BAB III

PEMILIHAN PIMPINAN DPR RI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, dan DPRD

A. Eksistensi DPR RI

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Dibawahnya mendapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi termasuk DPR. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*de gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willes des staatsvolkes*). Sementara itu, DPR yang merupakan lembaga perwakilam rakyat, dinyatakan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan siding istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.[1]

Setelah amandemen UU tahun 1945, DPR mengalami perubahan. Fungsi legislatif yang sebelumnya berada ditangan presiden, maka setelah amandemen UUD Tahun 1945 fungsi legislatif berpindah ke DPR. Pergeseran

[1] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*,(Jakarta: Kencana, 2010), 191

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 Ayat (1) UUD Tahun 1945 dari presiden memegang kekeuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukun yang paling diminan untuk menerjemahkan rumus-rumus normatif yang terdapat dalam UUD Tahun 1945.[2]

1. **Pengertian DPR**

   DPR pasal 67 UU MD3 menjelaskan pengertian DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 68 DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.[3]

2. **Kedudukan dan Fungsi**

   Menurut UU MD3, pasal 68: DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.[4] Ismail Suny berpendapat bahwa dalam masa demokrasi Pancasila DPR peranannya kurang memadai, karena ternyata sejak tahun 1971-1998 tidak lebih dari hanya menyetujuhi dan tidak mengajukan usul inisiatif. Selain itu, tidak diperlukannya sifat kebersamaan dalam sifat-sifat pemilu Indonesia yang mengenai sifat kelima yaitu sifat kebersamaan. Ketiadaan sifat

[2] Ibid, 191-192
[3] UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
[4] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebersamaan ini melanggar aturan umum yang dijamin oleh pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yaitu diakuinya persamaan warga negara dihadapan hokum dan pemerintahan, dalam hal ini ikut serta memilih dan dipilih dalam pemilu.[5]

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menetapkan DPR mempunyai kekuasaan legislatif. Kekuasaan itu dilaksanakan bersama-sama dengan pemerintah. Dalam pasal 21 ayat (1) UUD 1945, hak budget bagi DPR yang artinya bahwa setiap rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara memerlukan persetujuan dari dewan untuk ditetapkan sebagai UU. Disamping hak budget anggota-anggota Dewan masih mempunyai hak-hak lain seperti hak mengajukan usul pernyataan, hak mengajukan amandemen, hak mengajukan usul pernyataan pendapat, hak meminta keterangan, mengadakan penyelidikan dan sebagainya sebagai pelaksanaan dari tugas Dewan sebaga lembaga kontrol. Karena kedudukan DPR dalam menjalankan tugas legislatif itu merupakan partner dari presiden. Maka hak-hak tersebut di atas tidak berarti mutlak, berhubungan juga dari pihak presiden, karena pemerintahan terdapat hak inisiatif untuk mengajukan rancangan UU serta hak untuk memberi persetujuan kepada rancangan UU yang diajukan oleh Dewan.[6]

Amandemen Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 semakin memperkuat kekuasaan legislatif DPR, yang sudah bertambah dengan adanya

---

[5] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 192

[6] Moh Kusnardi, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994),75

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perubahan pertama. Amandemen baru ini menyebutkan bahwa jika DPR dan presiden sudah secara bersama-sama menyetujui sebuah rancangan UU, dan ternyata Presiden gagal mengesahkannya dalam waktu tiga puluh hari, rancangan UU itu secara otomatis sah menjadi UU. Aturan ini diperlukan agar seorang Presiden tidak sampai berubah pikiran dan kemudian memveto sebuah rancangan UU setelah sebelumnya menyetujuinya. Tetapi, ini tidak berarti bahwa presiden Indonesia tidak punya hak veto sama sekali pasal 22 ayat 2 perubahan pertama UUD Tahun 1945 mensyaratkan agar setiap rancangan UU dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Pada dasarnya, persetujuan Presiden ini adalah hak veto Presiden. Tetapi sekali persetujuan diberikan Presiden tidak bias menariknya kembali dengan cara menolak untuk mengesahkan rancangan UU itu menjadi sebuah UU dikemudian hari.[7]

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU MD3: DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi antara lain:[8]

a. Legislasi
b. Anggaran
c. Pengawasan.

[7] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkarana*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), 241
[8] UU RI Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketiga fungsi sebagaimana dimkasud pada ayat 1 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Penjelasan ketiga fungsi tersebut diatas menurut Pasal 70 ayat (1), (2), dan (3) adalah:[9]

1) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku Pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan ayau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang dilakukan oleh Presiden.
3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Berkenaan dengan fungsi legslasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan undag-undang. Yang dapat dibedakan di sini, hanyalah dibidang yang diatur dalam undang-undang itu. Akan tetapi, karena sulitnya menentukan pembagian tugas legislasi ini tanpa menyebabkan timbulnya sengketa dan perebutan proyek diantara DPR dan DPD, maka berkembang pendapat agar dibiarkan sajalah bahwa pelaksana tugas legislasi itu tidak dibagi, asalkan secretariat jenderal DPR dan DPD dijadikan satu dan dilengkapi dengan satu badan legislasi yang dipimpin dan beranggotakan wakil-wakil anggota DPR dan DPD itu sendiri, ditambah para ahli dari luar anggota parlemen. Jika presiden yang berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan Legislasi itulah nantinya yang akan menetukan pembahsannya akan dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif itu

[9] Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dating dari DPR atau rancangannya kepada badan legislasi, itulah yang harus membahas rancangan undang-undang tersebut. Akan tetapi, bersamaan dengan itu, ditentukan pula hubungan *cheks and balances* diantara kedua kamar parlemen itu, termasuk juga dengan presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.[10]

3. Tugas dan Wewenang

Dalam tugas dan wewenang keberadaan DPR sangat dominan, karena kompleksitas dalam tugas dan wewenangnya tersebut menurut pasal 71 UU MD3.

DPR bertugas[11]:

a. Menyusun, membahas, menetapkan dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
c. Menyusun rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimabangan keuangan pusat dan daerah;
d. Melakuakn pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
f. Memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan asset negara yang menjadi keenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

[10] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 24
[11] UU RI Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DPR berwenang[12]:

a. Membentuk unang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan undang-undang;
b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomidaerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan 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. Membahsa 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. Meberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, dan membuat perdamaian dengan negara lain;
h. Meberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehiduoan 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 penempatam duta besar negara lain;
k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
l. Memberikan persetujan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukan kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

[12] UU RI Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun DPR yang seluruh anggotanya adalah anggota DPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam Rangka pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan dalam GBHN. Apabila DPR menganggap presiden sungguh-sungguh melangar ukum negara, maka DPR menyampaikan memorandum (peringatan) untuk mengingatkan presiden. Jika dalam waktu tiga bulan presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut diatas, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Dan apabila dalam waktu satu bulan memorandumyang kedua ini tidak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan siding istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden sehubungan dengan uraian di atas DPR mempunyai tugas dan wewenang[13]:

a. Bersama-sama dengan presiden membentuk UU,
b. Bersama dengan presiden menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja,
c. Melakukan pengawasan atas:
   1) Pelaksanaan UU
   2) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan Negara
   3) Kebijakan pemerintahan sesuai dengan jiwa UUd Tahun 1945 dan ketetapan-ketetapan MPR.
d. Membahas untuk meratifikasi (mensahkan) dan memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakkan oleh presiden,
e. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
f. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh ketetapan-ketetapan MPR kepada DPR untuk kepentingaan pelaksanaan tugas dan wewenangnya DPR dapat mengadakan konsultasi (meminta nasihat, koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya).

[13] C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Buku Dua*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987), 158-159

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara garis besar DPR mempunyai tiga tugas dan wewenang pokok. Pertama, kewenangan legislatif membentuk undang-undang dan menetapkan APBN bersama presiden. Kedua, kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan semua kebijakan pemerintah. Ketiga, kewenangan memberi atau menolak ratifikasi pernyataan perng dan damai, serta perjanjian dengan negara lain. Untuk melaksanakan tugas dan wewenang itu, DPR dibekali berbagai hak, pertama hak meminta keterangan kepada presiden. Kedua, hak penyelidikan. Ketiga, hak mengadakan perubahan atasa rancangan undang-undang. Keempat, hak mengajukan pertanyaan pendapat. Kelima, hak mengajukan seseorang untuk mengisi jabatan lembaga tinggi negara jika sitentukan oleh unandang-undang. Keenam, hak mengajukan rancangan undang-undang. Selain itu anggota-anggota DPR secara perseorangan dibekali hak mengajukan pertanyaan, hak protokoler, hal keuangan atau administratif.[14]

4. **Hak dan kewajiban**

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR mempunyai hak menurut pasal 79 ayat (1) UU MD3 yaitu:

a. Interpelasi
b. Angket
c. Menyatakan pendapat
   1) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR unutuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta

[14] Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Komplikasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 135

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
   a) Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
   b) Tindak lanjut pelaksnaan hak nterpelasi sebagaimana dimaksud ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); dan
   c) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hokum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Anggota DPR mempunyai kewajiban menurut pasal 81 UU MD3 yaitu:

a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan Peraturan perundang-undangan;
c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan republic Indonesia;
d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah negara;
g. Menaati tata tertib dank ode etik;
h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
j. Menampung dan menidaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Seperti yang sudah disebutkan pasal di atas, lembaga perwakilan rakyat DPR memiliki hak antara lain: hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dan dalam menggunakan hak angket, DPR dapat melakukan pemanggilan paksa. Kalau panggilan paksa itu tidak dipenuhi tanpa alas an yang sah, DPR dapat melakukan penyanderaan. Haka menyatakan pendapat. Yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari pihak interpelasi dan hak angket.[15]

Ketiga hak tersebut sebagai alat perlengkapan Dewan untuk dapat melaksanakan tugas pengawasan dengan baik. Bahkan akhir-akhir ini terdapat semacam public hearing dimana dewan secara langsung mendengar pendapat umum yang akan dijadikan bahan pembuatan undang-undang atau untuk mencocokkan apakah undang-undang telah dilakukan dengan semestinya dalam tugas pengawasan itu kedudukan DPR kuat, walaupun Dewan tidak dapat menjatuhkan pemerintahan.

[15] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, 195

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Karena anggota-anggota DPR merangkap sebagai anggota majelis yang memberi wewenang kepada dewan untuk langsung mengawasi tindakan Presiden apakah Presiden dalam tindakannya itu tidak bertentangan dengan UUD dan ketetapan majelis, maka kedudukan DPR menurut penjelasan UUD 1945, adalah kuat. Dewan tidak bias dibubarkan oleh presiden (berlainan dengan sistem parlemeter). Juga karena keanggotaannya yang rangkap itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden dan jika dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar hokum negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh ketetapan MPR supaya bias meminta pertanggung jawaban kepada Presiden.[16]

B. SISTEM PEMILIHAN PIMPINAN DPR RI

1. Dasar Hukum Pemilihan Pimpinan DPR RI

Pimpinan DPR merupakan suatu keasatua pimpinan yang bersifat kolektif. Masa jabatan pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR. Pimpinan DPR tidak boleh merangkap sebagai alat kelengkapan DPR lainnya kecuali sebagai Pimpinan Badan Musyawarah. Dasar pemilihan pimpinan DPR RI ialah terdapat dalam pasal 84 UU MD3 yang isinya sebagai berikut:

a. Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPR.
b. Pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPR dalam satu paket yang bersifat tetap.

[16] Moh Kusnardi, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, 77

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Bakal calon pimpinan DPR berasal dari fraksi dan disampaikan dalam rapat paripurna DPR.
d. Setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan DPR.
e. Pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
f. Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan DPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR.
g. Selama pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang DPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan DPR dipimpin oleh pimpinan sementara DPR.
h. Pimpinan sementara DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota DPR yang tertua dan termuda dari fraksi yang berbeda.
i. Pimpinan DPR ditetapkan dengan keputusan DPR.
j. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPR diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.

Dalam Pasal 27 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 menjelaskan lebih rinci pimpinan DPRsebagai berikut[17]:

a. Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan yang ditetapkan secara paket bersifat tetap selama 5 (lima) tahun dalam rapat paripurna DPR pada masa awal keanggotaan DPR.
b. Paket bersifat tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk Fraksi dan Anggota.
c. Pimpinan DPR merupakan alat kelengkapan DPR dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.
d. Masa jabatan pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR.

1) Tata cara pemilihan pimpinan DPR RI dijelaskan dalam pasal 28 yang isinya sebagai berikut[18]:

a. calon ketua dan wakil ketua DPR diusulkan oleh Fraksi kepada pimpinan sementara DPR secara tertulis dalam satu paket calon pimpinan DPR yang terdiri atas 1 (satu) orang calon ketua dan 4 (empat) orang calon wakil ketua DPR dari Fraksi yang berbeda untuk

[17] Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib
[18] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditetapkan sebagai paket calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR;

b. setiap Fraksi hanya boleh diwakili oleh 1 (satu) orang bakal calon pimpinan DPR;
c. pimpinan sementara DPR mengumumkan nama paket calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR;
d. paket calon pimpinan DPR dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR;
e. dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud dalam huruf d tidak tercapai, paket calon pimpinan DPR dipilih dengan pemungutan suara;
f. setiap Anggota memilih satu paket calon pimpinan DPR yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
g. paket calon pimpinan DPR yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai ketua dan wakil ketua DPR terpilih dalam rapat paripurna DPR;
h. dalam hal hanya terdapat satu paket calon pimpinan DPR, maka pimpinan sementara DPR langsung menetapkannya menjadi pimpinan DPR;
i. ketua dan wakil ketua DPR selanjutnya ditetapkan sebagai pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR; dan
j. Pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada huruf i memberikan kata sambutan yang berisi harapan yang akan diwujudkan dalam 1 (satu) masa keanggotaan DPR.

2) Pimpinan sementara DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari Anggota yang tertua dan termuda dari Fraksi yang berbeda.

3) Pimpinan sementara DPR bertugas memimpin rapat paripurna DPR pertama kali untuk memilih pimpinan DPR.

4) Pimpinan DPR mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.

5) Penetapan pimpinan DPR ditetapkan dengan keputusan DPR.

2. Pemilihan Pimpinan DRP menurut Sistem Paket

Sistem pemilihan ketua dan wakil DPR dalam UU MD3 diatur dengan sistem paket. Sistem paket merupakan pemilihan langsung dengan 1 ketua dan 4 wakilnya, dalam Perturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang Tata Tertib menjelaskan lebih rinci mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPR sebagai berikut:

a. calon ketua dan wakil ketua DPR diusulkan oleh Fraksi kepada pimpinan sementara DPR secara tertulis dalam satu paket calon pimpinan DPR yang terdiri atas 1 (satu) orang calon ketua dan 4 (empat) orang calon wakil ketua DPR dari Fraksi yang berbeda untuk ditetapkan sebagai paket calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR;
b. setiap Fraksi hanya boleh diwakili oleh 1 (satu) orang bakal calon pimpinan DPR;
c. pimpinan sementara DPR mengumumkan nama paket calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR;
d. paket calon pimpinan DPR dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR;
e. dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud dalam huruf d tidak tercapai, paket calon pimpinan DPR dipilih dengan pemungutan suara;
f. setiap Anggota memilih satu paket calon pimpinan DPR yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
g. paket calon pimpinan DPR yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai ketua dan wakil ketua DPR terpilih dalam rapat paripurna DPR;
h. dalam hal hanya terdapat satu paket calon pimpinan DPR, maka pimpinan sementara DPR langsung menetapkannya menjadi pimpinan DPR;
i. ketua dan wakil ketua DPR selanjutnya ditetapkan sebagai pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR; dan
j. pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada huruf i memberikan kata sambutan yang berisi harapan yang akan diwujudkan dalam 1 (satu) masa keanggotaan DPR.

Akan tetapi, bila kita teliti lebih dalam pemilihan dengan sistem ini rentan akan ketidakadilan. Hal ini disebabkan oleh kurang demokrasinya pemilihan tersebut. Koalisi yang terbanyak cenderung akan memenangkan pemilihan, sehingga ketua dan wakil ketua DPR/MPR dimonopoli oleh koalisi yang terbanyak. Hal tersebut tentunya sangat mencederai nilai-nilai demokrasi yang tengah dubangun pemerintah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia. Selain itu hak-hak konstitusional anggota DPR/MPR dengan lahirnya pasal 84 UU nomor 17 Tahun 2014 tersebut, seakan "dikebiri".

Maka secara otomatis pemenang pileg tidak bisa lagi secara leluasa menentukan kadernya untuk duduk di kursi pimpinan DPR sebagai akibat dari perubahan pasal 82 menjadi pasal 84 UU nomro 17 Tahun 2014. Pengamat hukum tata negara dari universitas Indonesia (UI), Refly Harun, mengatakan bila dilihat dari sisi hukum, revisi tersebut sah-sah saja karena pengambilan keputusan ditentukan secara musyawarah atau suara terbanyak. Namun secara etika, cara tersebut tidak sehat karena pengajuan revisi dilakukan setelah partai pemenang pemilu legislatif (pileg) diketahui.

Fahri Hamzah politisi PKS yang sekarang menjabat sebagai salah satu wakil pimpinan DPR berpendapat bahwa mekanisme pemilihan ketua DPR tidak melanggar demokrasi. Bahkan menurutnya mekanisme ini sama saja dengan kembali ke konsep tahun 2004. Karena hak dipilih dan memilih dapat menyaring kepemimpinan dewan yang baik. Dia berpendapat bahwa pemimpin yang ditunjuk berdasarkan kemenangan suara di pileg tidak menjamin kualitas kepemimpinannya. Sedangkan Muradi pengajar ilmu politik dan pemerintah Universitas Bandung meramalkan bila mekanisme pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan sistem paket kelak akan membahayakan demokrasi di

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia Karena tidak dikedepankannya musyawarah mufakat sehingga berpotensi akan terjadi perpecahan bangsa.[19]

Muradi Pengamat politik dari Universitas Sriwijaya, Adrian Saptawan menilai kualitas demokrasi di Indonesia semakin menurun bahkan pada titik nadir. Adrian mencontohkan pada pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memakai sistem paket padahal di Indonesia tidak dikenal mekanisme tersebut. "Yang namanya musyawarah duduk bersama bukan paket-paketan. Apa paket-paketan dikenal di Indonesia? Tidak ada dalam sejarah paket, yang ada adalah duduk bersama," lanjutnya.[20] Memang jika di lihat ke belakang tidak ada dalam sejarah, proses pemilihan melalui sistem paket. Kebersamaan serta kekeluargaan lebih diutamakan untuk pemilihan pimpinan yang dianggap layak, dan disamping itu juga masyarakat Indonesia merupakan masyarakat, yang sangat mengedepankan sistem komunal, dalam artian bahwasanya dalam pemilihan Pimpinan diharapkan di pilih salah satu tokoh yang dirasa bisa untuk menjalankan Pimpinan DPR.

Ada banyak koalisi yang melakukan *walk out* seperti, Koalisi Merah Putih (KIH) yang terdiri dari Golkar, Gerindra, PAN, PKS, PPP, PBB dan Demokrat melenggang mulus menuju tahta pimpinan DPR walaupun Koalisi Indonesia Hebat yang terdiri dari PDIP, PKB, Nasdem, PKPI dan Hanura. Bahkan menurut Romahrumuzy selaku perwakilan dari

---

[19] http://harianwartanasional.com/pemilihan-ketua-dpr-dan-mpr-berbasis-dendammenyeret-bangsa-ini-ke-perpecahan/ 21 November 2015 jam 11.00

[20] rri.co.id/post/berita/108061/nasional/pimpinan_dpr_dipilih_satu_paket_pengamat_nilai_kemunduran_kualitas_demokrasi.html akses 21 November 2015 jam 13.00

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PPP dalam penuturannya kepada detik.com rencana pembagian jatah pimpinan ini telah lama ditentukan sejak pertama dideklarasikan koalisi permanen. Bahkan partainya harus merelakan jatah pimpinan seiring bergabungnya partai Demokrat dalam paket yang diajukan, tetapi partainya begitu pula Romi sapaan akrabnya tidak berkutik, karena semua telah disepakati sejak awal.[21] Adanya *Walk out* tersebut sangat terlihat jika sudah direncanakan jauh hari sebelum pemilihan pimpinan DPR.

Masalah pimpinan DPR adalah menjadi hak dan kewenangan anggota DPR terpilih untuk memilih pimpinannya. Hal demikian adalah lazim dalam sistem presidensial dengan sistem multipartai, karena konfigurasi pengelompokan anggota DPR menjadi berubah ketika berada di DPR berdasarkan kesepakatan masing-masing. Mahkamah menilai pemilihan umum hanyalah untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakilnya, bukan untuk memilih pimpinan DPR. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah."[22] Sesuai dengan persamannya dalam Islam sebagai *Ahl al-hall wa al-'aqdi* maka DPR berhak menentukan pimpinannya sendiri.

Secara materiil, Mahkamah menilai UUD 1945 tidak menentukan bagaimana susunan organisasi lembaga DPR termasuk cara dan

[21] BahtiarRifa'I, IsfariHikmat, Monique Shintami, " OperasiKilatSetyaNovanto," *Majalah Detik.com*, volume 149, (25-30 November 2015), 42, 43.
[22] Ibid, 14

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mekanisme pemilihan pimpinannya. UUD 1945 hanya menentukan bahwa susunan DPR diatur dengan UU. Wajar timbul beragam cara pemilihan pimpinan DPR baik sebelum atau sesudah perubahan UUD 1945 yaitu, antara lain, ditentukan oleh dan dari anggota DPR sendiri dengan sistem paket atau pencalonan oleh fraksi yang memiliki jumlah anggota tertentu atau ditentukan berdasarkan komposisi jumlah anggota fraksi di DPR.[23]

Menurut Arief Hidayat, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati menilai dari fakta persidangan, UU MD3 khususnya Pasal 84 tidak pernah masuk dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebelumnya. Namun tiba-tiba masuk dalam DIM perubahan pada tanggal 30 Juni 2014 setelah diketahui komposisi hasil Pemilu. Dengan demikian, dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, produk hukum tersebut dibentuk tidak berdasarkan hukum akan tetapi karena kepentingan politis semata. Sehingga menurutnya secara formil UU MD3 cacat hukum dalam pembuatannya.[24]

Mengomentari perihal putusan MK yang menolak permohonan para pemohon Lucius Karus peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi). Menurutnya dalam pemilihan pimpinan DPR tidak ada otonomi pribadi untuk menentukan siapa yang tepat menjadi pimpinan. Maka bias ditebak dengan adanya mekanisme paket anggota DPR akan menunggu keputusan fraksi masing-masing. Meski demikian,

[23] Lulu Hanifah, " BerebutKursiKepemimpinan," *Majalah Konstitusi* No. 93 (Oktober 2014), 13
[24] Ibid,16

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dia mengatakan, pemilihan oleh paripurna maupun mekanisme proporsionalitas berdasarkan jumlah kursi di DPR sama-sama punya cacat. Cacat itu terletak pada penentuan pimpinan parlemen yang diputuskan partai.[25]

Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang MPR, DPR, dan DPRD (MD3) bakal disahkan, Selasa (8/7). Pengesahan berpeluang dilakukan melalui voting atau pengambilan keputusan melalui suara terbanyak. Sebab, terdapat beberapa isu krusial yang belum disepakati antar fraksi-fraksi di DPR. Adapun salah satu isu krusial itu terkait mekanisme pemilihan pemimpin DPR. Mayoritas Fraksi mengusulkan agar setiap anggota DPR dapat mengusulkan agar setiap anggota DPR berhak menjabat Ketua DPR. Namun, masih terdapat fraksi yang mengginginkan jabatan sebagai Pimpinan DPR Tetap berasal dari partai politik (parpol) peraih kursi terbanyak di DPR. Usulan mayoritas fraksi menghendaki supaya pemilihan Ketua DPR bebas dari anggota DPR. Karena setiap anggota DPR punya hak untuk memilih dan dipilih. Artinya, Ketua DPR tidak lagi ditentukan parpol peraih kursi terbanyak," "Dia menjelaskan, berbagai usulan yang muncul dari anggota DPR dalam rapat pansus, panitia kerja (panja) maupun tim perumus timus), minim penjelasan. "Konsekuensinya, proses pembahasan RUU MD3 menjadi begitu berliku. Contohnya adalah materi tentang perluasan hak imunitas dan restrukturisasi alat kelengkapan DPR yang tidak

[25] news.liputan6.com/read/2112113/demokratiskah-pemilihan-pimpinan-dpr-dengansistem-paket-uu-md3 akses 1 Desember 2015 jam 10.00

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dijelaskan secara memadai," jelasnya. Dia menambahkan, apabila disetujui maka pemilihan DPR memakai sistem paket. "Dalam satu paket itu ada satu orang Ketua DPR dan empat Wakil Ketua. Nanti yang jadi Ketua DPR tidak otomatis dari parpol peraih kursi terbanyak. Kemungkinan parpol yang kursinya paling sedikit juga bias jabat Ketua DPR," tegasnya.

Terdapat enam fraksi yang menyetujui sistem paket itu. Keenam fraksi itu ialah Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dan Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya. Sementara tiga fraksi lain yang menginginkan pemilihan pemimpin DPR tetap seperti sekarang ialah Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat. "Enam fraksi menginginkan sistem paket. Tiga fraksi menginginkan sistem yang ada dipertahankan," kata Wakil Ketua DPR Pramono Anung usai menggelar rapat antara Badan Musyawarah DPR dan Pansus RUU MD3, di Jakarta, Senin (7/7). "Enam fraksi menginginkan sistem paket. Tiga fraksi menginginkan sistem yang ada dipertahankan," kata Wakil Ketua DPR Pramono Anung usai menggelar rapat antara Badan Musyawarah DPR dan Pansus RUU MD3, di Jakarta, Senin (7/7). Sebagai politikus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Pramono tidak sependapat dengan usulan sistem paket. "Akan terjadi tarik-menarik di DPR. Dalam periode 2009 sampai 2014,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

walaupun PDI-P berada di luar pemerintahan, kami merasa nyaman di DPR karena ada keterwakilan sebagai pimpinan, ada keterwakilan sebagai pimpinan di tingkat komisi maupun alat kelengkapan," kata Pramono. Sekadar diketahui, jika sistem paket disetujui, maka PDI-P akan kehilangan "jatah" kursi Ketua DPR. Meskipun merupakan parpol pemenang pemilu legislatif serta peraih kursi terbanyak, PDI-P tetap harus bersaing untuk mendapatkan posisi sebagai Ketua DPR.[26]

[26] http://harianwartanasional.com/pemilihan-ketua-dpr-dan-mpr-berbasis-dendammenyeret-bangsa-ini-ke-perpecahan/ akses 2 Desember 2015 jam 08.30

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id