

FUNGSI DAN PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG¹

Oleh: Brando Tobeoto²

Telly Sumbu³

Donna O. Setiabudhi⁴

Abstrak

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di bidang Pembentukan Undang-Undang dan bagaimana dasar hukum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Berkenan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, telah menjadi pemahaman umum bahwa sebagian besar bahkan hampir sebagian rancangannya datang dari presiden terlebih pada era orde baru. Keadaan yang demikian betapa pemerintah memiliki peran yang jauh lebih besar dalam pembuatan Undang-Undang dibandingkan DPR. Bahwa praktik ketatanegaraan pihak pemerintah lebih banyak mendominasi dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dibandingkan dengan lembaga legislatif, pada umumnya disebabkan oleh beberapa hal, pertama, pemerintah yang paling banyak memiliki informasi atau paling mengetahui mengenai apa, kapan dan mengapa sesuatu kebijakan harus diatur dengan undang-undang. 2. DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum yang di resmikan dengan keputusan presiden dengan masa jabatan 5 tahun dan berakhir bersama-sama pada saat anggota DPR yang baru, mengucapkan sumpah yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR. Adapun pimpinan DPR terdiri atas seorang ketua dan 3 orang wakil ketua yang memiliki tugas memimpin sidang-sidang, serta menyusun rencana kerja dan menjadi juru bicara DPR.

Kata kunci: Fungsi dan Peran, Dewan Perwakilan Rakyat, Pembentukan Undang-Undang

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 14071101662

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai mana diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), telah menyatakan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terutama untuk mendukung tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yaitu fungsi legislasi, Anggaran, dan Pengawasan dibentuk Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dengan demikian, pelaksanaan dukungan teknis dan administrasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga perwakilan dilaksanakan oleh Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sementara dukungan yang bersifat keahlian dan substantif dilaksanakan oleh Badan Keahlian (BK) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁵

Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang lahir dari upaya penguatan kembali parlemen diharapkan dapat memenuhi harapan akan adanya penguatan *supporting system* demi mendukung terwujudnya lembaga perwakilan rakyat yang lebih profesional, akuntabel, dan demokratis. Dukungan keahlian yang bersifat substantif diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menjalankan tiga fungsi utamanya. Adapun produk dukungan tersebut antara lain naskah akademik dan draf awal rancangan Undang-Undang, analisis Anggaran Pendapatan Belanja Negara dalam setiap pembahasan siklus Anggaran Pendapatan Belanja Negara, kajian terhadap hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, serta pemantauan dan pelaksanaan Undang-Undang. Selain itu dukungan keahlian juga

⁵ Pasal 413 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)

dilaksanakan melalui berbagai penelitian dan pengkajian dalam bentuk laporan penelitian, buku, jurnal, dan info singkat yang membahas isu terbaru di dalam maupun luar negeri.

Dalam menjalankan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat periode 2014-2019 dinilai sangat rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai terwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. Namun fungsi ini berjalan tidak maksimal. Dewan Perwakilan Rakyat dinilai kurang produktif karena sedikitnya Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berasal dari inisiatif dewan.⁶

Padahal sebagai wakil rakyat Dewan Perwakilan Rakyat diuntut untuk memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sebagai dengan salah satu kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Hal ini dapat dilihat melalui produk legislasi yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari tahun 2015 sampai 2016 ini yang jauh dari target proleknas yang telah ditetapkan. Kurang optimalnya fungsi legislasi yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat di tandai oleh beberapa hal, mulai dari rekrutmen calon anggota legislatif oleh partai politik yang kurang memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skil Sumber Daya Manusia anggota legislatif dalam memahami substansi Undang-Undang, serta belum maksimal pemanfaatan fasilitas teknis dan administratif oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan proses legislasi. Selain itu faktor kerja sama di antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyusun dan membentuk kebijakan, terjadinya tarik menarik kepentingan dalam proses legislasi dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang mengatur tentang tugas Badan Legislasi, dengan hilangnya salah satu tugas wewenang Badan Legislasi dalam mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang (RUU), yang juga

berimbas pada kurangnya produk legislasi yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁷

B. Rumusan masalah

1. Bagaimana Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di bidang Pembentukan Undang-Undang ?
2. Bagaimanakah dasar hukum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ?

C. Metode Penelitian

Metode yang dipakai oleh penulis dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian, yuridis normatif dimana bahan-bahan sebagai referensi yang digunakan adalah peraturan-peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, buku-buku hukum, sebagai bahan pokok (bahan pokok primair) serta karya ilmiah, artikel-artikel ilmiah, jurnal online adalah (bahan sekunder) yang membahas tentang yurisdiksi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

PEMBAHASAN

A. Fungsi DPR Republik Indonesia di Bidang Pembentukan Undang-Undang.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Memiliki perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.

Dalam konsep trias politika, Dewan Perwakilan Rakyat berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang memiliki 3 (tiga) fungsi sebagaimana secara atributif dinyatakan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Fungsi legislasi

fungsi legislasi adalah fungsi yang dilaksanakan untuk membentuk Undang-Undang bersama Presiden. Fungsi pertama Dewan Perwakilan Rakyat atau pengaturan (*regelemde functi*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang

⁶ <https://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>

⁷ Undang-Undang No 17 tahun 2014

mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan embatasi.⁸ Berdasarkan pengertian tersebut fungsi legislasi DPR dalam pembentukan undang-undang.

Peraturan perundangan-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan, yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang kepada lembaga Negara dalam hal ini Presiden, akan melekat pada secara terus-menerus. Dengan kewenangan ini, presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu diperlukan. sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan UUD dan/atau UU. Hal ini sebagaimana dijelaskan, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.⁹ Proses pembentukan undang-undang yang baik (law making process) ada lima tahapan penting yang harus dijadikan patokan dalam menghasilkan Undang-Undang yang baik, yaitu ;

Asal rancangan undang-undang dalam UUD 1945, rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan DPR. Perkembangan memang menunjukkan bahwa jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR jauh lebih baik dibandingkan dengan era sebelumnya. Tetapi itu pun belum mencukupi karena UUD 1945 lebih mengutamakan DPR mempergunakan fungsi legislasi dibandingkan dengan fungsi yang lain, Meski ada peningkatan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, beberapa draf yang dihasilkan masih jauh dari sempurna.

Dalam pandangan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan Undang-Undang (statutory force).¹⁰ Selanjutnya

⁸ Jimliy Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 32

⁹ Yuliandri, 2010, Asas-Asas pembentukan Peraturan perundang-Undang Yang Baik (gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan). PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 41-43

¹⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and*

Hans Kelsen menambahkan, fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga legislatif.¹¹ Norma-norma umum yang dibuat lembaga legislatif disebut "Undang-Undang" (statues) yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif.¹²

lebih lanjut lagi, fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat tersebut dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang juga merupakan perintah wajib dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan fungsi legislasi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat berwenang membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Kewenangan lainnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa juga disingkat (PERPU) yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat juga membahas Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat berwenang juga memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, hal ini bisa kita temukan dalam hal ratifikasi perjanjian internasional misalnya. Selain wewenang, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas yakni

Existing Form, (London: Sidwick and Jackson Ltd., 1975), hal. 8.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., hal. 2

menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional, Hal yang juga baru diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 adalah masing-masing anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak yakni mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. Jadi selain usul Rancangan Undang-Undang yang merupakan kewenangan dari Komisi, masing-masing anggota pun memiliki hak untuk mengajukan usul Undang-Undang sesuai dengan ketentuan peraturan per-Undang-Undangan.

Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat tentunya secara bersama-sama menjalankan pula fungsi pengawasan dimana didalamnya harus terdapat sistem *checks and balances*. Secara konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak yang melekat kepadanya. Dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dimana yang menjaadi hak Dewan Perwakilan Rakyat adaalah hak interpelasi, Hak angket, dan hak menyatakan pendapat.¹³

Dalam menjalankan tugas-tugasnya Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsinya dengan menggunakan kewenangan yang dimilikinya, didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan tentang tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu mengawasi jalanya kinerja pemerintahan dengan menggunakan hak maupun kewajibannya.¹⁴

2. Badan Legislasi

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang dan setiap masa sidang. Untuk menunjang kinerja DPR dalam Bidang legislasi maka ada tugas yang harus di jalankan oleh Badan Legislasi diantara lain ;¹⁵

- a. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar-daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan dilingkungan DPR
- b. Mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, pemerintah dan DPD
- c. Mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, Komisi, dan gabungan komisi
- d. Menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul badan legislasi dan/atau anggota Badan Begislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- e. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang diserahkan kepada pimpinan DPR
- f. Memberi pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komis, atau gabungan komisi diluar prioritas rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional perubahan
- g. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh badan musyawarah
- h. Melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
- i. Menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR
- j. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komi dan/atau panitia khusus
- k. Melakukan sosialisasi program legislasi nasional/dan atau prolegnas perubahan
- l. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah dibidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk di sampaikan kepada pimpinan DPR dan

¹³ Indonesia, Pasal 20A ayat 2, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia TUN 1945.

¹⁴ Max Boboy, *DPR RI dalam Prespektif dan Sejarah dan Tatanegara*, cet 1. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm 71

¹⁵ Hhttp://www.dpr.go.id/akd/index/1 di ambil Pada Tanggal 19 September 2019, Pukul 10.35 Wita

- m. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah dibidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislaasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Selain tugas yang diberikan kepada Badan Legislasi ada pula Wewenang yang melekat pada Badan Legislasi untuk melaksanakan tugas tersebut antara lain :¹⁶

- a. Melakukan masa kerja pada masa rese atau pada masa sidang dengan persetujuan Pimpinan DPR
- b. Mengadakan rapat koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus yang dapat penugasan membahas rancangan undang-undang, yang hasil rapatnya diinventarisasi dan dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan prolegnas
- c. Melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan

Tugas Rancangan Undang-Undang merupakan tugas utama dari komisi. Tugas komisi dalam pembentukan Undang-Undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang. Dalam pelaksanaan tugas inipun komisi dapat mengadakan rapat kerja dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga, konsultasi dengan Dewan Perwakilan Daerah rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain, rapat kerja dengan menteri atau rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan, melakukan kunjungan kerja, melakukan rapat kerja gabungan; dan/atau kunjungan kerja gabungan. Pembahasan rancangan undangundang oleh komisi, gabungan komisi, panitia khusus atau Badan Legislasi diselesaikan dalam 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat¹⁷.

Berkenaan dengan menjalankan fungsi tersebut ada beberapa fungsi legislatif yang paling penting adalah :

- a. Membuat policy (kebijakan) dan pembuat Undang-Undang. Untuk ini badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap Undang-Undang yang disusun pemerintah dan hak budget.
- b. Mengontrol badan eksekutif, dalam anti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan Untuk menyelenggarakan tugas badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus

3. Landasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembuatan Undang-Undang.

- a. Landasan Filosofis
Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ("UUD 1945").
- b. Landasan Sosiologi
Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
- c. Landasan Yuridis.
Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu

¹⁶ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁷ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.¹⁸

B. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan suatu lembaga negara yang bergerak dalam lingkup politik hukum, dan Undang-Undang sebagai manifestasi dari politik hukum tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang merepresentasikan perwujudan rakyat, menyanggah tanggung jawab yang harusnya dipenuhi secara demokratis dan responsif. Dilihat dari sudut pandang yuridis, bahwasanya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang berkompentensi dalam pembentukan Undang-Undang diharapkan mampu memproduksi produk-produk hukum yang berlandaskan pada hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan per-Undang-Undangan yang lain.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilu, Dewan Perwakilan Rakyat adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui Dewan Perwakilan Rakyat kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"¹⁹. Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang di maksudkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan

rakyat dipandang sebagai institusi yang memiliki legitimasi paling kuat dalam pembentukan undang-undang yang akan mengikat warga negara serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.²⁰

Hal itu direduksi ke dalam bentuk konsep perwakilan rakyat yakni Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai lembaga negara penampung aspirasi serta pemikiran rakyat dan juga jembatan yuridis antara rakyat dengan pemerintahan eksekutif di dalam tata ruang kekuasaan lembaga negara. Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi.²¹ Serta, yang terpenting adalah tidak bertentangan dengan konstitusi dan masih berada pada jalur doktrin konstitusional Undang-Undang Dasar 1945. Dari sudut pandang sosiologis, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai corong aspirasi masyarakat bertanggung jawab dalam mengatasi problematika dalam lingkungan sosial dengan berbagai macam latar belakang masalah sosial dan tipologi kelompok masyarakat yang beranekaragam, apalagi di negara pluralis dan religius ini.

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat juga mengalami perubahan yang sangat fundamental baik secara struktural, hak dan fungsional, maupun tugas dan wewenang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945.²²

Dari sisi struktural, anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari partai politik yang dipilih dalam Pemilu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang meyakini bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Dari fungsional, maka Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana

¹⁸<https://www.hukumonline.com>,

ulasan/arti, landasan, filosofis, sosiologis, dan, yuridis, di ambil Pada Tanggal 20 September 2019, Pukul 10.35 Wita

¹⁹ Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif*, DPR, DPRD dan DPD, visi media, Jakarta, 2008, hlm. 42

²⁰ Bivitri Susanti, *Semua Harus Terwakili : Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2000, h.1-2.

²¹ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2011, hal. 23

²² Putera Astomo, S.H., M.H, *Hukum Tata Negara*. Thafa Media Yogyakarta 2014. hlm. 155

ditegaskan dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³

1. Undang-Undang Dasar 1945

UUD 1945 adalah hukum dasar tertulis yang mengikat pemerintah, lembaga-lembaga negara, lembaga masyarakat, dan juga mengikat setiap warga negara Indonesia dimanapun mereka berada dan juga mengikat setiap penduduk yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia.²⁴

Dalam Penjelasan dinyatakan bahwa: “ Undang-undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis”.²⁵

BAB VII Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 19

- (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. **)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*) ini berarti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berkuasa untuk membentuk sebuah Undang-Undang ini telah mengalami perubahan dari naskah awal UUD 1945 pasal 20 ayat (1) yang menyatakan tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berarti tidak berkuasa untuk membentuk sebuah Undang-Undang tetapi hanya untuk memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)

Berarti setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) akan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama ini merupakan penambahan ayat yang sebelumnya dinaskah asli UUD 1945 belum ada.

- (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. *)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)
- (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.**)

Pasal 20A

- (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.**)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.*)
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tidak boleh dimajukan lagi dalam

²³ Ibid. Hlm 156

²⁴ <http://artong.blogspot.com/2015/10/pengertian-fungsi-dan-kedudukan-uud-1945.html>

²⁵ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang.**)

yang tidak seimbang antara Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.²⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berkenan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, telah menjadi pemahaman umum bahwa sebagian besar bahkan hampir sebagian rancangannya datang dari presiden terlebih pada era orde baru. Keadaan yang demikian betapa pemerintah memiliki peran yang jauh lebih besar dalam pembuatan Undang-Undang dibandingkan DPR. Bahwa praktik ketatanegaraan pihak pemerintah lebih banyak mendominasi dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dibandingkan dengan lembaga legislatif, pada umumnya disebabkan oleh beberapa hal, pertama, pemerintah yang paling banyak memiliki informasi atau paling mengetahui mengenai apa, kapan dan mengapa sesuatu kebijakan harus diatur dengan undang-undang.
2. DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum

yang di resmikan dengan keputusan presiden dengan masa jabatan 5 tahun dan berakhir bersama-sama pada saat anggota DPR yang baru, mengucapkan sumpah yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR. Adapun pimpinan DPR terdiri atas seorang ketua dan 3 orang wakil ketua yang memiliki tugas memimpin sidang-sidang, serta menyusun rencana kerja dan menjadi juru bicara DPR. Adapun fungsi DPR antara lain fungsi legislasi, yaitu membentuk UU, selain itu juga memiliki fungsi anggaran yaitu mengontrol APBN dan memiliki fungsi penguasaan atas jalannya UU. Dari fungsi itu maka DPR memiliki hak mengajukan rancangan UU, mengajukan usul dan pendapat, memiliki hak imunitas, disamping itu DPR memiliki kewajiban mengamalkan Pancasila, melaksanakan UU NRI dan kehidupan demokrasi serta memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peran dan Fungsi DPR dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan DPR selaku lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Memiliki perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. DPR memiliki 3 fungsi sebagaimana secara atributif dinyatakan kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan tugas DPR ini juga didukung oleh masing-masing fraksi dimana fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR.

B. Saran

1. Agar DPR lebih mengoptimalkan fungsi legislasi yang dijalankan dimulai dari rekrutmen calon anggota legislatif oleh partai politik yang kurang memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.182

legislatif dalam memahami substansi Undang-Undang, serta belum maksimalnya pemanfaatan fasilitas teknis dan administratif oleh anggota DPR dalam menjalankan proses legislasi.

2. Agar DPR RI juga berperan menentukan kebijakan pembangunan melalui fungsi anggaran yang dimiliki sekaligus mengawasi kinerja pemerintah melalui fungsi pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bivitri Susanti, 2000, *Semua Harus Terwakili : Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.
- C.F. Strong, 1975 *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, London.
- Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindoPersada, Jakarta.
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Keterwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- FORMAPI, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta.
- [http://www.jawapos.com/baca/opinidetil/4564/Kontroversi-UU-MD3.UU 1945](http://www.jawapos.com/baca/opinidetil/4564/Kontroversi-UU-MD3.UU%201945), FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/reformasi> hlm.
- <https://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta.
- Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshidiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja. Grafindo. Persada, Jakarta.
- Markus Gunawan, 2008, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif, DPR, DPRD dan DPD*, visi media, Jakarta.
- Max Boboy, 1994, *DPR RI dalam Prespektif dan Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Putera Astomo, S.H., M.H, 2014, *Hukum Tata Negara*. Thafa Media Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pres.
- Sarundajan, 2001, *Fungsi Legislasi*.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014 *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.