

Editor:
DR. Lili Romli

DPR RI PERIODE 2009 – 2014:
Catatan Akhir Masa Bakti



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



Judul:

DPR RI Periode 2009-2014: Catatan Akhir Masa Bakti

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii+208 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-98-8

Cetakan Pertama, 2013

Penulis:

Indra Pahlevi

Debora Sanur L.

Dewi Sendhikasari D.

Aryojati Ardipandanto

Siti Nur Solechah

Prayudi

Riris Katharina

Handrini Ardiyanti

Ahmad Budiman

Editor:

DR. Lili Romli

Desain Sampul:

Fery C. Syifa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidanan penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

PENGANTAR EDITOR

Dalam sebuah Negara yang bergerak maju, maka perubahan adalah sebuah keniscayaan. Indonesia yang dalam satu dekade lebih ini terus mengalami berbagai perubahan terutama dalam hal penguatan sistem politiknya yang diatur konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan yang dimaksud dalam konteks ini adalah perubahan menuju masyarakat dan bangsa yang demokratis yang ditandai oleh hadirnya lembaga-lembaga demokrasi di sebuah Negara demokratis seperti pemegang kekuasaan eksekutif, pemegang kekuasaan legislatif, dan tentunya pemegang kekuasaan yudikatif.

Meskipun masih banyak catatan di ketiga lembaga Negara utama tersebut di Indonesia, setidaknya kondisi sekarang sudah lebih baik dalam hal hadirnya mekanisme *checks and balances*. Secara khusus buku ini hendak melihat dan sekaligus memotret bagaimana peran dan kiprah DPR RI sebagai salah satu pilar demokrasi yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat dan memiliki kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang dan memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Para penulis yang ikut berkontribusi dalam buku ini melihat bagaimana DPR RI periode 2009-2014 berperan dan berkiprah sejak penyelenggaraan pemilu 2009 yang menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka hingga bagaimana *supporting system* berperan serta bagaimana relasi antara DPR dan lembaga Negara lain serta relasinya dengan masyarakat secara luas.

Syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah memberikan segala nikmat kepada kita. Dengan segala kerendahan hati, kami persembahkan buku ini kepada para pembaca dan kami berharap dapat bermanfaat bagi kemajuan bangsa ini. Akhirnya, tak lupa kami sampaikan permohonan maaf atas segala kekurangan yang ada dalam buku ini. Dan semoga apa yang kita ikhtiarkan senantiasa mendapatkan ridho dari Allah SWT. Amin.

Jakarta,
Editor,

DR. Lili Romli

PROLOG

Penguatan Peran DPR Era Reformasi

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

Hasil amandemen terhadap UUD 1945, antara lain, adalah perubahan struktur lembaga-lembaga negara dan penguatan terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara legal formal hasil amandemen UUD 1945 terjadi perubahan besar dan mendasar terhadap peran dan kewenangan yang dimiliki DPR. Bila sebelum perubahan peran dan kewenangan DPR relatif lemah *vis a vis* eksekutif, tidak demikian halnya dengan pasca amandemen UUD 1945. Dapat dikatakan, hasil amandemen UUD 1945 menghasilkan format baru DPR.

Amandemen UDD 1945, fungsi dan peranan DPR ditingkatkan, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi kontrol atau pengawasan. Peningkatan atau lebih tepatnya penguatan peran DPR ini penting mengingat pada masa lalu peran dan kewenangan DPR relatif terbatas, kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif. Bahkan di masa Orde Baru, keberadaan DPR dianggap sebagai “tukang stempel” atau lembaga “yes men”, yang selalu tunduk dan patuh pada kekuasaan eksekutif atau presiden. Atas dasar itu maka kekuatan-kekuatan politik (baca: partai-partai politik di MPR) dan kekuatan sipil sepakat perlu adanya penguatan peran DPR melalui amandemen UUD 1945. Pasca amandemen UUD 1945, dengan memberikan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang (UU) dan kewenangan dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif serta kewenangan dalam menyeleksi dan pertimbangan atas sejumlah pejabat publik, maka bandul politik cenderung ke *legislative heavy*.

Dalam bidang legislasi terjadi pergeseran fungsi legisilasi, yang sebelum amandemen menjadi domain antara DPR dan Presiden, pasca amandemen

meski Presiden tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan melakukan pembahasan, tetapi hak legislasi sepenuhnya ada pada DPR.

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

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

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

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

Selain kewenangan dalam bidang legislasi, DPR juga dalam melakukan kontrol dan pengawasan dengan sejumlah hak yang dimiliki secara eksplisit diatur dalam batang tubuh, yang sebelum perubahan UUD 1945 hanya diatur dalam penjelasan, akan memperkuat mekanisme *checks and balances*. Pasal 20A ayat (2) mengatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selanjutnya Pasal 20A ayat (3) menyebutkan, “Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas”.

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

hak yang dimiliki DPR dalam batang tubuh semakin menegaskan perlunya fungsi kontrol dan pengawasan DPR atas jalannya pemerintahan. Ini perlu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif.

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

Perubahan lain terkait dengan penguatan DPR adalah DPR sebagai institusi yang mewakili rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Aturan seperti ini dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak disebutkan di dalam batang tubuh hanya disebutkan dalam penjelasan. Dalam penjelasan dikatakan, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dean ini *tidak bisa dibubarkan* oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer)”.

Dalam amandemen ketiga UUD 1945 di mana DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden disebutkan dalam Pasal 7C, yaitu, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Adanya penegasan tidak bisa dibubarkan DPR oleh Presiden semakin menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem presidensial. Dalam sistem ini, baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.

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

Implementasi dari fungsi-fungsi atas penguatan peran DPR vis a vis eksekutif, kritik yang mengemuka bahwa dalam praktek politik ketatanegaraan cenderung beraroma parlementer. Meski menganut sistem presidensial, di mana kekuasaan presiden tidak bisa diganngu gugat dan presiden dipilih

secara langsung, tetapi kekuasaan presiden sepertinya “tersandra” oleh kekuasaan DPR. Kondisi ini ditambah dengan sistem kepartain yang tidak kondusif bagi berlangsungnya sistem presidensial. Dampaknya, pemerintahan cenderung berjalan tidak efektif karena kendala-kendala di atas.

DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR.....	iii
PROLOG.....	v
DAFTAR ISI.....	ix

SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DENGAN SUARA TERBANYAK: Catatan Kritis terhadap Sistem Pemilu 2009

<i>Indra Pahlevi</i>	1
I. Latar Belakang.....	1
II. Sistem Pemilu	4
III. Pemilu Legislatif Tahun 2009	8
IV. Dampak Sistem Suara Terbanyak.....	13
V. Antara Suara Terbanyak dan Pilihan Parpol.....	15
VI. Penutup	17
Daftar Pustaka	19

UPAYA PENINGKATAN KINERJA DPR RI SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

<i>Debora Sanur L</i>	21
I. Latar Belakang.....	21
II. Rumusan Masalah	22
III. Teori Perwakilan.....	22
IV. Teori Akuntabilitas Politik.....	23
V. Penilaian Masyarakat terhadap Kinerja DPR	24
VI. Kehadiran Anggota Dewan.....	26
VII. Masalah Korupsi	29
VIII. Upaya Peningkatan Kinerja DPR.....	30
IX. Upaya Pemberantasan Korupsi di DPR.....	32
X. Kesimpulan	33
Daftar Pustaka	35

**PERAN DAN KEPENTINGAN ANGGOTA LEGISLATIF
DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK**

Dewi Sendhikasari D......39

- I. Latar Belakang.....39
- II. Proses Kebijakan Publik.....41
- III. Nilai-nilai dan Kepentingan
Aktor Kebijakan Publik.....44
- IV. Peran Anggota Legislatif
dalam Proses Kebijakan Publik.....46
- V. Kepentingan Anggota Legislatif
dalam proses Kebijakan Publik.....49
- VI. Kesimpulan dan Rekomendasi.....52

Daftar Pustaka54

**PENINGKATAN FUNGSI POLITIK DPR RI:
Perspektif Representasi Rakyat**

Aryojati Ardipandanto.....57

- I. Latar Belakang.....57
- II. Perumusan Masalah.....60
- III. Tujuan Penulisan.....61
- IV. Kerangka Pemikiran.....61
- V. Fakta Pelaksanaan Fungsi Politik DPR RI70
- VI. Meningkatkan Fungsi Politik DPR RI
dalam Perspektif Representasi Rakyat.....72
- VII. Penutup77

Daftar Pustaka78

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
TERHADAP HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

Siti Nur Solechah.....79

- I. Latar Belakang.....79
- II. Sistem Bikameralisme dalam
Lembaga Perwakilan Indonesia.....81
- III. Hubungan DPR – DPD RI dalam
Fungsi Legislasi Menurut UUD 194583
- IV. *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi (MK).....86
- V. Amar Putusan MK.....87
- VI. Implikasi Putusan MK87

VII. Penutup	90
Daftar Pustaka	93
IMPEACHMENT DALAM SISTEM PRESIDENSIL DAN KOALISI PARTAI POLITIK	
<i>Prayudi</i>	95
I. Latar Belakang.....	95
II. Pokok Masalah.....	97
III. Kerangka Pemikiran.....	97
IV. Pembahasan.....	101
V. Penutup	133
Daftar Pustaka.....	136
PENGUATAN <i>SUPPORTING SYSTEM</i> PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA	
<i>Riris Katharina</i>	141
I. Latar Belakang.....	141
II. Penguatan Birokrasi.....	143
III. Gambaran Umum Sekretariat Jenderal DPR RI.....	147
IV. Penguatan <i>Supporting System</i> pada DPR.....	149
V. Penutup	158
Daftar Pustaka.....	159
PARLEMEN DAN <i>PUBLIC RELATION</i>	
<i>Handrini Ardiyanti</i>	161
I. Latar Belakang.....	161
II. Perumusan Masalah.....	163
III. Publikasi Informasi dan Laporan Persidangan.....	164
IV. Penerimaan dan Penyerapan Aspirasi Masyarakat.....	164
V. Hubungan Dengan Pers dan Media Penyiaran	168
VI. PR Parlemen: Pengelolaan Manajemen dan Strategi	170
VII. Pemberitaan Buruk Parlemen	180
VIII. Manajemen PR dan Strategi PR, Sebuah Gagasan Ke Depan	181
IX. Kesimpulan dan Rekomendasi	182
Daftar Pustaka.....	184

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI DPR RI**

<i>Ahmad Budiman</i>	187
I. Latar Belakang.....	187
II. Permasalahan	188
III. Kerangka Pemikiran.....	189
IV. Analisis.....	191
V. Penutup	203
Daftar Pustaka	204
EPILOG.....	205
INDEKS.....	207