terkait upaya pengawasan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah hanya dengan menyerahkan hasil penyelidikannya kepada aparat penegak hukum agar ditindaklanjuti.

Latar belakang munculnya hak angket ini adalah isi yang termaktub didalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlu diketahui juga, UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan tersebut memiliki perbedaan mendasar dalam hal prinsip.

Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, fungsi pengawasan yang dimiliki DPR hanya diatur dalam penjelasan umum, dan juga belum dijelaskan secara runtut lebih mendalam. Oleh karena itu, dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, terjadilah perubahan yang kemudian menetapkan hak angket menjadi salah satu fungsi DPR yaitu sebagai pengawas.

Adanya perubahan dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan tersebut, merupakan sebuah upaya untuk memperbaiki kelemahan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang sebelumnya, atau lebih tepatnya adalah perubahan dalam praktek ketatanegaraan. Perubahan ini juga dilakukan pada penyempurnaan sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara yang disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.⁷

Dapat dilihat bahwa perubahan yang terjadi dalam hal ini antara lain, mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan tentang prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip sistem

⁷Hamdan Zoelfa, *Impeachment President: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi, 2005, Hlm. 4.

konstitusional, serta memperbaiki lembaga negara yang sudah ada. Selain itu, juga sekaligus membentuk lembaga baru yang sesuai dengan prinsip negara atas dasar hukum.

Pada sejarah ketatanegaraan Indonesia, hak angket digunakan kali pertama pada 1950-an. Berawal dari usul resolusi RM Margono Djojohadikusumo agar DPR mengadakan angket atas usaha pemerintah memperoleh dan cara mempergunakan devisa. Panitia Angket beranggotakan 13 orang, diketuai Margono, yang tugasnya menyelidiki terkait dengan untung rugi mempertahankan devisa regime berdasar UU Pengawasan Devisa 1940 dan perubahan-perubahannya.⁸

Pada masa orde baru, usul penggunaan hak angket pernah muncul dalam sidang pleno DPR 7 Juli 1980. Munculnya usulan angket tersebut dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan atas jawaban Presiden Soeharto berkenaan dengan kasus H. Thahir dan Pertamina yang disampaikan melalui Menteri Sekretaris Negara Soedarmono dalam sidang pleno DPR pada tanggal 21 Juli 1980. Jawaban tersebut disampaikan untuk menanggapi pertanyaan yang diajukan oleh beberapa anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP).⁹Selain kasus ini juga ada beberapa kasus angket yang terjadi setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁸Subardjo, 2016, *Penggunaan Hak Angket Oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah*, Jurnal Ilmu Hukum Novelty, Vol. 7, No. 1, Hlm. 73.

⁹Sunarto, 2018, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR (Perbandingan antara Era Orde Baru dan Era Reformasi)*, Integralistik, No. 1, Hlm. 91.

1945 seperti bank century dan kasus Komisi Pemberantas Korupsi (selanjutnya disingkat menjadi KPK).

Namun, dari perubahan yang terjadi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang hak angket DPR ini, pastinya memiliki beberapa perbedaan terkait mekanisme penggunaannya serta menimbulkan beberapa kekurangan dan kelebihan dalam penggunaannya dari masa ke masa. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penulis memilih untuk melakukan sebuah penelitian dalam hal ini skripsi, dengan judul **“MEKANISME PENGGUNAAN HAK ANGKET OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.”**

B. Perumusan Masalah

Untuk memberikan batasan pada penelitian ini, penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana kekurangan dan kelebihan mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui bagaimana kekurangan dan kelebihan mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai sumber informasi dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dijadikan sebagai referensi bagi semua pihak yang berkepentingan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan khususnya pada pengembangan hukum ketatanegaraan dalam hal ini menyangkut

tentang mekanisme penggunaan hak angket DPR di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan bagi masyarakat tentang ilmu pengetahuan untuk mengetahui perbandingan mekanisme penggunaan hak angket DPR sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.
- b. Agar dapat dijadikan masukan dan pertimbangan bagi pihak terkait dalam mengetahui perbandingan mekanisme penggunaan hak angket DPR sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.
- c. Bagi peneliti diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai cara mengamalkan ilmu pada waktu kuliah dengan melakukan penelitian dan menyelesaikan pendidikan serta memberikan pengetahuan kepada peneliti mengenai perbandingan mekanisme penggunaan hak angket DPR sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Penelitian secara harfiah didefinisikan sebagai tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Penelitian merupakan suatu proses, yaitu suatu

rangkaian langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah atau jawaban terhadap pertanyaan tertentu.¹⁰

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yang dilakukan dengan cara memperhatikan aturan perundang-undangan yang berlaku, dan pendapat para ahli.¹¹ Hal penting dalam metode penelitian normatif ini adalah memerlukan banyaknya referensi buku untuk dapat menemukan bahan-bahan materi yang berhubungan dengan mekanisme penggunaan hak angket DPR di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk melakukan metode penelitian yuridis normatif tersebut maka diperlukan teknik/cara antara lain:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-komparatif. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Penelitian komparatif adalah penelitian yang membandingkan keberadaan satu variabel atau lebih sampel yang berbeda, atau pada waktu

¹⁰Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV Pustaka Cevia, Hlm. 18.

¹¹Yudiono OS, 2013, *Metode Penelitian*, digilib.unila.ac.id, dikunjungi pada tanggal 16 Januari 2021.

yang berbeda. Oleh karena itu, penggunaan deskriptif-komparatif dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan mekanisme hak angket DPR sebelum perubahan dengan hak angket sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pendekatan Penelitian

Adapun dalam metode penelitian ini menggunakan beberapa Pendekatan Penelitian yaitu antara lain :

a) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin- doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum mulai dari Jimly Asshiddiqie, Mahfud MD, Saldi Isra, Miriam Budiarjo. Serta rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan Undang-Undang yang berhubungan dengan mekanisme penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

c) Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu objek penelitian melalui sejarah perkembangannya. Pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini, serta melihat perkembangan-perkembangan hukum yang terjadi dari masa lampau sampai dengan masa sekarang ini.

3. Sumber dan Jenis Data

Sama halnya seperti penelitian yang lain, penelitian hukum normatif juga mengenal penggunaan data untuk mendukung keberhasilan penelitian yang dilakukan.¹² Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder sebagai sumber data utamanya, berbeda dengan penelitian hukum sosiologis yang sumber data utamanya adalah data primer.

Data sekunder merupakan data yang umumnya telah dalam keadaan siap terbuat (*ready made*). Adapun sumber data berupa data sekunder yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹³

¹²Bachtiar, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Banten: Umpam Press, Hlm. 54.

¹³Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Pres. Hlm. 52.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mengikat untuk membantu dalam melakukan suatu penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan konsep *justice collaborator*, yakni:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan

hukum, terori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan internet. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.¹⁴

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara *Editing*,¹⁵ yakni pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Analisis Data

Dari data yang didapatkan untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan

¹⁴<http://lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metode-penelitian-hukumnormatif/> dikunjungi pada tanggal 15 Januari 2021.

¹⁵Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm.23.

dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang nantinya dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga untuk penambah ilmu pengetahuan masyarakat.

