



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

# **KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DI INDONESIA**

## **SKRIPSI**



**REZA PAHLEVI PURBA  
06 140 216**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG 2010**

# KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DI INDONESIA

(Nama : Reza Pahlevi Purba, Nomor BP: 06 140 216, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 97 halaman, Tahun 2010)

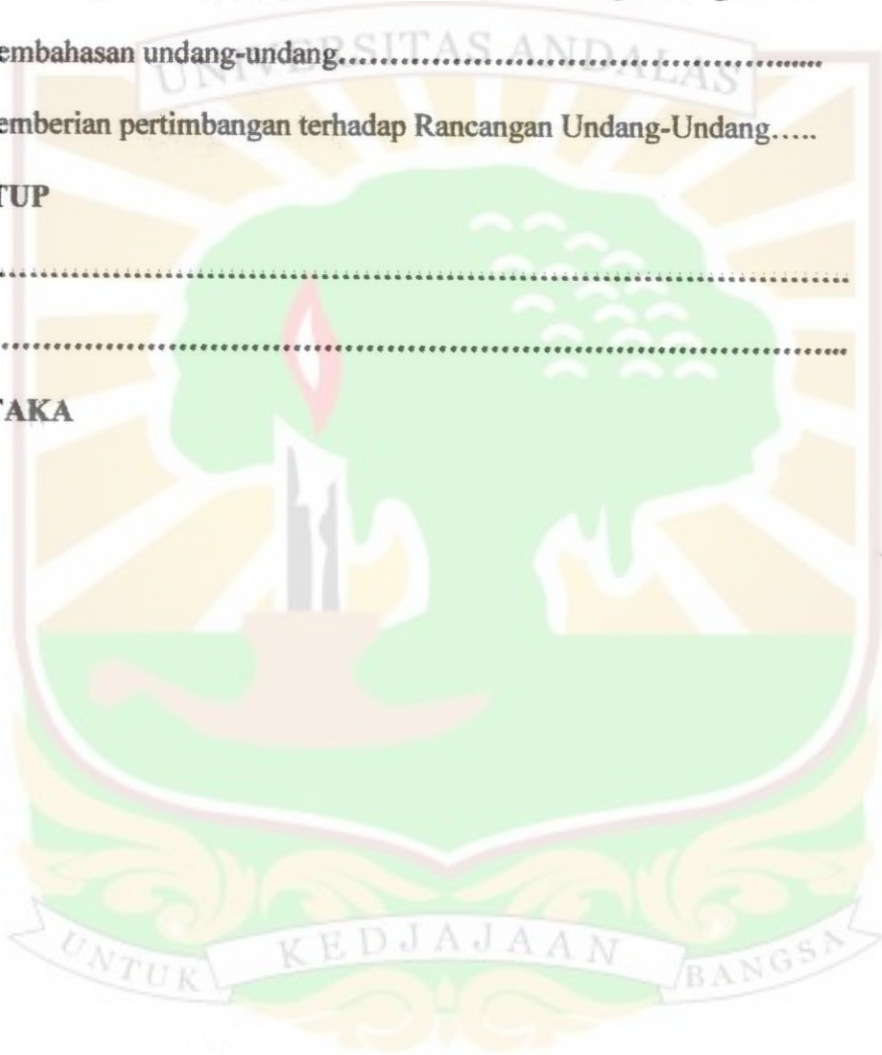
## ABSTRAK

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa dampak terhadap format kelembagaan Negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dengan sangat jelas terhadap keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dulu merupakan lembaga tertinggi Negara, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semua lembaga Negara berada pada hubungan yang sejajar. Hal tersebut juga dapat dilihat dari pengisian parlemen Indonesia yang selama ini diisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah, dan Utusan Golongan ditambah dengan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pengisian parlemen Indonesia diisi oleh DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD). Seiring dengan perubahan tersebut terjadi pergeseran kekuasaan legislatif pada DPR dan DPD yang membawa perubahan kepada kedudukan dan pengaturan DPR dan DPD. Kewenangan DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan menjadikan MPR hanya semacam forum bersama (joint session). Munculnya DPD yang menjadi partner DPR merupakan tuntutan demokratis dan semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga setiap kepentingan daerah senantiasa berada dalam koridor NKRI. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR memiliki kaitan erat dengan DPD sementara kewenangan yang diberikan konstitusi kepada kedua lembaga Negara ini tidak seimbang, padahal rekrutmen anggota kedua lembaga ini melalui pemilihan umum dan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat seharusnya memiliki kewenangan yang seimbang pula. Untuk mengkaji perubahan yang terjadi terhadap fungsi legislasi ini, maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk membahas permasalahan yang telah dibuat. Hasil dari penelitian ini yaitu telah terjadi pengokohan kedudukan, fungsi, dan wewenang DPR yang tidak seimbang dengan kedudukan, fungsi, dan wewenang DPD di parlemen yang mengakibatkan ketimpangan otoritas legislasi, dan juga mekanisme kerjasama kedua lembaga tersebut dalam menjalankan fungsi legislasi tidak memiliki kekuatan hukum yang seimbang. Oleh sebab itu, perlu penyeimbangan dan pembatasan fungsi DPR dengan DPD di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Peraturan Perundang-undangan agar dapat terlaksana mekanisme *checks and balance*.

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK.....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian.....	12
<b>BAB II SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH</b>	
A. Sistem Pemerintahan di Indonesia.....	15
1. Periode Sebelum Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945	18
a. Periode 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.....	18
b. Periode 27 Desember 1949 sampai dengan 18 Agustus 1950.....	22
c. Periode 18 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959.....	24
d. Periode 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999.....	28
2. Periode Setelah Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	35
B. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat.....	40
C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....	51
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.....	62

1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.....	62
2. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.....	78
<b>B. Bentuk Kerjasama Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi.....</b>	<b>85</b>
1. Terkait kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang.....	86
2. Terkait pembahasan undang-undang.....	88
3. Terkait pemberian pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang.....	90
 <b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	93
B. Saran.....	96
 <b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



## KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kehadiran Allah SWT penulis panjatkan atas segala rahmat, nikmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penyusunan bahan skripsi ini dengan baik. Serta shalawat dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW, semoga kita mendapat syafa'atnya di akhirat nanti.

Skripsi yang berjudul "Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Indonesia" ini diselesaikan penulis untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar sarjana hukum. Skripsi ini mengulas tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terkait fungsi legislasi dalam sistem Pemerintahan di Indonesia. Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis menerima kritik dan saran yang sifatnya membangun dan ada relevansi dengan tulisan ini.

Terima kasih yang tak terhingga kepada Ayahanda tercinta Sufrianto Purba, Ibunda terkasih Henny Wati, Spd , kakanda Patra Supheny Purba, dan adinda-adindaku tersayang Wira Arjuna Purba, dan Bayu Astawa Purba, serta 'Nda Dwi Evryany atas segala doa, cinta, pengorbanan dan kasih sayang kepada penulis. Begitu

pula kepada saudara-saudara saya yang selalu memberikan kasih sayang, perhatian dan perlindungan di kala penulis sakit dan sehatnya selama menyelesaikan studi.

Pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, penulis juga menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Elwi Danil S.H, M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan, S.H, M.H, LLM selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Ilhamdi Taufik, S.H selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Rembrandt, S.H, M.Pd selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Prof. Dr. Yuliandri S.H, M.H selaku Pembimbing I
6. Ibu Henny Andriani S.H, M.H selaku Pembimbing II
7. Ibu Yunita Sofyan S.H, M.H selaku ketua bagian Hukum Tata Negara
8. Bapak Dian Bakti Setiawan S.H, M.H selaku sekretaris bagian Hukum Tata Negara

9. Bapak dan ibu staf pengajar serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

10. Seluruh rekan-rekan BEM FHUA Periode 2008-2009 dan 2009-2010, DLM FHUA periode 2007-2008, rekan-rekan PMTN, UKM PHP Unand, DPC PERMAHI Padang, FORSILAMMSU, IMLT, HMI Komisariat Hukum Unand, KRAM'45.

11. Rekan-rekan angkatan '06 FHUA senasib seperjuangan yang memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung kepada penulis

Terima kasih juga kepada semua pihak yang namanya tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu, memberikan motivasi, dorongan, semangat serta bantuan hingga selesainya penyusunan skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis.

Padang, Agustus 2010

Penulis

**(REZA PAHLEVI PURBA)**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara hukum yang dilandasi dengan sebuah konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Didalam UUD 1945 yang memiliki muatan paling penting adalah bagaimana penyelenggaraan negara tersebut dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dengan kewenangan masing-masing. Jika dilihat dari sejarah ketatanegaraan Negara Republik Indonesia yang dimulai setelah Negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai pada saat sekarang ini telah banyak mengalami perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada tanggal 27 Desember tahun 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berubah menjadi Negara Serikat, sehingga Indonesia dipecah-pecah menjadi beberapa negara bagian. Undang-Undang Dasar yang berlaku sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Serikat adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS 1949) sedangkan UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian RI di Yogyakarta<sup>1</sup>. Tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Dengan dikeluarkannya dekrit presiden 5 Juli 1959, Indonesia kembali kepada UUD 1945 sampai pada masa orde baru. Setelah

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, Juni, 2001, edisi revisi, hal 90-91.

masa orde baru tahun 1998 terjadi perubahan yang besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia yang menjadi acuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya mendapat tuntutan dari masyarakat dan kalangan reformasi untuk diadakan perubahan.

Hal itu dikarenakan krisis ketatanegaraan yang diawali dengan jatuhnya Soeharto pada Tahun 1998 memberikan kesempatan untuk melakukan perubahan secara mendasar terhadap UUD 1945. Banyak anggapan bahwa salah satu penyebab krisis tersebut adalah ketidakmampuan UUD 1945 dalam mengantisipasi berbagai bentuk penyelewengan dalam praktik ketatanegaraan. Bahkan dalam waktu yang cukup panjang, UUD 1945 telah menjadi instrumen kelompok yang ampuh bagi berkembangnya otoritarianisme dan menyuburkan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) di sekitar kekuasaan Presiden<sup>2</sup>.

Keharusan melakukan perubahan UUD 1945 tidak hanya karena terjadinya berbagai penyimpangan dalam praktik ketatanegaraan, tetapi juga karena sejak awal UUD 1945 tidak dimaksudkan sebagai sebuah konstitusi yang bersifat tetap. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Soekarno sebagai berikut:

*"Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, didalam suasana yang lebih tentram,*

---

<sup>2</sup> Jimly Assidique, *Pengantar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, disampaikan sebagai bahan masukan untuk Badan Pekerja (BP) MPR, di Jakarta, 2001, hal 2.

*kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna<sup>3</sup>.*"

Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik juga didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM). Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan<sup>4</sup>.

Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD 1945 itu menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya, tuntutan itu diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan UUD 1945 pada empat sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sejak tahun 1999 sampai dengan 2002<sup>5</sup>. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pertama kali dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999, perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 telah membawa perubahan kedalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>3</sup> Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, hal 2.

<sup>4</sup> MPR, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005, hal 4.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 4

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi perubahan UUD 1945, antara lain sebagai berikut<sup>6</sup>:

1. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat;
2. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah dominan eksekutif (executive heavy), yakni kekuasaan dominan berada ditangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (chief executive) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif presiden dan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang;
3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran;
4. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang;
5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah. Hal itu membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945 antara lain, sebagai berikut:
  - a. Tidak ada saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balances) antara lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada presiden;
  - b. Infrastruktur politik yang dibentuk antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
  - c. Pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah;
  - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal 6-8

Adapun tujuan dari perubahan UUD 1945 adalah untuk<sup>7</sup>:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan memperkokoh NKRI yang berdasarkan Pancasila;
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945;
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang akan datang.

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan. Khususnya bagi lembaga perwakilan rakyat, perubahan sudah dimulai pada amandemen pertama pada sidang umum MPR tahun 1999. Perubahan pertama “berhasil” mengurangi secara mendasar kekuasaan presiden dan menambah

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 8-9

kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara berarti dalam praktik ketatanegaraan Indonesia<sup>8</sup>. Kemudian perubahan kedua semakin mengukuhkan penguatan peran DPR. Selanjutnya perubahan ketiga melakukan penataan lembaga perwakilan rakyat dari sistem unikameral (dengan supremasi MPR) menuju sistem bikameral. Terakhir, perubahan keempat dilakukan untuk melengkapi bagian-bagian yang masih “menggantung” dalam tiga perubahan sebelumnya, termasuk penataan komposisi MPR.

Setelah perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal lagi adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, dimana sebelum diadakan perubahan UUD 1945 dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dan DPR merupakan lembaga tinggi negara. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatsgewald des willens des staatsvolkes*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willen des staatsvolkes*). Sementara itu, DPR yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, dinyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Meskipun disebutkan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, didalam perjalanannya, keberadaan DPR lebih merupakan alat legitimasi presiden<sup>9</sup>. Setelah adanya perubahan UUD 1945 yang pertama, kekuasaan DPR dibidang legislasi yang selama ini berada ditangan Presiden berpindah ketangan DPR.

---

<sup>8</sup> Saldi Isra, *Op cit*, hal 30.

<sup>9</sup> *Ibid*, hal 32

Hal tersebut dapat kita lihat di dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan yang berbunyi:

“ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang<sup>10</sup>”.

Dari perumusan pasal 20 ayat (1) tersebut diatas maka fungsi legislasi DPR telah sepenuhnya berada di tangan lembaga tersebut, walaupun seperti yang disebutkan didalam pasal 20 ayat (5) UUD 1945 bahwa apabila rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan presiden tidak disahkan oleh presiden dalam jangka waktu 30 hari maka dengan sendirinya rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan presiden wajib untuk mengundangkannya didalam lembaga Negara Republik Indonesia<sup>11</sup>. Untuk melaksanakan fungsi utama DPR dalam bidang legislasi, DPR dibantu oleh badan legislasi sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Hal itu berarti fungsi legislasi DPR sangat ditentukan oleh efektifitas dan produktifitas anggota-anggotanya yang duduk didalam badan legislasi<sup>12</sup>. Selain fungsi legislasi, DPR memiliki fungsi lain, seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Fungsi dari DPR tersebut diatur secara tegas di dalam UUD 1945 yakni pasal 20A ayat (1)<sup>13</sup>. Di dalam UUD 1945 keanggotaan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk

---

<sup>10</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>11</sup> Lihat pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>12</sup> Jhon Pieris, *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendikia, Jakarta, 2007, hal 172.

<sup>13</sup> Lihat pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

mengubah Undang-Undang Dasar tidak lagi terdiri dari DPR, Utusan Golongan, dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) tetapi keanggotaannya berubah menjadi sistem bikameral yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pengganti terhadap utusan golongan. Semula ide pembentukan DPD dikaitkan dengan upaya untuk meretruksikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*). Oleh karena itu perlu diatur dan ditentukan dengan tepat pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini yang pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga legislatif. DPR dan DPD sama-sama merupakan parlemen dengan fungsi utamanya pengawasan dan legislasi ataupun ditambah dengan fungsi anggaran sebagai instrumen yang penting dalam rangka fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah<sup>14</sup>. Akan tetapi perubahan susunan keanggotaan di MPR yang terjadi yakni dengan adanya DPR belum menunjukkan kestabilan fungsi dan wewenang antara DPR dan DPD. Reni Dwi Purnomowati, dalam bukunya Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia mengatakan bahwa kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD

---

<sup>14</sup>Jimly Assidiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hal 17.

tersebut sangat terasa unsur diskriminatifnya dengan eksepsi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif<sup>15</sup>.

Dari penataan kembali parlemen Indonesia yang sekarang ini diisi oleh lembaga DPR dan DPD dapat dilihat bahwa fungsi legislasi yang sesungguhnya berada ditangan DPR sedangkan DPD hanya memiliki fungsi legislasi yang terbatas hanya berkaitan dengan daerah sesuai dengan implementasi asas otonomi daerah. Hal tersebut menekankan bahwa dalam praktik pembuatan undang-undang, DPR selalu menjadi lembaga yang sangat dominan untuk memberikan usulan rancangan undang-undang untuk disahkan menjadi undang-undang. Pembuatan rancangan undang-undang di dalam lembaga DPR tersebut tidak jauh dari kepentingan politik, hal ini disebabkan karena pada dasarnya keberadaan anggota lembaga tersebut melalui partai politik yang tidak dapat dilepaskan dari kepentingan partai. Walaupun pemilihan anggota DPR dilakukan secara langsung melalui pemilihan umum, akan tetapi hal tersebut tidak menjadi jaminan bahwa semua anggota DPR yang mengisi lembaga tersebut dapat menjauhkan segala kepentingan partai dalam setiap pengambilan keputusan terutama dalam pembentukan perundang-undangan. Hal demikian dapat kita lihat ketika suatu produk rancangan undang-undang yang diusulkan dalam sidang anggota DPR selalu memakan waktu yang panjang dan pro kontra dari berbagai komisi yang ada di dalam DPR tersebut. Tidak hanya itu, suatu rancangan undang-undang yang telah disahkan menjadi undang-undang terkadang memiliki muatan

---

<sup>15</sup>Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 5

yang tidak mementingkan kepentingan umum (masyarakat) melainkan kepentingan suatu kelompok tertentu.

Dari penjabaran diatas Penulis berminat untuk melakukan penelitian mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi di Indonesia. Hal ini dirasakan menarik karena DPR dan DPD sama-sama sebagai lembaga legislasi tetapi memiliki kewenangan yang jauh berbeda.

Penelitian ini diarahkan kepada kewenangan konstitusional DPR dan kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi yang diatur didalam UUD 1945. Sehingga dapat diketahui bagaimana sebenarnya peran kedua lembaga legislatif tersebut dalam menjalankan fungsi legislasinya sehingga melahirkan produk undang-undang.

## **B. Rumusan Masalah**

Dalam melakukan penelitian ini penulis akan membatasi permasalahan pada :

1. Bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui apa saja kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi di Indonesia;
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai literatur serta bahan bacaan di perpustakaan untuk menambah informasi sekaligus sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu tatanegara khususnya tentang fungsi legislasi;
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan manfaat serta dapat meningkatkan kesadaran hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan;

## E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan;

### 1. Tipe penelitian

Penelitian yang akan penulis lakukan termasuk kedalam tipe penelitian hukum normatif<sup>16</sup>, yang menekankan kepada materi hukum, yaitu tentang “Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah” dalam fungsi legislasi di Indonesia.

### 2. Pendekatan masalah

Dalam melakukan penelitian ini, pendekatan masalah yang akan penulis lakukan adalah pendekatan masalah dengan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum seperti: buku, dan undang-undang yang berkaitan dengan judul skripsi ini.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memakai sumber bahan hukum:

- a. *Primer*, yaitu dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan langsung dengan penelitian ini, seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan kedudukan Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

---

<sup>16</sup> Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Lihat Sorjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal.13-14.

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
  6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  7. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. *Sekunder*, yaitu dengan cara melakukan penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum, yang terdiri dari: literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel, dan lain sebagainya.

#### 4. Prosedur pengumpulan data

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengumpulkan data dengan studi kepustakaan. Dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian ini terhadap bahan hukum sekunder.

#### 5. Analisis data

Berdasarkan data yang dikumpulkan maka penulis akan melakukan analisa data secara kualitatif<sup>17</sup>, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisa data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.

---

<sup>17</sup> Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal. 20-21.

## BAB II

### SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

#### A. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Dilihat dari sistem Pemerintahan itu sendiri, sistem Pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah "sistem" dan "pemerintahan". Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

Sistem pemerintahan dipahami sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Dalam praktiknya, berbagai pola hubungan muncul, yang dihasilkan dari penerapan berbagai sistem pada praktik-praktik ketatanegaraan yang ada yang disesuaikan dengan kondisi obyektif masing-masing negara. Oleh karenanya timbul kesulitan untuk mengidentifikasi apa sebenarnya yang dimaksud dengan Presidensial dan Parlementer<sup>19</sup>.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem Parlementer atau sistem Presidensial. Tentu saja di antara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semu (*quasi*), karena jika dilihat dari salah satu sistem di atas, dia bukan merupakan bentuk sebenarnya, misalnya *quasi* Parlementer atau *quasi* Presidensial.

Semenjak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sejak saat itu Indonesia telah menjadi negara yang berdaulat berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar yang telah dibentuk pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Dengan demikian sejak tanggal 18 Agustus 1945 Indonesia telah memiliki sebuah Undang-Undang Dasar yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) atau Undang-Undang Dasar Proklamasi. Seperti diketahui bahwa UUD 1945

---

<sup>19</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga KePresidenan di Indonesia*, PSHK, Jakarta, hal 7.

mengeksplicitkan adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang mempunyai fungsi, wewenang dan kedudukan yang berbeda<sup>20</sup>.

Jika dihubungkan dengan teori tentang tipe-tipe demokrasi modern maka di Indonesia pada dasarnya menggunakan demokrasi Pancasila dengan Presidensial, yakni demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif<sup>21</sup>. Disini Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tapi salah satu kelainannya dengan sistem Presidensial pada umumnya ialah bahwa antara lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif di Indonesia tidaklah mempunyai kekuasaan terpisah secara tegas, melainkan mempunyai hubungan saling mempengaruhi satu sama lain.

Joeinarto mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-Undang Dasar revolusi, Undang-Undang Dasar perjuangan. Sebagaimana revolusinya, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami pasang surut dan masa-masa pasang naik<sup>22</sup>.

Untuk mengetahui perkembangan dari suatu negara terlebih dahulu haruslah kita mengetahui Undang-Undang Dasar dan sejarah perkembangan di negara tersebut, sebab pemakaian asas demokrasi di dalam suatu negara pastilah dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar itu, tak terkecuali Indonesia<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Mahfud MD, *Op cit*, hal 84.

<sup>21</sup> *Ibid*.

<sup>22</sup> Joeinarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal 46.

<sup>23</sup> Mahfud MD, *Op cit*, hal 89.

Mahfud MD membagi pasang surut Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia ke dalam dua kurun waktu, yaitu<sup>24</sup>:

- a. Kurun waktu antara tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949;
- b. Kurun waktu antara tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang. Kurun waktu kedua ini dibagi lagi dalam sub kurun waktu, yakni:
  - 1) Masa 5 Juli 1959 sampai 11 Maret 1966
  - 2) Masa 11 Maret 1966 sampai sekarang

Dalam perkembangannya UUD 1945 dapat dibagi menjadi dua periode, yaitu periode sebelum perubahan UUD 1945 yakni amandemen pertama 19 Oktober 1999, amandemen kedua 18 Agustus 2000, amandemen ketiga 9 November 2001, dan periode setelah perubahan UUD 1945 yakni amandemen keempat 10 Agustus 2002.

### **1. Periode Sebelum Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

#### **a. Periode 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949**

Dalam periode ini yang dipakai sebagai pegangan adalah UUD 1945, tetapi sudah barang tentu belum dapat dijalankan secara murni dan konsekuen oleh karena bangsa Indonesia baru memproklamkan kemerdekaannya<sup>25</sup>. Bahwa secara konstiusional Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal 90.

<sup>25</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2002, Edisi revisi, hal 34.

(kepala eksekutif) adalah presiden sedangkan menteri hanyalah sebagai pembantu presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945<sup>26</sup>.

Tetapi di kalangan Ahli Tata Negara ada pendapat bahwa sistem pemerintahan negara di Indonesia bukanlah sistem Presidensil murni melainkan menganut sistem Presidensil Semu atau Parlienter Semu (Kuasi Presidensil atau Kuasi Parlienter). Alasannya ialah karena di dalam sistem pemerintahan di Indonesia meskipun Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, tetapi Presiden bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan anggota DPR seluruhnya merupakan anggota MPR. Karena Presiden bertanggungjawab kepada MPR, maka sebenarnya Presiden secara tidak langsung bertanggungjawab pula kepada DPR yang merupakan anggota MPR<sup>27</sup>.

Jelas bahwa secara konstitusional Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan kuasi Presidensil. Namun pada perkembangannya sistem Pemerintahan Indonesia dalam kurun waktu antara 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949 telah terjadi perubahan yang *signifikan* dari pemerintahan kuasi Presidensil menjadi Parlienter. Mahfud MD mengatakan bahwa perubahan dalam praktik ini

---

<sup>26</sup> Mahfud MD, *Op cit*, hal 90.

<sup>27</sup> *Ibid*, hal 93.

tanpa melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasarnya, sehingga terjadi perbedaan antara landasan konstitusional dengan praktik pelaksanaannya<sup>28</sup>.

Perubahan sistem ketatanegaraan ini terjadi setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945. Inti maklumat tersebut adalah penyerahan kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Pusat sebelum DPR dan MPR dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang berlaku<sup>29</sup>.

Maklumat tersebut juga berisi pembentukan satu Badan Pekerja dari Komite Nasional Pusat. Maklumat tersebut dikeluarkan atas usul BPKNP 11 November 1945, yang berisi perubahan sistem kabinet dari sistem kuasi Presidensial ke sistem Parlementer, yakni sistem pertanggungjawaban pemerintahan negara yang terletak di tangan Dewan Menteri yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri (*Prime minister*).

Demikianlah perubahan tersebut, menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, sebelum terbentuknya MPR, DPR dan Pertimbangan Agung dijalankan oleh Presiden yang "dibantu" oleh Komite Nasional Indonesia. Maka sejak saat itu dalam hal menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan undang-undang, dilakukan oleh presiden "bersama-sama" Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat atas nama Komite Nasional Indonesia Pusat<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Joeniarto, *Op cit*, hal 51.

Maklumat X Tahun 1945 ini adalah mengurangi kekuasaan presiden yang semula berdasar Pasal IV Aturan Peralihan diatas adalah amat luas. Oleh karena itu dengan maklumat ini terjadilah pengurangan daripada kekuasaan presiden dengan tanpa mengubah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan itu sendiri, baik mengubah secara langsung ataupun mengubah secara amandemen<sup>31</sup>.

Perubahan yang kedua, yang terjadi dalam penyelenggaraan negara, ialah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 ini sebenarnya adalah suatu tindakan yang maksudnya akan mengadakan pembaharuan terhadap susunan kabinet yang ada, yaitu kabinet yang pada waktu itu dipimpin oleh presiden (kabinet I dalam Negara Republik Indonesia). Kalau semula kabinet adalah dibawah presiden, maka dalam kabinet yang baru ini ternyata tidak lagi dibawah pimpinan presiden tetapi adalah merupakan suatu dewan yang diketuai oleh perdana menteri yaitu dengan Sutan Syahrir sebagai perdana menterinya<sup>32</sup>.

Juniarto mengatakan bahwa dengan dikeluarkannya Maklumat ini, maka sejak saat itu terjadilah lagi perubahan dalam praktik penyelenggaraan negara. Kalau semula di dalam Undang-Undang Dasar dianut Sistem Presidensil (yang

---

<sup>31</sup> *Ibid*.

<sup>32</sup> *Ibid*, hal 52.

bertanggungjawab kepada MPR), maka sejak saat itu di dalam praktik dipergunakanlah sistem yang lazim disebut dengan sistem “Kabinet Parlementer”<sup>33</sup>.

Jadi dengan demikian terlihat jelas dalam kurun waktu 17 Agustus 1945 sampai dengan 14 Desember 1949 sistem ketatanegaraan Indonesia berubah tanpa melalui mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar.

**b. Periode 27 Desember 1949 sampai dengan 18 Agustus 1950**

Dalam periode ini Republik Indonesia menjadi Negara Serikat. Sebetulnya bukan kehendak seluruh bangsa Indonesia untuk memakai bentuk negara dan sistem pemerintahan, politik, dan administrasi negara seperti tersebut diatas, tetapi keadaan yang memaksa demikian<sup>34</sup>. Sejalan dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang berjalan sebelum itu berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang dikenal sebagai Konstitusi RIS (KRIS) mempergunakan Sistem Pertanggungjawaban Menteri atau Sistem Parlementer<sup>35</sup>.

Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) KRIS yang berbunyi<sup>36</sup>:

“Kekuasaan berkedaulatan di dalam Negara Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat”

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hal 53-54.

<sup>34</sup> Inu Kencana Syafeii, *Op cit*, hal 37.

<sup>35</sup> Mahfud MD, *Op. cit*, hal 95.

<sup>36</sup> Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS, Tahun 1949

Sedangkan bentuk negara dari Republik Indonesia Serikat terlihat di dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan:

“Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.”

Pasal 127a, menentukan bahwa

“Badan pemegang kedaulatan ini merupakan badan pembentuk undang-undang ini dalam hal mana menyangkut hal-hal yang mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun khusus mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2. (Dalam hal undang-undang itu mengenai hal-hal selain yang tersebut diatas maka cukup dibuat oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat saja, tanpa ikut serta Senat)<sup>37</sup>.”

Pasal 68 ayat (2) KRI

“Yang dimaksud dengan Pemerintah menurut KRIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggungjawab khusus atau tanggungjawab umum mereka itu.”

Pasal 118 menentukan bahwa

”Di dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara ini, Presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi tanggungjawab kebijaksanaan Pemerintah adalah ditangan menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.”

Menurut Joeniarto, sistem pertanggungjawaban menteri atau sistem Parlemitter dalam Konstitusi RIS ternyata tidak/ atau belum dapat dilaksanakan<sup>38</sup>. Hal ini adalah sehubungan dengan DPR yang belum didasarkan kepada pemilihan umum berdasarkan Pasal 111, tetapi masih merupakan DPR yang di tunjuk atas dasar Pasal 109 dan Pasal 110 Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

---

<sup>37</sup> Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS, Tahun 1949

<sup>38</sup> Joeniarto, *Op. cit.*, hal 67-68.

Sedangkan Pasal 122 Konstitusi RIS menentukan :

“ Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya.”

Dari sejarah, belum lagi bisa diadakan suatu pemilihan umum untuk anggota-anggota DPR ini, ternyata KRIS telah menjadi tidak berlaku, karena sudah dirubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara. Oleh karena itu DPR yang pernah ada ialah DPR pertama kali dan untuk penghabisan yang disusun berdasar kepada Pasal 109 dan 110 Konstitusi Republik Indonesia Serikat<sup>39</sup>.

**c. Periode 18 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959**

Negara Republik Indonesia Serikat yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 berkat Konferensi Meja Bundar (KMB), ternyata tidak bertahan lama. Bentuk susunan “*Federal*” (Serikat) bukan bentuk yang berakar kepada kehendak rakyat, akibatnya di mana-mana timbul tuntutan untuk kembali dalam susunan kesatuan<sup>40</sup>. Mereka berpendapat bahwa timbulnya federalisme di Indonesia adalah terutama sebagai akibat strategi yang dijalankan Belanda dalam usaha untuk memperlemah kedudukan Republik yang masih muda itu<sup>41</sup>.

Akhirnya untuk melaksanakan keinginan rakyat mengenai negara kesatuan, Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur telah

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hal 69.

<sup>40</sup> *Ibid*, hal 70.

<sup>41</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986, hal 117.

memberi kuasa kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat untuk berunding dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia<sup>42</sup>.

Pada tanggal 19 Mei 1950 ketiga negara tersebut melalui satu musyawarah mengeluarkan piagam persetujuan yang berisi bahwa dalam waktu yang sesingkat-singkatnya ketiga negara akan bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai jelmaan dari Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945 dan untuk itu akan diberlakukan sebuah Undang-Undang Dasar Sementara<sup>43</sup>.

Kemudian dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 ditetapkanlah Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) sebagai Undang-Undang Dasar pengganti KRIS<sup>44</sup>. Undang-undang Federal Nomor 1 Tahun 1950 itu sendiri diundangkan pada tanggal 17 Agustus 1950. Jadi sejak tanggal 17 Agustus 1950 Negara Republik Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan dengan menggunakan UUDS 1950 sebagai hukum dasar yang tertulis<sup>45</sup>.

Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 sebagai pengganti Konstitusi RIS maka bentuk negara kembali ke Negara Kesatuan, hal tersebut dapat dilihat di dalam mukadimah UUDS 1950 alenia ke IV antara lain dinyatakan sebagai berikut:

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 119.

<sup>43</sup> *Ibid*.

<sup>44</sup> Mahfud MD, *Op. cit*, hal 97.

<sup>45</sup> *Ibid*.

*“maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan dan sebagainya....”<sup>46</sup>*

Selain daripada itu ada ditegaskan lagi di dalam Pasal 1 ayat (1) yang menentukan<sup>47</sup>:

*“ Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah Negara Hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”.*

Lebih menegaskan lagi tentang bentuk susunan kesatuan ini di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 Pasal 135 ayat (1) yang menentukan<sup>48</sup>:

*“ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem Pemerintahan Negara”.*

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara ternyata juga menganut sistem kabinet Parlementer<sup>49</sup>. Mahfud MD juga mengatakan seperti telah dikemukakan diatas, sistem pemeritahan yang dianut UUDS 1950 ini adalah kabinet Parlementer atau pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada Parlemen, sedangkan Presiden hanyalah merupakan Kepala Negara, bukan Kepala Pemerintahan (Pasal 45 UUDS 1950)<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Alenia IV UUDS 1950 dalam Juniarto, *Op. cit*, hal 82.

<sup>47</sup> Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950, lihat dalam Juniarto, *Ibid*.

<sup>48</sup> Pasal 135 UUDS 1950, lihat dalam *Ibid*.

<sup>49</sup> *Ibid*, hal 83.

<sup>50</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3S, hal. 97

Ketentuan bahwa dianutnya sistem Parlementer di dalam UUDS 1950 ini didasarkan pada Pasal-Pasal yang dimuatnya sebagai berikut<sup>51</sup>:

Pasal 83 ayat (1) :

“Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan Pemerintahan tidak dapat diganggu gugat”.

Pasal 83 ayat (2):

“Tetapi yang bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah ialah menteri-menteri baik itu secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri”.

Menurut Mahfud MD disini jelas bahwa Kabinet (Dewan Menteri) dapat dijatuhkan oleh Parlemen, yaitu bilamana Parlemen menganggap cukup alasan bahwa satu atau beberapa kebijaksanaan Pemerintah tidak dapat diterima atau tidak dapat dipertanggungjawabkan. Tetapi sebagai imbalan dari pertanggungjawaban menteri maka apabila dalam perbedaan pendapat itu Dewan Menteri menganggap DPR sudah tidak *representative* dapatlah Dewan Menteri mengajukan permohonan kepada Presiden agar DPR dibubarkan<sup>52</sup>. Keputusan yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan anggota DPR dalam tempo 30 hari (Pasal 84 UUDS 1950).

Seperti halnya dengan Konstitusi RIS, UUDS 1950 ini juga bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 97-98.

Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu. Akan tetapi, berbeda dengan Konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk Konstituante sebagaimana diamanatkan di dalamnya, amanat UUDS 1950 telah dilakukan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih Anggota Konstituante<sup>53</sup>.

Tentang Konstituante sebagai Badan Pembentuk Undang-Undang Dasar tersebut tertuang dalam UUDS 1950, Bab V, Pasal 134 sampai dengan pasal 139<sup>54</sup>.

Pasal 134 UUDS 1950 berbunyi<sup>55</sup>:

“Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar ) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini”.

Sayangnya, Majelis Konstituante ini tidak atau belum sampai berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal, dan atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia selanjutnya<sup>56</sup>.

#### **d. Periode 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999**

Dalam periode ini, dapat dibagi lagi kedalam kurun waktu :

---

<sup>53</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op cit*, hal 48.

<sup>54</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia Loc. cit*.

<sup>55</sup> Pasal 134 UUDS 1950 dalam, *Ibid*.

<sup>56</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Loc. cit*.

1). 5 Juli 1959 sampai dengan 11 Maret 1966

Sebelum keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu tepatnya tanggal 19 Februari 1959 Pemerintah telah mengeluarkan keputusan tentang pelaksanaan “Demokrasi Terpimpin” yang sebenarnya dikeluarkan sebagai persiapan kembali ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>57</sup>. Pengeluaran keputusan tersebut tak dapat dilepaskan dengan kenyataan bahwa sistem Parlemen yang dipraktikkan di bawah UUDS 1950 stabilitas pemerintahan dan politik hampir tak pernah terpelihara.

Konsep tentang Demokrasi Terpimpin yang mula pertama dikemukakan oleh Soekarno ini pada masa setelah kembalinya ke Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden ternyata diterima sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara, bahkan pada Tahun 1965 dikukuhkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan Nomor VIII/MPRS/1965<sup>58</sup>.

Dalam periode Demokrasi Terpimpin pemikiran ala Demokrasi Barat banyak ditinggalkan. Presiden Soekarno sebagai pimpinan nasional tertinggi ketika itu menyatakan bahwa demokrasi liberal tidak sesuai dengan kepribadian Bangsa dan Negara Indonesia. Prosedur pemungutan suara, dalam lembaga perwakilan rakyat

---

<sup>57</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Op. cit, hal 99.

<sup>58</sup> *Ibid.*

dinyatakan sebagai tidak efektif dan Bung Karno kemudian memperkenalkan apa yang kemudian disebut dengan “musyawarah untuk mufakat”<sup>59</sup>.

Kenyataannya dalam praktik Demokrasi Terpimpin ini telah membalik kenyataan yang hidup pada suku dan aliran kehendak ini untuk selalu ditetapkan prinsip musyawarah untuk mufakat, padahal bila musyawarah untuk mufakat itu memang tidak tercapai maka pimpinan dapat memutuskannya sesuai dengan keinginannya, sehingga dengan demikian amat mudah untuk melaksanakan kehendaknya sendiri.

Oleh sebab itu, maka pada Tahun 1968 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan Ketetapan lagi bernomor XXXVII/MPRS/1968 yang berisi pencabutan terhadap Tap MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 dan berisi pemberlakuan tentang pedoman pelaksanaan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau yang dikenal sebagai pedoman pelaksanaan Demokrasi Pancasila<sup>60</sup>.

2). 11 Maret 1966 sampai dengan 19 Oktober 1999.

Walaupun sudah sejak 5 Juli 1959, kita kembali ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi selama ini (sampai awal 1966) masih banyak ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam praktiknya, ternyata belum memperoleh pelaksanaan

---

<sup>59</sup> Inu Kencana Syafie, *Op.cit*, hal 44-45.

<sup>60</sup> Mahfud MD, *Op.cit*. hal 100.

menurut jiwa dan bunyi ketentuan-ketentuan seperti dalam Undang-Undang Dasar dengan konsekuen<sup>61</sup>.

Dengan adanya keadaan tersebut diatas tentu saja membawa akibat kesulitan di dalam bidang kehidupan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan lain-lain lagi. Timbulah tuntutan-tuntutan yang dipelopori oleh Angkatan'66, Tri Tuntutan Rakyat yaitu:

- (1) Pelaksanaan kembali dengan secara murni dan konsekuen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Pembubaran Partai Komunis Indonesia
- (3) Penurunan harga barang

Pada akhirnya diadakanlah suatu tindakan yang penting dalam sejarah ketatanegaraan, yaitu dengan dikeluarkannya oleh Presiden suatu "Surat Perintah" kepada "Letnan Jenderal Soeharto, Menteri Panglima Angkatan Darat", pada tanggal 11 Maret 1966<sup>62</sup>. Dan hari-hari berikutnya Soeharto sebagai Pejabat Presiden, setahun kemudian tepatnya tanggal 27 Maret 1968, Soeharto resmi dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia yang kedua setelah Ir. Soekarno<sup>63</sup>.

Surat Perintah tersebut telah menjadi alat legitimasi yang sangat efektif bagi Angkatan Darat untuk melangkah lebih jauh dalam panggung politik. Sehari setelah

---

<sup>61</sup> Joeniarto, *Op.cit*, hal 136.

<sup>62</sup> Surat perintah tersebut dikenal dengan nama "Surat Perintah 11 Maret", dalam *Ibid*, hal 137.

<sup>63</sup> Inu Kencana Syafie, *Op.cit*, hal 47.

Surat Perintah itu diterima, Soeharto membubarkan PKI (Partai Komunis Indonesia), sesuatu yang sudah lama dituntut oleh masyarakat melalui demonstrasi-demonstrasi<sup>64</sup>.

Setelah dibersihkan dari unsur PKI dan pendukung Soekarno, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mulai mengadakan sidang-sidangnya sebagai lembaga negara<sup>65</sup>. Pada Tahun 1967, setelah menganggap Soekarno tidak dapat mempertanggungjawabkan “tragedi nasional”, MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai Presiden. Soekarno kehilangan jabatannya berdasarkan Tap. No.XXXIII/MPRS/1967, yang sekaligus mendudukkan Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Setahun kemudian melalui Tap.No.XLIII/MPRS/1968 Soeharto diangkat menjadi Presiden definitif<sup>66</sup>.

Rezim baru yang tampil di atas keruntuhan Demokrasi Terpimpin menamakan diri sebagai Orde Baru. Orde Baru ini secara resmi didefinisikan sebagai “tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945”.

---

<sup>64</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, 1998, hal 198.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Konon jabatan Presiden definitif sudah ditawarkan kepada Soeharto pada Tahun 1967 tetapi dia menolak. Ketika ternyata Soeharto berhasil membujuk Soekarno untuk mengutuk PKI dengan tegas dan menyetujui pembubaran PKI yang waktu itu memang sudah dibubarkan oleh Soeharto maka Soeharto tidak lagi berharap Soekarno kembali ke jabatan Presiden dan ia menerima jabatan Presiden itu pada Tahun 1968, lihat Fuad Hassan, *meramu intelegensi dengan intuisi, penalaran, dan perasaan*, dalam *Ibid*, hal 199.

Menurut Tap.MPRS.Nomor.XI/MPRS/1966 seharusnya Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan pada Tahun 1968. Tetapi karena kuatnya pergumulan antara Pemerintah dan Partai-Partai dalam membicarakan Rancangan Undang-Undang Pemilu dan komposisi Dewan Perwakilan Rakyat, maka Undang-Undang tersebut tidak dapat diselesaikan tepat waktu sehingga Pemilu ditunda sampai bulan Juli 1971. Kericuhan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut yang mengantarkan penundaan Pemilu (yang seharusnya diselenggarakan Tahun 1968) itu disertai *emaskulasi* yang sistematis terhadap Partai-Partai kuat yang akan bertarung di Pemilu.

Idealnya, konsep Demokrasi Pancasila tidak didukung dengan perangkat pengaturan lembaga negara yang memadai dalam Batang Tubuh UUD 1945. Hal itu disebabkan oleh selain karena dibuat dalam situasi darurat dan serba mendesak, juga dipengaruhi oleh situasi zaman yang dilingkupi semangat kebangsaan yang sangat kuat, sehingga komitmen pengabdian kepada bangsa dari generasi tidak diragukan lagi.

Bergerak dibawah gagasan *developmentalisme* dan kebutuhan stabilitas keamanan bagi pembangunan, cacat bawaan UUD 1945 secara perlahan dimanfaatkan dan dijaga dengan baik oleh Soeharto melalui pensakralan terhadap UUD 1945, sehingga siapa saja yang mengkritik atau berniat mengubahnya, diancam dengan tindak pidana subversi<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

Menurut Jimly Assidique, pada masa Orde Baru konsolidasi kekuasaan terpusat dan siklus kekuasaan mengalami stagnansi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 Tahun, akibatnya UUD 1945 mengalami proses sakralisasi yang irasional selama kurun waktu Orde Baru itu<sup>68</sup>.

Firdaus mengatakan bahwa krisis multidimensi di akhir Tahun 1997 dan 1998 secara dramatis mendeligitimasi Pemerintah dan memaksa Soeharto turun dari kursi Presiden. Suatu peristiwa bersejarah bagi lahirnya reformasi yang menghendaki penguatan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Atas dasar itu, momen reformasi menjadi pendobrak bagi penataan lembaga negara melalui amandemen UUD 1945 dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi berdasarkan Pancasila. Beberapa identitas yang mengemukakan dalam demokrasi Pancasila dalam masa reformasi antara lain: *Pertama*, amandemen UUD 1945 yang berorientasi pada penguatan kedaulatan rakyat dan demokrasi. *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945. *Ketiga*, partisipasi politik yang tinggi bagi penentuan dan pengisian pejabat-pejabat publik khususnya lembaga eksekutif, dan yudikatif. *Keempat*, pembatasan masa jabatan pejabat-pejabat public. *Kelima*, prinsip tanggung jawab dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan negara.

---

<sup>68</sup> Jimly Assidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.cit, hal 50.

## 2. Periode Setelah Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, baru terjadi setelah Bangsa Indonesia memasuki Reformasi pada Tahun 1998, yaitu setelah Presiden Soeharto berhenti dan digantikan oleh Presiden B.J.Habibie, barulah pada Tahun 1999 dapat diadakan perubahan terhadap UUD 1945 sebagaimana mestinya<sup>69</sup>. UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan, yaitu perubahan pertama pada Tahun 1999, perubahan kedua Tahun 2001, perubahan ketiga Tahun 2001, dan perubahan keempat Tahun 2002<sup>70</sup>.

Amandemen pertama dilakukan pada sidang umum MPR Tahun 1999 telah melakukan perubahan terhadap 9 Pasal yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 21<sup>71</sup>.

Pasal-Pasal yang diperbaiki pada amandemen pertama lebih memberikan penekanan pada perdebatan yang muncul pada awal kejatuhan rezim Soeharto. Misalnya, pada masa itu dirasakan bahwa kemampuan Soeharto untuk dapat bertahan sebagai Presiden sekitar 32 tahun karena tidak adanya pembatasan perodesasi masa jabatan Presiden. Untuk itu MPR melakukan amandemen Pasal 7 UUD 1945 yang

---

<sup>69</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, *Op.cit*, hal 52.

<sup>70</sup> *Ibid*, hal 58.

<sup>71</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hal 5.

secara eksplisit menentukan bahwa seseorang dapat menjadi Presiden Indonesia hanya dua kali masa jabatan<sup>72</sup>.

Menurut Jimly Asshidiqie, salah satu perubahan *substantive* yang telah dilakukan dalam rangka perubahan pertama UUD 1945 pada Sidang Umum MPR bulan November 1999 lalu adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR<sup>73</sup>. Dan di dalam Pasal 20 ayat (1) setelah perubahan dinyatakan juga bahwa

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang<sup>74</sup>.”

Perubahan kedua yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000. Cakupan materi yang diubah pada naskah perubahan kedua ini lebih luas dan lebih banyak lagi, yaitu mencakup 27 Pasal yang tersebar dalam 7 Bab, yaitu Bab VI tentang “Pemerintahan Daerah”, Bab IXA tentang “Wilayah Negara”, Bab X tentang “Warga Negara dan Penduduk”, Bab XA., tentang “Hak Asasi Manusia”, Bab XII tentang “Pertahanan dan Keamanan Negara”, dan Bab XV tentang “Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan<sup>75</sup>.”

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hal 6.

<sup>73</sup> Lihat Pasal 5 UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, dimana sebelum perubahan Pasal 5 ayat (1) tersebut kekuasaan pembentukan undang-undang berada ditangan Presiden dengan persetujuan DPR, dan setelah Perubahan Pasal 5 ayat (1) tersebut, Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan konstitualisme Indonesia, Op.cit*, hal 314.

<sup>74</sup> Bandingkan dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

<sup>75</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Op.cit*, hal 59.

Saldi Isra mengatakan bahwa sebagai kelanjutan amandemen kedua melakukan perubahan untuk tiga hal yang amat mendasar. *Pertama*, memberikan landasan yang lebih kokoh terhadap keberadaan daerah dan Pemerintah Daerah. Ini dapat dilihat dengan melakukan perubahan besar terhadap Pasal 18 UUD 1945. *Kedua*, melanjutkan usaha penguatan terhadap peranan DPR dalam proses penyelenggaraan Negara Indonesia. Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B adalah penguatan yang “luar biasa” terhadap DPR. *Ketiga*, memberikan penambahan yang lebih luas terhadap ketentuan HAM yang dirasakan amat terbatas dalam UUD 1945<sup>76</sup>.

Setelah itu, agenda perubahan dilanjutkan lagi dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 2001 yang berhasil menetapkan naskah perubahan ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. Bab-bab di dalam UUD 1945 yang mengalami perubahan dalam naskah perubahan ketiga ini adalah Bab I tentang “Bentuk dan Kedaulatan”, Bab II tentang “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, Bab III tentang “Kekuasaan Pemerintahan Negara”, Bab IV tentang “Kementerian Negara”, Bab VIIA tentang “Dewan Perwakilan Daerah”, Bab VIIB tentang “Pemilihan Umum”, dan Bab VIIIA tentang “Badan Pemeriksa Keuangan”. Seluruhnya terdiri dari 23 Pasal, dan 68 butir ketentuan atau ayat<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hal 6.

<sup>77</sup> Jimly Assidiqie, *Kontitusi dan Konstitualisme Indonesia*, *Op.cit*, hal 62.

Perubahan dan penambahan pada amandemen ketiga ini lebih tertuju pada lembaga-lembaga negara. Misalnya (1) pergantian proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pola pemilihan dengan sistem perwakilan (di MPR) menjadi proses pemilihan langsung, (2) perbaikan terhadap pola pertanggungjawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya, (3) pergantian sistem unikameral menjadi sistem bikameral, dan (4) mengakomodasi kehadiran “lembaga baru” yaitu Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*)<sup>78</sup>.

Pengesahan naskah perubahan keempat ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002.

Dalam naskah perubahan keempat ini, ditetapkan bahwa<sup>79</sup>:

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (b) Penambahan bagian akhir pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat “perubahan tersebut diputuskan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2002 sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan;
- (c) Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan (3); Pasal 25E perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A;
- (d) Penghapusan Judul Bab IV tentang “Dewan Pertimbangan Agung” dan pengubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang “Kekuasaan Pemerintahan Negara”;
- (e) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23 B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII,

---

<sup>78</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hal 7.

<sup>79</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, *Op.cit*, hal 61.

Pasal 31 ayat (1), (2),(3),(4), dan ayat (5), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Bab XIV, Pasal 33 ayat (4), dan ayat (5), Pasal 34 ayat (1), (2),(3), dan ayat (4), Pasal 37 ayat (1),(2),(3),(4) dan ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I, II,III, Aturan Tambahan Pasal I, II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Saldi Isra menjelaskan secara ringkas implikasi perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, diantaranya<sup>80</sup>:

*Pertama*, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi Negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Selama ini MPR sebagai "pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya" telah menjebak Indonesia dalam pemikiran-pemikiran kenegaraan yang berkembang pasca abad pertengahan untuk membenarkan kekuasaan yang absolute.

*Kedua*, hapusnya sistem unikameral dengan supremasi MPR dan munculnya sistem bikameral. Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah. Perubahan ini terjadi menjadi sebuah keniscayaan karena selama ini Utusan Daerah dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional dalam peringkat undang-undang.

*Ketiga*, perubahan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari sistem perwakilan menjadi sistem pemilihan langsung. Perubahan ini tidak terlepas pengalaman "pahit" yang terjadi pada proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama Orde Baru dan manuver politik dalam pemilihan Presiden Tahun 1999.

*Keempat*, mekanisme *impeachment* yang semakin jelas. Sebelum dilakukan amandemen, UUD RI Tahun 1945 tidak secara eksplisit memuat ketentuan mengenai *impeachment*. Dengan adanya perubahan UUD RI Tahun 1945, perdebatan-perdebatan yang mungkin muncul dalam pelaksanaan *impeachment* ke depan dapat dikurangi secara signifikan dengan adanya rumusan kaedah secara lebih jelas dalam Pasal 7A dan 7B UUD RI Tahun 1945.

*Kelima*, hapus Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai salah satu lembaga tinggi negara. Sebelum dilakukan amandemen keempat, kedudukan Konstitusional DPA sebagai lembaga tinggi negara dapat ditemui dalam Pasal 16 UUD RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa DPA berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah.

---

<sup>80</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hal 8-10.

*Keenam*, kekuasaan kehakiman tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung tetapi juga oleh Mahkamah Konstitusi. Perubahan ini secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) Mahkamah Agung berwenang untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangannya dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi, menurut ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD RI Tahun 1945 berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.

Tidak hanya perubahan diatas, hasil perubahan UUD RI Tahun 1945 telah membawa implikasi yang amat luas terhadap semua lembaga negara. Disatu sisi terdapat penambahan wewenang lembaga negara, namun disisi lain terdapat pula pengurangan kekuasaan dari lembaga negara dan juga adanya penambahan lembaga-lembaga negara baru yang memiliki kekuasaan baru di dalam ketatanegaraan Indonesia serta perubahan UUD RI Tahun 1945 juga telah membawa implikasi atas dihapusnya sebuah lembaga negara (Dewan Pertimbangan Agung) di dalam UUD RI Tahun 1945 yang terdapat sebelum perubahan UUD RI Tahun 1945 tersebut.

#### **B. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Sebagai salah satu Lembaga Negara, DPR Republik Indonesia mempunyai hubungan dan kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara lainnya<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Dewan Perwakilan Rakyat, *Selayang Pandang Mekanisme Kerja Dewan*, Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2006, hal 7.

Anggota DPR terdiri atas Anggota Partai Politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum<sup>82</sup>. DPR terdiri atas Fraksi dan alat kelengkapan DPR yang meliputi<sup>83</sup>:

a. Fraksi

Fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi bersifat mandiri dan dibentuk dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak DPR.

Tugas Fraksi yaitu mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR serta meningkatkan kemampuan disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

Alat Kelengkapan DPR yang meliputi:

1. Pimpinan;
2. Badan musyawarah;
3. Komisi;
4. Badan legislasi;
5. Badan anggaran;
6. Badan akuntabilitas keuangan negara;
7. Badan kehormatan;

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hal 16.

<sup>83</sup> *Ibid*.

8. Badan kerja sama antar-parlemen;
9. Badan urusan rumah tangga;
10. Panitia khusus; dan
11. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

DPR juga mempunyai Sekretariat Jenderal yang merupakan unsur penunjang DPR, berkedudukan sebagai kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada pimpinan DPR. Pengelolaan anggaran DPR dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR di bawah pengawasan Badan Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat diatur di dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 UUD 1945<sup>84</sup>.

Adapun bunyi Pasal 19 Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan yakni<sup>85</sup>:

- (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum Perubahan) dirumuskan dalam<sup>86</sup>:

---

<sup>84</sup> Jimly Assidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, *Op.cit*, hal 54.

<sup>85</sup> Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum Perubahan).

<sup>86</sup> Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Op.cit*, hal 212.

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan perubahan kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi dua ayat diubah menjadi tiga ayat, yaitu<sup>87</sup>:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Perubahan pertama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999, dalam sidang umum MPR yang berlangsung 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20).

---

<sup>87</sup> Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan).

Perubahan kekuasaan ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ke tangan DPR<sup>88</sup>. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat di dalam UUD RI Tahun 1945<sup>89</sup>.

Selanjutnya, amandemen kedua UUD RI Tahun 1945 juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkokoh posisi DPR<sup>90</sup>.

Ketentuan ini dirumuskan dalam Pasal 20A UUD RI Tahun 1945, yaitu<sup>91</sup>:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas, dan
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak dewan perwakilan rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Secara umum dipahami oleh masyarakat, fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budget. Diantara fungsi itu, biasanya yang

---

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga-Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hal 104.

<sup>89</sup> Saldi Isra, *Op.cit*, hal 33.

<sup>90</sup> *Ibid*.

<sup>91</sup> Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

paling menarik para politisi untuk memperbincangkan tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang<sup>92</sup>:

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan pasal 20 A ayat (1) UUD RI Tahun 1945, sebagai berikut:

**a. Fungsi Legislasi**

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, fungsi legislasi tidak ada diatur didalamnya. Konstitusi hanya mengatur kekuasaan membentuk undang-undang berada pada kekuasaan Presiden. Hal tersebut menunjukkan bahwa Presiden yang menjalankan fungsi legislasi.

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR mempunyai kekuasaan untuk membuat undang-undang. Di dalam pasal 20 A UUD RI Tahun 1945, diatur bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi. Fungsi legislasi dalam substansi UUD RI Tahun 1945, tidak dibarengi dengan penjelasan, apa yang dimaksud dengan fungsi legislasi tersebut. UUD RI Tahun 1945 hanya mengatakan bahwa akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Tidak diaturnya penjelasan mengenai fungsi legislasi tersebut maka harus dilihat didalam undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009). Dalam pasal 70 ayat (1)

---

<sup>92</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit*, hal 105.

menyatakan bahwa fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian berarti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut tidak memberikan penjelasan, melainkan hanya mengulang apa yang disebut dalam UUD RI Tahun 1945. Dalam hal ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang<sup>93</sup>.

Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie diatas, bila dihubungkan dengan amandemen UUD RI Tahun 1945, tidak semua fungsi legislasi dijalankan DPR. Hal ini terlihat, adanya kekuasaan Presiden untuk membahas rancangan undang-undang secara bersama. Disamping itu, setiap rancangan undang-undang harus mendapat pengesahan presiden<sup>94</sup>. Dengan demikian dalam membentuk undang-undang kekuasaan Presiden tidak dapat dikesampingkan. Hal tersebut jelas menimbulkan kerancuan terhadap fungsi legislasi (membentuk undang-undang) dalam UUD RI Tahun 1945.

Dengan adanya kerancuan terhadap fungsi legislasi tersebut akan menimbulkan persoalan perbedaan antara kekuasaan membentuk undang-undang dengan fungsi legislasi. Jika fungsi legislasi diartikan sebagai membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang, tetapi pengaturan

---

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, *Op.cit*, hal 170

<sup>94</sup> Lihat Pasal 20 ayat (2), (3), (4), dan (5) UUD RI Tahun 1945

dalam substansi UUD RI Tahun 1945, tidak hanya DPR yang melakukan pembahasan undang-undang, tetapi Presiden juga ikut dalam membahas undang-undang bersama dengan DPR (pasal 20 ayat (2) UUD RI Tahun 1945). Begitu pula dengan pengesahan rancangan undang-undang, tidak dilaksanakan oleh DPR, melainkan oleh Presiden. Maka dari itu, disitulah letak kerancuan pengaturan fungsi legislasi dan kekuasaan membentuk undang-undang yang diberikan UUD RI Tahun 1945 kepada DPR.

Dasar hukum atas pelaksanaan fungsi legislasi DPR, diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **b. Fungsi Anggaran**

Pengaturan fungsi anggaran dalam UUD RI Tahun 1945 diatur dalam pasal 20

A ayat (1) yang berbunyi:

“(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

Pengaturan lainnya ada didalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 pasal

69 ayat (1) huruf (b) penjelasan tentang fungsi anggaran tersebut terdapat

dalam paal 70 ayat (2) yang berbunyi:

“(2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden”

Dari penjelasan pasal tersebut diatas, fungsi anggaran yang dimiliki DPR hanya sebatas untuk menetapkan APBN yang diajukan oleh Presiden kepada DPR untuk dibahas menjadi undang-undang.

Penyebutan fungsi anggaran baik dalam praktik maupun dalam ilmu pengetahuan, hak DPR dibidang anggaran adalah hak budget yaitu hak untuk turut serta menetapkan anggaran belanja tahunan Negara.

Hak budget dalam amandemen UUD RI Tahun 1945 diatur dalam pasal 23 yang berbunyi:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu

Berdasarkan pasal tersebut diatas, semakin nyata peran DPR melaksanakan hak budget dalam bidang anggaran. Hal ini terlihat dari

ketentuan yang menyatakan bahwa, apabila RUU APBN tidak disetujui oleh DPR maka Pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.

Persoalan akan muncul apabila DPR hanya menyetujui sebagian dari APBN yang diajukan oleh Presiden. Akan tetapi, jika merujuk pada pasal 23 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 yang memerintahkan Pemerintah untuk melaksanakan anggaran tahun lalu, jika DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diajukan Presiden maka dapat diartikan bahwa jika hanya sebagian dari RAPBN yang diajukan oleh Presiden yang disetujui oleh DPR, maka untuk anggaran yang sebagian lagi, maka Pemerintah menggunakan APBN tahun lalu.

**c. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan yang diberikan UUD RI Tahun 1945 kepada DPR diatur dalam pasal 20 A ayat (1) dan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 pasal 69 ayat (1) huruf (c). Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf (c) dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Fungsi pengawasan dalam arti luas termasuk juga fungsi anggaran, fungsi konsultatif, dan fungsi diplomatik. Fungsi anggaran dimaksudkan karena DPR ikut membahas dan menentukan jumlah dan alokasi APBN bersama-sama dengan pemerintah.

Dalam fungsi konsultatif, adalah fungsi pengawasan yang dijalankan DPR dalam melakukan konsultasi dengan Presiden dan semua pimpinan lembaga Negara. Dalam konsultasi itu, DPR bisa melaksanakan fungsi pengawasannya, paling tidak untuk mendengar kebijakan politik yang ditentukan oleh lembaga Negara dan meminta penjelasan mengenai hal itu<sup>95</sup>.

Fungsi pengawasan dalam bidang diplomatik adalah fungsi DPR untuk mengikuti setiap perkembangan politik menyangkut kerjasama Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Negara-Negara sahabat. Dengan melaksanakan fungsi itu, DPR dapat menanyakan banyak hal kepada Pemerintah Indonesia mengenai hubungan kerjasama Indonesia dengan Negara-negara lain, terutama mengenai bantuan luar negeri untuk membangun dan mengembangkan kekuatan militer, ekonomi, dan pendidikan. Dengan kata lain, DPR juga dapat menanyakan banyak hal mengenai politik luar negeri Indonesia yang dijalankan oleh Pemerintah (Presiden).

Fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah dimaksudkan agar DPR mengamati secara seksama dan menilai secara kritis apakah kebijakan yang diambil oleh Presiden dijalankan dengan benar, sedangkan tindakan pengawasan yang dilakukan bertujuan agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh Pemerintah, terutama oleh Presiden terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan-kebijakan yang

---

<sup>95</sup> Jhon Pieris, *Op.cit*, hal 127.

ditempuh, yang sebelumnya diketahui oleh DPR ataupun kebijakan yang dilakukan secara tiba-tiba oleh Presiden. Pengawasan juga dilakukan untuk memantau dan menilai, apakah Presiden melanggar konstitusi dan peraturan lainnya<sup>96</sup>.

### C. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk sebagai cabang kekuasaan legislatif. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang anggota-anggotanya dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Lembaga baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah ada, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan pendapat rakyat. DPD merupakan lembaga perwakilan kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Dengan demikian tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> *ibid*

<sup>97</sup> Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. 2003

Untuk menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya DPD memiliki susunan kedudukan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada BAB VII A sebagai berikut:

a. Keanggotaan

diatur didalam pasal 227 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, yang berbunyi:

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- (2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari  $\frac{1}{3}$  (satu pertiga) jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.
- (5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Yang menjadi anggota adalah rakyat dan penduduk yang berdomisili di daerah provinsi yang diwakili. Anggota DPD dari provinsi tertentu harus juga berdomisili disalah satu daerah kabupaten/kota yang berada dalam provinsi itu. Karena itu harus diecegah dan dilarang mereka yang sehari-hari berdomisili diluar provinsi yang menjadi daerah pemilihannya.

Dengan demikian bukan hanya Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dijadikan bukti keberadaan seseorang di daerah provinsi, akan tetapi

juga domisili dalam arti nyata, seperti umpamanya yang bersangkutan mempunyai pekerjaan tetap di daerah provinsi tersebut. Hal ini dimaksudkan agar anggota DPD tersebut mengerti situasi dan kondisi daerah tersebut sehingga dapat menyampaikan tuntutan atau kebutuhan daerah tersebut, sesuai dengan tujuan pembentukan DPD yaitu menyalurkan aspirasi (rakyat) daerah, dan upaya untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan anggota DPD dilakukan melalui pemilihan umum agar lembaga ini mendapat legitimasi yang kuat dari rakyat. Jumlah anggota DPD adalah 4 orang dari tiap provinsi yang jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibukota provinsi daerah pemilihannya. Hal ini bertujuan agar berlangsung sekaligus dua arus kebijakan, yakni kekuasaan dan kewibawaan pusat di daerah dari satu arah secara top down, dan bahwa harus sekaligus berlangsung pendemokrasian pemerintahan dan akomodasi aspirasi masyarakat daerah dari arah lain secara bottom up<sup>98</sup>. Hal inilah yang menjadi benang merahnya paradigma politis yang akan menjadi acuan bagi DPD. Dengan demikian diharapkan

---

<sup>98</sup> M. Solly Lubis, SH. Makalah *Focus Group Discussion* "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", di Jakarta, tanggal 28 Januari 2003

DPD lahir dengan tampilan dengan salah satu lembaga perwakilan rakyat yang akan menjembatani kebijakan (*policy*) dan regulasi pada skala nasional oleh Pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.

b. Alat Kelengkapan DPD yang meliputi:

1. Pimpinan;
2. Panitia Musyawarah;
3. Panitia kerja;
4. Panitia Perancang Undang-Undang;
5. Panitia Urusan Rumah Tangga;
6. Badan Kehormatan; dan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPD diatur dengan peraturan DPD tentang tata tertib<sup>99</sup>.

c. DPD Mempunyai Sekretariat Jenderal

Sekretariat DPD RI merupakan unsur penunjang DPD, berkedudukan sebagai kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang melaksanakan tugasnya dan

---

<sup>99</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 234 ayat (1) dan (2)

bekerja sama dengan alat kelengkapan DPD serta bertanggung jawab kepada pimpinan DPD.

Dalam melaksanakan fungsi DPD, terdapat dalam pasal 22 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPD, diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 224.

Dari dasar hukum fungsi, tugas, dan wewenang DPD diatas maka jelaslah bahwa posisi DPD yang lemah dan terbatas. Dalam fungsi legislasi DPD, terdapat kata-kata yang mengandung ketidakotoritasan DPD sebagai pembuat peraturan perundang-undangan seperti kata-kata

“dapat dan ikut”. Beberapa anggota Dewan dan Majelis mengistilahkan realitas ini sebagai “keterwakilan setengah hati”<sup>100</sup>.

Tahap akhir dari berbagai fungsi dan tugas DPD adalah memberi pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Secara umum fungsi DPD dapat dibagi menjadi<sup>101</sup>:

- Fungsi legislasi DPD tercermin dengan adanya wewenang untuk dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal prakarsa Rancangan Undang-Undang tentang:

1. Otonomi daerah;
2. Hubungan pusat dan daerah;
3. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
4. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
5. Yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah

Fungsi legislasi DPD dalam hal pembahasan Undang-Undang menurut pasal 22 ayat (2) DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

1. Otonomi daerah;

---

<sup>100</sup> Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. *Elemen-Elemen Tambahan Yang Perlu Diperhatikan Dalam Membangun DPD*

<sup>101</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, Makalah *Focus Group Discussion* “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, di Semarang, tanggal 25 Maret 2003

2. Hubungan pusat dan daerah;
  3. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  4. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
  5. Yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah
  6. Pertimbangan kepada DPR atau RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- Fungsi anggaran DPD terlihat dari diberikannya wewenang kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang perimbangan kewenangan pusat dan daerah, wewenang untuk memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta wewenang untuk dapat ikut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara tersebut.
  - Fungsi pengawasan DPD dapat dilihat pada pasal 22 D ayat (3), dalam ketentuan tersebut dikatakan: DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:
    - (1) Otonomi daerah;
    - (2) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
    - (3) Hubungan pusat dan daerah;

- (4) Pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- (5) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara;
- (6) Pajak;
- (7) Pendidikan; dan
- (8) Agama

Serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Jika ditelaah lebih cermat pokok-pokok kewenangan DPD yang diatur dalam pasal 22 D, apabila ingin lebih tahu hubungan kerjasamanya dengan DPR, baik dalam kegiatan usul prakarsa maupun dalam pembahasan usul RUU, bahkan juga untuk mengajukan bahan pertimbangan kepada DPR; akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal*; tetapi *inequality* (ketidaksetaraan)-lah yang ada antara DPD dengan DPR. Dengan kata lain posisinya lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR<sup>102</sup>.

Dengan wewenang sempit yang diberikan kepada DPD yaitu hanya untuk memberikan pertimbangan terlihat jelas bahwa sistem bikameral yang diterapkan tidaklah sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dipahami, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua kamar (DPR dan DPD) secara seimbang dalam hal legislasi,

---

<sup>102</sup> M. Solly Lubis, SH, *Loc.cit*

anggaran dan pengawasan. Dengan keterbatasan wewenang tersebut menjadikan Indonesia menggunakan sistem pemerintahan dengan istilah “soft bicameralism”.

Selain ketiga fungsi umum (legislasi, anggaran, dan pengawasan) diatas, Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewigujono SH, menambahkan adanya fungsi pertimbangan pada DPD seperti diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 D ayat (2), dimana fungsi ini berkenaan dengan<sup>103</sup>:

- (1) Rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara;
- (2) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama

Selain itu, I Dewa Gede Palguna SH, MH juga mengatakan bahwa DPD juga memiliki fungsi konsultasi atau fungsi pertimbangan<sup>104</sup>. Dewan Perwakilan Daerah diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU APBN serta rancangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Fungsi

---

<sup>103</sup> Sri Soemantri Martosoewigujono, Makalah *Focus Group Discussion* “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, di Jakarta, tanggal 28 Januari 2003, Di Yogyakarta, 24 Maret 2003, dan di Semarang 25 Maret 2003.

<sup>104</sup> I Dewa Gede Palguna SH, MH, Makalah *Focus Group Discussion* “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, di Semarang 25 Maret 2003 dan di Malang 26 Maret 2003

konsultatif DPD adalah terkait dengan dimilikinya wewenang untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat1 UUD 1945).



## **BAB III**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah**

##### **1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat**

Pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan setelah diadakannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar. Perubahan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap sistem Parlemen Indonesia. Salah satu perubahan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat signifikan adalah tentang kekuasaan pembentukan undang-undang, dimana sebelumnya berada ditangan Presiden beralih ketangan Dewan Perwakilan Rakyat setelah amandemen.

Pada bab ini Penulis mencoba melakukan analisis terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di dalam konstitusi Indonesia. Dimana telah terjadi perubahan tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat bersinggungan dengan badan eksekutif dimana kedua lembaga ini memiliki fungsi legislasi.

Adapun fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat di dalam BAB VII dan pasal-pasal yang berkaitan dengan prakarsa pembuatan undang-undang, pembahasan undang-undang, persetujuan dan pengesahan rancangan undang-undang, dan pemberian persetujuan pengangkatan/ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya, yaitu sebagai berikut:

**a) Pasal 20 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”**

Sebelum diadakan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat hanya diberikan kekuasaan untuk menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden<sup>105</sup>. Kekuasaan pembentukan undang-undang berada ditangan Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat<sup>106</sup>.

Setelah diadakannya perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dan Pasal 5 ayat (1) juga mengalami perubahan sejalan dengan perubahan terhadap Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 5 ayat (1)

---

<sup>105</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.

<sup>106</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.

setelah perubahan pertama mengatakan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan pertama yang menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dimaksudkan agar program legislasi nasional dan kegiatan pembentukan undang-undang lebih banyak ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Karena itu merupakan tugas utama DPR menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>107</sup>.

**b) Pasal 20 ayat (2) “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”<sup>108</sup>.**

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diatas baru diadakan pada perubahan pertama. Sebelumnya ketentuan tentang pembahasan rancangan undang-undang yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama tidak dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembahasan rancangan undang-undang diajukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan dengan

---

<sup>107</sup> Jhon Pieris, *Op.cit*, hal 166.

<sup>108</sup> Pasal 20 ayat (2) UUD RI Tahun 1945

Dewan Perwakilan Rakyat untuk menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat<sup>109</sup>.

Setelah perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif yang selama ini dipegang oleh Presiden beralih ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif. Pergeseran kekuasaan ini sudah selayaknya dilakukan, karena Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif sudah seharusnya memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang.

Dengan adanya ketentuan bahwa rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, hal tersebut memperlihatkan bahwa kekuasaan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat tidak terlepas dari lembaga eksekutif (Presiden) sebagai lembaga pelaksanaan undang-undang.

Penulis juga berpendapat bahwa pemisahan cabang kekuasaan antara legislatif (DPR) dengan lembaga eksekutif (Presiden) tidak dilakukan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi masih saling mencerminkan sistem *balancing* diantara DPR dengan Presiden.

---

<sup>109</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1), dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan. Dimana pada ayat (1) menyatakan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan pada ayat (2) menyatakan jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Walaupun ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal tersebut tidak memberikan konsistensi bahwa kekuasaan legislasi sepenuhnya dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif memiliki kekuasaan membentuk undang-undang seperti yang disebutkan di dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap rancangan pembentukan undang-undang dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (ayat 2). Sedangkan Presiden sebagai lembaga eksekutif yang menjalankan Pemerintahan juga memiliki fungsi legislasi yang bersifat memberikan inisiatif rancangan undang-undang seperti yang diutarakan di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni Presiden berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu undang-undang tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan Presiden sebagai penyelenggaraan Pemerintahan. Hal tersebut telah disebutkan di dalam Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dimana setiap rancangan undang-undang yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden untuk mendapat Persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2)), jika rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan

bersama, rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu ( Pasal 20 ayat (3) ), dan di dalam pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden maka Presidenlah yang mengesahkannya<sup>110</sup>.

Akan tetapi apabila rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari (30 hari), Undang-Undang Dasar mengamanatkan bahwa rancangan tersebut akan sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan<sup>111</sup>.

Tugas pembentukan undang-undang di dalam sitem ketatanegaraan di Indonesia memang berada di tangan DPR dan Presiden. Namun, untuk membatasi kekuasaan Presiden, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian, maka baik secara prosedural maupun substansial, diharapkan DPR dapat mengawasi kewenangan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang. Secara teoritik, sebenarnya DPR dapat lebih berfungsi dalam proses tersebut<sup>112</sup>.

Di dalam praktik pembentukan undang-undang, pihak eksekutif (Pemerintah) mempersiapkan dan mengajukan rancangan undang-undang untuk dibahas dan

---

<sup>110</sup> Lihat Pasal 20 ayat (4) UUD RI Tahun 1945.

<sup>111</sup> Lihat Pasal 20 ayat (5) UUD RI Tahun 1945.

<sup>112</sup> Jhon Pieris, *Op.cit*, hal 174.

disetujui bersama dengan DPR menjadi undang-undang. Hal seperti ini terjadi karena ketersediaan dan kemampuan staf ahli yang dimiliki Pemerintah jauh melebihi yang ada di DPR. Hal ini tidak berarti Pemerintah (Presiden) yang mendominasi perumusan materi undang-undang. Pada tahap pembuatan rancangan undang-undang mungkin benar, tetapi dalam proses pembahasan secara formal maupun substansial sebenarnya DPR memiliki peranan lebih besar<sup>113</sup>.

Secara konstitusional, DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Itu berarti DPR yang memegang kendali dalam proses pembentukan undang-undang. Di dalam Bab XI Pasal 13 Tata Tertib DPR, sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR, disebutkan<sup>114</sup>:

- DPR bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang;
- Rancangan undang-undang dapat berasal dari Pemerintah atau dari DPR.

Selain di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Selanjutnya proses pembentukan undang-undang tersebut dijabarkan secara lebih detail dalam Peraturan Tata Tertib yang membahas tentang kekuasaan membentuk Undang-Undang<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibid*, hal 175.

<sup>114</sup> *Ibid*.

<sup>115</sup> Secara keseluruhan, pembentukan Undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

- c) 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”<sup>116</sup>.

Undang-undang adalah produk yang menjelmakan secara normatif kehendak politik dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden karena itu masuknya pertimbangan atau kepentingan politik merupakan suatu kewajaran, namun harus dihindari jangan sampai suatu undang-undang menjadi *just for the sake of politic*. Karena itu perlu diperhatikan<sup>117</sup>:

1. Politik dalam perancangan undang-undang harus diartikan sebagai politik kepentingan umum.
2. Pada saat perancangan ataupun pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dalam kerangka berpikir yuridis.

Dewan Perwakilan Rakyat yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang tidak serta merta membuat Dewan Perwakilan Rakyat secara leluasa untuk membentuk rancangan undang-undang, karena rancangan undang-undang tersebut juga dibahas secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal ini juga berkaitan dengan Pasal 5 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>117</sup> Megawati dan Ali Murtopo, *Op.cit*, hal 70.

<sup>118</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebelum menuju pengesahan sebagai undang-undang akan melalui proses pembahasan secara bersama-sama antara DPR dengan Presiden. Penulis berpendapat bahwa dengan adanya mekanisme seperti tersebut dalam Pasal 20 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 maka dalam proses tersebut akan terjadi mekanisme politik yang bermuara kepada kepentingan-kepentingan politik baik itu di pihak eksekutif maupun legislatif.

Jika terjadi perdebatan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden yang berakhir dengan tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden, maka Undang-Undang Dasar mengamanatkan bahwa rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Menurut Jhon Pieris bahwa sebaiknya setiap rancangan undang-undang dicermati dan dikritisi terlebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), karena bisa saja terjadi, bahwa rancangan undang-undang yang diajukan Presiden tidak memenuhi kriteria atau prosedur sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 116 sampai dengan Pasal 129 Peraturan Tata Tertib DPR. Atau ada kemungkinan rancangan undang-undang yang diajukan Presiden mengandung unsur paksaan, atau materi muatannya sangat sarat dengan kepentingan politik atau kepentingan golongan tertentu<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Jhon Pieris, *Op.cit*, hal 181.

Penulis melihat pada Pasal 20 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 memberikan makna yang dapat menimbulkan pertanyaan, yakni bagaimana jika rancangan undang-undang yang tidak mendapatkan persetujuan bersama tersebut ternyata memiliki muatan kepentingan rakyat?. Dan bagaimana pula jika rancangan undang-undang tersebut pada masa sidang DPR berikutnya diajukan lagi oleh DPR ataupun Presiden?. Undang-Undang Dasar tidak mengatur hal tersebut, jadi masih ada kesempatan bagi Pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang yang telah tidak mendapat persetujuan bersama tersebut.

**d) Pasal 20 ayat (4) “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”<sup>120</sup>.**

Ketentuan tentang Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang dapat diartikan bahwa Presiden hanya berupa perubahan status dari rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang. Akan tetapi sebenarnya yang tetap memiliki pengaruh paling besar dalam proses legislasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif.

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, sebenarnya Presiden tidak ada memiliki hak untuk penolakan terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, sebaliknya

---

<sup>120</sup> Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan pertama 19 Oktober 1999).

walaupun tanpa persetujuan Presiden maka rancangan undang-undang tersebut tetap menjadi undang-undang setelah tiga puluh hari (30) hari.

- e) **Pasal 20 ayat (5) “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui 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”<sup>121</sup>.**

Sebelum diadakannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden memiliki kekuasaan untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan sebaliknya DPR dapat memberikan penolakan terhadap rancangan undang-undang.

Berbeda setelah terjadi perubahan, ketentuan yang memberikan hak penolakan Presiden untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah memperoleh persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden. Akan tetapi Undang-Undang Dasar masih memberikan hak kepada Presiden maupun DPR untuk melakukan penolakan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan dari pihak Pemerintah (Presiden) ataupun dari pihak DPR selama rancangan tersebut masih dalam pembahasan bersama dan belum mendapat persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR.

---

<sup>121</sup> Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kedua 18 Agustus 2000).

f) Pasal 22 ayat (1) “Dalam hal ihwal kepentingan memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang”<sup>122</sup>.

Wewenang Presiden membuat Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ) bersifat *conditional*, artinya harus ada hal ihkwal kegentingan yang memaksa. Kalau tidak ada atau tidak dapat ditunjukkan secara nyata hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden tidak berwenang membuat Perppu. Pembuatan Perppu tanpa adanya hal ihkwal kegentingan yang memaksa adalah batal demi hukum, karena tidak berwenang dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD)<sup>123</sup>.

Menurut Bagir Manan ada dua hal ciri dari kegentingan memaksa yaitu ada krisis dan atau kemendesakan. Suatu krisis, apabila ada keadaan yang menimbulkan gangguan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Sedangkan kemendesakan yaitu apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya, dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera<sup>124</sup>.

Dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) hanya mengatur hal-hal yang terkait dengan administrasi negara (bidang Pemerintahan) dan tidak mengenai masalah ketatanegaraan ataupun menyangkut alat kelengkapan negara diluar administrasi negara<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

<sup>123</sup> Bagir Manan, *Op.cit*, hal 48.

<sup>124</sup> *Ibid*, hal 49.

<sup>125</sup> Megawati dan Ali Murtopo, *Loc.cit*.

- g) **Pasal 22 ayat (2) “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya”<sup>126</sup>.**

Dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2) tersebut terlihat jelas masa waktu berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut yakni dimulai sejak dikeluarkannya oleh Presiden sampai masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berikutnya. Dan apabila Perppu tersebut tidak mendapat persetujuan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.

Menurut Bagir Manan, Pemerintah wajib mengajukan Perppu kepada DPR paling lambat dalam masa persidangan berikutnya. Dan DPR tidak harus menyetujuinya<sup>127</sup>.

- h) **Pasal 22 ayat (3) “Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut”<sup>128</sup>.**

Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan sebagai pengganti undang-undang sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 22 ayat (1) apabila tidak mendapat persetujuan DPR pada masa sidang berikutnya, maka peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut.

Dalam hal pencabutan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip hanya dapat dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat. Yang sederajat dengan Perppu (Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang) adalah undang-

---

<sup>126</sup> Pasal 22 ayat (2) UUD RI Tahun 1945.

<sup>127</sup> Bagir Manan, *Op.cit*, hal 50.

<sup>128</sup> Pasal 22 ayat (3) UUD RI Tahun 1945.

undang. Perppu tidak mungkin dicabut dengan Perppu, karena Perppu pencabutan harus memenuhi juga syarat Pasal 22 ayat (1). Dengan demikian, Perppu mesti dicabut dengan undang-undang. Keadaan ini semakin rumit kalau Pemerintah tidak mengajukan rancangan undang-undang pencabutan<sup>129</sup>.

Menurut Bagir Manan, ada tiga cara yang dapat ditempuh<sup>130</sup>:

- (1). Pada saat DPR menolak mengesahkan, Perppu dianggap secara hukum tidak berlaku lagi.
- (2). DPR segera mengajukan rancangan undang-undang pencabutan tanpa menunggu inisiatif Pemerintah atau;
- (3). Apabila Pemerintah dalam jangka waktu tertentu tidak mengajukan rancangan undang-undang pencabutan, Perppu tidak berlaku lagi.

Bagir Manan juga mengatakan bahwa secara tidak semestinya ketentuan mengenai Perppu ada dibawah rubrik DPR. Meskipun ada keterkaitan DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu, tetapi pembuatan Perppu adalah wewenang Presiden. Semestinya ketentuan Pasal 22 ada di bawah rubrik kePresidenan atau tentang Presiden<sup>131</sup>.

Penulis memasukan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dalam sub bahasan tulisan ini tentang kedudukan DPR karena ketentuan tersebut terdapat dalam Bab tentang DPR. Akan tetapi penulis menyetujui pendapat Bagir Manan diatas, tidak semestinya ketentuan Pasal 22 tersebut dimasukan kedalam Bab DPR, melainkan kedalam Bab tentang

---

<sup>129</sup> *Ibid*, hal 52.

<sup>130</sup> *Ibid*.

<sup>131</sup> *Ibid*.

Presiden karena kewenangan pembuatan Perppu merupakan wewenang Presiden sebagai kepala Pemerintahan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)<sup>132</sup>. Penulis berpendapat bahwa selain hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang dirumuskan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Presiden juga berhak untuk mengeluarkan Perppu apabila negara dalam keadaan bahaya, hal tersebut dilihat dari kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya seperti yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar<sup>133</sup>.

Terlepas dari bagaimana pembentukan Perppu yang dibuat oleh Presiden, penulis dalam hal ini akan membahas tentang keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembahasan dan pemberian persetujuan atas Perppu yang telah dikeluarkan Presiden karena Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan Konstitusional untuk itu kepada DPR.

Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dikeluarkan oleh Pemerintah karena keadaan darurat, telah diamanatkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan

---

<sup>132</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

<sup>133</sup> Lihat Pasal 12 UUD RI Tahun 1945 yang menyebutkan Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

pembahasan dan pemberian persetujuan DPR atas Perppu yang dikeluarkan Presiden dilaksanakan pada masa sidang DPR berikutnya<sup>134</sup>.

Kekuasaan Presiden yang bersifat atributif untuk membuat Perppu hanya dapat digunakan jika negara sungguh-sungguh berada dalam kegentingan yang memaksa, atau dalam keadaan darurat (tidak kondusif, dan nyata-nyata berada dalam keadaan bahaya). Sesuai dengan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, jika tidak mendapatkan persetujuan, maka Perppu tersebut harus dicabut. Jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui pemberlakuan lebih lanjut atas Perppu tersebut, maka tidak ada pilihan lain, Perppu tersebut harus dicabut. Pencabutan Perppu tersebut dilakukan oleh Presiden sebagai pihak yang membuatnya berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat untuk tidak menyetujuinya<sup>135</sup>.

Penulis berpendapat bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membahas, dan menyetujui atau tidak atas Perppu yang dikeluarkan Presiden adalah suatu bentuk mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya pembuatan Perppu dilakukan oleh Presiden sebagai salah satu bentuk kewenangan Presiden, tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki hak Konstitusional untuk menyetujui atau tidak Perppu yang dikeluarkan

---

<sup>134</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

<sup>135</sup> Jhon Pieris, *Op.cit*, hal 119.

oleh Presiden dalam masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus diadakan untuk membahas Perppu tersebut.

## **2. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah**

Fungsi legislasi yang dimaksud dalam hal ini adalah fungsi Dewan Perwakilan Daerah untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa:

Ayat (1) : Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Ayat (2) : Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum

Dengan demikian, jelaslah peran Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasinya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat pada pasal 22 D ayat (1) dan (2), yaitu:

Ayat (1): Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ayat (2): Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama

Konstitusi memang sangat membatasi ruang kerja Dewan Perwakilan Daerah untuk menghasilkan suatu produk perundang-undangan. Hal ini dikarenakan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merumuskan pasal ini menginginkan Indonesia tetap menjadi negara kesatuan seperti yang dinyatakan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika Dewan Perwakilan Daerah diberikan kewenangan mendekati atau seimbang dengan kewenangan yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, maka hal ini akan lebih dengan bentuk negara federal, Amerika Serikat contohnya. Membaca ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan merupakan lembaga perwakilan bikameral<sup>136</sup>.

Berikut akan dijelaskan fungsi legislasi yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- a. **Pasal 22D ayat (1) “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah”.**

Dari ketentuan tersebut diatas, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bersentuhan dalam fungsi legislasi dan menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang dominan dalam fungsi legislasi sehingga menjadikan Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislatif yang

---

<sup>136</sup> Saldi Isra, *Loc.cit.*

efektif untuk menjadi institusi yang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Hal itu terjadi karena pada pasal 5 ayat (1) dan pasal 21 ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan Presiden dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat “berhak” mengajukan Rancangan Undang-Undang<sup>137</sup>. Kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang ini juga terdapat pada pasal 224 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Rancangan Undang-Undang usul Dewan Perwakilan Daerah tersebut pada prinsipnya harus disertai naskah akademik yang disampaikan secara tertulis oleh pimpinan Dewan Perwakilan Daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (seperti yang dimaksudkan dalam pasal 22D ayat 1) karena hakikat kepentingan yang diwakili Dewan Perwakilan Daerah adalah untuk mewakili kepentingan-kepentingan yang berkenaan langsung dengan kepentingan daerah<sup>138</sup>.

Dengan demikian diharapkan Dewan Perwakilan Daerah dapat memperjuangkan semua aspirasi rakyat dan kepentingan daerah dengan memasukkan materi muatan ke dalam Rancangan Undang-Undang yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah yang hanya mempunyai hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tetap tidak punya hak veto untuk menolak Rancangan Undang-Undang menjadi sorotan masyarakat dengan

---

<sup>137</sup> *Ibid*, hal 257

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, hal 50. Yogyakarta 2004

mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang amat besar terhadap Dewan Perwakilan Daerah serta legitimasi politiknya yang sangat tinggi, berkembang wacana dalam rangka lebih memperkuat dan memberdayakan peran Dewan Perwakilan Daerah<sup>139</sup>.

- b. **Pasal 22D ayat (2) “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”**

Hal ini lebih diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang DPR, DPD, dan DPRD pasal 224 ayat (1) huruf b, c, dan d:

- 1b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 1c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 1d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

Secara implisit maksud dari pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pasal 224 ayat (1) huruf b dan c ini agar dalam pengambilan keputusan politik untuk membuat produk perundang-undangan dimana Dewan Perwakilan Daerah ikut berperan didalamnya tidak terlalu didominasi oleh kepentingan daerah sehingga mengabaikan kepentingan nasional. Hal ini merupakan

---

<sup>139</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. hal 336.

alasan besar pembatasan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini juga tercermin pada pasal 22C ayat (2) yang mengatur jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Dengan adanya frasa “ikut” dan “pertimbangan” secara implisit menyatakan Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai otoritas pembuat peraturan perundang-undangan. Beberapa Anggota Dewan dan Majelis mengistilahkan realitas ini sebagai “keterwakilan setengah hati<sup>140</sup>.” Hal ini mungkin dikarenakan Dewan Perwakilan Daerah dianggap akan lebih menekankan pemenuhan kepentingan-kepentingan daerah yang berbeda dengan kepentingan nasional. Maka dari itu otoritas legislasi Dewan Perwakilan Daerah tidak diseimbangkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang lebih mementingkan kepentingan nasional<sup>141</sup>.

Jika ditelaah lebih cermat pokok-pokok kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam pasal 22D, apabila ingin tahu hubungan kerjasamanya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, baik dalam kegiatan usul prakarsa maupun dalam pembahasan usul Rancangan Undang-Undang, bahkan juga untuk mengajukan bahan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal* tetapi *inequality* yang ada antara Dewan Perwakilan Daerah itu dengan

---

<sup>140</sup> Sekjend MPR dan UNDP “Dewan Perwakilan Daerah :*Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik*” Indonesia, Jakarta, 2003, hal 4.

<sup>141</sup> *Ibid*, hal 6

Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain, posisinya lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan Dewan Perwakilan Rakyat<sup>142</sup>.

Maka tidak mengherankan kalau banyak suara yang menuding Pasal 22C dan Pasal 22D hasil amandemen itu menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan peran (posisi dan fungsi) Dewan Perwakilan Daerah itu dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai wewenang pembentukan undang-undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tidak punya wewenang di dalam menetapkan anggaran (APBN). Lemahnya peran DPD ini sebagai perwakilan lokal mengaburkan tujuan utama yang ingin diciptakan melalui sistem parlemen dua kamar (bikameral) di dalam sistem legislatif kita. Bikameralisme yang terbentuk sangatlah semu, karena DPD hanya menjadi bentuk lain dari "Utusan Daerah" dengan wewenang sempit yaitu hanya untuk memberikan pertimbangan. Terlihat dengan jelas bahwa sistem bikameral yang diterapkan tidaklah sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dipahami, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua kamar secara seimbang dalam hal legislasi maupun pengawasan<sup>143</sup>.

Memang benar Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi legislasi tetapi wewenang Dewan Perwakilan Daerah tersebut ternyata tidak mempunyai daya ikat. Keterbatasan fungsi legislasi memunculkan anggapan yang mengatakan Dewan

---

<sup>142</sup> *Ibid.* hal 47

<sup>143</sup> *Ibid.*, hal 48

Perwakilan Daerah itu merupakan setengah lembaga legislatif padahal Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi integrasi yang bisa mengobati luka daerah-daerah selama pemerintahan orde baru yang keijakan-kebijakannya diputuskan secara sentralistik tanpa mendengar aspirasi daerah.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dengan sejumlah kewenangan yang diberikan kepadanya adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya<sup>144</sup>.

Kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah tidak mencerminkan tingginya legitimasi yang diperoleh sebagai akibat dari pelaksanaan pemilihan secara langsung. Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai wewenang penuh untuk membentuk Undang-Undang karena kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat, namun Dewan Perwakilan Daerah diberi kontribusi untuk menerapkan *checks and balance* dalam perumusan kebijakan, walaupun hanya memiliki kewenangan mengusulkan dan memberi pertimbangan, tidak sampai memutuskan.

---

<sup>144</sup> *Ibid*, hal 62

Dengan demikian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengadopsi gagasan parlemen “bikameral” yang bersifat “soft”. Kedua kamar perwakilan tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap Dewan Perwakilan Daerah, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah<sup>145</sup>. Dengan ketentuan demikian, jelaslah bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bersifat terbatas.

#### **B. Bentuk Kerjasama Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi**

Dalam menjalankan fungsi legislasi di parlemen tentunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah harus mempunyai mekanisme kerjasama yang baik untuk menghasilkan suatu produk perundang-undangan. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya terbatas untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

<sup>146</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 22D ayat(1) dan ayat(2)

Rancangan Undang-Undang usul Dewan Perwakilan Daerah ini kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang<sup>147</sup>. Namun hal ini juga tidak terlepas dari adanya peran pemerintah (Presiden) untuk mendapatkan persetujuan bersama seperti yang tercantum dalam Pasal 20 ayat(2) dan juga Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menghasilkan suatu undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari campur tangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden terlepas darimana rancangan undang-undang itu diusulkan, karena pada akhirnya nanti Presidenlah yang mengesahkan.

Dalam pembahasan ini akan diterangkan mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah terkait kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini dengan patokan fungsi legislasi yang ada pada Dewan Perwakilan Daerah .

Hubungan kerjasama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah:

#### **1. Terkait kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang**

Persentuhan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D ayat(1) yang menyatakan:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan

---

<sup>147</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 ayat(1)

daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Rancangan Undang-Undang yang dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan surat pengantar dari pimpinan Dewan Perwakilan Daerah<sup>148</sup>. Surat pengantar tersebut menyebutkan juga panitia perancang undang-undang dan/atau panitia kerja yang mewakili Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 146 ayat(2) dinyatakan bahwa:

“Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR”.

Setelah rancangan undang-undang disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, lalu pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat paripurna. Di dalam rapat paripurna tersebut akan ditentukan apakah rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut disetujui, disetujui dengan perubahan, atau penolakan.

---

<sup>148</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Nomor 252

## 2. Terkait pembahasan undang-undang

Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR<sup>149</sup>. Apabila rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah maka rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian akan disempurnakan. Namun apabila rancangan undang-undang tersebut ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keputusan penolakan tersebut kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah.

Apabila usul rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut disetujui ataupun disetujui dengan perubahan yang disempurnakan, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikannya kepada Presiden dan pimpinan Dewan Perwakilan Daerah dan meminta kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang serta kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk menunjuk alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah yang akan membahas rancangan undang-undang. Dalam jangka waktu 60 hari, apabila Dewan Perwakilan Daerah belum menunjuk alat kelengkapannya maka pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan.

---

<sup>149</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 147 ayat(3)

Perlu ditekankan bahwa sampai pada tahap ini tidak ada lagi yang namanya rancangan undang-undang usul Dewan Perwakilan Daerah, karena rancangan undang-undang tersebut menjadi usul Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah serta hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan pengembangan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang tersebut pada pembahasan tingkat I seperti yang dimaksudkan pada Pasal 149 ayat(1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Pembicaraan tingkat I ini dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. pengantar musyawarah;
- b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
- c. penyampaian pendapat mini.

Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat menyampaikan pandangan/pendapat, tetapi tidak dapat mengajukan Daftar Inventaris Masalah (DIM) secara tertulis dan tidak ikut dalam pengambilan keputusan<sup>150</sup>. Pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Daerah sekaligus menjadikan prosedur pembahasan rancangan undang-undang tidak bertele-tele. Dengan penjelasan diatas

---

<sup>150</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 254

jelas sekali bahwa Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislasi tetapi bukan legislator, karena kewenangan yang sangat dibatasi dan tidak sampai pada tahap pengambilan keputusan yang seharusnya menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislasi yaitu menyampaikan pendapat mini terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini terjadi karena Pasal 20 ayat(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah yang dibatasi sampai pembahasan tingkat I menunjukkan betapa lemahnya posisi Dewan Perwakilan Daerah untuk bisa memenuhi keinginan daerah yang mereka bawa, karena konstitusi tidak memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk ikut memberikan persetujuan karena persetujuan merupakan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

### **3. Terkait pemberian pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang**

Kewenangan ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D ayat(2) dan lebih rinci dalam Pasal 224 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Dalam pasal 257 dinyatakan bahwa:

“(1) Terhadap rancangan undang-undang tentang APBN, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

(2) Terhadap rancangan undang-undang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat dari pimpinan DPR.

(3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada DPR setelah diputuskan dalam sidang paripurna DPD”.

Pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah disampaikan sebelum memasuki tahap pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Rancangan undang-undang berasal dari Presiden ataupun Dewan Perwakilan Rakyat, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan surat kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah agar Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangannya. Dewan Perwakilan Daerah menyampaikan pertimbangannya secara tertulis kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 30 hari sejak surat tersebut diterima dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan rancangan undang-undang tentang pajak, pendidikan, dan agama. Sedangkan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disampaikan paling lambat 14 hari sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Kemudian, pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan memahasnya.

Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah sebatas “memberikan pertimbangan” membuat wewenang Dewan Perwakilan Daerah tidak seimbang dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang ikut

“membahas” dan “memberikan “persetujuan bersama” yang dapat dikatakan sebagai penentu dari kebijakan yang akan diambil nantinya.

Hal ini menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lakon utama di lembaga legislatif dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai peran pembantu atau sebagai dewan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat terkait masalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Frase “pertimbangan” ini juga tidak memiliki daya ikat secara hukum, karena tidak ada aturan lanjutan diterima atau tidak diterimanya pertimbangan yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah karena semua hanya pertimbangan untuk Dewan Perwakilan Rakyat.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

##### **1. Kewenangan DPR dan DPD dalam melaksanakan fungsi legislasi di Indonesia**

###### **a. Kewenangan DPR**

Fungsi legislasi DPR ini diatur secara eksplisit dalam pasal 20, 22 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam pasal 20 tersebut sangat jelas kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPR terkait fungsi legislasi. Pasal 20 ayat (1) menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Pada ayat-ayat selanjutnya menerangkan bahwa semua RUU harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam proses pembuatan suatu produk perundang-undangan DPR sangat dominan dibanding Presiden karena pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat dan apabila hal itu tidak tercapai dilakukan dengan pengambilan suara terbanyak. Adanya peran Pemerintah pada fungsi legislasi ini karena konstitusi pada Pasal 20 ayat (2) menghendaki adanya persetujuan bersama. Hal ini juga dikuatkan Pasal 5 ayat (1). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif yang selama ini dipegang Presiden beralih ke

tangan DPR sebagai lembaga legislatif, walaupun masih ada campur tangan Presiden di dalamnya. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak menerapkan pemisahan cabang kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Karena itu, trias politika yang diterapkan di Indonesia adalah pembagian kekuasaan. Kewenangan DPR dalam fungsi legislasi juga diatur pada UU Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 71 huruf a, b, c, d, e, f, dan g. Adapun kewenangan DPR yang berkaitan dengan fungsi legislasi adalah sbb:

- a) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama
  - b) Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
  - c) Membahas dan menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- b. Kewenangan DPD**

Kewenangan DPD dalam fungsi legislasi pada sistem Pemerintahan di Indonesia diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) yaitu dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja

negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Kewenangan DPD memang dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan daerah sesuai dengan tujuan pembentukan DPD itu sendiri yaitu memperjuangkan dan memadukan aspirasi dan kepentingan daerah dan juga menjaga keberadaan daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam agar tetap menjunjung tinggi NKRI. Kewenangan ini juga diatur dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Keikutsertaan DPD dalam membahas RUU tertentu maksudnya adalah memberikan masukan secara aktif dengan mengajukan daftar RUU dan membahasnya dengan badan legislasi DPR. DPD hanya memiliki kewenangan pada pembicaraan tingkat I. hal ini menjadikan DPD yang mendapatkan legitimasi kuat dari rakyat tetapi lemah dalam kekuatan politiknya untuk memperjuangkan aspirasi daerah.

## **2. Hubungan kerjasama DPR dan DPD dalam melaksanakan fungsi legislasinya**

Hubungan kerjasama DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya yaitu pada proses pengajuan RUU yang menjadi kewenangan DPD kepada DPR. Proses selanjutnya adalah pembahasan RUU usul DPD tersebut dengan badan legislasi DPR yang kemudian RUU tersebut menjadi RUU usul DPR. Kerjasama lainnya yaitu pada saat DPD memberikan pertimbangan RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dalam proses tersebut diatas DPD

memiliki kewenangan yang sangat lemah dibanding DPR yang memiliki kekuatan mengikat.

## **B. Saran**

1. Dari penelitian yang penulis lakukan, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memperkokoh fungsi legislasi di parlemen, terutama DPR. Hal tersebut sangat jelas terlihat di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai pengaturan lebih lanjut dari kekuasaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Diharapkan pada masa yang akan datang kekuasaan DPR dalam fungsi legislasi tidak tumpang tindih dengan kekuasaan Presiden dalam pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang seharusnya tidak berada pada bab VII karena seharusnya Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan di dalam bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara karena kewenangan untuk membuat Perppu berada di tangan Presiden walaupun Perppu tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya, dan jika tidak mendapat persetujuan DPR Perppu tersebut harus dibatalkan. DPR disini hanya sebagai pemberi persetujuan terhadap Perppu yang telah dibuat oleh Presiden yang akan dilakukan pada masa sidang DPR berikutnya, tetapi persetujuan tersebut

tidak diberikan pada saat Perppu tersebut dibuat, maka Perppu tersebut sebenarnya telah dilaksanakan tanpa persetujuan DPR.

2. DPD diharapkan untuk masa yang akan datang dapat diperkuat sehingga memiliki kewenangan yang seimbang dengan DPR setidaknya DPD memiliki kewenangan sampai pada tahap pengambilan keputusan terhadap RUU yang menjadi wewenang DPD sehingga dapat mencerminkan sistem *checks and balances* antara DPR dan DPD. Dengan demikian nantinya pola hubungan kerjasama DPR dan DPD dalam menghasilkan produk undang-undang dapat mencerminkan keinginan rakyat.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. 2001.
- C.S.T Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2000.
- Dewan Perwakilan Daerah. *Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. 2003.
- Dewan Perwakilan Rakyat. *Selayang Pandang Mekanisme Kerja Dewan*. Jakarta: Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR-RI. 2006.
- Inu Kencana Syafii. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2002.
- Ismail Suny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru. 1986.
- Jimly Assiddiqie. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: FH UII Press. 2004.
- ..... *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2007.
- ..... *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006.
- ..... *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. 2007.
- Joeniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. 1996.
- J.S.T Simorangkir dan Rudy T. Erwin. *Kamus Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. 2007.
- Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2001.
- ..... *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia. 1998.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008.
- Mukhtie Fadjar. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Banyumedia Publishing. 2005.
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan CV Sinar Bakti. 1983.
- Miriam Budiohardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka. 2008.

Ni'matul, Huda. *Lembaga-Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press. 2007.

Pieris, Jhon. *Pembatasan Konstitusional Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendikia. 2007.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: PSHK.

Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameraal dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2005.

Ririn Nazriah. *MPR-RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press. 2007.

Saldi Isra. *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Padang: Andalas University Press. 2006.

.....*Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2010

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2010

## **B. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### C. Makalah

I Gede Dewa Palguna, Makalah *Focus Group Discussion* “*Susunan dan Kedudukan DPD*”, di Semarang 25 Maret 2003 dan di Malang 26 Maret 2003

Jimly Assidique, *Pengantar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, disampaikan sebagai bahan masukan untuk Badan Pekerja (BP) MPR, di Jakarta, 2001, Hlm. 2.

M. Solly Lubis. Makalah *Focus Group Discussion* “*Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, di Jakarta, tanggal 28 Januari 2003

M. Solly Lubis. Makalah *Focus Group Discussion* “*Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, di Semarang, tanggal 25 Maret 2003

M. Solly Lubis. “*Elemen-Elemen Tambahan Yang Perlu Diperhatikan Dalam Membangun DPD*”. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP. 2003

Sri Soemantri Martosoewignjo, Makalah *Focus Group Discussion* “*Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, di Jakarta, tanggal 28 Januari 2003, Di Yogyakarta, 24 Maret 2003, dan di Semarang 25 Maret 2003.

