PENGAWASAN LEGISLATIF TERHADAP EKSEKUTIF

Oleh : Abunawar Basyeban, SH
(Staf pengajar Fakultas Hukum Unsri)

Abstrak: *Fungsi pengawasan legislatif adalah fungsi yang dilakukan oleh DPR untuk mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang antara lain berupa pengawasan pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kegijakan pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR. Dalam implementasinya fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif ini tidak terlaksana secara optimal*

Kata Kunci: ***Fungsi Pengawasan, Legislatif, Eksekutif.***

A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan rakyat (DPR), adalah salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif). DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi DPR yang paling penting adalah fungsi pengawasan. Peran pengawasan ini pada kenyataannya mengalami pasang surut kualitas dan kekuatannya. Pada periode sebelum reformasi, peran pengawasan legislatif terhadap eksekutif dapat dikatakan mandul, sehingga eksekutif dapat melalukan apapun sesuai dengan apa yang diinginkan.

Selama kurun waktu 32 tahun pemerintahan orde baru, fungsi eksekutif begitu kuat dan dominan. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi yakni kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat. Fungsi pengawasan dari lembaga legislatif menjadi artifisial belaka. Secara yuridis dominasi eksekutif ini dapat dilihat dari UUD 1945. UUD 1945 mengatur kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1), menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti (Pasal 5 ayat 2), memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10), Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perjanjian dengan negara lain (Pasal 11), Presiden mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat 1), Presiden memberikan

grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14), Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15), Presiden mengakat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat 2). Fakta politis dari dominasi eksekutif ini adalah Presiden melakukan pengangkatan anggota Parlemen. Anggota DPR didominasi oleh orang-orang yang pro pemerintah. Dibidang politik, penerapan paket lima Undang-undang Politik telah mengurangi potensi masyarakat untuk melakukan kontrol. Padahal, kontrol masyarakat terhadap pemerintah sangat penting untuk mencegah terjadinya segala bentuk penyelewenangan. Sentralisasi kekuasaan pada lembaga eksekutif juga memperlemah kekuatan lembaga legislatif untuk melakukan kontrol terhadap eksekutif. Ketiadaan kontrol itu memberikan peluang terhadap penyelewenangan korupsi, kolusi dan nepotisme. Peran kontrol DPR menjadi lumpuh. Meskipun banyak sekali penyelewenangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang besar yang dilakukan oleh eksekutif, DPR jarang sekali berani mengungkap masalah-masalah itu.[1]

Dewan Perwakilan rakyat dalam menjalankan fungsinya sebagai alat kontrol eksekutif tidak berjalan dengan optimal. Benny Harman, salah seorang anggota DPR dari PKP Indonesia dan bergabung dengan Fraksi Partai Demokrat dari daerah pemilihan Nusa Tenggara Timur I menyatakan, sistem yang terbangun di Dewan tidak membuka peluang mengemukakan pikiran kritis dan menumbuhkan nyali menyampaikan pendapat secara lugas dan terbuka. Sealain itu adanya anggota Dewan yang lebih mementingkan kepentingan Pribadi daripada kepentingan rakyat. Sehingga para anggota Dewan ini menjalankan tugasnya lebih memihak kepada orang atau pengusaha yang dapat menguntungkan dirinya. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya kesadaran mereka akan tugas dan kewajibannya kepada negara dan masyarakat. Motivasi anggota Dewan adalah untuk menunjang perekonomian mereka pribadi. Sehingga dalam menjalankan tugasnya tidak mengedepankan kepentingan rakyat.[2] Pertanyaan yang muncul sebagai permasalahan dalam kajian ini, bagaimana optimalisasi fungsi dan peran pengawasan legislatif terhadap eksekutif?

---

[1] www. Google.com, Soeharto Bertanggungjawab Terhadap Kekuasaan Mafia Orde Baru, 16 November 1996, Diakses Tanggal 6 February 2007.

[2] Kompas, 22 Agustus 2005

B. Pembagian Kekuasaan Negara

Pembagian kekuasaan merupakan salah satu prinsip dalam sistem pemerintahan untuk mencegah kesewenang-wenangan. *John Locke* dalam bukunya *'Two Treaties on Civil Government'*, seperti yang diterjemahkan oleh Sukarna[3] menyebutkan bahwa kekuasaan itu harus dibagi tiga yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Adapun kelemahan teori ini adalah kekuasaan yudikatif dimaksukkan ke dalam kekuasaan eksekutif, sehingga teori ini tidak akan dapat mencegah *'abuse of power'* atau penyalahgunaan kekuasaan. Sebab apabila pejabat eksekutif melanggar undang-undang tidak dapat diajukan kemuka pengadilan, atau diadili secara bebas karena beban peradilan terkait oleh kekuasaan eksekutif. Hal ini disebabkan karena kekuasaan eksekutif lebih supreme atai tinggi daripada kekuasaan yudikatif. Dengan demikian peradilan yang bebas tidak akan dapat terwujud, sehingga warga negara didepan hukum menjadi tidak ada. Jadi pengadilan disini merupakan alat daripada eksekutif.

Melihat kelemahan teori diatas, *Montesquieu* dalam bukunya *Esprit des Lois* yang diterjemahkan oleh Sukarna[4] memperbaiki teori tersebut yang disebut Immanuel Kant dengan teori *Trias Politica*, yaitu dengan jalan memisahkan kekuasaan dalam negara menjadi tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan keuasaan yudikatif. Dari ketiga kekuasaan ini kedudukannya sama dan terpisah satu sama lain. Adapun kelemahan dari teori ini karena kedudukannya yang sama-sama supreme tadi, maka siapa atau badan yang mana yangh akan mengatur dan menyelesaikan masalah yang timbul apabila umpannya Kutua Mahkamah Agung sebagai pelaksanaan kekuasaan yudikatif melakukan kesalahan. Menurut teori ini tidak ada yang berhak. Oleh karena itu teori ini masih perlu disempurnakan, mengingat pabila demikian halnya tidak ada satu negarapun yang dapat mempraktekannya. Hal ini dsebabkan bahwa pada kenyataannya keyiga kekuasaan itu tidak terpisah sama sekali, melainkan terjadi hubungan timbal balik.

Melihat kelemahan-kelemahan teori Montesquieu diatas maka Van Vollenhoven dalam bukunya *'Staats Recth Overzee'* seperti yang diterjemahkan oleh Sukarna[5] mengemukakan teori yang di Indonesia dikenal dengan teori Caturpraja yaitu kekuasaan legislative *(wetgeving)*, kekuasaan eksekutif *(bestuur)*, kekuasaan yudikatif *(recths spraak)*, *politie*. Dalam teori ini Politie

---

[3] Sukarna, Sistem Politik, Penerbit Alumni Bandung, 1970, hlm 49-50.

[4] Ibid, hlm 51-52.

[5] Ibid, hlm 53.

dipisahkan daripada eksekutif. Hal ini disababkan apabila Politie ditempatkan dalam eksekutif, maka Politie dapat diperintahkan untuk melakukan penangkapan-penangkapan terhadap orang-orang yang diduga melanggar uandang-undang, sehingga kekuasaan eksekutif sangat besar yang dapat menyebakan penyalahgunaan kekuasaan. Van Vollenhoven melihat kejadian-kejadian ini di negeri jajahan Belanda, sehingga rakyat jajahan banyak yang menderita karena kesewenang-wenangan para *Gubernur General*.

Lemaire dalam bukunya *'Het Recth In Indonesia'* terjemahan Sukarna[6] masih melihat kelemahan teori ini yaitu tugas pemerintah *(bestuur)* bukan hanya menjaga ketertiban dan keamanan tewtapi mempunyai tugas menyelenggarakan kesejateraan masyarakat. Oleh karena itu dia membagi kekuasaan kekuasaan legislatif *(wetgeving)*, kekuasaan eksekutif *(bestuur)*, kekuasaan untuk mewujudkan kesejahteraan *(bestuur zorg)*, kekuasaan yudikatif *(recths spraak)*, kekuasaan kepolisian *(politie)*.

Tugas-tugas pembuat undang-undang, menjalankan undang-undang dan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang merupakan tugas pemerintahan dalam arti luas. Oleh karena itu Almound dalam bukunya *'Comparative Politics'* dalam terjemahan Sukarna[7], menyebutkan dengan *'making function, rule application function dan rule adjudication function'*. Kelemahan dari teori ini adalah dalam *function* dan *rule adjudication function* yaitu yang dilakukan oleh badan atau oleh satu orang.

Dari kelima teori diatas, sebenarnya sistem demokrasi Indonesia tidak menganut secara murni salah satu dari lima teori di atas, mengingat pembagian kekuasaan Indonesia berbeda yaitu ada Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pengawas Keuangan (BPK), Presiden, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemegang kekuasaan legislatif adalah Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaan eksekutif adalah Presiden dan Wakil Presiden, Menteri dan Kementerian Negara, dan lembaga-lembaga negara lainnya dan kekuasaan yudikatif adalah Mahkamah agung, Mahkamah Konstitusi dan badan-badan kehakiman lainnya.

Sebelum amandemen UUD 1945 mekanisme hubungan antra lembaga negara bersifat vertikal karena lembaga-lembaga negara terbagi atas lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Namun, setelah amandemen UUD 1845, mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horizontal dimana

---

[6] Ibid, hlm 50.

[7] Ibid, hlm 54.

lembaga-lembaga negara memiliki hubungan yang sederajad. Dalam hubungan antar lembaga negara ini terdapat saling menguji karena masing-masing tidak boleh melampaui batas-batas kekuasaan yang telah ditentukan atau tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga-lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan[8].

Untuk mencegah jangan sampai suatu lembaga mempunyai kekuasaan yang melebihi lembaga-lembaga negara lainnya, bisa diadakan suatu sistem kerjasama dalam tugas yang sama, yaitu membuat undang-undang antara parlemen dengan pemerintah atau didalam parlemen itu sendiri terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini tidak terikat pada partai politik tertentu namun atas suatu daerah tertentu sehingga Dewan Perwakilan Daerah ini bertugas mewakili daerahnya.

Dengan sistem ini diharapkan dalam proses legislasi dapat dilaksanakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi poliyik di DPR (political representation), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (regional representation) di DPD.[9]

Demikian juga halnya dengan kekuasaan eksekutif, untuk mencegah jangan sampai kekuasaan eksekutif ini melebihi kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya, dengan membatasi kekuasaannnya untuk tunduk kepada badan legislatif yang dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat yaitu dengan menetapkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan pengawas terhadap pemerintah (eksekutif)[10].

C. Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif

1. Pengertian Pengawasan

Menurut SP. Siagian yang dimasud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya[11]. Jika diperhatikan pengawasan mempunyai satu ciri, yaitu bahwa pengawasan hanya dapat diterapkan terhadap

---

[8] Faried Ali, Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1997.

[9] Jimly assiddiqie, Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta, 2005.

[10] Faried Ali, Op.Cit, hlm 108.

[11] SP. Siagian, Filsafat Administrasi, Penerbit Gunung Agung, Jakarta 1970. hlm 107.

pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dikerjakan. Pengertian lain tentang pengawasan diberikan Sujamto[12] bahwa :" pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak".

Definisi ini meliputi dua bagian yaitu bagian pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan, sedangkan bagian kedua menggambarkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan itu. Suatu ciri dari definisi ini adalah dapat diterapkan dalam pengawasan terhadap kegiatan pekerjaan yang sedang berjalan atau sudah selesai.

Definisi yang dirumuskan oleh Sujamto tersebut mempunyai lingkup penerapan yang cukup luas. Namun, definisi tersebut ternyata tidak dapat diterapkan terhadap jenis-jenis pengawasan tertentu. Agar lingkup penerapannya menjadi lebih luas, maka definisi tersebut dapat disederhanakan menjadi "Pengawasan adalah segala uasaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai sasaran dan objek yang diperiksa".[13]

Atas dasar pendapat-pendapat tersebut, Manulang memberikan definisi bahwa: "Pengawasan adalah suatu proses untuk menentukan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula."[14]

Sukarno. K, yang dikutip oleh Sujamto berpenadapat bahwa pengawasan adalah "Proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, apa yang diselenggraakan sejalan dengan rencana"[15]

Dari berbagai formulasi di atas dapat ditarik pengerian bahwa pengawasan pada hakikatnya adalah segala kegaiatan yang dilakukan untuk mengamati dan menilai objek yang menjadi sasaran agar tidak menyimpang dari pengatrannya. Dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif maka fungsi pengawasan DPR yang dilakukan dalam mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang, antara lain berupa pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan pengelolaan keuangan negara serta pengawasannya terhadap kebijakan pemerintah.

---

[12] Sujamto, Beberapa Pengertian di bidang pengawasan, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983 hlm 17.

[13] Ibid, hlm 18.

[14] Sujamto, Beberapa Pengertian di bidang pengawasan, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

[15] Ibid, hlm 17

2. *Pengawasan Terhadap Pemerintah*

Pengawasan terhadap pemerintah in dimaksudkan agar pemerintah dalam bertindak dan atau membuat kebijakan tidak menyimpang dari konstitusi. Pencegahan dan pembatasan merupakan tujuan utama di dalam konstitusionalisme, pengawasan terhadap kekuasaan bisa dijadikan sebagai instrumen utama untuk mencapai tujuan ini.

Satu pertanyaan yang menarik untuk dijawab berkenaan dengan pengawasan adalah "institusi pengawasan diawasi oleh siapa atau parlemen diawasi oleh siapa?". Dalam pandangan Rousseau seperti yang dkemukakan oleh M.T. Oosterhagen, bahwa : *"Parliament appears as the representative of the general Hill. Hence, it is not necessary that its powers controlled ex post: because man is rational, the general will cannot act wrongly not could its representative"*.

Permasalahan ini harus diperhatikan karena partai-partai politik di parlemen yang merupakan refleksi kehendak rakyat, untuk itu mereka harus bertanggung jawab kepada para pimilihnya, sehingga kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan oleh anggota parlen bukanlah kepentingan sendiri melainkan merefleksikan kehendak rakyat.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pengawasan terhadap DPR dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sepanjang berkaitan dengan fungsi legislasi melalui yudisial review. Dengan demikain segala produk undang-undang akan diniali oleh Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan sah atau tidaknya produk undang-undang yang sudah dikeluarkan oleh DPR, maupun dengan substansinya, yaitu bertentangan atau tidak dengan UUD 1945.[16]

3. *Hubungan Legislatif dan Eksekutif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

a. Hubungan Antara DPR dan Eksekutif sebelum Amandemen UUD 1945

Dalam sistem UUD 1945 hubungan dan kedudukan antara eksekutif (Presiden) dan Legislatif (DPR) sebenarnya telah diatur. Kedudukan Presiden dan DPR adalah naben-geordnet, karena kedua lembaga ini sama-sama merupakan lembaga tinggi Negara (Tap MPR No. III/MPR/1978). Namun, dalam praktik ketatanegaraan pada masa rezim Orde

[16] Ode Husen, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Penerbit CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm 93.

baru, kekuasaan eksekutif begitu dominan terhadap semua aspek kehidupan pemerintahan negara, terhadap kekuasaan yudikatif maupun terhadap kekuasaan legislatif.

Keadaan ini tidak dapat sepenuhnya disalahkan, karena pengaturan yang terdapat didalan UUD 1945 memungkinkan terjadinya hal ini. Oleh karena itu, tidak salah pula apabila terdapat pandangan yang menyatakan bahwa UUD 1945 menganut supremasi eksekutif.

Dominasi atau supremasi kekuasaan eksekutif mendapat legitimasi konstitusionalnya, karena dalam penjelasan umum UUD 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara Kunci Pokok IV sendiri dinyatakan bahwa; Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bawahnya Majelis. Dalam sistem UUD 1945 (sebelum diamandemen) presiden memiliki beberapa bidang kekuasaan. Selain sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (pasal 4 ayat 1), Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undanf (pasal 5 ayat 1).

Demikian juga Presiden memiliki kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan membuat perjanjian internasional dan mengangkat serta menerima duta (pasal 11 dan pasal 13), kekuasaan di bidang justisial yang diwujudkan dalam pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi (pasal 14).

Dominasi kekuasaan eksekutif semakin mendapat ruang ketika penguasa melakukan monopoli penafsiran terhadap pasal 7. Penafsiran ini menimbulkan implikasi yang sangat luas karena menyebabkan Presiden dapat dipilih kembali untuk masa yang tidak terbatas. Begitu besarnya kekuasaan Presiden sampai Presiden memiliki kewenangan untuk menentukan keanggotaan MPR (Pasal 1 ayat 4 huruf c UU Nomor 16 Tahun 1969 Jo UU No. 2 Tahun 1985). Suatu hal yang tidak pas dengan logika demokrasi.

Sistem kepartaian yang menguntungkan Golkar, eksistensi ABRI yang lebih sebagai alat penguasa daripada alat negara, DPR dan pemerintah yang dikuasai oleh partai mayoritas menyebabkan DPR menjadi tersubordinasi terhadap pemerintah. Hal ini pula yang menyebabkan pengawasan oleh DPR/MPR menjadi tidak efektif.[17]

Pada masa ini, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan Presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang

[17] www. Google.com, Y.Hartono, Supremasi Eksekutif ke Supremasi di legislatif, diakses tanggal 7 maret 2007.

diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (checks and balances) dalam parkteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi Presiden yang saat itu dipegang oleh soeharto.[18]

Jatuhnya rezim orde baru yang sentralis-otoritet yang diharapkan menjadi awal kehidupan negara yang demokratis diikuti dengan penataan semua aspekkehidupan negara, baik aspek politik, ekonomi, hukum dan sebagainya. Demokratisasi dan supremasi hukum menjadi tuntutan yang sangat fundamental yang diwujudkan dengan amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945[19].

b. Hubungan Antara DPR dan Eksekutif Setelah Amandemen UUD 1945

Undang-Undang dasar 1945 menetapkan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kekuasaan legislatif. Kekuasaan itu dilaksanakan bersama-sama pemerintah (eksekutif). Kerjasama antara Dewan dengan Presiden hanya berlaku dalam bidang legislatif saja. Kerjasama ini membuat produk legislatifnya bisa dilaksanakan karena kekuarangan-kekurangan yang terdapat pada Dewan dapat diisi oleh pihak Presiden dengan keahliannya atau pengalamannya yang bersifat rutin. Sebaliknya dengan adanya partnership itu pemerintah tidak bisa membuat peraturan yang sewenang-wenang, karena Dewan akan membatasinya dengan mengemukakan kepentingan rakyat. Kerjasama ini mengandung maksud yang praktis, akan tetapi kerjasama ini hanya terbatas pada pembuatan Undang-undang saja. Dalam pelaksanaan undang-undang selanjutnya pihak Dewan Perwakilan Rakyat mengambil posisi sebagai pengawas terhadap pemerintah.

Hak-hak yang dimiliki oleh Dewan seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat adalah alat-alat kelengakapan Dewan untuk dapat melaksanakan tugas pengawasannya terhadap eksekutif dengan baik. Dalam tugas pengawasan itu kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sangat kuat, walaupun dewan tidak menjatuhkan Presiden. Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat merangkap anggota Majelis yang memberi wewenang kepada Dewan untuk langsung mengawasi tindakan Presiden, apakah tindakan Presiden itu

[18] www. Google.com Eryanto Nogroho dan Reny Rawasita Parasib, Sejarah DPR, diakses tanggal 7 Maret 2007

[19] www. Google.com, Y.Hartono, Loc.cit

bertentangan dengan UUD 1945 dan ketetapan majelis, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menurut penjelasan UUD 1945 adalah kuat. Dewan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Juga karena keanggotaannya yang rangkap itu dPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden jika DPR mengangap bahwa Presiden melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh Ketetapan MPR maka Majelis dapat diundang untuk persidangan Istimewa agar supaya bisa diminta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Dewan wajib menegur apabila Presidehn lalai akan kewajibannya. Denagn demikian maka pasal 22 ayat 2 dan 3 benar-benar dilaksanakan dengan baik. Menurut pasal 22 UUD 1946, Presiden dapat menetapakan Peratiran Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa.

Pembatasan terhadap wewnang Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terdapat pada ayat 2 dan ayat 3 yaitu bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harusmendapatkan persetujuan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya. Jika dewan tidak memberikan persetujuannya maka pERPU itu harus dicabut.

Dengan kekuasaan legislatif lainnya termuat dalam pasal 20, 21, 22, 23 UUD 1945, kekuasaan Presiden dapat dibatasi oleh DPR agar jangan sampai Presden menjalankan kekuasaannya itu melanggar UUD 1945 serta ketetapan-ketetapan majelis. Dengan demikian terdapat suatu asas pemerintahan yang bertanggung jawab karena ia dibatasi oleh Undang-Undang Dasar serta Ketetapan Majelis.

D. Fungsi Pengawasan DPR terhadap Eksekutif

Fungsi pengawasan DPR adalah fungsi yang dilakukan DPR untuk mengawasi eksekutif dalam melaksanakan Undang-Undang antara lain berupa pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada pResiden dalam menjalankan fungsi pengawasan (DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden).[20]

---

[20] dalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden.

Didalam menjalankan fungsi pengawasan selain melalui rapat kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum, dan Kunjungan Kerja, juga dilakukan oleh Dewan melalui penggunaan hak-hak DPR antara lain hak meminta keterangan kepada Presiden[21], hak mengadakan penyeliikan[22], hak mengajukan penyataan pendapat[23].

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pasal 19 UUD 1945 menempatkan DPR sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan[24]. Penyebutan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR berhubungan dengan fungsi pengawasan, karena sebenarnya anggaran itu diperlukan sebagai instrumen pengawasan. Karena itu DPR dapat saja hanya disebut memiliki fungsi pengawasan dan fungsi legislasi, karena pentingnya anggaran itu sebagai instrumen pengawasan dan penebtuan anggaran itu sendiri harus pula ditiuangkan dalam bentuk undang-undang, maka dianggap niscaya jika "fungsi anggaran" disebut sendiri sebagai fungsi DPR.

Menurut Bagir Manan, bahwa fungsi kontrol DPR Build in dalam kekuasaan membentuk undang-undang, hak budget, dan berbagai hak DPR lainnya yaitu hak interplasi, hak angker, hak menyatakan pendapat dan hak bertanya bagi anggota. Fungsi pengawasan juga diatur dalam pasal 33 ayat 2 sub c UU No. 4 Tahun 1999, menegaskan DPR mempunayi tugas dan wewnang melaksanakan pengawasan terhadap:

1) Pelaksanaan Undang-Undang
2) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3) Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jika Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR.

Berkenaan dengan fungsi pengawasan DPR tersebut maka hendaknya fungsi pengawasan dibatasi agar tidak tumpang tindih dengan fungsi kontrol yang ada pada lembaga lain. Dalam hal ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan bahwa "Yang perlu diatur setidak-tidaknya dipahami adalah ruang lingkup kontrol harus dikaitkan dengan kekuasaan DPR sebagaimana diatur dalam UUD, yang meliputi kontrol terhadap pelaksanaan undang-undang.

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa pembatasan ini perlu agar DPR tidak melakukan fungsi kontrol yang menjadi wewenang lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Perbuatan korupsi merupakan pelanggaran

---

[21] Baca Pasal 8 Sub a Peraturan Tata tertib DPR RI.
[22] Baca Pasal 8 Sub b Peraturan Tata tertib DPR RI.
[23] Baca Pasal 8 Sub d Peraturan Tata tertib DPR RI.
[24] Baca Pasal 20A UUD 1945 (Hasil Perubahan kedua).

hukum pidana yang menjadi wewenang penyelidik, penyidik, penuntut umum, dan hakim. DPR tidak berwenang menyelidiki tindak pidana korupsi. Yang perlu diselidiki oleh DPR adalah kaitannya dengan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah, beraarti penyidikan yang dilakukan DPR adalah ketentuan hukum dan kebijakan-kebijakan yang menimbulkan korupsi yang akan menjadi dasar untuk menyempurnakan aturan hukum atau suatu kebijakan.

Selanjutnya lingkup pengawasan DPR terhadap tindakan Presiden pada hakikatnya sama dengan lingkup pertanggungjawaban Presiden. Berdasarkan Pasak 9 ayat 1 UUD 1945, ruang lingkup tindakan-tindakan Presiden yang diawasi oleh DPR adalh mencakup :

a) Tindakan konstitusional, yakni tindakan Presiden untuk melaksanakan :UUD, TAP MPR, UU, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden.
b) Tindakan politis, tindakan Presiden untuk sungguh-sungguh memperlihatkan suara DPR dan mendahulukan kepentingan Nusa, Bangsa, diatas kepentingan Pribadi, Golongan, dan Partai Politik.

Lingkup pengawasan DPR terhadap tindakan konstitusional Presiden mencakup tindakan-tindakan Presiden untuk untuk memenuhi kewajiban Presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan Undang-undang dan peraturannya sebagaimana disebutkan dalam pasal 9 UUD 1945. Hal ini berarti hanya mencakup tindakan konstitusional dalam arti sempit.

Dari uraian diatas jika diakitkan dengan fungsi kontrol DPR, akan memberikan makna bahwa jika ternyata Presiden dalam menjalankan undang-undang atau membuat dan melaksanakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP) dan Keputusan Presiden melanggar atau menyimpang dari UUD 1945 adalah termasuk ruang lingkup pengawasan DPR.

Sementara itu ruang lingkup pengawasan DPR terhadap tindakan politik Presiden mencakup sikap, itikad baik, dan tindakan Presiden Untuk mengutamakan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok/golongan dan/atau partainya serta memperhatikan dengan sungguh-sungguh suara DPR, karena suara DPR adalah juga suara rakyat.

Fungsi pengawasan DPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 secara teoritis dalam diklasifikasikan dalam beberapa pengertian pengawasan, yaitu :

Pertama, pengawasan sebagai perintah *(control as command)*, yang mengandung arti adanya supremasi Parlementer (DPR) seperti yang diatur dalam pasal 30 UU No. 22 Tahun 2003 yang menetapkan bahwa :

1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keteragan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintahan, dan hukum atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR.
3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintahan, badan hukum atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4) Dalam hal panggil pakas sebagaimana dimaksud pada ayat 3 tidak dipenuhi tanpa balasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5) Dalam hal pejabat negara yang disandera sebagaimana yang dimaksud pada ayat 4 habis masa jabatnnya atau berhenti dari jabatnnya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum[25].

Kedua, pengawasan mengandung arti mempengaruhi *(control as inflence)*, hal ini sering ditemukan dalam norma konstitusi, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (pasal 20 ayat 1 UUD 1946), dan pasal 23 Perubahan ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Rancangan Undang-Undang anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perkailan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Pengawasan DPR dalam arti mempengaruhi tersebut juga dapat dilihat dalan hal pejabat lembaga-lembaga tinggi negara, misalnya pasal 23F ayat 1 UUD 1945 (perubahan ketiga 2001) menegaskan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan menperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Ketiga, pengawasan dalam arti *"expost"* (pengecekkan) atau pemeriksaan diatur dengan hak-hak konstitusi DPR seperti diatur dalam pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

---

[25] La Ode Husen, Op.Cit. hlm 226.

1) Dewan Perwakilan rakyat mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2) Dalam melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak mrnyatakan pendapat[26].

E. Implementasi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif

Fungsi pengawasn Legislatif (DPR) diatur dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,DPD, DPRD. Fungsi pengawasan DPR mencakup :

1. Pelaksaan Undang-Undang
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapan dan Belanja Negara
3. Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR[27].

Banyak para ahli hukum tata nrgara menanggap bahwa fungsi kontrol yang harus dilakukan oleh parlemen bersifat nicaya. Pertama, karena kecenderungan hukum besi kekuasaan yang tidak dapat ditawar-tawar adalah setiap kekuasaan harus dikendalikan atau diawasi dengan ketat sehingga tidak berubah menjadi tirani. Seperti yang dikatakan oleh Lord Acton, *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Karena itu fungsi utama dan terpenting dari parlemen adalah mengawasi dan mengendalikan kekuasaan pemerintah, untuk itu kedudukan lembaga ini harus sederajad dengan pemerintah dan dilengkapi dengan wewenang yang memadai guna melaksanakan fungsi kontrolnya.

Kedua, parlemen berfungsi sebagai sarana dan wahana penyalur aspirasi rakyat dan mediator dalam komunikasi politik. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, parlemen merupakan penjelmaan rakyat yang dihasilkan melalui sistem pemilihan umum yang berbentuk sistem demokrasi perwakilan. Karena itu, fungsi parlemen juga adalh sebagai penyaluraspirasi rakyat, yang dapat dilakukan secara terbuka maupun melalui mekanisme kerja internal di lingkungan kerja parlemen. Karena itu,. Parlemen juga terlibat aktif dalam proses perdebatan mengenai kebijakan publik. Hal terakhir ini tentu saja membutuhkan keahlian dan suasana komunikasi politik yang sehat dan kemerdekaan berekspresi. Hal ini juga merupakan bentu lain dari fungsi kontrol yang perlu dilakukan oleh parlemen terhadap performance lembaga pemerintah.

---

[26] Ibid, hlm 231.

[27] La Ode Husen, Op.Cit, hlm 181.

Dalam sistem negara demokrasi, hak inisiatif parlemen untuk mengajukan rancangan undang-undang selalu diadakan dengan jaminan konstitusi. Tetapi, perlu diketahui bahwa hak inisiatif ini pada dasarnya merupakan hak yang bersifat tambahan dalam arti bukan sebagau tugas utama parlemen untuk melakukannya. Ia diberikan dengan maksud untuk menjamin kesejahteraan kedudukan parlemen dengan pemerintah yang menjadi persayaratan pokok untuk menjamin fungsi kontrol yang efektif oleh parlemen terhadap pemerintah. Dengan kata lain hak inisiatif lebih merupakan instrumen politik dalam rangka efektivitas fingsi kontrol parlemen daripada fungsi legislatif. Disamping itu, hak inisiatif itu sendiri dimana-mana hanya dilaksanakan ala kadarnya, dalam art sumbangannya dalam proses produksi perundang-undangan tidak banyak.

Fungsi DPR sebenarnya dalah fungsi kontrol. DPR adalah lembaga pengawas atau pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan. Dalam hal ini fungsinya sebagai lembaga kontrol inilah yang diperlukan kedudukan sederajad antara DPR dengan Presiden. DPR dan Pemerintah menurut ketentuan UUD 1945 adalah sederajad dalam fungsi mengawasi jalannya kekuasaan pemerintah[28].

Namun implementasinya fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif ini tidak terlaksana secara optimal. Oleh karena itu maka efektivitas DPR dalam menjalankan fungsinya sebagau kontrol eksekutif belum begitu baik. Hal ini memperlihatkan adanya beberapa kendala DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Mengakji kendala yang dihadapi oleh DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya secara maksimal, dapat ditinjau dari beberapa faktor, yaitu pertama, dari segi hubungan antar DPR dengan eksekutif, kedua, faktor objektif dan ketiga faktor subjektif.

- ***Faktor Hubungan Legislatif dan Eksekutif***

  Secara teoritis kedudukan DPR sejajar dengan pemerintah. Untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi DPR maka sepantasnyalah lembaga ini lebih kuat dari pemerintah. Keseimbangan antara eksekutif dan DPR tersebut, merupakan salah satu penyebab DPR tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal.

  Secara konstitusional, presiden mempunayi tiga fungsi yang sangat dominan dalam kehidupan ketatanegaraan RI, yakni sebagai Kepala Negara (head Of State), Kepala Pemerintahan (Chief of Execituve) dan pembuat Undang-Undang bersama-sama dengan DPR (legisla-

[28] Jimly Assiddiqie, Lembaga Kontrol atau Lembaga Legislatif (Analisis tehadap fungsi parlemen), Majalah Simbur Cahaya No.5, Inderalaya, 1997, hlm 10-24.

tor). Dengan ketiga fungsi tersebut menjadikan kedudukan Presiden sangat kuat.

Secara teoritis, fungsi DPR tidak berbeda jauh dengan fungsi Parlemen di negara-negara lain, terutama fungsi pengawasan (controlling) terhadap pemerintah. DPR mempunyai kewajiban untuk mengawasi aktivitas eksekutif agar kebijaksanaan yang dijalankan sesuai dengan apa yang ditetapkan. Untuk menjalankan fungsi pengawasan ini, DPR dilengkapi dengan beberapa hak meminta keterangan kepada Presiden, hak mengadakan penyelidikan, hak mengajukan pernyataan. Permasalahannya bahwa hak-hak DPR tersebut lebih sering hanya diatas kertas saja.

Dibanding dengan wewenang yang dimiliki oleh lembaga eksekutif, maka wewenang yang dimiliki DPR hanya lebih sering diatas kertas saja, sedangkan wewenang eksekutif lebih memungkinkan untuk dipraktekkab.

- ***Faktor Objektif***

  1. *Sistem Pemilihan Umum*

Sistem pemilihan umum (Pemilu) yang cukup populer adalah distrik dan sistem proposional. Pemilu yang pernah dilakukan di Indonesia menganut sistem proposional, walaupun dengan beberapa penyempurnaan[29].

Dengan sistem ini pada umumnya anggota DPR merasa sangat berhutang budi dengan partai, karena itu seseorang anggota DPR tidak serta merta dapat mewakili kepentingan rakyat, tetapi sangat bergantung bagaimana garis kebijakan partai yang bersangkutan. Dengan sistem ini mungkin saja calon yang ditentukan oleh pimpinan organisasi politik tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya[30].

Pada masa orde baru dalam pemilihan umum yang dipilih oleh rakyat adalah tanda gambar. Dibawah tanda gambar itu tercantum nama-nama calon. Nama-nama calon yang ada didalam daftar tersebut adalah spekulatif. Disebut spekulatif, karena tidak ada kepastian bahwa nama yang tercantum itu akan ditetapkan menjadi anggota DPR membawa

---

[29] Sistem proposional Indonesia dengan menggunakan sistem daftar calon. Makin kecil nomor urut seorang, makin besar kemungkinan yang bersangkutan terpilih sebagai anggota DPR.

[30] Amzulian Rifai, Kendala dan Solusi dalam Meningkatkan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara, Majalah Simbur Cahaya No. 5, Inderalaya, 1997

aspirasi rakyat. Seperti pemilihan umum tahun 1977, nama Maraden Panggabean (1978-1983 menjabat sebagai Menko Polkam) dicantumkan sebagai calon anggota DPR dari Sumatera Utara. Dapat saja terjadi, rakyat memilih simbol Beringin, karena ada nama Maraden Panggabean. Tetapi ketika anggota DPR dilantik, Maraden Panggabean tidak ikut dilantik menjadi anggota DPR.

Dalam hal ini rakyat tidak memilih orang sebagai wakilnya, tapi tanda gambar. Oleh karena itu, rakyat tidak mengetahui persis siapa wakilnya, melainkan hanya mengingat tanda gambar yang dipilihnya. Karena itu setelah pemilihan umum berlangsung, secara yuridis tidak ada lagi hubungan yang dipih dengan yang memilih[31].

Dalam pemilu 2004 yang menganut sistem proposional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik) rakyat dapat memilih wakilnya sendiri. Selain memilih tanda gambar, rakyat juga memilih wakilnya. Dalam sistem ini calon anggota memakai nomor urut. Orang yang terpilih sebagai anggota DPR adalah orang yang memenuhi kuota suara terbanyak dalam pemilihan umum. Apabila kuota tersebut tidak dipenuhi oleh seorang calon, maka suara yang telah didapatkan akan dialihkan ke nama calon anggota dengan nomor urut teratas.

Dari sistem nomor urut ini memperlihatkan bahwa ada kepentingan-kepentingan partai politik Pemaiakan nomor urut ni menyebabakab anggota DPT terpilih lebih mengutamkan kepentingan partainya daripada kepentingan rakyat. Karena mereka terpilih bukan berdasarkan pilihan rakyat secara langsung terhadap wakilnya, namun berdasarkan pilihan rakyat yang terkuota pada suatu partai politik.

2. *Peraturan Tata Tertib DPR*

Anggota DPR bukan hanya mempunyai berbagai keterbatasan dalam mewakili kehendak rakyat, tetapi juga terbatas dalam menjalankan hak-hak mereka yang sebenarnya dijamin oleh Undang-Undang. Peraturan Tata Tertib DPR dalam beberapa hal, membatasi para anggota DPR dalam menjalanakan hak-hak yang dimiliki, misalnya hak untuk meminta keterangan kepada presiden dan hak untuk mengadakan penyelidikan. Peraturan tata tertib DPR yang sedemikian rupa mempersulit untuk menggunakan hak-hak tersebut[32].

---

[31] muchtar Pakpahan, DPR RI Semasa Orde Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,1994, hlm 196.

[32] Amzulian Rifai, Loc.Cit, hlm 25-29.

Tujuam diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan secara tertib dan efesien. Namun, apabila peraturan itu terlalu detail, dia dapat menghambatpelaksanaan suatu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota DPR untuk melaksanakan tugasnnya.[33]

DPR dalam menjalankan fungsi kontrolnya dapat dilihat secara konstitusional dalam UUD 1945 Pasal 11, Pasal 22, dan Pasal 23 ayat 5. selain itu dapat dilihat beberapa prinsip pengawasan DPR dalam Penjelasan UUD 1945.

UUD 1945 dan Penjelasannya telah menggariskan hak pengawasan DPR. Peraturan tata tertib mengtaur tata cara DPR melakukan hak pengawasannya. Pasal 8 Peraturan Tata Tertib memperkenalkan empat hak yang bersifat pengawasan, yaitu :

a) Hak meminta keterangan Kepada Presiden (pasal 8 a)
b) Hak mengadakan Penyelidkan (Pasal 8 b)
c) Hak mengajukan Pernyataan Pendapat (pasal 8d) dan
d) Hak mengajukan pernyataan (pasal 9(1) a)

Menurut pasal 10 ayat 1 sekurang-kurangnya sepuluh orang anggota dapat mengajukan usul kepada DPR untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang suatu kebijaksanaan pemerintah. Kemudian mekanisme lebih lanjut dapat dilihat dalam pasal 11, yaitu :

a) Dalam rapat Paripurna berikutnya setelah usul permintaan keterangan kepada presiden diterima oleh pimpinan DPR, Ketua Rapat memberitahukan kepada para anggotannya tentang masuknya usul permintaan keterangan kepada Presiden, dan usul tersebut kemudian dibagikan kepada para anggota dan apabila pimpinan DPR memandang perlu, dapat disampaikan kepada Presiden.

b) Dalam rapat Badan Musyawarah yang diadakan untuk menentukan waktu pembicaraan usul permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dalam rapat Paripurna, kepada para pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang usul tersebut.

---

[33] Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm 79.

c) Dalam rapat Paripurna yang telah ditentukan, para pengusul memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan usul permintaan keterangan kepada Presiden tersebut. Keputusan apakah usul tersebut disetujui atau ditolak untuk menjadi permintaan keterangan DPR kepada Presiden, ditetapkan dalam Rapat paripurna tersebut atau dalam Rapat paripurna yang lain.

Apabila rapat Paripurna memutuskan dapat menerima usul yang sepuluh orang tersebut, usul tersebut selanjutnya diteruskan kepada Presiden dan mengundang untuk memberikan keterangan.

Selanjutnya terhadap keterangan Presiden, DPR dapat mengemukakan pendapatnya. Prosedur pernyataan pendapat ini diatur dalam pasal 14 yang berbunyi :

a. Atas usul sekurang-kurangnya sepuluh anggota, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, DPR dapat menyatakan pendapatnya terhadap jawaban Presiden sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat 3.
b. Untuk keperluan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dapat diajukan usul pernyataan pendapat yang diselesaikan menurut ketentuan yang dimaksud dalam pasal 24 samapi dengan pasal 29.
c. Jika sampai waktu penutupan masa Sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dinyatakan selesai dalam Rapat paripurna penutupan masa Sidang yang bersangkutan.

Mengenai menjalankan hak penyelidikan dapat dilihat dalam pasal 15 ayat 1 yang menyatakan :"Sejumlah Anggota sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi dapat mengajukan usul untuk mengadakan penyelidikan mengenai suatu hal". Kemudian untuk mencapai pelaksanaan penyelidikan ini diatur dalam pasal 16, 17, 18.

Kemudian ketentuan berikutnya, bila dalam rapat paripurna memutuskan menerima, lalu DPR membentuk panitia Khusus dan ditetapkanlah anggarannya, selanjutnya diberitahukan kepada Presiden. Panitia Khusus akan memberikan laporan secara berkala dan laporan berkala

itu dapat dibicarakan dalam rapat paripurna atasd usul sekurang-kurangnya sepuluh orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi saja.

Dalam menjalankan hak mengajukan pernyataan harus sekurang-kurangnya sepuluh orang anggota, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, baik berhubungan dengan soal yang sedang dibicarakan maupun mengenai soal lain. Usul pernyataan pendapat serta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, dengan disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul serta fraksinya.

Setelah hak-hak DPR dikemukakan, sekarang akan dibahas penggunaan hak tersebut oleh anggota DPR. Hak-hak ini jarang dipergunakan atau dilaksanakan oleh anggota DPR. Seorang ilmuwan Prof. Padmo Wahyono, SH mengemukakan :"Peraturan Tata Tertib mempersulit anggota DPR menggunakan haknya".

Kesulitan yang lainnya justru pada keanggotaan DPR. Menurut Peraturan Tata Tertib, keanggotaan DPR bukanlah keanggotaan yang aktif (personel active) akan tetapi partai atau fraksi yang aktif *(faction-active)*. Artinya pendekatan yang berlaku adalah pendekatan sruktural sehingga aktivitas pribadi dalam DPR harus dipandang sebagai aktivitas kelompok atau fraksi. Pendapat pribadi tidak memiliki arti walaupun mempunyai kebenaran dan mendapat dukungan dari rakyat, bila sebaliknya yang diputuskan oleh kelompok atau fraksi. Pola ini pula yang mendasari Peraturan Tata Tertib DPR.

Hal ini dapat dilihat dengan cara bagaimana hak meminta keterangan dan penyelidikan dapat dilaksanakan. Dalam menjalankan hak penyelidikan, menurut pasal 15 ayat 1 sejumlah anggota tidaj hanya satu fraksi. Selain kesulitan tidak satu fraksi, kesulitan lain dalam rangka menjalankan hak penuelidikan ini, harus disetujui sidang paripurna. Demikian juga kesulitan untuk meminta keterangan, harus disetujui sidang paripurna. Selain itu masih dibayangi rasa ketakutan terkena lembaga recall.

Hasil penelitian kerjasama DPR-RI-FH UI "faktor yang mempengaruhi anggota DPR kurang melaksanakan fungsi pengawasnnya : 1. Fraksi; 2. Hak Recall; 3. Status pegawai negeri (tambah ABRI); dan 4. Peraturan Tata Tertib[34].

---

[34] Muchtar Pakpahan, OP.Cit, hlm 169.

3. *Keterkaitan Anggota DPR pada Induk Organisasinya*

Banyak diantara anggota DPR memiliki pengalaman, sudah terlatih dan memiliki pendidikan tinggi, tetapi tidaklah berarti bahwa peranannya selaku wakil rakyat dapat dipenuhi secara memuaskan. Salah satu faktor penyebabnya adalah keterakaitannya pada induk organsasinya yang telah mencalonkannya. Seorang anggota DPR pada hakikatnya memiliki keterabatasan-keterbatasan bertindak atau bersikap. Dia harus meletakkan posisinya selaku anggota dari satu fraksi di DPR. Sikap dan tingkah lakunya haruslah selaras dengan kebijakan fraksinya atau membatasi ibisiatif dan kreativitas mereka. Banyak anggota DPR terpaksa bersikap diam karena khawatir adanya recalling terhadap dirinya. Pada titik ini terlihat bahwa seorang anggota DPR terpaksa harus lebih banyak menyuarakan kepentingan organisasinnya, yang kadang-kadang bertentangan dengna kepentingan rakyat yang telah memilihnya[35].

a. *Sistem Recall*

Kata Recall dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Setidaknya empat menurut Peter Salim dalam The Contemporary English-Indonesia, yakni mengingat, memanggil kembali, menarik kembali, atau membatalkan. Sementara dalam kamus politik karangan BN Marbun, Recall diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau pergantian anggota DPR oleh induk organisasinya, tentu saja partai Politik (parpol)[36].

Jika menurut sejarahnya, recall dikenal pada masa pemilu orde baru (1971-1997) yang menganut sistem penilu proposional murni, sedangkan dalam pemilu tahun 1999 yang juga menganut sistem proposional murni tidak dikenal recall, dan recall ternyata dihidupkan kembali dalam pemilu 2004 yang menganut sistem Pemilu Proposional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik).

---

[35] Meriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Op.Cit, hlm 90.

[36] www. Google. Com, Zaenal Ma'arif dari Partai Bintang Reformasi pun terancam direcall gara-gara poligami, diakses tanggal 7 april 2007.

Recall Kontroversi

No.	Nama	Partai	Alasan Recall
1.	Azzidin	Partai Demokrat	Di recall lewat pemecatan Badan Kehormatan, Kasus Katering Haji
2.	Marissa Haque	PDIP	Maju sebagai calon wakil Gubernur dalam Pilkada Provinsi Banten
3.	Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman	PAN	Ikut Studi Banding RUU perjudian ke Mesir
4.	Zaenal Ma'arif	PBR	Poligami. Masih menjadi perdebatan

Bangkitnya kembali recall diatur dalam pasal 85 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU SusDuk) dan pasal 8 huruf g UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik (UU Parpol). Bahkan posisi recall semakin diperkukuh dengan payung konstitusi. Tepatnya pada pasal 22 B UUD 1945 Amandemen kedua yaitu : " Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".

Memang, semua aturan tidak menyebutkan dengan jelas dalam hal mana seseorang anggota DPR dapat di Recall. Namun dalam buku Dewan Perwakilan Rakyat Periode 1999-2004 yang dikeluarkan Sekertariat Jenderal DPR, trcall ditujukan kepada anggota Parpol yang tidak menunjukkan loyalitas kepada Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Contohnya Marissa Haque yang dianggap melakukan penyimpangan terhadap keputusan DPP PDIP telah menunjuk calon dalam Pilkada Provinsi Banten.

Menurut Laica Marzuki (Hakim Konstitusi) penggunaan hak recall oleh Parpol cenderung menjadikan parpol dominan terhadap anggota partainnya sehingga anggota dewan lebih mementinngkan kepentingan partainnya daripada membawa aspirasi rakyat. Anggota dewan yang bersangkutan akan takut pada tindakan re-call yang sewaktu-waktu dapat dikenakan terhadap dirinya. Dengan demikian parlemen menjadi tidak solid serta tidak stabil, dikendalikan oleh elit-elit partai politik luar.

Bagi anggota DPR yang di-recall dapat dibayangkan berbagai fasilitas, termasuk tunjangan akan hilang begitu saja. Karena itu para anggota DPR lebih banyak memilih diam, telebih mereka terlalu banyak menyaksikan anggota dPR yang di-recall karena

pendapatnya tidak sejalan dengan pihak lain, terutama terhadap pemerintah. Bagi anggota DPR yang dianggap "vokal", kalaupun tidak direcall dapat dipastikan tidak akan masuk daftar calon anggota DPR periode berikutnya[37].

b. Masalah Budaya Politik

Budaya politik yang dimaksud dalam masalah ini adalah menyangkut sostem niiai yang diwujudkan dalam pandangan hidup, sikap dan tingkah laku masyarakat. Pandangan hidup mengenai suatu kelembagaan atau keadaan yang diyakini baik sehingga diterima atau sebaliknya, keyakinan ini bersifat sakral. Pandangan hidup melahirkan sikap berupa keputusan menerima atau menolak, atau berusaha mempertahankan suatu thesis baru. Sikap ini diperlihatkan dalam tingah laku.

Dengan mengemukakan budaya politik ini, akan dikemukakan masalah budaya politik sebagai salah satu penyebab anggota DPR tidak/belum melaksanakan tugasnya secara optimal. Beberapa nilai menggejala dalam hubungannya sesama anggota DPR dan DPR dengan pemerintah. Nilai-nilai itu adalah ewuh pawekuh, tepo seliro dan asal selamat. Ketiga nilai yang dikemukakan diatas adalah nilai-nilai yang melingkupi hubungan atau komunikasi dikalangan anggota DPR.

Yang dimakasud dengan ewuh pakewuh, adalah seseorang yang merasa canggung apabila berhadapan dengan orang lain yang status sosialnya atau jabatannya lebih tinggi. Kecanggungan ini menyebabakan sikap dan tingkah laku yang serba salah.

Dalam kaitannya dengan hubungan DPR (anggota DPR) dengan pemerintah Presiden, Wakil Presiden, dan Menter-Menteri), kenyataannya status sosialnya (dan juga jabatanny) menteri, Wakil Presiden, dan Presiden jauh lebih tinggi dibandingkan sebagai anggota DPR. Padahal sebagai anggota DPR dia menjalankan fungsi pengawasan terhadap menteri, Wakil Presiden dan juga Presiden. Walaupun tidak semua anggota DPR pun, yang pangkatnya (jabatan awalnya) lebih rendah, canggung apabila berhadapan dengan yang lebih tinggi.

Tepo seliro diterjemahkan menjadi tenggang rasa. Kata ini dimaksud sebagai kata untuk melukiskan seseorang yang menekan perasaannya atau keinginannya itu karena khawatir orang lain

[37] Amzulian Rifai, Loc.Cit. hlm 25-29.

tersebut menjadi tersinggung atau menanggapinnya dengan pengertian lain., takut akan menekan perasaan atau keinginan atau sikap tersebut. Ia sebenarnya dilakukan oleh yang derajadnya lebih tinggi terhadap yang lebih rendah. Juga terkandung didalamnya mencoba merasakan apa yang yang dirasakan yang lebih rendah.

Anggota DPR yang lebih rendah statusnya itu dipaksa atau terpaksa "bertepo seliro" bila berhadapan dengan pemerintah. Khawatir tersinggung akan berakibat lain atau fatal. Dapat saja berakibat berupa teguran atau di recall atau ditindak.

Apa yang dialami oleh Krissantono dari FKP dapat dijadikan bukti. Ia banyak mengritik kebijakan menteri Pendidikan dan Kebudayaan sebagai pasangan kerja Komisi IX dimana ia berada, menyangkut kurikulum dan orang tua asuh. Menteri meminta agar Krissantono mencabut pernyataannya. Karena krissantono merasa bebar dan mempunyai argumentasi yang kuat, ia tidak bersedia mencabutnya. Akhirnya Krissantono dipindahkan ke komisi lain.

Asal selamat atau yang penting selamat adalah nilai yang paradigmatis di kalangan anggota DPR. Dalam menjalankan fungsi pengawsannya, ada beberapa premis yang menarik dikemukakan, yakni : *Pertama,* pada dasarnya pada diri setiap manusia melekat keinginan berbuat baik dan godaan berbuat buruk. *Kedua,* manusia yang berkuasa cenderung untuk menyeleweng dan kekuasaan absolut pasti menyeleweng. *Ketiga,* pada dasarnya manusia tidak senang diawasi, tetapi pada dasarnya juga mendambakan kejujuran. *Keempat,* sekali orang yang sudah punya nama baik berbohong, akan melakukan aksi bohong lainnya menutupi kebohongan yang pertama. *Kelima,* sebagai penguasa adalah enak, karena itu menjadi penguasa adalah dambaan setiap orang menurut kemampuannya, dan kalau dapat selama-lamannya.

Dalam premis inilah asal selamat ini dibahas. Berhubungan dengan fungsi pengawasan dari anggota DPR, ada lembaga recall yang mengahantui para anggota dPR. Ketika dilantik menjadi anggota, mereka mempunyai tekad menjalankan fungsinya dengan baik, tetapi lama-kelamaan tekad ini hilang atau mengendur.

Semangat itu mengendor digantikan oleh nilai asal selamat, yakni selamat memangku jabatan/gelar anggota DPR sampai habis masa kerjannya. Sekalipun artinya, lebih menyelamatkan kedudukan daripada melaksanakan tugas anggota DPR. Selamat sampai akhir

masa jabatan berarti selamat memperoleh fasilitas pensiunan pejabat negara[38].

- ***Faktor-Faktor Subjektif***

  1. *Sikap "Sungkan"*

     Sikap "Sungkan"(enggan) mempunayi arti sulitnya bagi anggota DPR untuk menempatkan posisi dalam menjalankan fungsinya. Hal ini terutama dialami bagi anggota DPR yang masih merangkap sebagai pejabat, berstatus pegawai negara, atau mantan pejabat. Latar belakang kedudukan tersebut akan sangat menpengaruhi terhadap sikap mereka sebagai wakil rakyat.

  b. *Kualitas Keanggotaan*

     Kesulitan anggota DPR untuk menjalankan fungsinya eraty pula kaitannya dengan kualitas anggota DPR itu senderi, terutama bila dibadingkan dengan kualitas pihak eksekutif yang harus diawasi oleh DPR. Beberapa tolak ukur tentang rendahnya kualitas anggota DPR dibandingkan dengan kelompok eksekutif, antara lain RUU atas usul inisiatif DPR, pembahasan/perdebatan/Rapat Kerja DPR dengan pemerintah, dan tanggapan kalangan DPR terhadap permasalahn yang terjadi di masyarakat.[39]

     Kualitas teknis anggota DPR secara formal mengalami pengingkatan. Namun, mereka justru tidak dapat berbuat banyak. Disini persoalannya terpulang ke tekad dan mental anggota DPR untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai, banyak anggota DPR yang sebenarnya tidak memiliki aakar dalam masyarakat. Padahal untuk menjadi seorang pemimpin politik, seseorang harus memiliki syarat: Kapabilitas, akseptalitas, dan popularitas. Akibatnya banyak anggota DPR yang lebih berperan sebagai seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat bukan sebaliknya.[40]

     Pembahasan mengenai kulaitas dari anggota DPR didahului dengan dua premis. Premis tama tidaklah otomatis kalau sudah menjalankan pendidikan tinggi pasti berkualitas sebagai anggota DPR. Premis kedua, tidaklah otomatis kalau tidak menjalani pendidikan tinggi pasti tidak berkualitas. Namun, tingkat dan bidang pendidikan

---

[38] Muchtar pakpahan, Op.Cit. hlm 183.

[39] Amzulian Rifai, Loc.Cit. hlm 29.

[40] Meriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Op.Cit, hlm 79.

mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kualitas seseorang anggota DPR.

Masalah kualitas anggota DPR, tidak tergantung dari pendidikan, melainkan lebih tergantung kepada motivasi menjadi anggota DPR. Hal ini menyangkut panggilan atau tanggungjawab kepada Bangsa dan Negara atau kepentingan Pribadi.

c. *Motivasi Anggota DPR*

Seorang anggota DPR menjadi anggota DPR atas keinginannya sendiri, atau sudah merupakan cita-citanya. Ada yang mendorog keinginnya menjadi anggota DPR hendak memajukan kesejateraan rakyat, ada yang ingin mengolkan kepentingan partai tapi ada juga yang ingin memperbaiki tingkat sosial ekonomi.[41]

Walaupun belum ada penelitian secara mendalam tentang apa yang menjadi motivasi seseorang untuk menjadi anggota DPR, tetapi secara umum motivasi utama sebagai anggota DPR adalah karena faktor ekonomi. Yang dimaksud dengan faktor ekonomi dalam hal ini adalah pengahsilan anggota DPR dan berbagai fasilitas lain yang diperoleh seorang anggota DPR.

Motivasi karena faktor ekonomi dan mengolkan keinginan partai inilah yang menyebabkan DPR dalam melaksanakan fungsinya tidak optimal. Karena mereka bertindak hanya untuk kepentingan pribadi dan kepentingan partai politiknya saja.

d. *Kesiapan Anggota*

Yang dimaksud dengan kesiapan anggota dalam pembasan ini adalah sejauh mana setiap anggota sudah mempersiapkan diri, bersiap-siap atau dipersiapkan untuk mengemban tugas sebagai anggota DPR. Persiapan itu menyangkut pemahaman tentang apa yang menjadi tugas DPR dan atau anggota DPR. Dan kesiapan sikap dan mental untuk menjalankan tugas yang dimaksud.

Dengan demikian berarti membekali kesiapan anggota datang dari dua sisi atau pihak. Pertama dari pihak organisasi induk yang menyangkut persiapan-persiapan apa yang dilakukan organisasi terhadap anggotannya yang dipersiapkan menjadi calon anggota DPR. Ini menyangkut pola atau sistem atau prinsip rekrutmen kader dan pengakderan. Kedua, dari diri calon anggota secara pribadi sebelum menjadi anggota DPR.

---

[41] Muchtar Pakpahan, Op.Cit, hlm 181.

Pembahasan ini akan dimulai dari persiapan yang dilakukan oleh organisasi (induk organisasi), yang dimulai dari proses rekrutmen. Organisasi politik pada dasarnya mempunyai pijakan yang sama. yakni melihat pemilihan umum sebagai saran untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya. Kriteria yang dipergunakan oleh organisasi politik untuk memajukan seseorang menjadi calon (rekrutmen) bermacam-macam. Ada organisasi politik yang kriteria memajukan seorang calon adalah calon yang mempunyai pengaruh dan mempunyai intelektualitas. Ada juga organisasi politik yang menutamakan kriteria karisma dalam memajukan seseorang calon dan umumnya seorang calon ini sudah berpengalaman di DPRD atau DPR RI.

Selanjutnya dengan pembahasan kesiapan anggota DPR. Dimulai dari mengungkapkan menjadi anggota dPR dari sisi lain yakni misi dan kepentingan. Secara yuridis di DPR ada pihak-pihak yang mempunyai misi politik. Disebut misi politik karena DPR adalah lembaga kenegaraan dan juga lembaga politik. Sebagai lembaga politik DPR adalah perpaduan pertemuan dari semua kepentingan politik sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Berkaitan dengan kesiapan, pembahasan ini berkaitan dengan kualitas dan motivasi anggota DPR. Dengan kualitas yang baik dan motivasi untuk memajukan bangsa dan negara, anggota-anggota DPR ini mengakui sering kali melakukan tindakan atau mengucapkan suatu sikap politik yang berbeda dari hati nuraninya. Walaupun tindakan dan ucapannya itu sudah membuat semakin jauh dari tujuan idealnya, terpaksa dilakukan. Tidak ada yang mengundurkan diri dari anggota DPR karena harus mengerjakan hal yang bertentangan dengan hati nurani

Alasnnya beragam, tetapi apabila dipadukan ada kesamaan yakni sama-sama tidak rela melepaskan fasilitas sebagai anggota DPR yang sudah atau sedang dinikmati. Sebab secara sederhana mereka bersikap seperti itu berharap bila berakhir sampai masa jabatan, akan mendapatkan pensiun sebagai pejabat negara.

Ada beberapa orang yang bertahan dengan pendiriannya yang berbeda dengan pimpinan organisasi (partai), mereka tidak mengundurkan diri tetapi akhirnya di "recall". Yang dimaksud berbeda dengan partainnya adalah dalam arti :

1. Sikap organisasi terhadap kebijakan pemerintah;

2. Murni masalah intern partai.

Apa yang dialami oleh H. Tamam Achda dan Drs. Syarifuddin Harahap[42] adalah perpaduan dari keduannya. Sedangkan apa yang dialami oleh Abdullah Eteng[43] adalah masalah sikap organisasi terhadap kebijakan pemerintah.

Dikaitan dengan sistem yang berlaku dengan adanya lembaga "re-call" membuat para anggota DPR susah untuk berpendirian teguh. Dengan adanya lembaga "recall" ini, anggota DPR menjadi takut untuk mengemukakan pemikirannya.[44]

F. Optomalisasi Pengawasan Legislatif Terhadap eksekutif

Bertolak dari berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Legislatif dalam menjalankan fungsinya sebagaimana diuraikan diatas, maka beberapa solusi yang mungkin dapat dilakukan agar legislatif dapat berfungsi secara optimal anatar lain :

1. ***Penyempurnaan Sistem Pemilihan Umum***

   Sistem Pemilihan Umum yang ada sekarang (sistem Pemilu Proposional dengan daftar calon terbuka (bernuansa/semi distrik) sudah cukup baik. Namun hedaknya dalam sistem ini tidak menggunakan sistem nomor urut, sehingga rakyat benar-benra memilih sendiri wakil-wakilnya.

   Ketika berlangsung pemungutan suara dengan cara menusuk, para pemilih memilih satu nama calon yang ada di dalam daftar calon anggota suatu partai politik. Yang mendapatkan suara terbanyak, dialah yang menjadi anggota DPR. Jadi tidak tergantung kepada nomor urut, tetapi tergantung kepada jumlah suara yang didapatkan oleh seseorang calon anggota.

2. ***Penyempurnaan Tata Tertib DPR***

   Peraturan tata tertib mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kurang optimalnya pelaksanaan fungsi pwngawasan DPR terhadap eksekutif. In disimpulkan dari dua hal, yaitu hak-hak anggota DPR yang diatur dalam tata tertib dan hak recall dari organisasi. Dalam menjalankan

---

[42] H. Tamam Achda dan Drs. Syarifuddin Harahap adalah anggota DPR masa kerja 1982-1987 dari PPP, dituduh interdisipliner terhadap ketentuan yang berlaku dalam partai.

[43] Abdullah Eteng adalah anggota DPR masa kerja 1982-1987 dari FDI, dikenal sebagai yang out spoken (vokal), khusunya dalam mengungkap kasus-kasus tanah di daerah pemilihannya Sumatera Utara. Banyak kasuis tanah yang bersumber dari Eteng.

[44] Muchtar Pakpahan, Op.Cit, hlm 176.

fungsi pengawasannya, setiap anggota DPR mempunyai hak meminta keternangan, hak penyelidikan dan hak membuat pernyataan.

Hak meminta keterangan kepada Presiden, dapat diajukan usil oleh sekurang-kurangnya sepuluh orang yang kemudian diputuskan dalam rapat paripurna. Prosedur diputuskan oleh rapat paripurna tidak perlu, langsung saja sepuluh orang anggota DPR dapat meminta keterangan kepada presiden yang dikirimkan melalui Pimpinan DPR. Peranan pimpinan DPR bukan menyeleksi, tapi administratif belaka. Karena hal itu adalah perlu, sebagian rakyat meminta keterangan kepada Presiden tentang kebijakan yang ditempuhnya.

Sedangkan hak mengadakan penyelidikan dan mengajukan pendapat cukup diajukan oleh sepuluh orang anggota DPR. Yang sepuluh orang itu dapat saja terdiri dari satu fraksi, atau juga beberapa fraksi. Prosedur melalui rapat paripurna itu perlu karena akhirnya sudah menjadi sikap DPR.

Perubahan tata tertib ini perlu hak konstitusional anggota-anggota DPR terkekang karena tata tertib yang berlaku dalam sidang-sidang DPR. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam menentukan pemimpin komisi atau pemimpin alat kelengkapan DPR lainnya. Sekarang ini pemimpin dipilih berdasarkan kuota bukan berdasarkan voting one man one vote anggota. Pimpinan dipilih bukan berdasarkan kekuatan logika kekuasaan. Adanya tata tertib yang menyebutkan bahwa untuk dibawanya suatu masalah negara dibahas dalam sidang DPR harus memenuhi kriteria tertentu, seperti yang telah dijelaskan di atas yaitu masalah ini harus diusulkan oleh presentase tertentu anggota-anggota DPR.

Sebaiknya paripurna tidak hanya membatasi wewenang fraksi membawa masalah ke paripurna, tetapi juga anggota DPR. Selama ini yang berhak membawa masalah ke paripurna Cuma fraksi. Mengapa tidak dimungkinkan anggota DPR berhak membawa masalah ke paripurna[45].

3. *Peninjuan Kembali Hak recall*

Secara Yuridis hak recall (pendekatan teoritis) ini disebut hak organisasi/ golongan mengganti wakil-wakilnya, sedangkan Peraturan Tata Tertib DPR dan UU No. 4 Tahun 1999 menyebutkan antar waktu.

---

[45] **Kompas**, 22 Agustus 2005.

Dr. Muchtar Pakpahan, SH.,MA, berpedapat bahwa hak recall bertentangan dengan demokrasi. khususnya demokrasi pancasila. Sebaba demokrasi tidak mengenal hak recall.

Dalam sistem demokrasi, siapa yang dipilih oleh rakyat menjadi anggota DPR, kedudukannya tetap menjadi anggota DPR sampai pemilihan umum yang akan datang. Hak recall hanya ada dalam sistem fasisme dan komunisme.

Sedangkan Mh. Isnaeni (Wakil Ketua DPR/MPR masa kerja 1977-1982) melihatnya dari sefi akibat sebagai berikut :

"hak recall pada umunya merupakan "pandangan Demokrasi" bagi setiap anggota lembaga Perwakilan Rakyat. Dengan adanya hak recall maka anggota dPR akan lebih banyak menunggu petunjuk pimpinan dari pada berotoaktivitas. Melakukan oktoaktivitas yang tinggi tanpa restu pimpinan fraksi, kemungkinan besar melakukan kesalahn fatal yang dapat mengakibatkan recalling. Untuk itu untuk keamanan keanggotaannya, lebih baik menunggu apa yang dinstruksikan oleh pimpinannya".

Karena itu wajar jika anggota DPR cukup hati-hati, takut kalau dijatuhi recalling. Seperti yang digambarkan oleh Tjipta Lesmana bahwa "sekali hantu mampi (maksudnya hatu recalling), akan tamatlah riwayatnya didewan. Akan lenyap pula segala fasilitas yang dimikmatimya sebagai anggota dewan."

Menarik untuk dikemukakan catatan Tjipta Lesmana tentang korban dari lembaga recalling ini. Abdullah Eten g, anggota DPR dari FDI di recall medio Juni 1981 oleh pempinan FDI. Apa alasnnya? Abdullah Eteng dikenal sebagai anggota Dewan yang out spoken (vokal), khususnya dalam mengungkap kasus-kasus tanah didaerah pemilihannya Sumatera Utara. Banyak Kasus tanah bersember dari Eteng.

Media Januari 1981, DPD DPI merecall Prof. Usep Ranawidjaya, SH: Abdul Madrid: Ny. T.H Walandow dan Zakaria Raib, karena berbeda pendapat dengan DPP PDI. Kemudia diusul lagi merecall Soelomo, BA. Dan Santoso Denosaputro, karena keduannya mengambil bagian dalam rapat-rapat yang diselenggarakan oleh penentang Kongres II pimpinan Abdul Madrid.

Sepuluh hari sebelum keanggotaannya habis, T.A.M Simatupang di re-call oleh DPP PDI dengan alasan tidak mematuhi keputusan-keputusan Kongres. Akhir, 1984, ketua Umum DPP PPP merecall empat anggotannya: TamamAchda, Syarifuddin Harahap, Ruhami Abdul Hakim, dan Murthado Makmur. TamamAchda, Syarifuddin Harahap

dituduh interdisipliner terhadap ketentuan yang berlaku dalam partai, sedangkan Ruhami Abdul Hakim dan Murthado Makmur dituduh melakukan tindakan tercela sebelum dilantik sebagai anggota DPR.

Dalam kasus Indonesia, recalling yang dipakai oleh Eksekutif untuk menekan partai, bisa juga dipakai untuk kepentingan pribadi. Beberapa pimpinan partai, bisa juga dipakai untuk kepentingan pribadi. Beberapa pimpinan partai mengungkapkan, dengan gaya politik (permintaan secara tidak langsung) sering pemerintah meminta agar DPP Partai Politik menindak anggotannya. Terjadi juga DPP merecall anggotanya untuk kepentingan pribadi mengambil keputusan.

Berdasarkan catatan-catatan diatas, Tjipto Lesmana menyimpulkan berikut ini. "Adannya lembaga recalling inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa anggota dewan lebih bersikap diam daripada berbuat macam-macam".

Jelas kepada kita sekarang ini, bahwa penyebab lemahnya anggota DPR menjalankan fungsinya karena ketakutan karena lembaga recalling. Itu berarti recalling tidak membantu anggota DPR untuk mrlaksankan tugas-tugasnya. Atau recalling menjadi hambatan anggota DPR berinisiatif tinggi menjalankan fungsinya. Padahal recalling itu sendiri itu sendiri bertentangan dengan hakekat demokrasi. karena itu sebaiknya lembaga recalling dihapus saja dari sistem politik Indonesia agar anggota DPR berani berbicara, berani berbeda pendapat, agar pikran dan semangat anggota DPR lebih terbuka dalam menimbang kepentingan konsituen, kepentingan publik dan kepentingan partainnya.

Bagaimana menindak anggota DPR bila melakukan kesalahan? Jawabannya ada dua. Pertama, bila seorang anggota DPR melakukan kesalahan sesuai dengan hukum yang berlaku, ia dapat ditindak sesuai dengan hukum yang berlaku. Karena sudah terbukti melakukan tindak pidana dan mendapatkan hukuman, demi hukum ia harus diberhentikan. Kedua, karena kesalahan yang dilakukan tidak terjaring oleh hukum yang berlaku, misalnya kesalahan moral dan etika, ia akan mendapat hukuman sosial. Yakni, tidak lagi akan dipilih oleh rakyat pada pemilihan umum berikutnya.

Dengan tidak adanya lembaga recall, diharapakan anngota DPR bebas berkreasi menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya, sehingga diharapkan DPR dapat melaksankan tugasnya secara optimal.

4. ***Kepartaian***

Salah satu kreteria suatu negara dapat disebut sebagai suatu negara demokrasi adalah adanya partai politik (organisasi politik) dalam negara tersebut. Ini menjadi salah satu syarat yang ditetapkan oleh Konfrensi Bangkok 1965. Adanya partai politik tidak berarti hanya ada satu parati politik, tetapi harus lebih dari satu. Lebih lanjut, satu diantarannya adalah partai pemerintah dan satu lagi (partai politik yang lainnya) menjadi partai mengawasi pemerintah. Seperti yang dikemukakan Tjipta Lesmana, "partai non-pemerintah dalam suatu negara adalah keharusan". Keberadaan partai yang dimaksud adalah partai yang demokratis, bebas dan mandiri, baik secara kultural maupun secara yuridis.

5. ***Pengadaan Staf Ahli***

Yang dimaksud dengan staf ahli adalh seseorang yang mempunyai keahlian tertentu, yang menguasi secara mendalam bidang tertentu tersebut, baik filosofinya, akademiknya dan penerapannya. Dari segi akademik biasannya orang yang mendapatkan sertifikat formal seperti gelar Doktor atau Profesor. Dari pengalaman praktek dapat juga terjadi, seseorang dapat menggeluti satu bidang secara terus-menerus, sehingga ia sangat mahir dalam bidang tersebut.

Apa hubungannya staf ahli dengan DPR? Umumnya anggota DPR adalah politisi dan generalis. Disamping masalah-masalah yang terkait dengan sistem yang dimukakan di muka, kelemahan lainnya terletak pada kemampuan nalar dan kemampuan memperoleh data serta menganalisisnya.

Fungsi pengawasan yang belum terlaksanan dengan baik itu, membutuhkan keahlian, kecakapan dan data yang akurat. Hal tersebut hanya dimiliki oleh para ahli di bidangnya masing-masing. Keanyataan anggota DPR kurang memiliki keahlian di bidangnya masing-masing.

Pada pihak lain pemerintah atau eksekutif yang diawasi oleh DPR tersebut mempunyai lengkap staf ahli, baik kualitas maupun kuantitas. Apabila publik opini dapan pendapat para generalis tentang sesuatu hal yang dihadapkan pada data dan analisis yang kuat, publik opini tersebut akan kalah dengan sendirinya.

Demikian juga pendapat seseorang anggota DPR yang dimukakan dalam rapat kerja dengan menteri dihadapkan dengan data yang dipersiapkan ahli, maka anggota DPR akan kalah dengan sendirinya. Sengan kata lain, DPR terlalu lemah dibandingkan pemerintah. Karena itu DPR perlu dilengkapi dengan staf ahli.

Indonesia dapat menempuh salah satu cara dari dua alternatif ini. Pertama, setiap fraksi mendapatkan staf ahli, sesuai dengan komisi-komisi yang tersedia di DPR. Kedua, setiap komisi di DPR memperoleh staf ahli sesuai dengan kebutuhannya.[46]

6. ***Peningkatan Kualitas SDM (Kualitas Anggota DPR)***

Kualitas seseorang sangat dipengaruhi seberapa luas wawasan yang dimiliki. Wawasan tersebut sering diperoleh dari berbagai bahan bacaan, karena itu tradiri membaca sangat besar pengaruhnya terhadap peningkatan kualitas anggota DPR yang idealnya berwawasan lebih luas dari rakyat yang diwakilinya. Memang belum ada penelitian yang mendalam tentang korelasi antara frekuensi kunjungan calon anggota DPR ke perpustakaan dengan kualitas dirinya. Namun, paling tidak jumlah kunjungan dan banyaknya buku yang dipinjam oleh anggota DPR dapat dijadikan salah satu indikator kemauan anggota Dewan memperluas wawasannya.[47]

Peningkatan kualitas anggota DPR ini juga dapat dilakukan dengan memberikan pelatihan atau penataran kepada anggota-anggota DPR atau calon anggota DPR tentang kedudukan, tugas dan fungsi DPR sehingga dapat menjalankan fungsinya secara optimal.

Dalam pemilihan anggota-anggota DPR, hendaknya para calon anggota DPR memiliki pengetahuan yang luas tentang bidang ketatanegaraan dan bidang yang diembankan kepadanya. Sehingga mereka dapat menjalankan tugas dengan baik dan dapat bertindak dengan benar, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

7. ***Motivasi Anggota DPR***

Berdasarkan penjelasan tentang motivasi anggota DPR diatas jelaslah bahwa faktor ekonomi dan kepentingan pribadi partai menyebabkan anggota DPR tidak optimal dalam menjalankan fungsinya.

Oleh karena itu dalam diri anggota-anggpta DPR haruslah tetaman motivasi dan rasa cinta terhadap tanah air sehingga anggota-anggota DPR ini membuat Indonesia menjadi negara yang maju dan semakin baik dengan menjalankan tugas mereka dengan baik.

---

[46] Muchtar Pakpahan, Op.Cit, hlm 207.

[47] Amzulian Rifai, Loc.Cit, hlm 29.

8. ***Peningkatan Fasilitas Pada Biro-Biro di DPR***

Peningkatan fasilitas-fasilitas pada biro-biro di DPR dapat dilakukab dengan melengakapi sarana dan prasarana biro-biro di DPR dan penagdaan staf ahli dalam biro-biro di DPR. Selain itu ada beberapa hal yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk mengoptimalakn fungsi pengawsan DPR terhadap Eksekutif, antara lain: Pengawasan yang dilakukan oleh pihak legislatif (DPR) terhadap eksekutif (Presiden) sangat diharapkan objektifitasnya (dengan sebenarnya). Jangan sekali-kali karena sesuatu hal sifat objektifnnya akan luntur. Sebagai contoh karena adanya pemberian sesuatu dari pihak eksekutif.

Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Legislatif (DPR) sebaiknya melibatkan orang-orang diluar legislatif. Dan orang-orang luar tersebut sebaiknya orang yang sudah pernah menjadi anggota DPR atau pejabat eksekutif yang sudah pensiun. Karena hal ini sangat membantu kemurnian permasalahn yang ditemukan. Dan tentunya akan sangat menpengaruhi pengambilan keputusan (sanksi terhadap Legisatif yang bersalah)

Sistem Recall (penarikan kembali oleh partai yang bersangkutan atau dikeluarkan dari keanggotaan DPR oleh partai) sangat diharapkan tidak diberlakukan lagi. Karena hal ini dapat mengurangi hak bicara bagi anggota DPR, sebaiknya jika anggota DPR berbuat salah, maka nggota DPR tersebut diajukan kedalam pengadilan (yudikatif). Yudikatiflah yang akan menentukan besar kecilnya kesalahan anggota DPR tersebut. Dengan ini anggota DPR akan lebih berani berbicara dan lebih berwibawa (menjaga tingkah lakunya agar baik dan dapat menjadi panutan di masyarakat).

Setiap terjadi pergantian anggota komisi (Rolling Komisi) diharapkan memuaskan salah seorang dari panitia Anggaran Kedalam Komisi Keuangan aagar perkerjaan DPR lebih baik (hal ini untuk DPRD).

Setiap ada Penggantian Antar Waktu (PAW) diharapkan partai memasukkan PAW yang sudah pernah menjadi anggota DPR. Karena jika PAW-nya baru, ia tidak akan tahu tugas-tugas DPR, sedangkan untuk mempelajarinya memerlukan waktu yang relatif lama.

Adanya kerjasama antara anggota DPR dengan pers atau media massa serta masyarakat. Hendaknya anggota DPR berlomba mendekati pers atau media massa untuk menyampaikan keluhan, pandangan, sikap politiknya. Pers harus aktif memberi peluang kepada anggota DPR yang menajanjikan. Fungsi penagwasan DPR ini tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa kerja sama dengan pers atau media massa

yang juga berperan sebagai sosial kontrol serta masyarakat yang secara langsung mau memberikan masukan.

G. Penutup

Fungsi pengawasan legislatif adalah fungsi yang dilakukan oleh DPR untuk mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang antara lain berupa pengawasan pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kegijakan pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR. Dalam implementasinya fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif ini tidak terlaksana secara optimal.

1. Faktor penyebab fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif tidak terlaksana secara optimal adalah:
   a. Hubungan DPR dan eksekutif, secara teoritis kedudukan DPR sejajar dengan eksekutif, namun dalam implementasinya wewenang yang dimiliki DPR hanya lebih sering diatas kertas saja sedangkan wewenang eksekutif lebih memungkinkan untuk dipraktekkan.
   b. Faktor-faktor objektif, yaitu sistem pemilihan umum, peraturan tata tertib DPR, keterkaitan anggota DPR pada induk organisasinya, sistem re-call dan masalah budaya politik
   c. Faktor-faktor subjektif, yaitu sikap "sungkan", kualitas anggota DPR, motivasi anggota DPR dan kesiapan anggota DPR.
2. Optimalisasi pengawasan legislatif terhadap eksekutif dapat dilakukan dengan bebarapa cara, yaitu :
   a. Penyempurnaan sistem pemilihan umum
   b. Penyempurnaan tata tertib DPR
   c. Peninjauan kembali hak recall
   d. Kepartaian
   e. Pengadaan staf ahli
   f. Peningkatan SDM (kulalitas anggota DPR)
   g. Motivasi anggota DPR dan
   h. Peningkatan fasilitas pada biro-biro do DPR
3. Selain itu ada beberapa hal yang dapat dipergunakan srbagai bahan pertimbangan untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif, yaitu keobjektifan DPR dalam melaksanakan pengawasan terhadap eksekutif, keterlibatan orang-orang luar legislatif dalam Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh legislatif (DPR) dan adanya kerjasama antara DPR dengan pers atau media massa serta masyarakat karena pers atau mesia massa serta masyarakat sebagai kontrol sosial.