

FORMAT BARU DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Lili Romli

Abstract

The amendments of the 1945 constitution have given stronger authority to DPR in making law, conducting its oversight function over executive body, and demonstrating its authority in selecting public officials. The current political situation is, therefore, legislative heavy in nature. This essay focuses on stronger role of DPR after the amendments. Importantly, the change of heavy in the legislative function from executive to legislative, especially in making oversight function, and the sorts of the strengthening role, becomes the main interest of the writer.

Keywords: the 1945 Constitution, Constitutional amendments, DPR.

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pasca Orde Baru mengalami perubahan signifikan. Amandemen UUD 1945 menghasilkan format baru DPR, dimana peranan dan kewenangan DPR kuat *vis a vis* eksekutif. Dalam bidang legislasi, menjadi hak sepenuhnya ada pada DPR. Sebagai pembentuk UU DPR memiliki kewenangan membuat UU. Dalam melakukan kontrol dan pengawasan dengan sejumlah hak yang dimiliki secara eksplisit diatur dalam UUD 1945. Dengan ini maka akan memperkuat mekanisme *cheks and balances* dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Dengan menyebutkan hak-hak yang dimiliki DPR dalam batang tubuh UUD 1945 semakin menegaskan perlunya fungsi kontrol dan pengawasan DPR atas jalannya pemerintahan. DPR juga memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan dan atau menyeleksi dan memberikan persetujuan atas sejumlah lembaga-lembaga negara dan pejabat publik.

Kata Kunci: UUD 1945, Amandemen Konstitusi, DPR.

Pendahuluan

Pasca jatuhnya rezim Orde Baru, terjadi perubahan dalam politik ketatanegaraan melalui amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam amandemen tersebut, UUD 1945 mengalami perubahan dan penambahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945. Adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sesuai dengan amanat konstitusi, yang melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen dilakukan sebanyak empat kali, yaitu amandemen pertama pada Sidang Umum MPR 1999, amandemen kedua pada Sidang Tahunan (ST) MPR 2000, amandemen ketiga pada ST MPR 2001, dan amandemen keempat pada ST MPR 2002.

Hasil amandemen terhadap UUD 1945, antara lain, adalah perubahan struktur lembaga-lembaga negara dan penguatan terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terhadap struktur lembaga negara, misalnya, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, bukan pemegang kedaulatan rakyat, tidak lagi menetapkan GBHN, dan kewenangannya memilih presiden dan wakil presiden dihapus. MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden.

Seluruh anggota MPR dipilih langsung melalui pemilihan umum (Pemilu), tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat seperti dulu. Atas dasar itu maka TNI/Polri dan Utusan Golongan serta Utusan Daerah tidak boleh menjadi anggota MPR. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang semuanya dipilih melalui pemilu.

Bila dalam UUD 1945 sebelum amandemen Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh MPR, pasca amandemen Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung. Masa jabatan Presiden secara tegas dibatasi hanya dua periode masa jabatan, setelah itu tidak bisa dipilih kembali. Presiden dan wakil Presiden tidak bisa diberhentikan kecuali bila melakukan pelanggaran hukum berupa penghinaan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.

Keberadaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai lembaga tinggi negara ditiadakan. Sebagai gantinya lembaga yang memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, dengan nama Dewan Pertimbangan Presiden (Wantipres) adalah lembaga yang dibentuk dan langsung di bawah serta bertanggungjawab kepada Presiden.¹

Ada lembaga baru dalam lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki kewenangan, antara lain, melakukan uji materi (*judicial*

¹ Pasal 16 UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan, "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

review) terhadap undang-undang (UU) yang bertentangan dengan UUD 1945 dan perselisihan antara lembaga negara serta perselisihan hasil pemilu. Selain MK, dibentuknya juga institusi kenegaraan baru, yaitu DPD, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial, dan Bank Sentral.

Amandemen UUD 1945 juga menghasilkan sistem bikameral dalam lembaga legislatif, yaitu selain DPR dibentuk juga DPD sebagai wakil daerah, yang anggotanya dipilih dari setiap provinsi secara langsung. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari anggota DPR. Keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah menjadi penting untuk mewakili aspirasi masyarakat daerah. Namun sayang kewenangan yang dimiliki DPD terbatas. Dengan kondisi seperti itu maka sistem bikameral yang dianut cenderung *soft bicameral* atau bikameral “setengah hati”. Hal ini karena DPD tidak memiliki kewenangan yang sama seperti DPR, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan maupun budgeting.

Tabel Fungsi, Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

FUNGSI	TUGAS DAN WEWENANG	BIDANG TERKAIT
PERUNDANG-UNDANGAN (LEGISLASI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dapat mengajukan RUU kepada DPR 2. Ikut membahas RUU 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otonomi daerah 2. Hubungan pusat dan daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah 2. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya 3. perimbangan keuangan pusat dan daerah
PERTIMBANGAN (KONSULTASI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal RUU tertentu. 2. Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal pemilihan BPK 	RUU APBN <ol style="list-style-type: none"> 1. RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama 2. Pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan

PENGAWASAN (KONTROL)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. 2. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otonomi daerah 2. Hubungan pusat dan daerah 3. Pembentukan, pemekaran serta penggabungan darah 4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya 5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah 6. Pelaksanaan APBN 7. Pajak 8. Pendidikan 9. Agama
ANGGARAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai fungsi khusus merangkum ketiga fungsi di atas terkait masalah keuangan dan anggaran 2. Dapat mengajukan RUU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah (legislasi) 3. Memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN 4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perimbangan keuangan pusat dan daerah 2. RUU APBN 3. Pelaksanaan APBN

Dalam amandemen UDD 1945, fungsi dan peranan DPR ditingkatkan, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi kontrol atau pengawasan. Peningkatan atau lebih tepatnya penguatan peran DPR ini penting mengingat pada masa lalu peran dan kewenangan DPR relatif terbatas, kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif. Bahkan di masa Orde Baru, keberadaan DPR dianggap sebagai “tukang stempel” atau lembaga “yes men”, yang selalu tunduk dan patuh pada kekuasaan eksekutif atau presiden. Atas dasar itu maka kekuatan-kekuatan politik (baca: partai-partai politik di MPR) dan kekuatan sipil sepakat perlu adanya penguatan peran DPR melalui amandemen UUD 1945.

Pasca amandemen UUD 1945, dengan memberikan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang (UU) dan kewenangan dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif serta kewenangan dalam menyeleksi

dan pertimbangan atas sejumlah pejabat publik, maka bandul politik cenderung ke *legislative heavy*.

Dalam tulisan ini tidak akan membahas tentang perubahan struktur lembaga negara tersebut di atas, tetapi hanya membahas penguatan peran DPR pasca amandemen UUD 1945 tersebut. Ini menarik karena pasca amandemen ini terjadi pergeseran fungsi legislasi oleh DPR dan penguatan fungsi kontrol. Harapannya tulisan ini berusaha mencoba menjawab tentang penguatan peran DPR dan bentuk-bentuk penguatannya.

Potret DPR Era Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru

Pada era demokrasi parlementer, yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, peranan DPR begitu kuat dan menonjol. Para anggota dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan berjalan relatif baik dan optimal. DPR mengontrol jalannya pemerintahan. Saking kuatnya fungsi pengawasan terhadap pemerintah, kerap pemerintahan (kabinet) jatuh bangun, terjadi pergantian pemerintahan. Tercatat rata-rata pemerintahan berjalan kurang dari satu tahun.

Namun sayang era demokrasi ini tidak berjalan panjang. Akibat jatuh bangun pemerintahan menyebabkan terjadi instabilitas pemerintahan. Partai dan DPR banyak mendapat sorotan. Dalam perjalanan kemudian, demokrasi mengalami kegagalan. Didorong karena *dead lock* sidang konstituante yang membahas undang-undang dasar baru, yang di dalamnya membahas mengenai dasar negara (antara Islam dan Pancasila), Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959. Dekrit ini antara lain menyatakan kembali ke UUD 1945.

Kembali ke UUD 1945 ternyata hanya pintu masuk bagi Soekarno untuk menerapkan Demokrasi Terpimpin, yang katanya, merupakan demokrasi ala Indonesia, sebagai kebalikan dari Demokrasi Parlementer, yang katanya lagi, sebagai demokrasi ala Barat. Demokrasi 50 plus satu. Demokrasi ala Barat itu, menurut Soekarno, tidak sesuai dengan rakyat Indonesia. Oleh karena itu ia kemudian mengintrodusir demokrasi terpimpin, yang dianggapnya, sesuai dengan masyarakat Indonesia. Inilah, kata Soekarno, demokrasi ala Indonesia yang digali dari warisan nenek moyang. Dalam demokrasi terpimpin ini, yang didahulukan adalah musyawarah-mufakat, kekeluargaan, dan gotong royong.

Periode Demokrasi Terpimpin merupakan salah satu periode yang kelam bagi perjalanan demokrasi di Indonesia. Demokrasi terpimpin menyebabkan kekuasaan terpusat di tangan Presiden Soekarno. Semua kekuasaan berada digenggamannya. Partai-partai politik tidak berfungsi, bahkan jumlahnya dikurangi. Dari 28 partai politik, hanya tinggal 10 partai, yaitu: PNI, PKI, NU, PSII, Perti, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, Murba, dan Partindo.

DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan, diganti dengan DPR-GR yang anggotanya diangkat oleh Soekarno. Kabinet dibubarkan dan diganti dengan Kabinet Gotong Royong. Ketua DPR, MPR, BPK, MA diangkat sebagai pembantunya, yaitu dengan jabatan menteri. Semua kepala staf (AD, AL, AU dan Kepolisian) juga diangkat sebagai menteri. Dengan gambaran seperti itu, maka demokrasi terpimpin sudah tidak ada lagi “demokrasi-nya”, yang ada tinggal “terpimpin-nya”.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, peranan DPR dan mekanisme berubah. Jika pada masa sebelumnya (Demokrasi Parlementer), peranan DPR yang aktif dalam menggunakan hak-hak dan fungsi kontrolnya, tidak demikian dengan peranan DPR pada era ini. Peranan DPR menjadi mandul. Ia dibawah kontrol Presiden Soekarno.

Semua anggota DPR diangkat atau ditunjuk, dan diberhentikan oleh Presiden Soekarno. Nama DPR ditambah dibelakangnya dengan nama Gotong Royong, sehingga disingkat menjadi DPR GR. Jumlah anggota DPR sebanyak 283 orang, yang terdiri dari 130 orang berasal dari partai dan 152 berasal dari golongan fungsional dan 1 wakil dari Irian Barat.

Pimpinan DPR diangkat sebagai menteri. Dengan demikian, ketua DPR bawahan Presiden karena jabatan menteri adalah pembantu Presiden. Dengan diangkatnya Ketua DPR GR sebagai menteri, maka kedudukan DPR tidak lagi sebagai badan yang terpisah dari eksekutif, tetapi telah menjadi pembantu eksekutif.

Hak-hak penting yang seharusnya dimiliki DPR, seperti hak menyatakan pendapat, hak interpelasi, hak angket, dan hak budget ditiadakan, sehingga fungsi kontrol terhadap pemerintah tidak ada. Banyak keputusan politik penting di buat di luar DPR seperti politik konfrontasi, penggungtingan uang, dan pengambilalihan perusahaan-perusahaan asing.²

Keberlangsungan Demokrasi Terpimpin ternyata tidak berumur panjang. Benar apa yang dikatakan oleh Hatta bahwa Demokrasi Terpimpin bagaikan rumah kertas, yang tidak akan berumur panjang.³ Akibat tragedi G.30 S/PKI, Soekarno jatuh dari kursi kepresidenan. Meskipun oleh MPRS Soekarno diangkat menjadi Presiden seumur hidup, tetapi MPRS kemudian mencabutnya. MPRS menolak pertanggungjawaban yang diberikan Soekarno. MPRS kemudian mencabut mandat Soekarno dan memberhentikanannya. Maka tamatlah riwayat Demokrasi Terpimpin, terkubur bersama penggagasnya.

Berakhirnya Demokrasi Terpimpin lalu digantikan dengan Demokrasi Pancasila di bawah Pemerintahan Orde Baru, yang dipimpin oleh Soeharto.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1985.

³ Lihat Hatta, *Demokrasi Kita*, Jakarta: Jambatan, 196.

Dalam sejumlah kebijaksanaan politik, pemerintah Orde Baru melakukan reorganisasi dan refungsionalisasi, baik pada tingkat suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan stabilitas politik sebagai landasan terlaksananya pembangunan ekonomi. Bagi Orde Baru, stabilitas politik merupakan prasarat terlaksananya pembangunan. Pembangunan bisa dilaksanakan, menurut pandangan Orde Baru, apabila adanya stabilitas politik.

Orde Baru melihat bahwa biang kekacauan yang mengganggu stabilitas politik, antara lain, adalah partai-partai politik. Partai-partai politik dianggap berperan mengganggu stabilitas. Hal ini karena berdasarkan pengalaman Demokrasi Parlementer di mana pemerintah selalu berganti-ganti diakibatkan ulah partai-partai politik. Sehubungan dengan itu langkah yang dilakukan Orde Baru adalah melakukan penyederhanaan jumlah partai politik. Kesembilan partai politik yang ada (Parmusi, NU, PSII, Perti, PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba) dikelompokkan atas dua kelompok, yaitu: pertama, kelompok materiil-sprituil yang terdiri dari PNI, IPKI, Partai Katolik, Parkindo dan Murba; dan kedua kelompok sprituil-materiil yang terdiri dari Parmusi, NU, PSII, dan Perti.⁴

Selama Orde Baru berkuasa, telah terselenggara enam kali Pemilihan Umum (Pemilu), yaitu Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997. Dari enam kali Pemilu tersebut tampak Orde Baru berhasil melaksanakan Pemilu secara berskala setiap lima tahun sekali, kecuali pada Pemilu 1977.

Keberkalaan penyelenggaraan Pemilu ternyata tidak dibarengi dengan tingkat kualitas pelaksanaan Pemilu. Pemilu-Pemilu Orde Baru tercatat mengandung banyak kelemahan dan tingkat demokrasinya sangat rendah. Pemilu-Pemilu Orde Baru diselenggarakan hanya sebagai alat legitimasi pemerintah, bukan sebagai alat demokrasi. Intimidasi, rekayasa, mobilisasi, dan kecurangan-kecurangan menghiasi setiap penyelenggaraan Pemilu-Pemilu Orde Baru.

Dalam konteks itu, William Liddle, mengatakan bahwa Pemilu-Pemilu Orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Hal itu karena Pemilu-pemilu Orde Baru dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses pemilu, tetapi juga berkepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi partai politik milik pemerintah, yaitu Golkar.

⁴ Lihat Ali Moetopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS, 1974.

Dalam setiap pemilu, kompetisi ditekan seminimal mungkin dan kebebasan dan keragaman pandangan tidak diperbolehkan atau dilarang.⁵

Bagaimana dengan kedudukan dan peranan DPR era Orde Baru? Dari segi keanggotaan, tidak semua anggota DPR dipilih, sebagian anggota diangkat oleh Presiden Soeharto dari unsur TNI/Polri atau ABRI. Pada masa awal Orde Baru, sebelum dilaksanakan pemilihan umum, dari 414 anggota, sebanyak 167 berasal dari ABRI dan golongan fungsional.

Keanggotaan DPR hasil Pemilu 1971, 1977, dan 1982, jumlah anggota DPR 360 orang, sebanyak 100 orang diangkat dari ABRI dan golongan fungsional. Mulai Pemilu 1987 dan Pemilu 1992, jumlah anggota DPR naik menjadi 500 orang, sebanyak 100 orang diangkat dari unsur ABRI. Pada Pemilu 1997, jumlah yang diangkat dari unsur ABRI berkurang menjadi 75 orang.

Terkait dengan hak-hak yang dimiliki oleh DPR, pada era ini semua hak dikembalikan. Namun, kecenderungan yang terjadi hak-hak yang dimiliki oleh DPR itu tidak berjalan optimal, dan bahkan cenderung mandul seperti era Demokrasi Terpimpin. Pada era Orde Baru ini memang ada beberapa hak DPR yang digunakan, seperti hak menyatakan pendapat tentang penyelamatan dan pengembangan industri dalam negeri, peristiwa Malarai 15 Januari 1974, masalah Taman Mini Indonesia Indah, dan hak interpelasi tentang penerapan NKK/BKK. Namun penggunaan hak-hak itu sebelum Orde Baru menancapkan kuku kekuasaannya secara kuat. Ketika kekuasaan Orde Baru kuat dan kokoh, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR betul-betul mandul. Beberapa anggota dewan yang "mbalelo" direcall atau ditarik dari keanggotaan DPR diganti dengan yang lain.

Selama pemerintahan Orde Baru, sebagaimana diketahui, DPR tidak berdaya dalam berhadapan dengan eksekutif. Ketidakberdayaan dewan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, sistem pemilu yang menempatkan anggota dewan lebih loyal ke partai daripada ke konstituen (pemilih). Pada era ini sistem pemilu yang diberlakukan adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar berdasarkan nomor urut. Dengan sistem ini menyebabkan pimpinan partai menjadi dominan karena ia yang menentukan jadinya tidaknya seorang kandidat untuk menjadi anggota dewan. Sistem ini pada gilirannya menciptakan ketergantungan anggota dewan terhadap pimpinan partai dan menjauhkan anggota dewan dengan konstituen.

Kedua, peraturan-peraturan yang ada, misalnya Tata Tertib DPR, yang membelenggu dan menjerat para anggota dewan sendiri untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya. Untuk meminta keterangan kepada presiden, misalnya,

⁵ R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1992, hal. 46.

diperlukan dukungan tanda tangan sekurang-kurangnya dua puluh anggota DPR. Begitu juga untuk mengajukan usul mengadakan penyelidikan sejumlah anggota lebih dari satu fraksi. Untuk usul menyatakan pendapat, juga diperlukan sekurang-kurangnya dua puluh anggota yang terdiri lebih dari satu fraksi.⁶ Persyaratan tersebut menjadi kendala karena mengingat kekuatan di DPR mayoritas pendukung pemerintah, terutama Fraksi Golkar dan Fraksi TNI/Polri. Dua fraksi ini merupakan, mengutip bahasa Afan Gaffar, *loro-loro ing tunggal*, dua-duanya satu kekuatan yakni pendukung pemerintah. Dengan kondisi seperti ini sulit rasanya untuk dapat melaksanakan fungsi tersebut di atas.

Ketiga, untuk menjadi anggota dewan terlebih dahulu harus *Litsus* (penelitian khusus) di mana calon anggota dewan (*caleg*) harus setia, antara lain, pada Pancasila, UUD 1945, bebas dari keterlibatan organisasi terlarang, G.30.S/PKI, dan ekstrem kanan. *Litsus* ini juga mengharuskan *caleg* loyal dan setia kepada pemerintah sehingga anggota dewan yang terpilih dipastikan loyal. Instrumen *Litsus* berdasarkan Keppres No. 16 Tahun 1990.⁷

Keempat, adanya lembaga *recall* yang membuat anggota dewan merasa ketakutan untuk dipecat dan mengharuskan untuk selalu loyal atau tergantung kepada pimpinan partai. Bukan hanya itu saja, mekanisme *recall* ini efektif untuk menghukum anggota DPR yang tidak sejalan dengan pemerintah, bukan hanya bagi fraksi pendukung pemerintah tetapi juga fraksi di luar pemerintah, PPP dan PDI.⁸

Selain faktor-faktor di atas, kekuasaan eksekutif yang besar (*executive heavy*) juga ikut mempengaruhi ketidakberdayaan lembaga legislatif. Meskipun secara konstitusi, kedudukan legislatif sejajar dengan eksekutif, namun dalam pelaksanaan ternyata eksekutif lebih kuat dari legislatif, bahkan ia berada di bawah dan sangat tergantung pada eksekutif. Dengan kondisi seperti itu tidak heran bila anggota legislatif di masa Orde Baru kerap mendapat kritikan yang tajam dari para pengamat maupun masyarakat. Namun kritikan itu berlalu begitu saja tanpa ada perubahan-perubahan yang cukup berarti. Malah dalam perkembangan, lembaga perwakilan itu benar-benar sudah terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah (eksekutif). Apa yang disuarakan atau diinginkan oleh pemerintah selalu diiyakan atau disetujui oleh lembaga perwakilan.

Urgensi Amandemen UUD 1945.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, pada masa Orde Baru, dianggap suatu yang sakral, tidak boleh disentuh dan diubah atau diamandemen.

⁶ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal. 293.

⁷ T.A. Legowo, dkk, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: Formappi, 2005, hal. 32.

⁸ *Ibid.*,

Padahal UUD 1945 sendiri, melalui Pasal 37, dimungkinkan untuk diubah atau diamandemen. Akan tetapi kemungkinan untuk diamandemen itu dicoba untuk dihalang-halangi oleh Pemerintah Orde Baru. Dalam konteks ini kemudian pemerintah Orde Baru berusaha menjaga agar Pasal 37 tidak dipergunakan.⁹ Walaupun akan dipergunakan maka dibuat persyaratan sedemikian rupa sehingga sulit untuk dicapai. Dalam upaya untuk menghalang-halangi amandemen tersebut, pemerintah Orde Baru kemudian mengeluarkan seperangkat aturan untuk memagari agar UUD 1945 tidak diubah. Celaknya yang memagari itu adalah MPR sendiri yang *nota bene* memiliki hak untuk mengubahnya.

Perangkat peraturan yang melarang untuk mengubah UUD 1945 adalah Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 pasal 15, yang mengatakan bahwa “Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya...”. Ketetapan ini diulangi setiap lima tahun sekali dalam setiap Sidang Umum MPR, yaitu Ketetapan MPR No. 1 tahun 1983, Ketetapan MPR No. 1 tahun 1988, dan Ketetapan MPR No. 1 tahun 1993. Selain itu MPR juga membuat Ketetapan No. IV/MPR/1983 yang berisi tekad untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Dalam menjabarkan Ketetapan itu, Pemerintah Orde Baru lalu mengeluarkan UU No. 5 tahun 1985 tentang Referendum.¹⁰

Semua peraturan atau ketetapan tersebut di atas, pada masa Reformasi ini dicabut. UUD 1945 tidak lagi dianggap suatu yang sakral, yang tidak bisa dirubah. Dengan demikian terjadi desakralisasi terhadap UUD 1945. Ini terjadi karena, memang, UUD 1945 adalah buatan manusia yang pasti terdapat kelemahan dan kekurangan. Dan memang UUD 1945, yang hanya berisi 37 pasal, sangat pendek dan belum memuat peraturan-peraturan yang lain yang menjamin demokrasi dan keadilan. Oleh karena itu tidak heran kemudian, salah satu tuntutan gerakan mahasiswa adalah melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Tuntutan gerakan mahasiswa itu mendapat dukungan dari berbagai kalangan akademisi, praktisi hukum dan partai-partai politik. Partai politik seperti PAN, PPP, Golkar, PKB, dan PK mendukung perlunya amandemen terhadap UUD 1945. PDI-P dan TNI/Polri semula tidak mendukung perlunya amandemen UUD 1945, tetapi dalam perkembangan kemudian mereka mendukung perlunya amandemen UUD 1945.

⁹ Dalam Pasal 37 UUD 1945 disebutkan bahwa UUD dapat dirubah dengan persetujuan 2/3 dari anggota MPR yang hadir.

¹⁰ Tentang hal ini dapat dilihat dalam buku *Bahan Penataran P-4*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1994.

Menurut Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim ada enam alasan mengapa UUD 1945 perlu diamandemen. Keenam alasan itu adalah dilihat dari perspektif filosofis, historis, sosiologis, yuridis, praktek kenegaraan, dan perspektif materi.¹¹

Perspektif Filosofis. Setiap UUD pada hakekatnya merupakan upaya untuk memperoleh kapastian hukum dalam memperoleh keadilan serta pembatasan kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas naluriannya sendiri (*power tend to corrupt*), yang akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sebagai upaya pembatasan kekuasaan dan penciptaan sistem *checks and ballances*, kepastian hukum dan keadilan, maka setiap UUD terbatas keberlakuannya. Karena keterbatasan itu maka dalam upaya memenuhi tuntutan zaman perlu dilakukan perubahan terhadap UUD tersebut.

Perspektif Historis. Proses penyusunan UUD 1945 disusun secara cepat dan kilat. Hal ini terjadi karena kondisi waktu itu yang tidak memungkinkan, yaitu kondisi yang masih darurat dalam situasi Perang Dunia II, sehingga UUD 1945 belum lengkap dan sempurna. Dalam konteks itu maka para perumus UUD 1945 sendiri kemudian menyusun Pasal 2 Aturan Tambahan, yang mengatakan bahwa dalam waktu enam bulan sesudah MPR dibentuk, MPR bersidang guna menetapkan UUD. Selain itu juga ada Pasal 37 yang mengatur prosedur perubahan UUD.

Perpektif Sosiologis. Pengalaman dua pemerintahan sebelumnya, yaitu pemerintahan Soekarno dan Soeharto, telah menyimpang, bahkan bertentangan dari UUD 1945. Kedua rezim tersebut berciri otoriter, sentralistik, dan tertutup. Hal ini terjadi karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar terhadap eksekutif tanpa *check and ballance* dari DPR.

Perspektif Yuridis. Gagasan dan tindakan perubahan UUD 1945 dijamin secara tegas oleh UUD 1945 sendiri. Hal ini terlihat dalam Pasal 37, yang mengatakan bahwa “Untuk mengubah UUD minimal 2/3 dari jumlah MPR yang hadir. Perubahan terhadap UUD diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir”. Dengan bunyi Pasal 37 tersebut berarti UUD 1945 sendiri memberikan jaminan hak yang sangat kuat bagi munculnya gagasan dan perubahan terhadap UUD 1945.

Perspektif Praktek Ketatanegaraan. Dalam praktek kenegaraan sesungguhnya telah terjadi serangkaian tindakan yang dapat dikategorikan sebagai perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini dapat dilihat dari munculnya Ketetapan MPR. No. IV tahun 1983 tentang Referendum. Selain itu juga dapat dilihat dari adanya

¹¹ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Persatuan Indonesia Satu, 2000.

UU yang memasukkan Kepolisian RI ke dalam jajaran TNI.¹² Padahal Pasal 10 UUD 1945 menyebutkan bahwa unsur TNI hanya terdiri dari AD, AU, dan AL, tanpa Kepolisian.

Dalam kaitan itu, M. Fazrul Falaakh mengatakan bahwa sesungguhnya UUD 1945 telah mengalami perubahan berulang kali, yaitu, antara lain, perluasan penyertaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR, pengaruh faham parlementer atas fungsi Presiden sebagai Kepala Negara, identifikasi atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, tatacara perubahan UUD 1945 (Tap MPR No. IV/1983), dan tafsir atas konstruksi ketatanegaraan.¹³

Perspektif Materi. Ditinjau dari aspek materi, UUD 1945 memiliki banyak kelemahan dan kekurangan. Akibat dari hal tersebut kemudian, antara lain, memunculkan pemerintahan yang otoriter. Hal ini terjadi karena UUD 1945 tidak memuat secara tegas dan ketat tentang prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan dan mekanisme *check and ballance*. M. Mahfud MD mengatakan bahwa di dalam UUD 1945 (1) tidak ada mekanisme *check and ballance*; (2) terlalu banyak atribusi kewenangan terhadap eksekutif; (3) adanya pasal-pasal yang multiinterpretasi; dan (4) terlalu percaya pada semangat penyelenggara negara yang akan berbuat baik.¹⁴

Atas dasar alasan-alasan di atas kekuatan-kekuatan politik di MPR pada Sidang Umum (SU) MPR tahun 1999, melakukan perubahan atau amandemen UUD 1945. Amandemen ini kemudian dilanjutkan pada Sidang Tahunan (ST) MPR 2000, ST 2001, dan ST 2002.

Amandemen UUD 1945: Penguatan Peran DPR

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan reformasi. Hal ini antara lain karena UUD 1945 terlalu memberikan kekuasaan yang besar terhadap presiden. Kekuasaan terpusat di tangan presiden (*consentration of power upon the president*) sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Kekuasaan presiden mencakup: kekuasaan eksekutif (menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU dan mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri); kekuasaan legislatif (membatalkan RUU yang disetujui DPR, menetapkan peraturan pemerintah pengganti UU, dan mengajukan RAPBN); kekuasaan yudikatif (memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi);

¹² Tetapi sekarang penggabungan Polri dalam TNI sudah dicabut. Polri sekarang menjadi lembaga tersendiri yang terpisah dari TNI.

¹³ M. Fazrul Falaakh, "Mencermati Perubahan UUD 1945", *Media Indonesia*, 20 Oktober 1999. Dikutip dari Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Ibid.*, hal. 64.

¹⁴ M. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta: UII Press, 1999. Dikutip dari Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Ibid.*, hal. 66-67.

kekuasaan militer (memegang kekuasaan tertinggi angkatan perang dan menyatakan keadaan bahaya); kekuasaan diplomatik (menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian serta mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dari negara lain); dan kekuasaan administratif (memberi gelar dan tanda jasa).¹⁵

Dengan konsentrasi kekuasaan seperti maka tidak terjadi distribusi kekuasaan secara seimbang antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. UUD 1945 terlalu *executive heavy*, memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden sehingga kekuasaan DPR lemah dan mekanisme *check and balances* tidak memadai.¹⁶ Dampaknya, baik pada masa Demokrasi Terpimpin maupun Orde Baru, kekuasaan yang dimiliki presiden tersebut mengecilkkan dan membelunggu peran DPR sehingga ia tidak mampu melaksanakan tugas dan fungsinya.

Dalam konteks kekuasaan Presiden yang kuat di satu sisi dan kekuasaan DPR yang lemah di sisi lain, maka dalam rangka untuk mencegah terjadi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang terjadi di kedua masa pemerintahan tersebut, perlu ada penguatan lembaga perwakilan (DPR) dan pembatasan kekuasaan Presiden. Fraksi-fraksi di MPR mayoritas sepakat untuk hal dimaksud. Lihat tabel di bawah ini.

Tabel 1: Pembatasan Kewenangan Presiden dan Penguatan DPR
Usulan Fraksi dalam rapat BP MPR 1999

No	Fraksi MPR	Usulan Eksplisit	
		Pembatasan Kewenangan Presiden	Penguatan DPR
1.	PDIP	V	V
2.	Partai Golkar	V	V
3.	PKB	V	V
4.	Reformasi	V	V
5.	PPB	V	V
6.	KKI	V	V
7.	PDU	V	V
8.	PPP	---	---
9.	PDKB	---	---
10.	TNI/Polri	---	---
11.	Utusan Golongan	V	V

Sumber: Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 178

Dengan disetujui pembatasan kekuasaan presiden dan penguatan DPR tersebut, maka terkait dengan penguatan peran DPR dalam amandemen UUD

¹⁵ Adnan Buyung Nasution, "Lembaga Kepresiden Masa Depan", dalam *Tidak Tak Terbatas: Kajian Atas Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997, hal. 98-99.

¹⁶ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hal. 187-188.

1945 antara lain adalah mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang (UU). Hasil amandemen memperjelas kedudukan DPR dalam fungsi legislasi. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, peran DPR dalam membuat UU tidak disebutkan secara jelas. Perhatikan bunyi pasal tersebut,

“Pasal 20 ayat (1): Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (2): Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Berdasarkan hasil amandemen terhadap pasal tersebut, kewenangan DPR dalam membuat UU disebutkan secara jelas.

Pasal 20 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 ayat (3): Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pasal 20 ayat (4): Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.

Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat UU, hasil amandemen kekuasaan itu ada di DPR. Adanya perubahan ini tentu memperjelas kedudukan DPR sebagai lembaga pembuat UU, yang memang dalam membuat UU harusnya kekuasannya ada di DPR, bukan di eksekutif.

Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi ini semakin kuat diperteguh lagi dengan Pasal 20 ayat (5), di mana dikatakan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan Presiden), dalam waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden maka RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Untuk lebih jelasnya, perhatikan bunyi pasal 20 ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen,

“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Dengan perubahan tersebut, menurut Jimly Asshidiqie, terjadi pergeseran substantif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR.¹⁷ Dengan demikian bandul kekuasaan pembuatan UU bergeser dari eksekutif ke legislatif.

Selain dalam fungsi legislasi, penguatan peran dan kewenangan DPR terlihat juga dalam fungsi-fungsi DPR lainnya. Bila sebelum amandemen UUD 1945, fungsi-fungsi (fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan) DPR tidak disebutkan dalam batang tubuh hanya disebutkan di dalam penjelasan umum, maka hasil amandemen fungsi-fungsi DPR tersebut dikemukakan dalam batang tubuh.

Di dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu mengenai penjelasan “Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, dikatakan bahwa ...”Presiden harus mendapat *persetujuan* Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatsbegrooting*)”. Selanjutnya dalam penjelasan “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat”, mengatakan, ...”Oleh karena itu, Dewan Perwakilan rakyat dapat senantiasa *mengawasi* tindakan-tindakan Presiden...”.

Sebelum ada perubahan ketiga fungsi DPR itu lebih jauh dijabarkan melalui UU Susunan dan Kedudukan DPR, MPR, dan DPRD. Dalam UU itu disebutkan secara jelas mengenai fungsi DPR tersebut bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Hasil amandemen, ketiga fungsi yang dimiliki DPR itu disebutkan secara eksplisit di dalam batang tubuh. Pasal 20A ayat (1) hasil amandemen mengatakan, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”.

Dengan disebutkan di dalam batang tubuh ini semakin menegaskan tentang peran DPR, yang bukan saja hanya dalam bidang legislasi tetapi juga memiliki kewenangan dalam menyusun anggaran dan kontrol terhadap eksekutif. Ini semakin memperkuat juga mekanisme *checks and balances* antara DPR dan Eksekutif.

Terkait dengan fungsi pengawasan, hasil amandemen juga menegaskan tentang hak-hak DPR. Pasal 20A ayat (2) mengatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selanjutnya Pasal 20A ayat (3) menyebutkan, “Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap

¹⁷ Dikutip dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta; Rajawali Pers, 2010, hal. 4.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas”.

Tabel 2: Penguatan DPR Dalam Bidang Legislasi dan Hak-Hak DPR
Hasil Amendemen UUD 1945

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
<p>Pasal 20 ayat (1): Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat</p> <p>Pasal 20 ayat (2): Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Pasal 20 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</p> <p>Pasal 20 ayat (2). Setian rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p>Pasal 20 ayat (3): Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>Pasal 20 ayat (4): Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.</p>

	<p>Pasal 20 ayat (5): Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p> <p>Pasal 20A ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.</p> <p>Pasal 20A ayat (2): Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>Pasal 20A ayat (3): Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.</p> <p>Pasal 20A ayat (4): Ketentuan lebih lanjut tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.</p>
--	---

Sumber: Valina Singka, hal. 199 dan hal. 205.

Sebelum amandemen, hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak diatur. Pengaturan dan penggunaan hak-hak itu lebih lanjut diatur oleh UU, yakni UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dengan adanya amandemen itu maka hak-hak itu diatur di dalam UUD 1945 sehingga ia memiliki payung yang kuat bahwa DPR memiliki sejumlah hak-hak tersebut. Ini perlu karena pada masa lalu, yakni masa Demokrasi Terpimpin, hak-hak yang dimiliki oleh DPR tersebut ditiadakan.

Pencantuman secara eksplisit hak-hak DPR dalam UUD 1945 itu juga penting untuk meneguhkan institusi DPR sebagai lembaga pengawas dan pengontrol jalannya pemerintahan. Pada DPR periode 2004-2009, beberapa hak yang dimiliki oleh DPR tersebut dicoba untuk diimplementasikan. Tabel di bawah ini memperlihatkan penggunaan hak interpelasi dan hak angket

DPR. Tidak semua hak-hak tersebut berlanjut, beberapa ada yang ditolak dan beberapa yang tidak berlanjut.¹⁸

Tabel 3: Usulan Penggunaan Hak Interpelasi DPR Periode 2004-2009

Tanggal	Materi Interpelasi	Unsur Pengusul	Status Usulan
Nov 2004	MoU Helsinki tentang Penyelesaian Kasus Aceh	FPG; FPDIP; PKB; FPBR; FPDS; FPAN; 55 orang	Tidak berlanjut
Awal Feb 2005	Surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak anggap penting Raker dengan DPR	Semua Fraksi kecuali FPG dan FPD; 19 orang	Tidak berlanjut
08 Feb 2005	Penarikan Surat Presiden Megawati tentang Penggantian Panglima TNI	FPDIP; FKB; FPDS; 49 orang	ditolak
Sep 2005	Teleconference Presiden dari Amerika Serikat	Lintas fraksi: 20 orang	Tidak berlanjut
13 Sep 2005	Kasus Busung Lapar dan polio	Semua fraksi kecuali FPD	diterima
17 okt	Kenaikan Harga BBM	FPDIP, FPKB	ditolak
24 Jan 2006	Impor Beras (I)	FPPP; FPKB; FPAN; FPDS	ditolak
17 Okt 2006	Impor Beras (II)	FPDIP	ditolak
5 Jan 2007	Dukungan Pemerintah atas Resolusi PBB tentang isu nuklir Iran	Semua fraksi kecuali FPD; 280 orang	Diterima
17 Jan 2007	Semburan Lumpur Lapindo	Semua fraksi kecuali FPD; 153 orang	Ditunda
Feb 2008	Penyelesaian kasus BLBI	Semua fraksi	Diterima

Sumber: Syamsuddin Haris, 2008

Tabel 4: Usulan Penggunaan Hak Angket DPR pada Periode 2004-2009

Periode	Materi Angket	Unsur Pengusul	Status Usulan
31 Mei 2005	Kenaikan Harga BBM	FPDIP, FPKB, FPDS	Ditolak
31 Mei 2005	Lelang Gula ilegal	FPDIP, FPKB, FPDS	Ditolak
7 Juni 2005	Penjualan Tanker Pertamina	Semua fraksi	Diterima
17 Jan 2006	Kredit macet Bank Mandiri	FPDIP, yang lain tarik diri	Tidak berlanjut

¹⁸ Untuk lebih jauh tentang penggunaan hak-hak tersebut akan dibahas di bab tersendiri.

24 Jan 2006	Impor Beras	FPDIP, FPKS, FPAN, FPDS	Ditolak
30 Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	FPDIP, FPAN, FBPD	Ditolak

Sumber: Syamsuddin Haris, 2008

Kontrol DPR terhadap eksekutif bukan saja melalui penggunaan hak-hak di atas, lebih jauh DPR ikut memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan menerima penempatan dua negara lain. Dalam aturan sebelumnya, pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain menjadi hak prerogatif Presiden. Hasil amandemen hak prerogatif itu menjadi “berkurang” karena harus memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 3 ayat (2) hasil amandemen mengatakan, “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Kemudian Pasal 3 Ayat (3) menyebutkan, “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Tabel 5: Kewenangan DPR dalam Memberikan Pertimbangan Duta dan Penempatan Duta Negara Lain

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 3 ayat (1): Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 3 ayat (2): Presiden menerima duta negara lain.	Pasal 3 ayat (1): Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 3 ayat (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 3 Ayata (3): Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal pemberian amnesti dan abolisi, Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sedangkan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi memperhatikan pendapat Mahkamah Agung. Pasal 14 ayat (1) hasil amandemen menyebutkan bahwa dalam hal, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan Mahkamah Agung”. Sedangkan pada Pasal 14 ayat (2) mengatakan bahwa dalam hal, “Presiden memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan perubahan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan presiden dalam bidang yudikatif, yang sebelumnya menjadi hak prerogatif Presiden, sekarang hak tersebut “dikurangi” karena harus memperhatikan pertimbangan MA dan DPR.

Tabel 6: Kewenangan DPR
Dalam Memberikan Pertimbangan Amnesti dan Abolisi

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 14: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.	<p>Pasal 14 ayat (1): Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan Mahkamah Agung.</p> <p>Pasal 14 ayat (2): Presiden memberi amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat</p>

Untuk pengisian anggota beberapa lembaga kenegaraan, DPR terlibat dan bahkan sepenuhnya menjadi kewenangan DPR. Untuk hakim Mahkamah Agung, misalnya, calon hakim agung disulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Dalam rangka memberikan persetujuan itu, DPR lalu melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Begitu juga terhadap hakim MK, dari sembilan hakim MK, tiga di antaranya diajukan oleh DPR. Pasal 24C ayat (3) mengatakan, “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden”. Tentu saja untuk memilih tiga hakim MK itu, lagi-lagi DPR terlebih dahulu melakukan uji kelayakan dan kepatutan.

Untuk anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dipilih oleh DPR dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah. Sebelum perubahan UUD 1945, pengisian anggota BPK tidak diatur. Dalam pelaksanaannya masa Orde Baru pengisian anggota BPK dilakukan oleh Presiden. Hasil amandemen pengisian anggota BK diatur dengan memabuta auran baru, yakni menambah pasal di mana dalam pasal tersebut anggota BPK dipilih oleh DPR. Pasal 23F hasil amandemen menyebutkan, “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”.

Selain itu, DPR juga memiliki kewenangan untuk memilih beberapa jabatan publik, baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun yang tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi melalui UU. Beberapa lembaga yang diatur di dalam UUD 1945, selain yang sudah disebutkan di atas, ada beberapa pejabat publik yang mana pengisian pejabatnya harus terlebih dahulu lolos uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh DPR. Tabel di bawah ini

pejabat publik yang harus uji kelayakan dan kepatutan DPR, yang kemudian DPR menentukan siapa yang lolos uji kelayakan dan kepatutan tersebut.

Tabel 7: Pejabat Publik yang Harus *Fit and Proper Test* di DPR

No	Pejabat Publik	Komisi I DPR	Keterangan
1.	Panglima TNI	Komisi I DPR	
2.	Duta Besar RI	Komisi I DPR	Memberi pertimbangan
3.	Komisi Informasi Pusat	Komisi I DPR	
4.	Komisi Penyiaran Indonesia	Komisi I DPR	
5.	Dewan Pengawas LPP TVRI	Komisi I DPR	
6.	Dewan Pengawas LPP RRI	Komisi I DPR	
7.	Badan Pengawas Pemilu	Komisi II DPR	
8.	Komisi Pemilihan Umum	Komisi II DPR	
9.	Komisi Ombudsman	Komisi II DPR	
10.	Kapolri	Komisi III DPR	
11.	Hakim Agung	Komisi III DPR	
12.	Komisi Yudisial	Komisi III DPR	
13.	Komisi Pemberantasan Korupsi	Komisi III DPR	
14.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	Komisi III DPR	
15.	Komnas HAM	Komisi III DPR	
16.	Komisi Kejaksaan	Komisi III DPR	
17.	Badan Perlindungan Konsumen Nasional	Komisi VI DPR	
18.	Dewan Energi Nasional	Komisi VII DPR	
19.	BPH Migas	Komisi VII DPR	
20.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Komisi VIII DPR	
21.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	Komisi VIII DPR	
22.	Gubernur BI	Komisi XI	
23.	Deputi Gubernur BI		
24.	Badan Pemeriksa Keuangan		

Sumber: Media Indonesia, 20 September 2010

Terhadap peran dan kewenangan DPR dalam memilih pejabat-pejabat publik tersebut, DPD berkeberatan menjadi kewenangan sepenuhnya DPR. Seharusnya beberapa pengisian pejabat publik itu melibatkan juga DPD. Sehubungan dengan itu, DPD mengusulkan perlunya amandemen kelima terhadap UUD 1945 yang akan memberikan kewenangan DPD dalam pengisian

pejabat-pejabat publik, selain memberikan kewenangan dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan yang seimbang seperti yang dimiliki DPR. Tabel di bawah ini usul DPD dalam kewenangan mengisi beberapa pejabat publik.

Tabel 8: Usul Amandemen UUD 1945
tentang Kewenangan DPD Dalam Pengisian Pejabat Publik

Komisi	Wewenang	Kriteria anggota	Pihak yang memilih
Komisi Pemilihan Umum	Menyelenggarakan Pemilu	Mempunyai pengetahuan dan/ atau pengalaman di bidang pemilu serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela	Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR dan DPD
Komisi Pemberantasan Korupsi	Melakukan penindakan dan pencegahan dalam pemberantasan korupsi	Mempunyai pengetahuan dan/ atau pengalaman di bidang pemberantasan korupsi serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela	Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPD
Komisi Yudisial	Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim konstitusi serta wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim	Mempunyai pengetahuan dan/ atau pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela	Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPD
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Melindungi, memajukan, dan menegakkan hak asasi manusia	pengetahuan dan/ atau pengalaman di bidang hak asasi manusia serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela	pengetahuan dan/ atau pengalaman di bidang hak asasi manusia serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela

Sumber: Naskah Amandemen UUD 1945 Kelompok DPD, Maret 2008 dikutip dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol19012/melihat-iblueprinti-komisi-negara-versi-dpd>

Terkait dengan anggota DPR, sama dengan anggota MP di mana semua anggota DPR dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Dengan adanya perubahan ini tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru maupun Orde Lama (Demokrasi Terpimpin). Pada masa itu, khususnya masa Orde Baru, seperti dijelaskan pada bagian sebelumnya, anggota DPR tidak semua dipilih melalui pemilu, tetapi sebagian diangkat oleh Presiden. Pada mulanya yang diangkat dari kalangan militer dan sipil (yakni dari golongan fungsional), tetapi dalam perkembangannya, mereka yang diangkat semuanya dari militer.

Adanya anggota DPR yang diangkat itu karena memang UUD 1945 sebelum amandemen tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa anggota DPR harus dipilih melalui pemilu, tetapi hanya menyatakan secara umum bahwa “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang”.

Dengan bunyi pasal secara umum itu, celakanya, saat diterjemahkan dalam bentuk UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, mengatur tentang keanggotaan DPR (dan juga MPR dan DPRD di Provinsi, Kabupaten dan Kota) harus ada yang diangkat dari kalangan tentara sebagai bagian dari “Konsensus Nasional” alias “Dwi Fungsi ABRI”, di mana militer merupakan alat stabilisator dan juga dinamisator sehingga ia harus melaksanakan fungsi Hankam dan Sosial Politik sebagai bentuk karya dan kekarya.

Keterlibatan militer dalam politik dengan menjadi anggota DPR (dan juga MPR, DPD, dan DPRD) digugat dan ditolak oleh berbagai pihak. Bukan hanya itu saja, keterlibatan militer dalam politik secara umum juga digugat dan ditolak. Berbagai kalangan menuntut agar militer fokus kepada fungsi pertahanan saja, tidak masuk dalam wilayah politik praktis. Dalam konteks itu maka, antara lain, militer tidak boleh menjadi anggota DPR (juga MPR dan DPRD). Bila ingin menjadi anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD, mereka harus keluar dari dinas aktif (pensiun) dan melalui proses pemilu

Tabel 9: Pengisian Anggota DPR

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
<p>Pasal 19 ayat (1): Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang</p> <p>Pasal 19 ayat (2): Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p>	<p>Pasal 19 ayat (1): Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilu.</p> <p>Pasal 19 ayat (2): Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur melalui undang-undang.</p> <p>Pasal 19 ayat (3): Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p>

Perubahan lain terkait dengan penguatan DPR adalah DPR sebagai institusi yang mewakili rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Aturan seperti ini dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak disebutkan di dalam batang tubuh hanya disebutkan dalam penjelasan. Dalam penjelasan dikatakan, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dean ini *tidak bisa dibubarkan* oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer)”. Dalam amandemen ketiga UUD 1945 di mana DPT tidak bisa dibubarkan oleh Presiden disebutkan dalam Pasal 7C, yaitu, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Adanya penegasan tidak bisa dibubarkan DPR oleh Presiden semakin menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem presidensial. Dalam sistem ini, baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.

Selain penegasan terhadap sistem presidensial, saya kira latar belakang pencantuman pasal tersebut terkait dengan sejarah masa lalu dan peristiwa dekrit Presiden Abdurahman Wahid yang gagal. Pada sejarah masa lalu, yakni pada masa Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Sedang pada masa Presiden Abdurahman Wahid, ia mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR dan MPR ketika DPR menyampaikan memorandum kepada MPR untuk memberhentikan Presiden Abdurahman Wahid. Tampaknya agar kejadian seperti tidak terulang kembali maka perlu disebutkan secara eksplisit dalam batan tubuh UUD 1945.

Tabel 10: DPR: Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
UUD 1945 tidak menyebutkan dengan jelas bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.	Disebutkan dengan jelas dalam Pasal 20A ayat (1) perubahan kedua.
UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa DPR memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.	Disebutkan dalam Pasal 20A ayat (2) perubahan kedua.
UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.	Disebutkan dalam Pasal 20A ayat (3) perubahan kedua.
UUD 1945 tidak mengatur bahwa persetujuan DPR diperlukan untuk membuat perjanjian internasional, menyetujui dan menetapkan hakim agung, mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.	Diatur dalam Pasal 11 ayat (2), Pasal 24A ayat (3) dan (4) perubahan kedua dan ketiga.
UUD 1945 tidak mengatur bahwa pertimbangan DPR diperlukan untuk mengangkat duta besar dan menerima duta besar negara lain, dan untuk memberikan amnesti dan abolisi.	Diatur dalam Pasal 13 ayat (2) dan (3), Pasal 24B ayat (3) perubahan kedua dan ketiga.
UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa DPR memilih anggota BPK dan tiga hakim pada Mahkamah Konstitusi.	Disebutkan dalam Pasal 23F ayat (1) perubahan ketiga
UUD 1945 tidak menyebutkan dengan jelas peran DPR dalam proses pemberhentian Presiden.	Diatur dengan jelas dalam Pasal 7A dan 7B ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) perubahan ketiga
Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden tidak bisa membubarkan DPR.	Disebutkan dengan jelas dalam Batang tubuh UUD 1945 Pasal 7C perubahan ketiga.

Sumber: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945*, hal 370-371.

Kesimpulan

Secara legal formal hasil amandemen UUD 1945 terjadi perubahan besar dan mendasar terhadap peran dan kewenangan yang dimiliki DPR. Bila sebelum perubahan peran dan kewenangan DPR relatif lemah *vis a vis* eksekutif, tidak demikian halnya dengan pasca amandemen UUD 1945. Dapat dikatakan, hasil amandemen UUD 1945 menghasilkan format baru DPR.

Dalam bidang legislasi terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang sebelum

amandemen menjadi domain antara DPR dan Presiden, pasca amandemen meski Presiden tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan melakukan pembahasan, tetapi hak legislasi sepenuhnya ada pada DPR. Itu terlihat di mana bila sebuah RUU yang sudah mendapat persetujuan bersama maka dalam waktu tiga bulan tidak mendapat persetujuan maka RUU itu sah menjadi UU.

Selain kewenangan dalam bidang legislasi, DPR juga dalam melakukan kontrol dan pengawasan dengan sejumlah hak yang dimiliki secara eksplisit diatur dalam batang tubuh, yang sebelum perubahan hanya diatur dalam penjelesan, akan memperkuat mekanisme *checks and balances*. Dengan menyebutkan hak-hak yang dimiliki DPR dalam batang tubuh semakin menegaskan perlunya fungsi kontrol dan pengawasan DPR atas jalannya pemerintahan. Ini perlu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif.

Bila sebelum perubahan UUD 1945 DPR tidak memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan dan atau menyeleksi dan memberikan persetujuan atas sejumlah lembaga-lembaga negara dan pejabat publik, pasca amandemen kewenangan DPR terhadap hal dimaksud ikut serta. Sebelum perubahan UUD 1945 pengisian beberapa pejabat publik tersebut menjadi hak prerogatif Presiden, pasca perubahan hak prerogatif itu mesti “berbagi” dengan DPR melalui pertimbangan dan atau persetujuan serta *fit and proper* tes.

Adanya perubahan ini menunjukkan luasnya kewenangan DPR sehingga “merambah” kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Latar belakang “merambah” kewenangan eksekutif itu tidak lain tentu dalam rangka kontrol dan pengawasan. Namun dalam pelaksanaan penentuan pejabat publik, dalam beberapa kasus, terjadi penyewengan dan atau penyalahgunaan kekuasaan. Kasus pemilihan Deputy Gubernur BI, Miranda Gultom, yang ternyata menggunakan politik uang menyebabkan hampir seluruh anggota Komisi X I menjadi tersangka korupsi dan dijebloskan dalam penjara.

Dengan demikian, penambahan kewenangan dan kekuasaan pada DPR di satu segi baik dan positif dalam rangka memperkuat peran DPR *vis a vis* eksekutif, tetapi di pihak lain dapat pula menimbulkan persoalan tersendiri karena terjadi penyalahgunaan kewenangan. Kasus pemilihan Deputy Gubernur menunjukkan hal tersebut. Sementara dalam pelaksanaan fungsi kontrol dalam bentuk penggunaan hak interpelasi maupun hak angket, dalam beberapa kasus cenderung digunakan dalam rangka politik jangka pendek dan atau *political bargaining* dengan eksekutif.¹⁹

¹⁹ Untuk kasus penggunaan hak-hak ini lihat bab yang ditulis oleh Syamsuddin Haris.

Di atas semua itu, penguatan peran DPR *vis a vis* eksekutif dalam praktek politik ketatanegaraan cenderung beraroma parlementer. Meski menganut sistem presidensial, di mana kekuasaan presiden tidak bisa diganngu gugat dan presiden dipilih secara langsung, tetapi kekuasaan presiden sepertinya “tersandra” oleh kekuasaan DPR. Kondisi ini ditambah dengan sistem kepartaian yang tidak kondusif bagi berlangsungnya sistem presidensial. Dampaknya, pemerintahan cenderung berjalan tidak efektif karena kendala-kendala di atas.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddique, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- Bahan Penataran P-4*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1994.
- Budiardjo, Miriam. ((1998), “Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat”, *Makalah* disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia yang diselenggarakan di Jakarta, tanggal 30 Maret – 1 April 1998.
- Budiardjo, Miriam (1988). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta, PT Gramedia.
- Falaakh, M. Fazrul “Mencermati Perubahan UUD 1945”, *Media Indonesia*, 20 Oktober 1999.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita*, Jakarta: Jambatan, 1960.
- Haris, Syamsuddin. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, 2007.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.
- Liddle, R. William, *Pemilu-Pemilu Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1992, hal. 46.
- Legowo, T.A. dkk, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: Formappi, 2005
- Nasution, Adnan Buyung, “Lembaga Kepresiden Masa Depan”, dalam *Tidak Tak Terbatas: Kajian Atas Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997
- Moetopo, Ali, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS, 1974.
- MD, M. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Yusuf, Slamet Effendy dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Persatuan Indonesia Satu, 2000.

