

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Miriam Budiardjo kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok orang untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sehingga tingkah laku tersebut sesuai dengan tujuan pihak penguasa.¹ Pada umumnya sebuah kekuasaan berbentuk hubungan (*Relationship*) dalam arti ada pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*The Ruler and the Ruled*). Sedangkan manusia merupakan subyek sekaligus obyek dari kekuasaan tersebut.²

Terkait dengan kekuasaan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai salah satu lembaga tinggi Negara mempunyai kekuasaan dibidang Legislatif sebagai pembuat undang-undang (fungsi legislasi), ini sesuai dengan teori *Trias politica* Montesqieu dimana disebutkan kekuasaan dibagi menjadi tiga, selain dibidang legislatif kekuasaan juga terdapat dalam bidang Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang serta kekuasaan Yudikatif sebagai pengawas dan penafsir undang-undang.

Kekuasaan DPR menurut UUD 1945 pra Amandemen mempunyai dasar hukum yang lemah, karena hanya diatur dalam 4 pasal yang dibagi dalam sebelas ayat, sangat jauh perbedaan kekuasaan yang diberikan UUD 1945

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002 hlm. 25

kepada Presiden sebanyak 15 pasal dari 37 pasal, padahal DPR dan Presiden sama-sama merupakan Lembaga Tinggi Negara.

Dasar hukum yang lemah tersebut sangat berpengaruh dalam pelaksanaan kekuasaan DPR yang dianggap merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat telah lama mendapat kritik dari masyarakat banyak. Karena peranannya yang sangat lemah dalam sistem politik Indonesia. Terlebih lebih pada masa Orde baru.

Menurut para pengamat dan Ahli Tata Negara Indonesia terdapat dua faktor yang menyebabkan DPR belum berperan sebagaimana mestinya, kedua faktor tersebut adalah:³

1. Faktor Internal

Mekanisme kerja intern DPR diatur oleh sebuah peraturan tata tertib DPR, namun peraturan tersebut terlalu rumit yang mengakibatkan para anggota DPR sukar melaksanakan tugasnya, selain itu dalam setiap persidangan sering terjadi persaingan yang tidak sehat antar fraksi sehingga menghambat penggunaan hak-hak DPR. Hal lain yang menjadi faktor internal adalah masalah kualitas anggota DPR dan keterbatasan anggaran dana sehingga pelaksanaan kekuasaan DPR terhambat, kualitas anggota DPR selama ini dinilai berada dibawah kualitas eksekutif, kualitas disini ditinjau dari segi pengalaman dan tingkat pendidikan formal. Tidak mengherankan para anggota DPR mengalami kesulitan dalam berdialog dan bertukar pikiran dengan eksekutif yang berdampak dalam pengambilan keputusan yang keliru. Sedangkan anggaran biaya DPR yang ditentukan oleh sekretaris kabinet kenyataannya telah membatasi DPR untuk bekerja maksimal, disamping itu gaji anggota DPR yang dianggap masih kurang dan juga merupakan kendala tersendiri, fakta ini dipertegas dengan studi dokumen diketahui bahwa anggaran DPR tidak sampai 1 % dari jumlah APBN.

2. Faktor Eksternal

Adanya pengisian keanggotaan DPR melalui mekanisme pengangkatan oleh Presiden juga merupakan suatu penghambat, anggota demikian tersebut secara langsung merasa berhutang budi kepada eksekutif yang mengangkatnya sehingga menjadi pendukung yang loyal terhadap

pemerintahan, walaupun terdapat perbedaan pendapat antara DPR dan Pemerintah (Eksekutif). Hal tersebut juga secara langsung berpengaruh terhadap pola hubungan kerja antara DPR dan eksekutif. Antara DPR dan eksekutif tidak saling mendukung, padahal UUD 1945 menempatkan DPR sebagai Partner Eksekutif, Presiden (Eksekutif) tidak dapat membubarkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Hal ini berarti diantara keduanya harus bekerja sama. DPR memberikan saran-saran kepada eksekutif, sedangkan eksekutif memperhatikan saran tersebut untuk dipertimbangkan sebelum diambil keputusan. disamping itu mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang yang dianut telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat yang karbitan. Dalam pelaksanaan Pemilihan umum, sering terjadi pemilih tidak tahu dan mengenal calon-calon yang diajukan oleh partai politik, jadi sebenarnya pemilihan umum untuk memilih anggota DPR lebih berat karena faktor kuat dari partai politik yang mengajukannya.

Faktor-faktor yang telah dijelaskan di atas menunjukkan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada DPR yang sesuai dengan pembagian kekuasaan sangat lemah menurut UUD 1945. Sehingga DPR mengajukan usul diadakan Amandemen UUD 1945 yang sampai sekarang telah mengalami Amandemen sebanyak 4 kali. Hasil Amandemen tersebut membuat posisi DPR berubah secara signifikan. Baik dalam kekuasaan membentuk undang-undang maupun dalam hal mengatur hak, kewajiban, fungsi dan sanksi kepada anggota DPR semua tertuang dalam UUD 1945 pasca Amandemen begitu juga dengan kekuasaan eksekutif yang mulai dibatasi di bidang pemerintahan saja.

Adanya Amandemen UUD 1945 untuk memperkuat kekuasaan DPR tidak secara otomatis membuat permasalahan pelaksanaan kekuasaan DPR berhenti. Ini terlihat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pasca Amademen yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula Pasal 5 ayat (1) yang diubah menjadi Presiden berhak

mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun terlihat 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.⁴

Metode perumusan peraturan perundang-undangan (*wetgevings-metode*), ketentuan pasal 20 ayat (2) UUD 1945 pasca Amandemen juga dinilai sebagai suatu yang berlebihan. Berdasarkan sistem kenegaraan yang berlaku, sudah dengan sendirinya setiap rancangan undang-undang akan dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden. Tidak mungkin suatu rancangan undang-undang akan menjadi undang-undang tanpa terlebih dahulu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dengan ketentuan inilah merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya pemisahan kekuasaan dalam sistem UUD 1945 baik pra Amandemen maupun pasca Amandemen.⁵

Sedangkan ketentuan pasal 20 ayat (4) tentang pengesahan rancangan – undang-undang yang telah disetujui bersama-sama untuk menjadi undang-undang juga dipandang sebagai klausula yang berlebihan, karena dalam praktek ketatanegaraan yang wajar setiap keputusan akan disahkan atau ditetapkan sebagai saat lahirnya suatu aturan hukum. Selanjutnya ketentuan mengenai pengesahan secara tidak langsung diatur dalam pasal 20 ayat (5), sehingga tidak diperlukan lagi aturan tersendiri. Yang perlu diatur dalam UUD adalah kewajiban membuat undang-undang dalam Lembaran Negara sebagai saat berlaku, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang yang bersangkutan.⁶

Karena undang-undang merupakan produk alat kelengkapan Negara sehingga bersifat ketatanegaraan. Segala sesuatu yang bersifat ketatanegaraan harus diatur dalam atau mempunyai dasar dalam konstitusi atau UUD. Memuat dalam Lembaran Negara merupakan satu kesatuan proses pembentukan undang-undang, karena itu harus ada dasar konstitusional agar dapat diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

⁴ Basir Manna, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FHUB Press, 2003, hlm 22

Berbagai macam permasalahan yang menyangkut DPR berdasarkan UUD 1945 pra Amandemen dan pasca Amandemen serta Implikasi yang terjadi kedepan, mendorong penulis untuk menelitinya, penelitian ini difokuskan tentang pelaksanaan kekuasaan DPR menurut UUD 1945 pasca Amandemen.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat menurut UUD 1945 pasca Amandemen?

C. Tinjauan Pustaka

Sebagai suatu undang-undang dasar yang dibuat dalam waktu yang singkat dan dalam keadaan darurat, serta diakui oleh pembuatnya sebagai undang-undang dasar yang kilat dan bersifat sementara, sifat kesementaraan UUD 1945 dapat dipahami dari ketentuan pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar" dan diperkuat oleh pasal 1 Aturan Peralihan yang menentukan "Segala sesuatu peraturan perundangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini".

UUD 1945 tentu masih banyak mengandung celah kekurangan dan kelemahan sehingga UUD 1945 sangat perlu untuk diAmandemen dalam

rangka membangun suatu sistem yang kuat dalam penyelenggaraan Negara, karena jika tidak maka UUD 1945 akan mudah ditafsirkan oleh kekuatan politik yang paling dominan untuk memperkuat status kekuasaannya. Sementara UUD 1945 terlampau elastis sehingga dalam perjalanan sejarahnya dalam 3 periode yang berbeda berlakunya muncul tafsiran yang bereda-beda yang bertentangan satu sama lainnya. Untuk suatu negara perlu diciptakan suatu sistem yang baik, dan UUD 1945 tidak berhasil menciptakan sistem yang baik itu.

Dengan telah dicabutnya ketetapan MPR Nomor IV/ MPR / 1983 tentang Referendum maka tata cara Amandemen UUD 1945 kembali berdasarkan ketentuan pasal 37 UUD 1945 ayat (3) dan ayat (4).⁷:

1. Untuk mengubah Pasal-pasal Undang-undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Putusan untuk mengubah Pasal-pasal Undang-undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketentuan Pasal 37 UUD 1945 hanya menentukan tentang perubahan UUD 1945 bukan penggantian. Perubahan itu dapat berupa tambahan materi, penghapusan ketentuan dan atau penyempurnaan materi.

Sampai dengan tahun 2004 UUD 1945 telah mengalami Amandemen sebanyak 4 kali, Amandemen pertama dilakukan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 10 oktober 1999 dengan mengandemen sebanyak 9 pasal, Amandemen kedua tercipta juga melalui Sidang Tahunan MPR tanggal 18 Agustus 2000 dengan 7 bab. Amandemen ketiga dilakukan pada tanggal 9 Nopember dengan 23 pasal melalui Sidang Tahunan MPR, dan Amandemen keempat yang dilaksanakan pada tanggal 10 Agustus 2002 berhasil mengamandemen sejumlah Pasal mengenai agama dan komposisi MPR dalam UUD 1945. Dalam waktu dekat kemungkinan masih terjadi Amandemen selanjutnya, karena MPR menetapkan pembentukan Komisi Konstitusi yang akan memeriksa kembali berbagai perubahan yang telah dilakukan.

Amandemen yang dilakukan membuat banyak terjadi perubahan dan mencakup lingkup yang luas, perubahan-perubahan tersebut dapat di kategorikan menjadi:⁸

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. contohnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR.
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti pasal 18 dan pasal 28.
3. Penambahan materi muatan yang sudah ada. menjadi Bab baru, misalnya tentang wilayah Negara, Dewan Perwakilan Daerah dan Pemilihan Umum.
4. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. misalnya menghapus beberapa aturan Peralihan dan aturan Tambahan, contohnya penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

⁸ Ibid, hlm 34.

5. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan kedalam batang tubuh, seperti prinsip Negara berdasarkan atas hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka
6. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945.

Dengan Amandemen yang sangat luas secara otomatis dalam sistem ketata negaraan mengalami perubahan yang luas pula. Tidak ada lagi status MPR sebagai lembaga tertinggi Negara, MPR bukan lagi sebagai satu-satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. DPR sebagai Lembaga Tinggi Negara sekaligus sebagai badan perwakilan rakyat juga mengalami perubahan-perubahan baik dalam hal pelaksanaan kekuasaan, susunan dan kedudukan, peran DPR, hak DPR, fungsi DPR dan ketentuan-ketentuan lainnya. Tetapi perubahan-perubahan tersebut dipandang sangat berlebihan, dalam arti bahwa perubahan-perubahan pasal-pasal dan ayat-ayat UUD 1945 banyak yang bersifat mengadopsi materi-materi yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah daripada UUD 1945

Perubahan-perubahan tersebut juga terlalu luas memberikan kewenangan kepada badan pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang organik guna melaksanakan lebih lanjut aturan-aturan hukum atau ketentuan-ketentuan hukum pasal-pasal dan ayat-ayat UUD 1945. Ada sebanyak 39 undang-undang organik yang harus dibentuk dan diantaranya ada beberapa undang-undang yang mengatur materi yang sangat prinsip atau mendasar. Misalnya undang-undang tentang pemilihan umum, baik untuk anggota DPR, DPRD dan DPD. Sehingga dapat saja pembentuk undang-undang dalam kekuasaan DPR membentuk undang-undang organik yang jumlahnya 39 tersebut menyimpang atau bertentangan dengan isi dan maksud aturan-aturan hukum dari ketentuan-ketentuan pasal-pasal atau ayat-ayat dalam UUD 1945.⁹

Dengan telah dilakukannya Amandemen UUD 1945 telah dianggap cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bernegara, bermasyarakat, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut UUD 1945 pasca Amandemen.

E. Manfaat Penelitian

1. Sebagai Ilmu Pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya mengenai pelaksanaan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut UUD 1945 pasca Amandemen.
2. Dalam Bidang Pembangunan penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangen saran dan masukan kepada Bangsa dan Negara Indonesia

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan menguji bahan-bahan hukum atau data-data tertulis baik yang berupa kitab-kitab perundangan, buku-buku, serta bahan tertulis lainnya. Bahan penelitian kepustakaan adalah sebagai berikut

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yakni UUD 1945 dan lain-lain.
- 2) Bahan Hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer, yakni berbagai buku, makalah, jurnal, artikel, majalah, dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan

b. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan dilakukan dengan cara meneliti langsung ke lokasi penelitian guna mendapatkan data empiris yang sesuai dengan obyek penelitian.

1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikantor pusat DPR RI di kota Jakarta

2). Responden Penelitian

- Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Sekretaris Jenderal DPR RI
- Pakar Hukum Tata Negara.

2. Teknik Pengumpulan Data

- a. Dalam Penelitian Kepustakaan pengumpulan data dilakukan dengan Studi Pustaka.
- b. Dalam Penelitian lapangan pengumpulan data dilakukan dengan wawancara.

3. Pengolahan Data

Data yang dihimpun diolah secara sistematis, logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum mengenai obyek penelitian

4. Analisis Data

Gambaran umum tersebut kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok yang berkaitan dengan obyek penelitian.