

EKSISTENSI DPR-RI SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

Oleh :

W.M. Herry Susilowati

ABSTRACT

After the amendments of UUD 1945 in 1999, 2000, 2001 and 2002, it is likely that Indonesia Parliament (DPR-RI) has gives bord. It's existence as an institution that has legislative, budget and control functions as well as interpellation, inquiry and expressing the oponions rights. Therefore, it is strongly expexted to be able to act as national institution that accomodates the people's aspiration.

Key word : Amendments UUD 1945, Budget and Control Function, National Institution.

PENDAHULUAN

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah.

Pada masa awal reformasi ada semacam consensus untuk memperbaharui UUD 1945. Pembaharuan UUD 1945 dipandang sebagai suatu kemestian. Pandangan ini bukan saja karena dinamika social, politik, dan ekonomi yang menuntut penyesuaian aturan dasar sebagai landasan yang lebih kuat untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan.

Dalam perkembangan ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945 telah memberikan perubahan yang besar pada peran lembaga-lembaga Negara khususnya Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat DPR) untuk melakukan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sangat diharapkan DPR dapat berperan sebagai pengawal

negeri yang berjalan pada rel yang benar dan DPR pro rakyat, terutama rakyat kecil yang lemah. Hiruk pikuk akan digunakannya hak angket impor beras, membuat bangsa Indonesia terutama rakyat kecil sedikit terbuka harapannya akan perbaikan nasibnya karena adanya kepedulian lembaga yang terhormat ini terhadap nasib rakyat yang menderita tersebut.. Hal ini juga sebagai salah satu contoh kinerja DPR yang kritis akhir-akhir ini. Namun ternyata sikap kritis tersebut kandas yang berujung pada penolakan hak angket melalui proses voting, karena ada pembelahan pendukung hak angket dengan menggunakan senjata interpelasi. Kenyataan inilah yang menarik untuk dipelajari lebih lanjut tentang eksistensi DPR-RI setelah amandemen UUD 1945 terkait dengan hak-hak yang dimilikinya dan pelaksanaan hak-hak tersebut dalam rangka untuk mewujudkan hakikat keberadaannya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang seharusnya berpihak kepada rakyat terutama rakyat kecil yang lemah.

PERMASALAHAN

Adapun permasalahan yang akan dibahas akan dirumuskan adalah bagaimana eksistensi DPR-RI setelah amandemen UUD 1945 ?

PEMBAHASAN

Kata “eksistensi” berasal dari Bahasa Inggris “*existence*” yang berarti :

1. adanya,

2. kehidupan, keadaan hidup. (John M. Echols & Hassan Shadily;1975:224).

Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka dapat diartikan eksistensi secara formal dan eksistensi secara materiil. Dalam pengertian eksistensi secara formil menekankan pada segi bentuk, sehingga akan ditinjau secara yuridis analitis; sedangkan eksistensi dalam arti materiil lebih ditekankan dalam keadaannya, yang dalam hal ini akan lebih mengarah pada peranannya. Peranan dari kata dasar “peran” yang berarti seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. (Balai Pustaka;1990:667)

Sementara itu kata “peranan” diartikan sebagai bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.(ibid)

Untuk itu tugas sebagai perintah untuk melakukan sesuatu akan dapat dilakukan jika yang memegang peran tersebut tidak dapat tidak haruslah mempunyai kedudukan, fungsi, wewenang, hak dan kewajiban yang akan dapat dijalankan dalam jabatannya tersebut. Untuk itu dalam tulisan ini akan meninjau peranan DPR-RI dalam melaksanakan fungsinya dan menggunakan hak-haknya sebagai lembaga perwakilan rakyat RI setelah amandemen UUD 1945.

Dalam system pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, system pemilihan, persamaan di depan hukum,

kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap system demokrasi adalah ide bahwa warga Negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.(Lyman Tower Sarjen;1981:44)

Menurut para pakar politik bahwa system perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat secara langsung dalam proses tersebut. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, melalui pemilihan umum mengakibatkan munculnya hubungan antara wakil dan yang diwakili. Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.(Arbi Sanit;1985:1)

Terdapat dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan.(Austin Ranney;1996:268-271)

Dalam Teori Mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandate untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili, teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan

antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Dalam Teori Kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan pilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan Teori Mandat, maka logika Teori Kebebasan – wakil lebih terfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakfahamannya dengan wakil tidak dapat dielakkan dalam teori ini. Sehingga sangat rentan terjadi penyalahgunaan kepercayaan yang telah diberikan terwakili oleh wakil.

Namun tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja control itu berlangsung secara terus menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilihan umum (yang selanjutnya disingkat pemilu) berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi.

Sebagaimana telah diungkapkan di atas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

Jika mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi utama:

1. fungsi legislative atau pembuatan undang-undang (*legislative of Law Making Function*).
2. fungsi control (*control function*).
3. fungsi perwakilan (*representative function*).
(Dahlan Thaib;1994:3)

Terhadap Lembaga Perwakilan Rakyat yang dikemukakan di atas ternyata Lembaga Perwakilan Rakyat menurut UUD 1945 terlebih setelah amandemen adalah berlainan.

UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan dasar dan bentuk Negara kerakyatan, menghendaki adanya Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat DPR). DPR diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 Pasal 22 UUD 1945.

Pasal 19 ayat (1) menentukan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berdasarkan Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi dua ayat tersebut diubah menjadi terdiri atas tiga ayat, yaitu:

- “(1) Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan DPR diatur dengan undang-undang.
- (3) DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Kalau dicermati ketentuan keanggotaan DPR walaupun sebelum amandemen UUD 1945 tidak mengatur secara tegas mengenai susunan keanggotaan

DPR, dapat dipastikan penyusun UUD 1945 menghendaki DPR hanya terdiri dari wakil-wakil partai politik (perwakilan politik) dan diisi melalui pemilihan umum. Hal ini dapat disimak dari susunan dan keanggotaan DPR yang merupakan bagian dari keanggotaan MPR sebagaimana dalam naskah asli UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyebutkan:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”

Ketentuan ini mengandung makna bahwa MPR (yang dipandang sebagai tempat penjelmaan rakyat), susunan badan perwakilan diperluas, tidak hanya anggota DPR, termasuk juga utusan daerah dan utusan golongan. Perbedaan ini secara tersirat mengandung makna yang membedakan antara DPR sebagai perwakilan politik yang dipilih melalui partai dan perwakilan fungsional melalui utusan golongan dan utusan daerah.(Bagir Manan;2004:15)

Dengan demikian, maka sebagai bentuk pengembalian pada makna hakikinya muatan Pasal tersebut, tepatlah jika secara lebih tegas ditentukan cara pengisian keanggotaan DPR sebagaimana ketentuan dalam amandemen Pasal tersebut yakni hanya melalui pemilihan umum saja, artinya semua anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat (*direct popular vote*). Pemilihan umum *an sich* tidak serta merta menjamin perwakilan bermutu, dan memberi manfaat pada kepentingan rakyat banyak. Hal tersebut masih tergantung pada berbagai factor seperti system

rekrutmen calon oleh partai, system pemilihan, persyaratan anggota, aturan permainan di DPR, system kepartaian dan lain-lain.(Ibid)

Selanjutnya, Pasal 20 yang aslinya terdiri atas dua ayat, menentukan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR (ayat 1). Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (ayat 2). Berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945, Pasal 20 itu diubah menjadi terdiri atas 4 ayat, dan berdasarkan Perubahan Kedua ditambah lagi dengan ayat (5) sehingga seluruhnya menjadi 5 ayat. Rumusan kelima ayat Pasal 20 UUD 1945 tersebut selengkapnya berbunyi sbb:

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui 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.

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen tidak ada dalam naskah asli yang justru memuat, Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan DPR memberikan persetujuan.(UUD1945;Ps.5:1)

Berdasarkan bunyi naskah asli tersebut, Hamid Attamimi berpendapat, kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative power*) ada pada Presiden bukan pada DPR.(A. Hamid S;1990:146) Ketentuan dalam naskah asli bukan saja membingungkan tetapi mengandung anomaly. Presiden adalah pemegang dan menjalankan kekuasaan eksekutif. Telah menjadi sesuatu yang diterima umum – dalam system ketatanegaraan apapun – kekuasaan membentuk undang-undang ada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislative. Memang dalam kenyataan, kekuasaan eksekutif menjalankan juga fungsi *regelen* termasuk turut serta dalam membentuk undang-undang. Bahkan Amerika Serikat yang secara tegas memisahkan antara kekuasaan eksekutif (Presiden) dan legislative (Kongres), Presiden tetap terkait dalam pembentukan undang-undang. Setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres memerlukan tanda tangan Presiden. Presiden dapat menjatuhkan menjatuhkan *veto* terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres.(Bagir Manan;2004:21-22)

Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa:(Ibid)

Selain mengandung anomaly, dalam praktek ketatanegaraan – terutama di masa pemerintahan Presiden Soeharto – ketentuan tersebut menimbulkan berbagai persoalan.

Pertama; kekuasaan Presiden menjadi begitu kuat, termasuk menentukan isi suatu undang-undang. Tidak jarang perbedaan pendapat antara fraksi di DPR atau antara DPR dengan Pemerintah mengenai naskah suatu rancangan undang-undang, diselesaikan dengan menuruti kehendak Presiden baik dengan cara mengatakan *ini kehendak atau pesan Presiden*, atau setelah menghadap Presiden.

Kedua; ketentuan ini sangat mengendorok kemauan DPR untuk menggunakan hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang, walaupun hak ini ditegaskan dalam Penjelasan: *... Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.*

Ketiga; seolah-olah setiap rancangan undang-undang harus disetujui dan sesuai kehendak Pemerintah khususnya Presiden. Tidak berarti dalam praktek, tidak ada perubahan-perubahan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Sepanjang hal itu tidak bertentangan dengan kehendak Presiden, perubahan dapat saja terjadi. Pada masa pemerintahan Soeharto rancangan undang-undang-undangan yang sudah disetujui DPR bersama-sama menteri yang mewakili Pemerintah, dikembalikan Presiden dan kemudian diubah sesuai kehendak Presiden.

Oleh karena itu, berdasarkan pada pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa amandemen terhadap Pasal 20 tersebut terkandung maksud untuk memulihkan fungsi DPR yang salah satunya adalah fungsi legislasi dan dalam rangka *checks and balances*, Pasal 20 ayat (1) menegaskan DPR sebagai pemegang

kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula Pasal 5 ayat (1) amandemen pertama tahun 1999: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.” Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden, hanya lebih ditekankan adanya inisiatif yang muncul dari DPR, sehingga diharapkan akan diperoleh suatu undang-undang yang berpihak kepada rakyat hasil buah pikir pihak DPR.

Selanjutnya Pasal 20 ayat (2) amandemen pertama, tahun 1999; yang meruapak penegasan terhadap ketentuan bahwa setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden. Disebutkan “Presiden” karena Presidenlah yang menyelenggarakan pemerintahan dan memegang hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang walaupun dalam praktek tidak pernah Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR, tetapi diwakili oleh menteri yang membidangi obyek yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Berdasarkan system ketatanegaraan yang berlaku, sudah barang tentu setiap rancangan undang-undang akan dibahas (bersama) oleh DPR dan

Presiden. Tidak mungkin rancangan undang-undang dapat sampai menjadi undang-undang tanpa dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden. Demikian pula mengenai "persetujuan bersama" antara DPR dan Presiden, tidak mungkin suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang tanpa terlebih dahulu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Adanya ketentuan "persetujuan bersama" dan keikutsertaan Pemerintah bersama-sama DPR membahas rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of powers* dalam system UUD 1945. (Bagir Manan;2004:28)

Ketentuan Pasal 20 ayat (3) amandemen pertama, tahun 1999; sepintas lalu ketentuan ini sama dengan rumusan Pasal 20 ayat (2) naskah asli. (UUD1945;Ps.20:2) Tetapi sesungguhnya terdapat perbedaan mendasar antara Pasal 20 ayat (3) amandemen pertama dengan Pasal 20 ayat 92) naskah asli. Dalam Pasal 20 ayat (2) naskah asli terlihat jelas hak tolak DPR atas rancangan undang-undang yang diajukan Presiden dan bukan persetujuan bersama tetapi hanya persetujuan DPR, yang berarti DPR hanya dianggap sebagai lembaga pemersetuju saja, karena kalau tidak setuju dapat menolak. Sedangkan Pasal 20 ayat (3) amandemen pertama, menyangkut hak tolak (tidak setuju) rancangan undang-undang baik oleh DPR ataupun Presiden (Pemerintah), yang berarti kedua belah pihak sama-sama mempunyai hak untuk menolak rancangan undang-undang tersebut. Hal ini berarti kalau

rancangan undang-undang berasal dari DPR, maka hak tolak tentunya dari pihak Pemerintah, demikian juga sebaliknya; namun pada tataran persetujuan haruslah berasal dari kedua belah pihak

Menurut Bagir Manan, dari segi bahasa perundang-undangan, baik rumusan dalam naskah asli (Pasal 20 ayat (2), maupun naskah amandemen pertama kurang memenuhi prinsip bahasa peraturan perundang-undangan yang sederhana, padat dan menuruti kaidah bahasa yang baik. Pasal 20 ayat (3) dapat dirumuskan secara sederhana menjadi: "Rancangan undang-undang yang tidak disetujui bersama (tidak memperoleh persetujuan bersama) tidak boleh dimajukan lagi dalam masa persidangan DPR yang sama." (Bagir Manan;2004:29)

Dalam praktek, dapat terjadi suatu rancangan undang-undang dibahas melampaui lebih dari satu masa sidang, bahkan lebih dari satu tahun untuk mencapai persetujuan bersama. Yang dilakukan DPR adalah menunda pembahasan sampai masa sidang berikutnya. Pemerintah biasanya mengikuti kehendak DPR. Jadi, baik DPR atau Pemerintah, tidak serta merta memutuskan menolak atas dasar tidak atau belum tercapai persetujuan bersama. (ibid)

Pada Pasal 20 ayat (4) amandemen pertama, tahun 1999, pengertian "mengesahkan" hanya akan menunjukkan perubahan status dari rancangan menjadi undang-undang. Karena berdasar ketentuan Pasal 20 ayat (5) akan memungkinkan suatu rancangan

undang-undang dapat sah menjadi undang-undang tanpa disahkan oleh Presiden.

Menurut ilmu perundang-undangan, suatu rancangan undang-undang yang sudah sah menjadi undang-undang tidak serta merta berlaku. Hal ini tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan:

1. Undang-undang dapat berlaku pada saat disahkan.
Ketentuan ini kurang tepat, karena masih ada kewajiban memuat dalam Lembaran Negara. Oleh karena itu, yang lebih tepat adalah: "Sejak saat dimuat dalam Lembaran Negara."
2. Undang-undang yang bersangkutan menetapkan saat berlaku yang berbeda dengan saat pengesahan atau pemuatan dalam Lembaran Negara. Saat tersebut dapat waktu tertentu ke depan atau ke belakang (berlaku surut).

Ketentuan Pasal 20 ayat (5) amandemen kedua, tahun 2000, sepintas lalu bermaksud menggeser *balancing* pembentukan undang-undang. Pergeseran ini timbul karena bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang (dari Presiden ke DPR) dan konsep "bersama" dalam pembentukan undang-undang. Secara hukum ketentuan semacam ini tidak bermanfaat. Baru akan bermanfaat dan *balancing* apabila Presiden mempunyai hak menolak mengesahkan bukan sekedar mendiamkan.

Selanjutnya dalam Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 20 ditambah lagi ketentuan Pasal 20A yang berisi 4 ayat sbb:

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Kalau dicermati sebenarnya ketentuan dari Pasal 20A ayat (1) amandemen kedua, tahun 2000 adalah pengulangan dari fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR sebagaimana telah diatur dalam Pasal 20 ayat (1) amandemen pertama, tahun 1999. Sebenarnya penyebutan fungsi legislasi tidak konsisten dengan kekuasaan membentuk undang-undang. Selain *overlapping*, pengertian (*begrip*) legislasi lebih luas dari pengertian undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang adalah satu-satunya fungsi legislasi DPR.

Kemudian dalam Pasal 20 A ayat (1) muncul ketentuan mengenai fungsi-fungsi lain (anggaran dan control). Baik dalam praktek maupun dunia ilmu pengetahuan, hak DPR di bidang anggaran adalah hak budget yaitu hak untuk turut serta menetapkan anggaran belanja tahunan Negara. Sebenarnya secara substantive, hak anggaran adalah fungsi control bukan fungsi anggaran; karena fungsi anggaran adalah fungsi

eksekutif, oleh sebab itu hak budget hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran. Melalui hak budget, DPR melakukan control terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja Negara untuk waktu satu tahun. Oleh karena itu, penyebutan fungsi anggaran (dalam arti budget) menjadi berlebihan karena telah ada tempatnya dalam ketentuan mengenai pendapatan dan belanja Negara. (Pasal 23)

Mengenai fungsi control, fungsi ini *build in* dalam kekuasaan membentuk undang-undang, hak budget, dan berbagai hak DPR lainnya yaitu hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak bertanya bagi anggota. Yang perlu diatur dan atau setidaknya dipahami adalah ruang lingkup control dan mekanisme control. Ruang lingkup control harus dikaitkan dengan kekuasaan dan hak DPR sebagaimana diatur dalam UUD, yang meliputi control terhadap pelaksanaan undang-undang, control terhadap pelaksanaan anggaran. Pembatasan ini perlu agar DPR tidak melaksanakan fungsi control yang menjadi wewenang lembaga Negara atau suatu lembaga pemerintah. Penyelidikan yang dilakukan oleh DPR menyangkut berbagai ketentuan hukum, kebijakan-kebijakan yang menimbulkan korupsi yang akan menjadi dasar penyempurnaan suatu aturan hukum atau suatu kebijakan.

Pasal 20 ayat (2) amandemen kedua, tahun 2000, mengatur hak-hak DPR yang meliputi :

1. hak inisiatif;

2. hak anggaran (budget);
3. hak interpelasi;
4. hak angket;
5. hak menyatakan pendapat.

Selain itu juga dimuat hak anggota DPR baik sendiri-sendiri atau sejumlah anggota, yaitu:

1. hak mengajukan pertanyaan;
2. hak menyampaikan usulan pendapat;
3. hak imunitas

Hak interpelasi lazim disandingkan dengan hak meminta keterangan. Hak interpelasi sangat erat berkaitan dengan system parlementer. Interpelasi merupakan suatu bentuk meminta pertanggung jawaban mengenai suatu kebijakan pemerintahan, atau suatu peristiwa yang sangat penting bagi bangsa dan Negara. Interpelasi dapat menuju kepada sebuah mosi, baik mosi yang netral maupun mosi tidak percaya. Indonesia menjalankan system presidensial, Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dengan demikian, hak interpelasi tidaklah efektif sebagai instrument control DPR terhadap Presiden. Interpelasi dapat dipergunakan sebagai jalan DPR untuk mengusulkan agar Presiden (Wakil Presiden) diberhentikan, karena alasan pemberhentian telah ditentukan secara limitative yaitu terbukti melakukan pelanggaran hukum (pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela lainnya, atau tidak lagi memenuhi syarat). (UUD1945;2001:Ps.7A) Presiden tidak dapat diberhentikan atas alasan

“kebijakan”, melainkan atas pelanggaran hukum yang harus dibuktikan melalui penyelidikan hukum dan proses hukum lainnya.

Hak angket lazim disandingkan dengan “hak penyelidikan”. Pemakaian hak penyelidikan sebaiknya dihindarkan. Meskipun hak angket berasal dari bahasa asing (Perancis: *anquette*), tetapi telah diterima sebagai istilah ketatanegaraan dalam bahasa Indonesia. Penggunaan istilah “penyelidikan” dapat menimbulkan salah pengertian. Istilah penyelidikan merupakan proses awal dalam mengungkapkan dugaan telah terjadi perbuatan pidana, sebagai terjemahan *opsporing* (Belanda). Dalam praktek, telah terjadi ketidaktepatan pelaksanaan hak penyelidikan sebagai hak angket. Seperti yang dilakukan DPR menyelidiki *Buloggate*, kasus *BLBI*, dan baru saja dicoba namun gagal adalah dalam masalah impor beras. Sebagai hak angket, suatu penyelidikan harus dilakukan menurut tata cara tertentu seperti diatur oleh undang-undang angket (UU No.6 Tahun 1954). Hak angket dapat digunakan untuk suatu *fact finding* atau untuk merumuskan suatu kebijakan.

Hak menyatakan pendapat, atau lazim disebut “resolusi parlemen”. Dalam system parlementer, pernyataan pendapat dapat sebagai langkah awal menuju interpelasi dan seterusnya. Pernyataan pendapat dapat juga berupa dukungan politik terhadap suatu yang dilakukan atau mesti dilakukan Pemerintah. Hak menyatakan pendapat bersifat etik,

bukan hukum. Tetapi tidak berarti kurang bermakna. Berdasarkan pendapat K.C. Where, hak menyatakan pendapat dapat digolongkan sebagai suatu bentuk konvensi ketataegaraan yang tertulis: *Conventions are not necessarily unwritten rules ... A large and important part of the conventional rules in some systems of government is found in the standing orders of the two houses of the legislature and there, of course, are all written down.* (K.C. Wheare:121) Pandangan ini bertolak dari Dicey yang kemudian diikuti oleh hampir semua ahli tata Negara Inggris –kecuali Ivor Jennings – yang membedakan antara kaidah hukum dan konvensi atas dasar kekuatan memaksa. Kaidah hukum dapat dipaksakan melalui proses pengadilan, sedangkan konvensi tidak. Ketaatan terhadap konvensi semata-mata karena dorongan etik, karena itu disebut juga: *constitutional ethics* atau *political ethics.* (A. V. Dicey;1959:417)

UUD 1945 (setelah amandemen) juga menyebut hak inisiatif dan hak anggaran sebagai hak-hak DPR.

Hak mengajukan pertanyaan dapat dilakukan secara tertulis atau lisan. Pertanyaan dapat diajukan kepada Presiden, Menteri, atau pejabat lain yang mewakili Pemerintah dalam rapat kerja (*hearing*) dengan komisi atau suatu badan khusus DPR.

Hak menyampaikan usul. Termasuk menyampaikan usul adalah usul mengenai orang untuk mengisi jabatan kenegaraan yang memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR. Dalam praktek

hal ini jarang terjadi, karena usul semacam itu dilakukan melalui fraksi. Suatu perbuatan akan diartikan sebagai usul, apabila dilakukan melalui tata cara tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku (antara lain peraturan tata tertib DPR). Mengusulkan sesuatu melalui keterangan pers, di seminar atau pertemuan lainnya, tidak termasuk dalam hak menyampaikan usul.

Hak menyampaikan pendapat. Perlu dibedakan antara menyampaikan atau menyatakan pendapat sebagai hak DPR dan sebagai hak anggota DPR. Hak anggota menyampaikan pendapat serupa dengan hak mengajukan pertanyaan, dan hak menyampaikan usul. Menyampaikan pendapat dapat diajukan secara lisan atau tertulis dan tidak harus kepada Presiden, melainkan dapat diajukan kepada menteri atau pejabat pemerintah lainnya. Pada tataran tertentu, hak anggota mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan menyampaikan pendapat merupakan suatu rangkaian yang dimulai dari pertanyaan, pendapat, dan usul. Dalam praktek hak-hak tersebut disampaikan secara lisan pada rapat kerja dengan Pemerintah.

Hak imunitas yaitu hak kekebalan anggota DPR dari proses hukum tertentu, kecuali imunitas tersebut tanggal atau ditanggalkan. Ada dua macam imunitas anggota DPR.. **Pertama;** imunitas dalam persidangan. Anggota DPR tidak dapat diproses secara hukum (didakwa, dituntut, dihukum) atas ucapan-ucapannya dalam persidangan DPR, kecuali

membocorkan pembicaraan yang disepakati sebagai sesuatu yang dirahasiakan. **Kedua;** imunitas yang berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan sebagai saksi atau tersangka dalam suatu perkara. Kekebalan dari pemeriksaan, baik dalam tingkat penyelidikan, penyidikan, sampai ke muka pengadilan, kecuali ada keputusan yang menanggalkan atau menghapus kekebalan tersebut. Dalam praktek ketatanegaraan RI, imunitas yang berkaitan dengan perbuatan pidana tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan (*ophiterdaad*). Dalam hal ini, penanggalan imunitas yang berkaitan dengan pemeriksaan pidana terjadi melalui Keputusan Presiden yang mengizinkan seorang anggota DPR diperiksa baik dalam rangka penyelidikan, penyidikan, dakwaan, atau untuk suatu proses peradilan.

Izin Presiden sebagai cara penanggalan imunitas tidaklah tepat, akrena hal ini rentan untuk disalahgunakan seperti contoh sering terjadi pada Pemerintahan Soeharto. Di masa Orde Baru, hal ini menunjukkan Presiden Soeharto sebagai pusat segala kekuasaan termasuk menentukan nasib anggota DPR. Dalam kelaziman system parlementer yang demokratis, penanggalan imunitas anggota DPR diputuskan sendiri oleh DPR. Salah satu fungsi DPR adalah mengawasi Presiden. Bagaimana mungkin imunitas pejabat pengawas ditentukan oleh pejabat yang diawasi. Lebih tatanan ini dapat menimbulkan *spoil system*. Dapat terjadi, Presiden tidak akan mengeluarkan suatu izin karena pertimbangan

“perkoncoan” politik atau suatu kepentingan politik. Sebaliknya, terhadap anggota DPR yang tidak disukai, atau dianggap sebagai saingan politik, izin akan mudah dikeluarkan. (Bagir Manan;2004:46)

Para anggota DPR, menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, berhak memajukan rancangan undang-undang. Ketentuan ayat (1) ini, dalam Perubahan Pertama UUD 1945 yang hanya menjadi 1 (satu) Pasal yakni Pasal 21, diperbaiki rumusannya menjadi: “Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”. Ketentuan ini harus dibedakan dengan hak inisiatif DPR sebagai hak mengajukan rancangan undang-undang. Hak anggota menurut pasal ini adalah hak mengajukan usul untuk membuat rancangan undang-undang. Apabila usul tersebut diterima, akan lahir rancangan undang-undang sebagai inisiatif DPR. Ketentuan ini menunjukkan adanya pemberian kewenangan yang lebih besar dan utama kepada DPR dan anggotanya untuk melaksanakan kekuasaan legislatifnya, dengan perkataan lain setelah amandemen UUD 1945, maka kekuasaan legislative lebih difokuskan ada di pihak DPR sebagai pihak inisiatornya.

Berdasar ketentuan tersebut kemudian muncul UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut ketentuan UUD 1945, khusus untuk DPR diatur dalam Bab III Pasal 16 sampai dengan Pasal 31. Pada Pasal 24 UU

No.22 Tahun 2003 disebutkan: “DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara”. Dalam kedudukannya sebagai salah satu lembaga Negara di Negara RI, maka sudah tentu segala sesuatu tentang DPR secara garis besar telah diatur langsung oleh UUD 1945 sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B UUD 1945 setelah amandemen.

Pasal 25 UU No.22 Tahun 2003 mengatur fungsi DPR, yaitu:

- a. legislasi;
- b. anggaran;
- c. pengawasan.

Dalam rangka untuk menjalankan fungsinya, DPR mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UU No.22 Tahun 2003 sebagai berikut:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

- f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, serta kebijaksanaan pemerintah;
- g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan Negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta., menerima penempatan duta Negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesty dan abolisi;
- n. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas

dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/ atau pembentukan undang-undang;

- o. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 22B hasil Perubahan Kedua, menentukan: "Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".

UU No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang telah dirubah dengan UU No.22 Tahun 2003, meniadakan *recall*, karena dianggap sebagai cara mengusir dari DPR orang-orang yang tidak disukai penguasa atau partainya. Tanpa *recall* dihadapi kesulitan baru, mereka yang secara obyektif tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya sebagai anggota, atau telah melakukan perbuatan tercela tidak dapat *direcall* untuk diberhentikan sebagai anggota. DPR terdiri dari manusia-manusia instrumental, lemah dan seringkali dikatakan plintat-plintut. Dikatakan sebagai manusia instrumental karena sebagian anggota DPR berperan sebagai alat yang memuluskan berbagai kebijakan pemerintah. Dikatakan sebagai manusia lemah karena sebagian anggota DPR, meski kritis terhadap kebijakan pemerintah, tetapi tidak memiliki kekuatan cukup untuk benar-benar mengawasi pemerintah. Dikatakan plintat-plintut karena pendiriannya berubah-ubah. Kekhawatirannya, perubahan sikap itu terjadi karena terjadi aliran uang suap. Oleh karena

itu, sebenarnya *recall* dapat dipandang sebagai suatu pranata darurat yang harus dihindarkan dari kelemahan dan penyalahgunaan kekuasaan yang akan berakibat bertentangan dengan asas perwakilan yang dipilih oleh rakyat dan membelenggu anggota DPR akan kebebasan mengeluarkan pendapat.

Amandemen terhadap UUD 1945 telah membawa banyak perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan RI. Sejak tahun 1999 telah dilakukan empat kali perubahan (setiap sidang tahunan MPR). Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001 dan Perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan-perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi : (Ibid)

- (1) Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Amandemen Pertama).
- (2) Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Amandemen Kedua), Pasal 28 (Amandemen Kedua).
- (3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- (4) Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Amandemen Kedua), Dewan Perwakilan Daerah

(Amandemen Ketiga), Pemilihan Umum (Amandemen Ketiga).

- (5) Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (Amandemen Keempat).
- (6) Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip Negara berdasarkan atas hukum (Amandemen Ketiga), kekuasaan kehakiman yang merdeka (Amandemen Ketiga).
- (7) Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Amandemen Keempat).

Dari perubahan yang terjadi telah membawa konsekuensi penataan kehidupan ketatanegaraan yang besar, sehingga UUD 1945 mampu menjadi sebuah konstitusi yang dapat mengikuti perkembangan jaman dan dapat memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

PENUTUP

Pada saat UUD 1945 telah diamandemen, maka terbuka lebar kiprah DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk lebih menunjukkan eksistensinya sebagai representasi dari kehendak rakyat. Hal ini ditunjukkan dengan penegasan dari fungsi DPR yakni fungsi legislasi yang telah difokuskan kepadanya dari yang sebelumnya ada di pihak Pemerintah. Demikian juga fungsi yang lain yakni anggaran dan pengawasan. Fungsi ini akan akan dilaksanakan dengan baik karena telah didukung oleh

hak yang dimiliki baik DPR sebagai lembaga maupun anggotanya. Oleh karena itu, semua akan kembali pada kemauan dan kemampuan DPR untuk peka terhadap perkembangan kehidupan rakyat yang diwakilinya terutama rakyat kecil.

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertai, UI, Jakarta, 1990

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

Austin Ranney, *The Government of Man*, New York, Ny: Holt, Rinehart and Winston Inc. 1996.

A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10 th ed., ELBS, 1959

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2004.

K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, (tanpa tahun).

Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Kontemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981

Kamus

John M. Echols & Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cornell University, Ithaca, AS, 1975.

Badudu-Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994,

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.