

## BAB II

### TUGAS DAN FUNGSI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN PASAL 80 ANGKA 6 UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

#### A. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

##### 1. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan Penjajah Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan Kemerdekaan.

Sejarah DPR RI dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 (12 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia) di Gedung Kesenian, Pasar Baru Jakarta. Tanggal peresmian KNIP (29 Agustus 1945) dijadikan sebagai tanggal dan hari lahir DPR RI dalam sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut:

1. Ketua : Mr. Kasman Singodimedjo
2. Wakil Ketua I : Mr. Sutardjo Kartohadikusumo
3. Wakil Ketua II : Mr. J. Latuharhary
4. Wakil Ketua III : Adam Malik

### *Volksraad (1918-1942)*

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan pemerintahan kolonial Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya perang dunia I (1914-1918).

*Volksraad* dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 (Ind. Stb. No. 114 Tahun 1917) dengan dilakukannya penambahan bab baru yaitu Bab X dalam *Regeerings Reglement* 1914 yang mengatur tentang pembentukan *Volksraad*. Pembentukan tersebut baru terlaksana pada tahun 1918 oleh Gubernur Jeneral Mr. Graaf van Limburg Stirum.

Kaum nasionalis moderat, seperti Mohammad Husni Thamrin, menggunakan *Volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka melalui jalan parlemen.

*Volksraad* sebagai sebuah lembaga dalam konteks Indonesia sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan basa basi politik pemerintahan kolonial. Lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan berbelit, komposisi keanggotaan *Volksraad* pada mulanya tidak begitu simpatik.

Pemilihan orang untuk mengisi jabatan *Volksraad* diawali dengan pembentukan berbagai “Dewan Kabupaten” dan “Haminte Kota”, di mana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “Wali Pemilih” (Keesman).

Kemudian Wali Pemilih inilah yang berhak memilih sebagian anggota Dewan Kabupaten. Kemudian setiap provinsi mempunyai “Dewan Provinsi”, yang sebagian anggotanya dipilih oleh Dewan Kabupaten dan Haminte Kota di wilayah provinsi tersebut. Sebagian besar anggota Dewan Provinsi yang umumnya dari bangsa Belanda, diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Susunan dan komposisi *Volksraad* yang pertama (1918) beranggotakan 39 orang (termasuk ketua), dengan perimbangan:

1. Dari jumlah 39 anggota *Volksraad*, orang Indonesia Asli melalui “Wali Pemilih” dari “Dewan Provinsi” berjumlah 15 anggota (10 orang dipilih oleh “Wali Pemilih” dan 5 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal)
2. Jumlah terbesar, atau 23 orang, anggota *Volksraad* mewakili golongan Eropa dan golongan Timur Asing, melalui pemilihan dan pengangkatan oleh Gubernur Jenderal (9 orang dipilih dan 14 orang diangkat).
3. Adapun orang yang menjabat sebagai ketua *Volksraad* bukan dipilih oleh dan dari anggota *Volksraad* sendiri, melainkan diangkat oleh mahkota Nederland.

Tahun 1927:

1. Ketua: 1 orang (diangkat oleh Raja)
2. Anggota: 55 orang

3. (Anggota *Volksraad* dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 25 orang)

Tahun 1930:

1. Ketua: 1 orang (diangkat oleh Raja)
2. Anggota: 60 orang
3. (Anggota *Volksraad* dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 30 orang)

Muncul beberapa usul anggota untuk mengubah susunan dan pengangkatan *Volksraad* ini agar dapat dijadikan tahap menuju Indonesia merdeka, namun selalu ditolak. Salah satunya adalah “Petisi Sutardjo” pada tahun 1935 yang berisi “permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang”, atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia. Petisi ini juga ditolak pemerintah kolonial Belanda.

*Volksraad* lebih mengutamakan memberi nasihat kepada Gubernur Jenderal daripada “menyuarakan” kehendak masyarakat. Karena itu, *Volksraad* sama sekali tidak memuaskan bagi bangsa Indonesia. Bahkan, “parlemen gadungan” ini juga tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara sehingga tidak mempunyai kekuasaan seperti parlemen pada umumnya.

Sesuai dengan perkembangan politik di Indonesia, perubahan sedikit demi sedikit terjadi di lembaga ini. Perubahan yang signifikan terjadi pada saat aturan pokok kolonial Belanda di Indonesia, yaitu RR (*Regeling Reglement*, 1854) menjadi IS (*Indische Staatsregeling*). Perubahan ini membawa pengaruh pada komposisi dan tugas-tugas *Volksraad*.

Perubahan sistem pemilihan anggota terjadi sejak 1931. Sebelumnya, semua anggota *Volksraad* yang dipilih melalui satu badan pemilihan bulat, dipecah menjadi tiga badan pemilihan menurut golongan penduduk yang harus dipilih. Selain itu, diadakan pula sistem pembagian dalam dua belas daerah pemilihan bagi pemilihan anggota warga negara (kaula) Indonesia asli.

Berbagai tuntutan dari kalangan Indonesia asli semakin bermunculan agar mereka lebih terwakili. Sampai 1936, komposisi keanggotaan menjadi:

1. 8 orang mewakili I.E.V. (*Indo Europeesch Verbond*)
2. 5 orang mewakili P.P.B.B.
3. 4 orang mewakili P.E.B. (*Politiek Economische Bond*)
4. 4 orang V.C. (*Vederlandisch Club*)
5. 3 orang mewakili Parindra
6. 2 orang mewakili C.S.P (*Christelijk Staatkundige Partij*)
7. 2 orang mewakili *Chung Hwa Hui* (Kelompok Cina)
8. 2 orang mewakili IKP (*Indisch Katholieke Partij*)
9. 4 orang mewakili golongan Pasundan, VAIB (*vereeniging Ambtenaren Inl. Bestuur*), partai Tionghoa Indonesia
10. 5 orang mewakili berbagai organisasi yang setiap organisasi mendapat satu kursi yaitu organisasi sebagai berikut:

- 1) 1 (Persatuan Minahasa);
- 2) 1 (Persatuan Perhimpunan katolik di Jawa),
- 3) 1 (persatuan kaum Kristen),
- 4) 1 (Perhimpunan Belanda);
- 5) 1 (Organisasi Wanita I.E.V)

Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan Kemerdekaan.

#### Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949)

Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian, sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia.

Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang, tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP. KNIP sebagai MPR sempat bersidang sebanyak enam kali. Dalam melakukan kerja DPR, dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Badan Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 RUU, di samping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.

## DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (1949-1950)

Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

### DPR-RIS

Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian dengan perincian sebagai berikut:

1. Republik Indonesia: 49 orang
2. Indonesia Timur: 17 orang
3. Jawa Timur: 15 orang
4. Madura: 5 orang
5. Pasundan: 21 orang
6. Sumatera Utara: 4 orang
7. Sumatera Selatan: 4 orang
8. Jawa Tengah: 12 orang
9. Bangka: 2 orang
10. Belitung: 2 orang
11. Riau: 2 orang
12. Kalimantan Barat: 4 orang
13. Dayak Besar: 2 orang
14. Banjar: 3 orang
15. Kalimantan Tenggara: 2 orang
16. Kalimantan Timur: 2 orang

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh

kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

Di samping itu, DPR-RIS juga memiliki hak menanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama enam bulan, DPR-RIS berhasil mengesahkan tujuh undang-undang.

#### Senat-RIS

Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

#### Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)

Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUDS NKRI, UU No. 7/1950, LN No. 56/1950). UUDS ini merupakan adopsi dari UUD RIS yang mengalami sedikit perubahan, terutama yang berkaitan dengan perubahan bentuk negara dari negara serikat ke negara kesatuan. Pada tanggal yang sama, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat di mana dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan:

1. Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi;
2. Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.



## Keanggotaan DPRS

Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari Dewan Pertimbangan Agung.

### Fraksi di DPRS (menurut catatan tahun 1954):

1. Masjumi 43 orang
2. PNI 42 orang
3. PIR-Hazairin 19 orang 22 orang
4. PIR-Wongso 3 orang
5. PKI 17 orang
6. PSI 15 orang
7. PRN 13 orang
8. Persatuan Progresif 10 orang
9. Demokrat 9 orang
10. Partai Katolik 9 orang
11. NU 8 orang
12. Parindra 7 orang Partai Buruh 6 orang
13. Parkindo 5 orang
14. Partai Murba 4 orang
15. PSII 4 orang
16. SKI 4 orang
17. SOBSI 2 orang
18. BTI 1 orang
19. GPI 1 orang
20. Perti 1 orang

## 21. Tidak berpartai 11 orang

### Kedudukan dan Tugas DPRS

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain itu, dalam pasal 113-116 UUDS ditetapkan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Seterusnya dalam Pasal 83 ayat (2) UUDS ditetapkan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti DPR berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah.

### Hak-hak dan Kewajiban DPRS:

1. Hak Amandemen: DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan usul UU yang dimajukan pemerintah kepadanya.
2. Hak Menanya dan Hak Interpelasi: DPR mempunyai hak menanya dan hak memperoleh penerangan dari menteri-menteri, yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum RI.
3. Hak Angket: DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan UU.
4. Hak Kekebalan (imunitet): Ketua, anggota DPR dan menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena apa yang dikemukakan dalam rapat atau surat kepada majelis, kecuali jika

mereka mengumumkan apa yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan.

5. Forum *Privelegiatum*: Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan UU dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan UU.
6. Hak mengeluarkan suara.

#### Hubungan DPRS dengan pemerintah

Sama halnya dengan UUD RIS, UUDS juga menganut sistem pemerintahan parlementer. DPRS dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Namun berbeda dengan ketentuan dalam UUD RIS, UUDS memasukkan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan DPRS, kalau DPRS dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

#### Hasil-hasil pekerjaan DPRS :

1. menyelesaikan 167 uu dari 237 buah RUU
2. 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah
3. 82 buah mosi/resolusi.
4. 24 usul interpelasi.
5. 2 hak budget.

#### DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959)

DPR hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang. Perlu dicatat bahwa Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota *konstituante*, yang bertugas menyusun konstitusi Indonesia yang definitif, menggantikan UUDS.

Tugas dan wewenang DPR hasil Pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, memberi gambaran bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat tiga kabinet yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda.

#### DPR Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965)

Pada tahun 1959, Presiden Soekarno membubarkan *Konstituante* dan menyatakan bahwa Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI.

Dengan Penpres No. 3 tahun 1960, presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Setelah membubarkan DPR, presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-Gotong Royong (DPR-GR).

DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban

pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Kewajiban ini merupakan penyimpangan dari Pasal 5, 20, dan 21 UUD 1945. Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

#### DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966)

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya. DPR-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun, mengalami empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

1. Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
2. Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966.
3. Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
4. Periode 17 Mei 1966-19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

#### DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk dua panitia:

1. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.

2. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

#### DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, DPR-GR masa “Orde Baru” memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari “Orde Lama” ke “Orde Baru.”

Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997

Setelah mengalami pengunduran sebanyak dua kali, pemerintahan “Orde Baru” akhirnya berhasil menyelenggarakan Pemilu yang pertama dalam masa pemerintahannya pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan Ketetapan MPRS No. XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967, oleh Jenderal Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa Pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.

Menjelang Pemilu 1971, pemerintah bersama DPR-GR menyelesaikan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan UU No. 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan (sistem proporsional). Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Sistem yang sama masih terus digunakan dalam enam kali Pemilu, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Sejak Pemilu 1977, pemerintahan “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu

adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik “Orde Baru” tergabung dalam Golkar. Hal ini diakomodasi dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Keadaan ini berlangsung terus dalam lima kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dalam setiap Pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak.

Dalam masa ini, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.

#### DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004)

DPR periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil.



Pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie, Pemilu untuk memilih anggota legislatif kemudian dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dulu mengubah UU tentang Partai Politik (Parpol), UU Pemilihan Umum, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU Susduk), dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang lebih demokratis. Hasilnya, terpilih anggota DPR baru.

Meski UU Pemilu, Parpol, dan Susduk sudah diganti, sistem dan susunan pemerintahan yang digunakan masih sama sesuai dengan UUD yang berlaku yaitu UUD 1945. MPR kemudian memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden dan Megawati Soekarnoputri sebagai wakil presiden. Ada banyak kontroversi dan sejarah baru yang mengiringi kerja DPR hasil Pemilu 1999 ini.

Pertama, untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai "*Buloggate*"), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah Ketetapan MPR No. III Tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri.

Kedua, DPR hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002

(keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Dalam soal lembaga-lembaga negara, perubahan-perubahan penting tersebut di antaranya: lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lahirnya sistem pemilihan presiden langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi.

Ketiga, dari sisi jumlah UU yang dihasilkan, DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 RUU menjadi UU. Meski perlu dicatat pula bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan PSHK tingginya kualitas ternyata tidak sebanding dengan kualitas (Susanti, dkk, 2004).

#### DPR Hasil Pemilu 2004 (2004-2009)

Amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 membawa banyak implikasi ketatanegaraan yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan adanya presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Dalam Pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan DPD merupakan representasi dari wilayah. Implikasi lanjutannya adalah terjadi perubahan dalam proses legislasi di negara ini.

Idealnya, DPR dan DPD mampu bekerja bersama-sama dalam merumuskan sebuah UU. Hanya saja karena cacatnya amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, relasi yang muncul menjadi timpang. DPR memegang kekuasaan legislatif yang lebih besar dan DPD hanya sebagai badan yang memberi pertimbangan kepada DPR dalam soal-soal tertentu.

## 2. Tugas dan Fungsi DPR

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi yang dibawahnya terdapat lima lembaga yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk didalamnya yaitu DPR.<sup>18</sup> Saat itu DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan – tindakan Presiden. Bahkan jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan Negara yang telah ditetapkan UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggung jawaban Presiden. Namun setelah amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan fungsi Legislasi yang sebelumnya berada ditangan Presiden, setelah amandemen UUD 1945 fungsi Legislasi berpindah ke DPR.

Pasal 67 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa “DPR terdiri atas anggota partai politik

---

<sup>18</sup>Titik Triwulan, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amademen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm 191.

peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian dalam Pasal 68 dijelaskan kedudukan dari DPR bahwa “DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara”. Pasal 70 DPR mempunyai fungsi antara lain :

1) Fungsi Legislasi (*Legislating*)

Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar yang dimiliki oleh sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi ini bertujuan agar DPR dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Kegiatan legislasi selalu identik dengan proses pembentukan sebuah undang-undang. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian dari kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam undang-undang yang dianggap sebagai representasi rakyat banyak.

2) Fungsi Anggaran (*Budgeting*)

DPR selain berfungsi membuat undang-undang juga berfungsi menyusun anggaran negara dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Dalam menyusun anggaran negara, DPR bekerja sama dengan presiden. Anggaran dalam RAPBN yang disusun oleh DPR bersama presiden tersebut nantinya akan dijadikan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam susunan keanggotaan DPR sendiri ada panitia anggaran sebagai divisi khusus yang mengurus anggaran negara.

### 3) Fungsi Pengawasan (*Controlling*)

DPR sebagai lembaga legislatif yang dianggap sebagai representasi masyarakat mempunyai tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pemerintahan dilaksanakan oleh eksekutif. Dalam hal melakukan pengawasan terhadap eksekutif, DPR mempunyai wewenang untuk melakukan hak angket dan hak interpelasi. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terkait dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (eksekutif). Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang memang harus mendapatkan pengawasan. Sebuah lembaga negara yang tidak mendapatkan pengawasan, akan memungkinkan munculnya penyalahgunaan wewenang.

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa amandemen UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga Legislasi yang sebelumnya berada di tangan Presiden. Dengan demikian DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis, yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan. Dalam Pasal 71 DPR mempunyai tugas dan wewenang.

- a. Membentuk Undang – Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang – Undang yang diajukan Presiden untuk menjadi Undang – Undang;
- c. Membahas rancangan Undang – Undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah dengan

- mengikuti sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan Undang – Undang tentang APBN dan rancangan Undang – Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang – Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
  - f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan Undang – Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan Negara lain;
  - h. Memberikan persetujuan atas perjanjian Internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang – Undang;
  - i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi
  - j. Memberikan Pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar Negara Lain;
  - k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
  - l. Memberikan Persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
  - m. Memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden; dan
  - n. Memilih 3 (tiga) Hakim Konstitusi dan mengajukan kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.