

Bab III Bentuk dan Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Reformasi 1998

Untuk lebih memahami proses fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI, dalam proses penyesuaian kembali kerjasama Kontrak Karya antara pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia, penulis melakukan studi penelusuran empirik untuk mendapatkan dan menemukan data yang diperlukan. Temuan – temuan tersebut dipaparkan pada bab ini dan dibagi menjadi dua sub-bagian. Yang *pertama*, sub-bagian ini akan memaparkan tentang praktek tata negara di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dimana fungsi dan kedudukan organ – organ negara serta sistem pemerintahan telah mengalami perubahan. Perubahan ini telah menyebabkan DPR RI menjadi organ negara yang *supreme* dibandingkan dengan organ-organ negara yang lain. Untuk itu, sub-bagian *kedua* akan memberikan gambaran mengenai DPR RI pada saat ini, deskripsi ini akan mencakup fungsi, tugas, hak DPR RI dan paparan mendalam mengenai fungsi pengawasan DPR RI.

III.1 Gambaran Umum Tentang Bentuk dan Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Praktek Tata Negara Pasca Reformasi 1998

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi negara Indonesia, merupakan hasil kesepakatan bersama seluruh rakyat Indonesia yang memuat cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan bernegara. Dalam UUD 1945, dijelaskan bahwa negara Indonesia berbentuk Republik, seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tentang bentuk negara Indonesia, menyebutkan bahwa : *“Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”*.⁶⁶

Perdebatan tentang asal mula bentuk Republik pada negara Indonesia, bisa dilihat dalam risalah-risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada

⁶⁶ Pasal 1 ayat (1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (UUD 1945). Diperoleh dari Sekretariat Jenderal MPRI RI 2002.hal.59.

tanggal 10 Juli 1945, dengan acara pembicaraan tentang bentuk negara. Dimana pada tanggal itu, telah disepakati bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik, setelah para anggota rapat menyampaikan pendapatnya, disepakati dari 64 stem, yang memilih republik ada 55 stem, kerajaan 6, lain-lain 2 dan yang belangko 1.⁶⁷ Dengan demikian jelaslah dari pembukaan dan pasal dalam UUD 1945 serta hasil rapat Badan PPKI tersirat bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik sedangkan susunan negaranya adalah kesatuan.

Dalam UUD 1945, tertuang pula cita-cita pembentukan negara, yang di kenal dengan istilah tujuan nasional yang dinyatakan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶⁸ Pasca reformasi 1998 guna mewujudkan cita-cita tersebut, UUD 1945 telah mengalami beberapa kali perubahan – perubahan mendasar.⁶⁹ Perubahan-perubahan ini akan terus berulang terjadi untuk menyesuaikan dengan dinamika politik bernegara. Pasca perubahan terakhir ini, baik langsung maupun tidak langsung telah memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan Indonesia secara luas.

Hasil amandemen UUD 1945 pada tahun 2002, mengembalikan sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya kelembagaan negara Indonesia pada proposinya, yaitu mengembalikan lembaga legislatif ke sistem berkamar dua kamar (*bicameral*). Indonesia mengadopsi *bicameral* setelah mengadopsi kamar kedua setelah DPR dan

⁶⁷ Sekretariat Negara Republik Indonesia.1998.*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 MEI 1945-22 AGUSTUS 1945.Jakarta. Sekretariat Negara Republik Indonesia. Hal 148.

⁶⁸ Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.hal.59

⁶⁹ Perubahan pertama (tahun 1999) sebanyak 9 pasal, kedua (tahun 2000) sebanyak 24 pasal (termasuk penambahan pasal baru), ketiga (tahun 2001) sebanyak 23 pasal (termasuk penambahan pasal baru) dan keempat (Agustus 2002) sebanyak 15 pasal ditambah aturan peralihan dan peraturan tambahan. Lihat dalam A.Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Intrans, Malang.2003.hlm.59.

DPD yang mewadahi keterwakilan yang berbeda yaitu pusat dan daerah.⁷⁰ Hal ini berbeda dengan ketika pertama kali republik ini terbentuk pada tahun 1945, yang menganut parlemen berkamar tunggal (*unicameral*) yang diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “ *Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”⁷¹

MPR menetapkan UUD, menetapkan haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden. Hal ini menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara, dimana komposisi keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan. Mungkin penjelasan Prof. Dr. Soepomo pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, beberapa saat sebelum UUD 1945 disahkan, dapat memberi kita gambaran tentang sistem pemerintahan khas Indonesia yang dirumuskan oleh para perancang konstitusi:

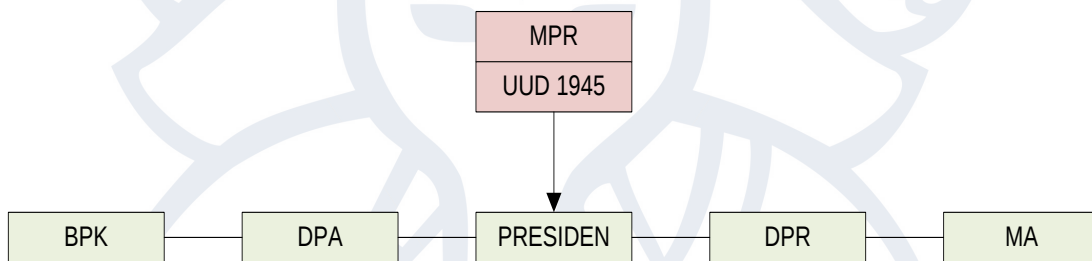
“Pokok pikiran untuk Undang Undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini. Kedaulatan negara ada ditangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan itu yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

⁷⁰ Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, Sh (2003).“Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945” Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Ri Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara ... Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat ... badan yang bersama-sama dengan Presiden, bersetujuan dengan Presiden, membentuk Undang-Undang, jadi suatu badan legislatif... „⁷²

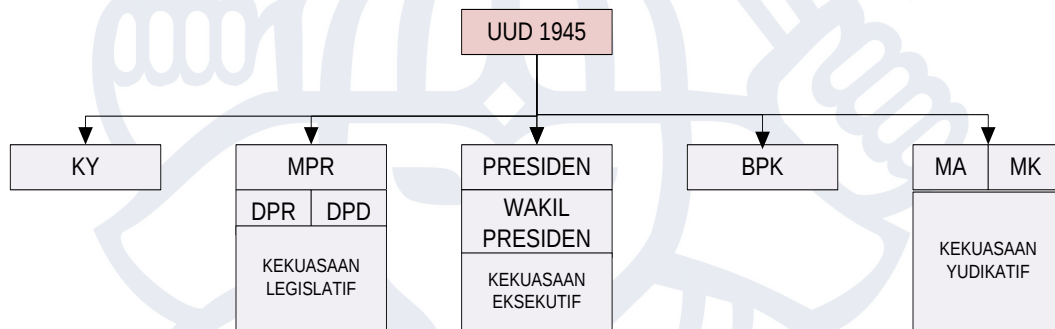


Gambar III.1 Struktur Pemerintah Indonesia Sebelum Amandemen 1945

Potret nyata penyelenggaraan negara Indonesia sebelum amandemen, Indonesia lekat dengan ciri dominannya lembaga eksekutif dalam praktik penyelenggaraan negara seperti kekuasaan dalam hak presiden membentuk undang-undang. Selain itu, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidential. Memang, jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar, serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidential. Namun, jika dilihat dari keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, serta kewenangan MPR mengeluarkan ketetapan-ketetapan maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer.

⁷²Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). *Op.cit* Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 MEI 1945-22 AGUSTUS 1945.

Selain itu, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR dan mekanisme *checks and balances* tidak pernah dirumuskan secara eksplisit dalam perundang-undangan, sehingga sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi tidak-jelas sehingga muncul kecenderungan ke arah sentralisasi kekuasaan oleh Pihak Eksekutif.

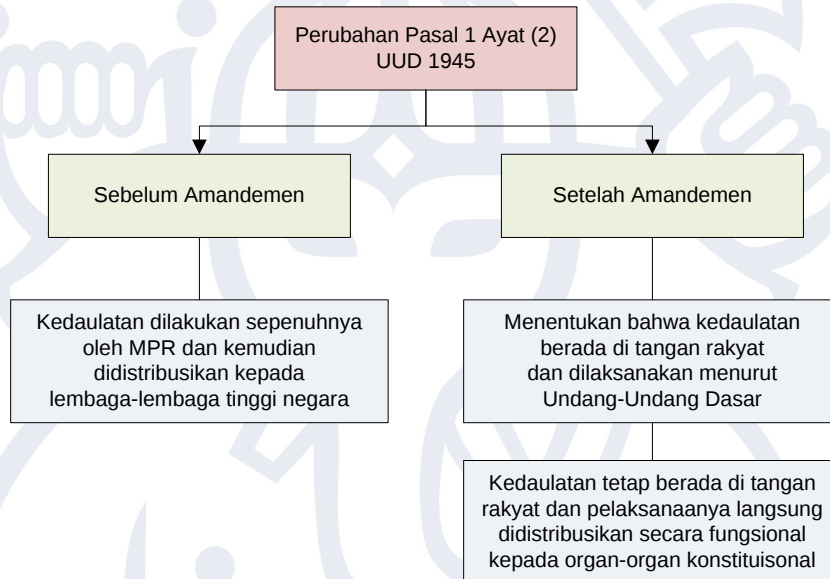


Gambar III.2 Struktur Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen 1945

Pasca amandemen yang dilakukan pada era reformasi ini, kekuasaan presiden dikurangi dan hak legislasi dikembalikan ke DPR. Saat ini UUD 1945, menetapkan sistem pemerintahan presidensil dalam sistem pemerintahan Indonesia, dengan ciri pemilihan langsung presiden beserta wakilnya oleh rakyat dan presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara. Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.⁷³ Keanggotaan MPR juga diubah, menjadi terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebuah lembaga baru yang dibentuk sebagai hasil perubahan UUD 1945. Hal ini membatasi kekuasaan-kekuasaan MPR memperjelas fakta bahwa MPR sudah

⁷³ Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, Sh. 2003. *Op.Cit.*.

mereformasi diri. Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"



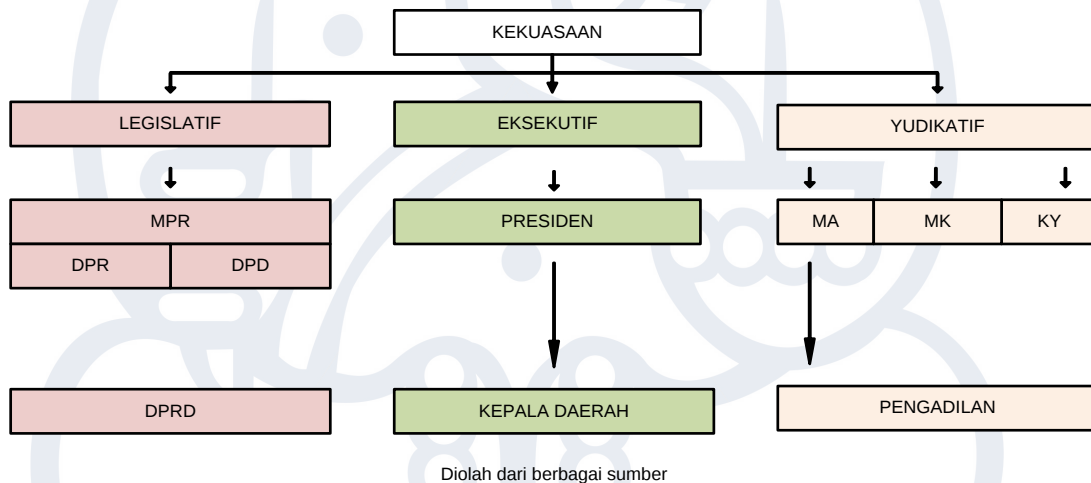
Sumber diperoleh dari Handbook on Parliamentary Work UNDP – DPR RI

Gambar III.3 Kedaulatan Pasca Amandemen UUD 1945

Jika kelemahan sistem presidential yang diterapkan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 yang cenderung sangat "*executive heavy*", sudah dapat diatasi melalui pembaharuan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka ekses-ekses atau efek samping dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Presidential seperti selama ini terjadi tidak perlu dikhawatirkan lagi. Ciri lain mengenai sistem pemerintahan presidensial adalah adanya periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang pasti. Pasal 7 Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Selanjutnya Pasal 7C perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga

menegaskan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Ketentuan Pasal ini untuk mewujudkan keseimbangan politis bahwa DPR tidak dapat memberhentikan Presiden kecuali berdasarkan ketentuan Pasal 7A dan 7B dan berdasarkan ketentuan Pasal 7C maka Presiden tidak dapat membekukan DPR.⁷⁴

Ketentuan ini untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR yang sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat. Keuntungan sistem presidentil justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidentil tersebut.



Gambar III.4 Pembagian Struktur Kekuasaan di Indonesia

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK

⁷⁴ Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie, Sh. 2003.*Ibid*.

merupakan *perwujudan sistem checks and balances*. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, di masa setiap proses penyelenggaraan pemerintahan menuntut adanya persetujuan dari wakil rakyat. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Tabel III.1 Prinsip-prinsip Dasar yang Menentukan Hubungan Antar Lembaga Negara

Aturan-aturan	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Kedaulatan Rakyat	Dimonopoli oleh MPR	MPR tidak memonopoli dan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD
Kedudukan	MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara	Tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, tetapi lembaga tinggi negara yang berkedudukan sejajar
Proses Pemilihan Presiden	Tidak langsung, dipilih oleh MPR	Dipilih langsung oleh rakyat, MPR hanya melantik Presiden dan Wakilnya
Masa Jabatan	Tidak terbatas, dapat dipilih lagi setiap lima tahun	Terbatas selama dua periode
Kekuasaan Legislatif	Lebih dominan pihak eksekutif, Lembaga Legislatif hanya sebagai stempel saja	Presiden berbagi kekuasaan dengan DPR dan DPD
Pemisahan Kekuasaan dan Check and Balances	Mekanisme checks and balances tidak pernah dirumuskan, kecenderungan ke arah sentralisasi kekuasaan oleh Pihak Eksekutif	Telah diatur struktur ketatanegaraan dengan pembagian lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif sejajar, dimana setiap kekuasaan dibatasi fungsinya oleh UU

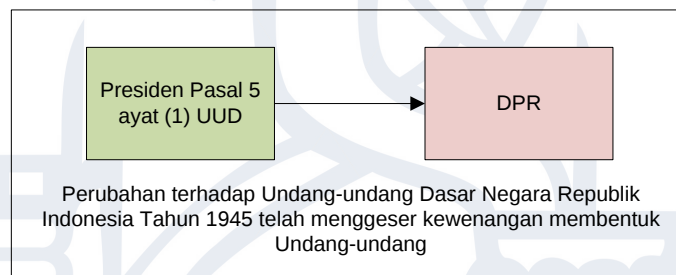
Diolah dari berbagai sumber

Dinamika pergeseran kekuasaan dari parlemen ke pemerintah dan kemudian bergeser lagi dari pemerintah ke parlemen merupakan potret nyata kelangungan penyelenggaraan negara Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945.

III.2 DPR RI

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.⁷⁵ DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.⁷⁶ Secara konstitusional kedudukan antara DPR RI dan Pemerintah telah mencerminkan keseimbangan/kesetaraan.

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan dimaksudkan untuk memperkuat DPR RI sebagai Lembaga Legislatif yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Selain itu, UUD RI Tahun 1945 juga memberikan hak kepada Anggota DPR RI untuk mengajukan Usul Rancangan Undang-Undang (RUU).⁷⁷



Sumber diperoleh dari Handbook on Parliamentary Work UNDP – DPR RI

Gambar III.5 Kewenangan Membentuk Undang-undang

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR RI merupakan langkah konstitusional untuk memposisikan fungsi lembaga negara secara tepat sesuai bidang tugas masing-masing, yakni DPR RI sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Pergeseran kekuasaan untuk membentuk undang-undang

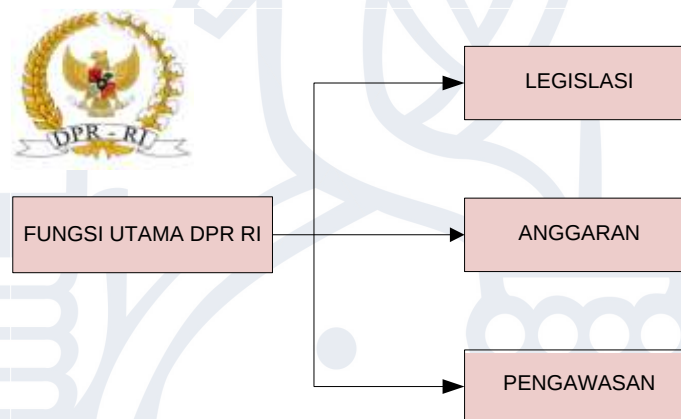
⁷⁵ Pasal 67 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (UU SUSDUK)

⁷⁶ Pasal 68 UU Suduk.

⁷⁷ Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI. 2009. *“Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014”*. Jakarta. Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal.7.

tersebut pada hakekatnya merepresentasikan perubahan pendekatan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi sebagai ciri khas yang melekat. Pengaruh pemisahan kekuasaan bagi DPR RI juga membawa konsekuensi tuntutan terhadap kinerja DPR RI yang seimbang, dalam arti mampu mengimbangi kapasitas Pemerintah melalui mekanisme *check and balances*.

Sesuai dengan amanat UUD RI Tahun 1945 Pasal 20A ayat (1), DPR RI memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, Anggota DPR RI mempunyai hak mengajukan Rancangan Undang-undang, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat serta hak-hak lainnya yang diatur oleh UU.



Gambar III.6 Fungsi Utama DPR RI

Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR RI sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk UU. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR RI untuk membahas, termasuk mengubah RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Sedangkan fungsi pengawasan adalah fungsi DPR RI dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, pelaksanaan anggaran dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan dan pembangunan oleh Pemerintah. Penegasan fungsi dan hak DPR RI serta hak Anggota dalam UUD

RI Tahun 1945 sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR RI sesuai harapan dan tuntutan rakyat.⁷⁸

Adapun tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPR RI sesuai dengan Perubahan UUD RI Tahun 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 adalah untuk membentuk UU, menetapkan anggaran belanja negara, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN, memilih dan memberikan persetujuan atas pengangkatan pejabat publik, dan memberikan persetujuan atas tugas Presiden menyatakan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain; pemberian amnesti dan abolisi; pengangkatan duta Besar RI dan penempatan duta besar negara lain; dan persetujuan atas pemindahtanganan aset Negara.

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenang berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.⁷⁹ Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Tugas dan kewenangan tersebut selaras dengan kelembagaan DPR RI yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum.⁸⁰

III.2.1 Kondisi Umum DPR RI Periode 2009 -2014

Telah terjadi perubahan konstelasi politik DPR RI pada periode 2009-2014 yang sangat signifikan, Fraksi Partai Demokrat (FPD) yang pada periode DPR sebelumnya (2004-2009) hanya menduduki 57 kursi pada priode ini (2009-2014) mampu memperoleh 148 kursi dari 560 yang ada. Disusul oleh Fraksi Partai Golkar

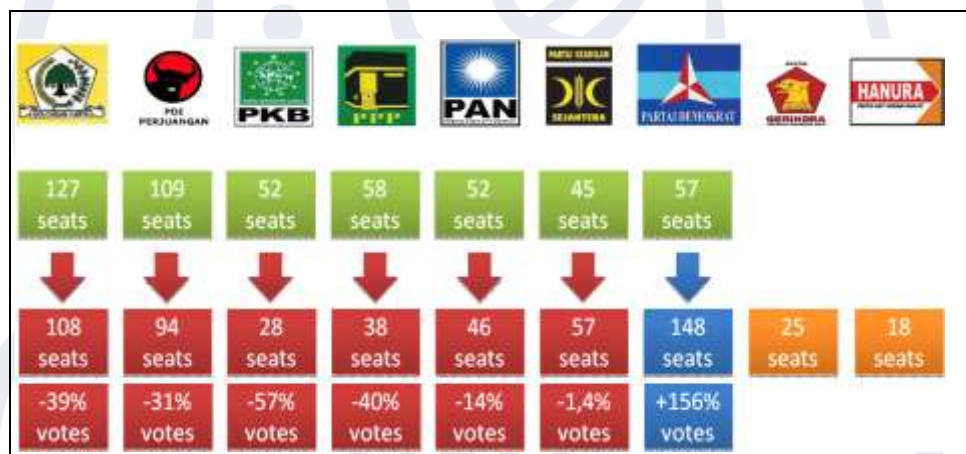
⁷⁸ Faisal Djamal.2008. *Buku Panduan tentang Mekanisme Kerja Anggota dan Parlemen*. Sekretariat Jenderal DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP). Hal 11-24.

⁷⁹ Pasal 72 Undang-Undang tentang no. 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁸⁰ Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI. 2009. *Op.cit*.hal.29.

(FPG) sebanyak 106; Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) sebanyak 94; Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) sebanyak 57; Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) sebanyak 46; Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) sebanyak 38; Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) sebanyak 28; Fraksi Partai Gerindra sebanyak 26; dan Fraksi Partai Hanura sebanyak 17.

Komposisi baru tersebut tentu di atas kertas membuat Partai Demokrat— yang merupakan partai pemerintah dengan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai presidennya—seolah memiliki kekuatan politik yang sangat dominan. Apalagi, dalam hal penyusunan kabinet, Presiden SBY mengakomodasi representasi dari enam partai politik (parpol) yang mendukung paket SBY-Boediono. Tercermin dalam kabinet bentukan SBY-Boediono, unsur parpol terbanyak terdiri dari Partai Demokrat sebanyak enam orang, disusul PKS empat orang, PAN tiga orang, Golkar tiga orang, PPP dua orang, dan PKB dua orang.⁸¹



Gambar III.7 Perbandingan Perolehan Kursi DPR RI Periode 2004-2009 dengan 2009-2014

Sebanyak 63,7% anggota yang terpilih ternyata warga Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi (Jabodetabek). Bahkan, 45,5% tinggal di DKI Jakarta. Namun,

⁸¹ Dari 34 orang menteri, ada 20 orang berasal dari partai politik, 11 kalangan profesional, dan 3 orang merupakan anggota tim sukses SBY.

berdomisili di ibu kota tak serta-merta menjamin kemampuan politik yang mumpuni. Lebih dari 60% dari mereka ternyata minim pengalaman politik di tingkat politik maupun daerah. Ada banyak harapan terletak di pundak wakil rakyat terpilih. Dengan usia rata-rata 48 tahun—lebih muda dari periode sebelumnya yang 50 tahun—para wakil rakyat terpilih periode ini sebenarnya juga dapat dikatakan sebagai cerminan generasi peralihan, terlebih-lebih dari 70% Anggota DPR periode 2009-2014 merupakan anggota baru dengan latar belakang yang cukup variatif.⁸²

Pada periode 2009-2014, sekitar 47,7% Anggota DPR RI berpendidikan S1, 35,0% berpendidikan S2, dan 7,7% berpendidikan S3.⁸³ Dengan konfigurasi tingkat pendidikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa anggota DPR RI memiliki kapasitas dan kompetensi yang sangat memadai dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sehingga secara menyeluruh DPR RI dapat diharapkan menghasilkan kinerja yang jauh lebih baik dibanding periode terdahulu. Dengan latar belakang Anggota DPR yang bervariasi dan didominasi oleh kalangan di luar dunia politik dan pemerintahan, anggota harus memiliki kapasitas minimal yang dapat dijadikan modal untuk melaksanakan ketiga fungsi DPR. Kapasitas anggota sangat menentukan hasil kinerja. Berikut tabel mengenai latar belakang pekerjaan anggota DPR RI 2009-2014.

⁸²Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI. 2009/ *Op.cit.*hal 17.

⁸³ *Ibid.*hal. 18-20.

Tabel III.2 Latar Belakang Pekerjaan Anggota DPR RI Tahun 2009-2014

Pekerjaan	Jumlah Anggota	%
Artis	13	2.32
Anggota DPS	148	26.43
Anggota DPR	5	0.89
Anggota DPRD	36	6.43
Akademisi (guru, dosen)	28	5.00
Pengusaha	60	10.71
Swasta	200	35.71
PNS	6	1.07
Pengacara	6	1.07
Mantan Menteri	4	0.71
Mantan Kepala Daerah	15	2.68
Lain-lain	39	6.96
Total	560	100%
Sumber : Centew for Electoral Reform (CETRO)		

Pada awal masa kerja periode baru setiap fraksi masih disibukkan dengan pengaturan konstelasi politik sebagai persiapan dalam menjalankan fungsi ke depan dan pengisian struktur alat kelengkapan internal DPR Dalam melaksanakan tugasnya, DPR membentuk alat kelengkapan DPR, antara lain di komisi-komisi dan panitia khusus (pansus) yang memiliki bidang kerja dan tugas masing masing. Hasil kerja dari alat kelengkapan DPR selanjutnya dibawa, diputuskan dan disahkan di dalam Rapat Paripurna DPR untuk menjadi keputusan, ketetapan dan UU atas nama DPR secara keseluruhan. Untuk periode 2009-2014 telah ditetapkan sebanyak 11 Komisi dengan pembagian bidang tugas dan mitra kerja masing-masing, telah ditetapkan.

Berikut tabel 11 komisi dengan mitra kerja masing-masing, serta alat kelengkapan dewan lainnya.

Tabel III.3 Relasi Komisi dengan Mitra Kerja Beserta Alat Kelengkapan Dewan Lainnya

SUSUNAN KOMISI	MITRA KERJA
KOMISI I	PERTAHANAN, INTELIJEN LUAR NEGERI, KOMUNIKASI DAN INFORMASI
	1. Kementerian Pertahanan 2. Kementerian Luar Negeri 3. Tentara Nasional Indonesia 4. Kementerian Komunikasi dan Informatika 5. Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas) 6. Badan Intelijen Negara (BIN) 7. Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG) 8. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA 9. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) 10. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) 11. Televisi Republik Indonesia (TVRI) 12. Radio Republik Indonesia (RRI) 13. Dewan Pers
KOMISI II	PEMERINTAHAN DALAM NEGERI DAN OTONOMI DAERAH, APARATUR NEGARA, AGRARIA DAN KOMISI PEMILIHAN UMUM
	1. Kementerian Dalam Negeri 2. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara 3. Menteri Sekretaris Negara 4. Sekretaris Negara 5. Lembaga Administrasi Negara (LAN) 6. Badan Kepegawaian Negara (BKN) 7. Badan Pertanahan Nasional (BPN) 8. Arsip Nasional RI (ANRI) 9. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
KOMISI III	HUKUM, PERUNDANG UNDANGAN, HAM DAN KEAMANAN
	1. Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia 2. Kejaksaan Agung 3. Kepolisian Negara Republik Indonesia 4. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 5. Komisi Ombudsman Nasional 6. Komisi Hukum Nasional 7. Komisi Nasional HAM (KOMNAS HAM) 8. Setjen Mahkamah Agung 9. Setjen Mahkamah Konstitusi 10. Setjen MPR 11. Setjen DPD 12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) 13. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) 14. Komisi Yudisial
KOMISI IV	PERTANIAN, PERKEBUNAN, KEHUTANAN, KELAUTAN, PERIKANAN DAN PANGAN
	1. Kementerian Pertanian 2. Kementerian Kehutanan 3. Kementerian Kelautan 4. Badan Urusan Logistik 5. Dewan Maritim Nasional Selain pasangan kerja diatas beberapa unit usaha yang diberi tugas untuk Publik Service Obligation (tugas subsidi) seperti Inhutani, PT SHS dan PT Pertani dll

KOMISI V	PERHUBUNGAN, TELEKOMUNIKASI, PEKERJAAN UMUM, PERUMAHAN RAKYAT, PEMBANGUNAN PEDESAAN DAN KAWASAN TERTINGGAL, BADAN METEOROLOGI DAN GEOFISIKA, DAN BADAN SAR NASIONAL
	1. Kementerian Pekerjaan Umum 2. Kementerian Perhubungan 3. Menteri Negara Perumahan Rakyat 4. Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal 5. Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG).
KOMISI VI	PERDAGANGAN, PERINDUSTRIAN, INVESTASI, KOPERASI UKM DAN BUMN
	1. Kementerian Perindustrian 2. Kementerian Perdagangan 3. Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah. 4. Menteri Negara BUMN 5. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) 6. Badan Standarisasi Nasional (BSN) 7. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) 8. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
KOMISI VII	ENERGI SUMBER DAYA MINERAL, RISET DAN TEKNOLOGI, LINGKUNGAN HIDUP
	1. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral 2. Menteri Negara Lingkungan Hidup 3. Menteri Negara Riset dan Teknologi 4. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) 5. Dewan Riset Nasional 6. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) 7. Badan Tenaga Nuklir (BATAN) 8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETAN) 9. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL) 10. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) 11. Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas 12. Badan Pelaksana Pengendalian Usaha Hulu Migas.
KOMISI VIII	AGAMA, SOSIAL DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
	1. Kementerian Agama 2. Kementerian Sosial 3. Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan 4. Komisi Perlindungan Anak Indonesia
KOMISI IX	KEPENDUDUKAN, KESEHATAN, TENAGA, KERJA DAN TRANSMIGRASI
	1. Kementerian Kesehatan 2. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi 3. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) 4. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
KOMISI X	PENDIDIKAN, PEMUDA, OLARAHAGA, PARIWISATA, Kesenian dan KEBUDAYAAN
	1. Kementerian Pendidikan Nasional 2. Menteri Kebudayaan dan Pariwisata 3. Menteri Negara Pemuda dan Olahraga 4. Perpustakaan Nasional 5. Badan Pengembangan Kebudayaan Pariwisata (BPBUDPAR)
KOMISI XI	KEUANGAN, PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL, PERBANKAN DAN LEMBAGA KEUANGAN BUKAN BANK
	1. Kementerian Keuangan 2. Menteri Negara Perencanaan dan Pembangunan Kepala BAPPENAS 3. Bank Indonesia 4. Lembaga Keuangan Bukan Bank 5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) 6. Badan Pusat Statistik 7. Setjen BPK RI

Alat Kelengkapan Lain	1. Badan Musyawarah 2. Badan Kehormatan 3. Badan Legislasi 4. Badan Kerjasama Antar Parlemen 5. Badan Urusan Rumah Tangga 6. Panitia Anggaran (Emir Moeis-0811162561)
-----------------------	--

Diolah dari Website DPR RI⁸⁴

III.2.2 Relasi DPR (Legislatif) dan Presiden (Eksekutif)

Walaupun fungsi dari lembaga negara sudah diatur masing-masing dalam UUD 1945, dalam pelaksanaannya tidak berjalan sendiri-sendiri. Pelaksanaan dari fungsi setiap lembaga negara kemudian membentuk relasi antarlembaga-negara yang ada. Salah satu perubahan yang paling mendasar dalam konstitusi adalah mengenai kerangka hubungan serta domain atau tugas dan fungsi eksekutif (presiden) dan tugas dan fungsi legislatif (DPR). Relasi itu terjadi karena ada fungsi dari lembaga negara yang saling berkaitan satu sama lain.

*“Pada dasarnya hubungan DPR dan Presiden adalah hubungan antara pembuat undang-undang dan pelaksana undang-undang. Sebagai pembuat UU, DPR banyak mendengarkan pemerintah atau Presiden melalui kementerian terkait. Presiden sebagai pelaksana UU juga memerlukan koreksi dan persetujuan DPR dari setiap rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan ke DPR. Pembuatan dan pelaksanaan UU dapat dilakukan jika kedua lembaga ini negara dapat berkerja sama sehingga penyelenggaraan negara dapat tercapai”.*⁸⁵

Sebelum perubahan UUD 1945 Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai co-legislator-nya. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan Kontrak Karya secara tepat fungsi lembaga

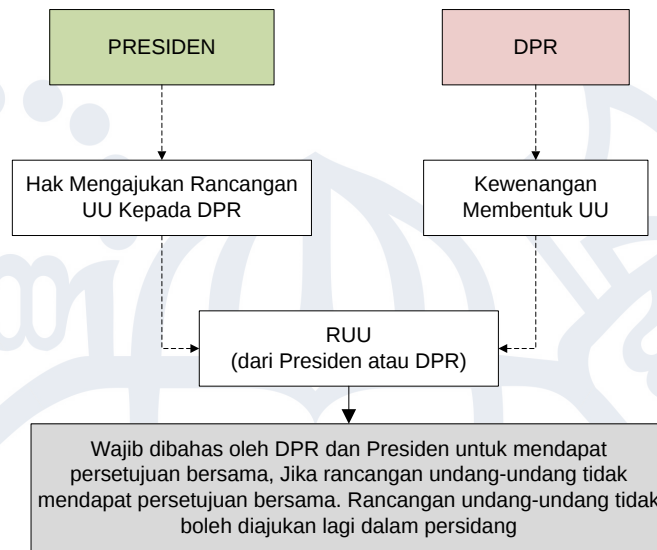
⁸⁴ Diperoleh dari www.dpr.go.id diakses pada tanggal 17 Agustus 2012 pukul 20.00 wib.

⁸⁵ Nurliah Nurdin.2012. “Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden dan Legislatif (2004-2009).” Jakarta. MIPI. Hal 85.

negara sesuai dengan bidang tugas masing –masing.⁸⁶ Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama dengan co-legislator, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945

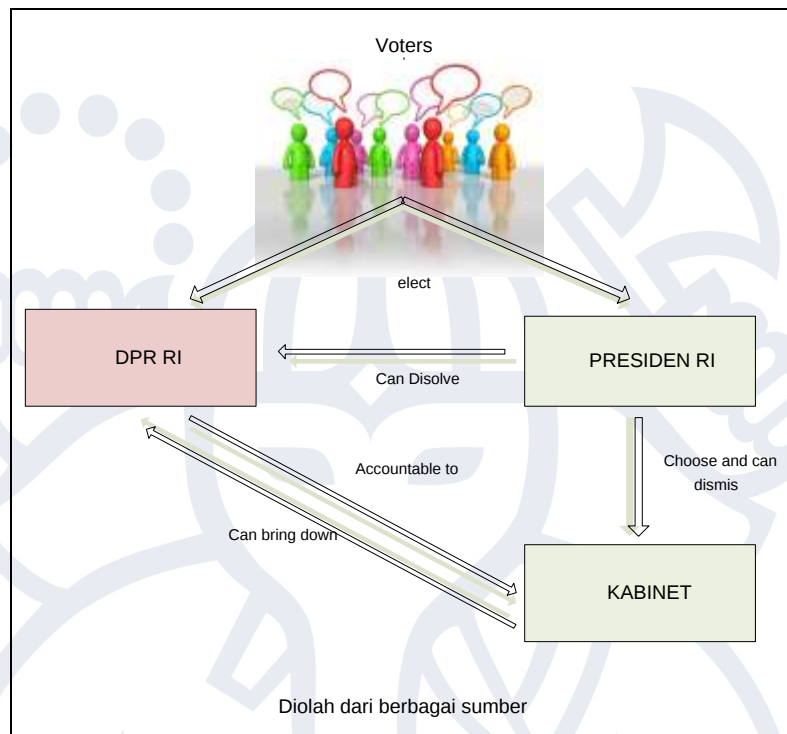
Demikian pula beberapa kewenangan yang semula menjadi hak prerogatif Presiden, harus mendapat persetujuan atau pertimbangan dan konsultasi lembaga legislatif. Selain itu, Presiden di dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie.2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan-serpihan Media, Hukum dan HAM*. Jakarta. Konstitusi Press. Hal. 30-45.



Gambar III.8 Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen

Konstruksi hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif hasil perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dimaksudkan untuk mengalihkan bobot kekuasaan kepada lembaga legislatif (legislatif heavy), tetapi suatu hubungan ketatanegaraan yang didasarkan pada sistem dan mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan.



Gambar III.9 Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Reformasi 1998

III.2.3 Fungsi Pengawasan DPR RI

Pasca amandemen konstitusi yang memasuki babak reformasi peran legislatif menjadi sangat kuat, sehingga mampu memberikan fungsi pengawasannya secara maksimal dimana DPR telah banyak menjalankan perannya secara proporsional dalam menyoroti berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Hal ini berkaitan dimana DPR sebagai pembentuk tata aturan dan pengawas pelaksanaan tata aturan tersebut, DPR yang sehat akan menciptakan satu tata aturan yang rasional dan sehat, serta mampu mengkonsolidasikan demokrasi sedemikian rupa sehingga pencapaian tujuan-tujuan pembangunan akan lebih tepat dan mudah tercapai.

Dalam prakteknya, pengawasan oleh DPR mencakup banyak aspek. Tidak terbatas pada pengawasan pelaksanaan undang-undang atau anggaran. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, selama ini DPR melakukannya dalam bentuk kunjungan kerja,

pembentukan Pansus, Tim, Panja, serta rapat-rapat kerja dengan para Menteri, maupun rapat-rapat dengar pendapat dengan perangkat dibawahnya, juga diatur melalui penggunaan hak konstitusionalnya, terutama Hak Angket, Hak Interpelasi, dan Hak Pernyataan Pendapat. Secara singkat, fungsi pengawasan DPR dijalankan lewat tugas dan kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan Undang Undang, termasuk UU APBN, serta kebijakan pemerintah lainnya, disamping memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat kepada pemerintah.

Tabel III.4 Landasan Hukum Fungsi Pengawasan DPR RI

Undang-Undang Dasar	Undang-Undang
Pasal 20A (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. (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. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas	Pasal 69 (1) DPR mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Pasal 70 (3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Pasal 77 (1) DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD RI Tahun 1945 dan Pasal 70 UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diarahkan pada peningkatan kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan untuk mencapai tujuan bernegara melalui pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, keuangan Negara, dan kebijakan Pemerintah yang efektif dan transparan.

Tabel III.5 Bentuk Fungsi Pengawasan DPR RI

Bentuk Fungsi Pengawasan DPR RI	
Bidang Legislasi	Bidang Anggaran
Fungsi pelaksanaan di bidang legislasi dilakukan dengan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang Undang. Pengawasan terhadap legislasi ini dapat dilakukan melalui dua jalan, yaitu : pertama, melalui Komisi, yaitu dilakukan dengan cara mengawasi pelaksanaan Undang Undang termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya. Kedua, melalui Badan Legislasi, yaitu dilakukan dengan cara mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi Undang Undang melalui koordinasi dengan Komisi-Komisi. Fungsi legislasi juga dimaknai sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional, khususnya pembangunan materi hukum. Secara substantif, Undang Undang merupakan perwujudan dari tugas Negara untuk tidak saja menciptakan keadilan tetapi juga mengatur secara jelas tata kehidupan di dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara.	Dalam fungsi anggarannya, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 Ayat (2) UUD, amandemen ketiga). Dan, karena APBN ditetapkan dalam bentuk Undang Undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasinya. Satu kewenangan yang juga masuk dalam fungsi anggaran DPR, dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya, adalah menerima, dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan Negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan anggaran, DPR melakukan pengawasan terhadap APBN. DPR mempunyai tugas dan wewenang untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan Negara yang disampaikan oleh BPK.
Bidang Kebijakan Pemerintah	Menindaklanjuti Aspirasi Masyarakat
Pada prinsipnya peran DPR dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dilakukan melalui pengajuan/ pengusulan, pemberian persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat. Hak-hak yang dimiliki DPR secara kolektif maupun anggota DPR secara individu digunakan dalam konteks pengawasan. Bahkan kewenangan yang bisa dikategorikan ke dalam fungsi pengawasan DPR dapat pula memasuki wilayah yudikatif, seperti pemberian amnesty, dan abolisi yang harus dilakukan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD, amandemen pertama). Begitu pula halnya dengan kewenangan DPR untuk memberi pertimbangan atau persetujuan kepada Presiden mengenai pengangkatan pejabat publik tertentu. Tidak hanya dalam konstitusi, berbagai Undang Undang pun mengatur kewenangan DPR dalam melakukan proses seleksi bagi pengisian jabatan-jabatan publik lainnya	Bentuk pengawasan DPR lainnya adalah berkaitan dengan aspirasi masyarakat yang merupakan partisipasi aktif rakyat terhadap proses pembangunan Dimana DPR memiliki tugas untuk mendukung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh alat kelengkapan Dewan yang ada. Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat dapat dilakukan melalui alat kelengkapan dengan melaksanakan Raker, RDP, RDPU, maupun Kunker. Badan Kehormatan DPR RI sebagai salah-satu Alat Kelengkapan Dewan juga melaksanakan kewajiban untuk menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat terutama yang terkait dengan pengaduan masyarakat terhadap perilaku dan etika anggota Dewan dalam menjalankan aktifitas kedewannya. Badan Kehormatan hanya akan dapat bekerja jika mendapat pengaduan dari masyarakat dan/ atau Pimpinan Dewan.

Diolah dari berbagai sumber

Dari perspektif kelembagaan, terutama hubungan antara eksekutif dan legislatif, pelaksanaan dari tiga fungsi legislatif tersebut merupakan bagian dari penguatan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu fungsi utama lembaga legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Pengawasan yang dilakukan DPR terhadap eksekutif harus dilakukan dalam kerangka *checks and balances* untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik – yang tidak menjurus kepada ‘pamer kekuatan’ (*power demonstration*), dan dirasakan sebagai *killing field* (ladiag pembantaian) bagi aparat birokrasi.