

**ANALISIS YURIDIS FUNGSI LEGISLASI DPR  
BERSAMA PRESIDEN DALAM PRAKTIK  
KETATANEGARAAN INDONESIA<sup>1</sup>  
Oleh: Glend M. Ruusen<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana pola hubungan DPR dan Presiden dalam menjalankan fungsi legislasi di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Lembaga Kepresidenan dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah dua lembaga negara yang saling mengisi dalam hal proses legislasi di Indonesia. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Presiden dan DPR adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan secara konstitusional dalam hal mengajukan sebuah rancangan undang-undang. Sebagai konsekuensi dari pemilihan umum baik secara langsung (pasca amendemen konstitusi) maupun tidak langsung (sebelum amendemen konstitusi), maka kedua lembaga negara ini adalah penerima mandat rakyat. Pasca amendemen konstitusi DPR memiliki kewenangan utama atau peran sentral terhadap pembuatan suatu undang-undang bahkan DPR punya hak inisiatif membuat undang-undang. Kedudukan Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen juga mensyaratkan bahwa Presiden berhak memberikan persetujuan atau tidak terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh DPR. 2. Pola hubungan antara DPR dan Presiden dalam hal menjalankan fungsi legislasi dapat dilihat sejak diajukannya suatu rancangan undang-undang, apakah itu berasal dari DPR atau Presiden. Kemudian pembahasan terhadap materi suatu rancangan undang-undang tersebut dibahas bersama antara DPR bersama Presiden. Presiden memiliki hak untuk menyetujui suatu rancangan undang-undang yang diajukan DPR atau tidak. Hal ini karena Presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan menurut konstitusi. Karena kedudukan itulah, maka Presiden bertanggung

jawab terhadap segala aspek pemerintahan di Republik Indonesia termasuk mengatur kehidupan bernegara rakyat Indonesia lewat pembuatan suatu undang-undang. Rancangan undang-undang yang tidak mendapat persetujuan Presiden tidak bisa diajukan kembali dalam sidang pembahasan berikutnya.

**Kata kunci:** Analisis Yuridis, Fungsi Legislasi, DPR, Presiden, Praktik Ketatanegaraan Indonesia.

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Sekalipun pernah menggunakan sistem pemerintahan yang berbeda, kekuasaan pembentukan undang-undang (fungsi legislasi) berada dalam pola yang hampir sama, yaitu dilakukan bersama-sama antara pemerintah dan DPR. Misalnya, dalam UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR,<sup>3</sup> dan penjelasannya yang menyatakan Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara.

Membandingkan peran atau bentuk keterlibatan presiden dalam proses legislasi, Bagir Manan mengemukakan bahwa sebelum perubahan UUD 1945 ada empat bentuk keikutsertaan Presiden dalam pembentukan undang-undang, yaitu perancangan, pembahasan di DPR, menolak (tidak) mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR, serta pemuatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.<sup>4</sup>

Dari empat bentuk keterlibatan itu, persetujuan tidak menjadi domain (wewenang) presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan adanya persetujuan bersama tersebut, fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia setelah perubahan UUD 1945 membagi *ultimate authority* yang seharusnya hanya dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat (DPR) menjadi otoritas ganda yang dimiliki oleh DPR dan Presiden.

Dalam hal pembahasan bersama, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 memang tidak eksplisit

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Leonard S. Tindangan, SH, MH; Dr. Rudy Watulingas, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101426

<sup>3</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> *Ibid hal 34*

menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Tetapi, dengan adanya ketentuan Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang secara eksplisit menyatakan bahwa pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh DPR bersama presiden atau menteri yang ditugasi oleh Presiden, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Hal itu berarti, hasil perubahan UUD 1945 mengangkat pola pembahasan bersama sebagaimana dipraktikkan seperti sebelum perubahan menjadi norma di tingkat UUD 1945.

Frasa persetujuan bersama yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 memberikan otoritas ganda dalam pembentukan undang-undang. Otoritas ganda tersebut memunculkan tiga hal pokok, yaitu *Pertama*, tidak akan pernah ada undang-undang tanpa persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, *Kedua* jika salah satu pihak (Presiden dan DPR) tidak menyetujui, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dibolehkan lagi diajukan dalam masa persidangan DPR saat itu, dan *Ketiga*, kewenangan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan otoritas bersama antara DPR dan Presiden. Jika diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial, keterlibatan Presiden dalam proses legislasi (pembentukan undang-undang) yang begitu dalam dan jauh potensial menambah ketegangan hubungan antara eksekutif dan legislatif.

Masalah fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia tidak hanya masalah pembahasan bersama dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tetapi juga menyangkut pengesahan oleh Presiden. Dalam praktik, sejumlah rancangan undang-undang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, tetapi tidak ditandatangani oleh Presiden. Misalnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.

Masalah lain yang sangat mengemuka adalah, sistem presidensial Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dibangun di atas sistem kepartaian majemuk (multipartai). Dalam fungsi legislasi, sulit mencapai kesepakatan antara legislatif dan presiden yang sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat. Dalam

situasi seperti itu, sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif besar kemungkinan akan ditolak oleh Presiden atau eksekutif. Dengan sistem multipartai, presiden harus membangun koalisi dengan sejumlah partai politik di DPR. Keharusan itu seperti menjadi keniscayaan jika Presiden berasal kekuatan minoritas di DPR.

Selain itu, pemilihan presiden (wakil presiden) secara langsung juga menjadi penting terkait fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia setelah perubahan UUD 1945. Konsekuensi pemilihan secara langsung, Presiden tidak bertanggung jawab kepada satu lembaga negara pun. Tidak hanya itu, dengan dipilih langsung, legitimasi presiden menjadi kuat karena mendapat mandat langsung dari pemilih. Dengan sama-sama dipilih langsung, dalam fungsi legislasi, sekalipun mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, DPR tidak bisa begitu saja mendikte pemerintah. Paling tidak dalam perencanaan pembangunan nasional, isinya merupakan penjabaran dari visi misi Presiden.

Praktik demokrasi di Indonesia yang sudah mulai berjalan di trek yang benar tersebut dan sudah berkembang ke arah yang benar setelah terjadinya reformasi politik di Tahun 1998 itu, yang meskipun masih labil, telah meruntuhkan stigma yang sebelumnya pernah dikemukakan oleh berbagai para ahli bahwa seolah-olah di Indonesia sulit hidup dan sulit berkembang demokrasi karena kultur dan sejarah Indonesia yang tidak pernah demokratis.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul *Analisis Yuridis Fungsi Legislasi DPR Bersama Presiden Dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia* dan selanjutnya akan dibahas dalam pembahasan skripsi ini.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kedudukan DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana pola hubungan DPR dan Presiden dalam menjalankan fungsi legislasi di Indonesia?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan

dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kedudukan DPR dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tidak berarti bahwa undang-undang adalah produk DPR saja karena dalam ayat berikutnya dikatakan bahwa rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut DPR lebih dominan dalam pembuatan undang-undang daripada Presiden. Untuk itulah kemudian di DPR dibentuk Badan Legislatif (Baleg).

Fungsi legislasi DPR berkaitan dengan kegiatan pembentukan kebijakan public yang disepakati bersama oleh para wakil rakyat atas nama seluruh rakyat yang diwakili. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan bersama akan memiliki kekuatan mengikat, bila dibahas dan dituangkan dalam bentuk hukum tertentu sebagai produk legislasi yaitu dalam bentuk undang-undang. Karena itu fungsi legislasi itu disebut sebagai fungsi pembentukan undang-undang.

Selain fungsi legislasi, parlemen (DPR) juga memiliki fungsi pengawasan.<sup>5</sup> Fungsi pengawasan parlemen itu antara lain berkaitan dengan pengawasan mengenai sejauh mana pelbagai kebijakan yang tertuang secara mengikat dalam bentuk undang-undang itu dijabarkan sebagaimana mestinya dalam pelbagai peraturan pelaksanaannya dan pengawasan sejauh mana kebijakan-kebijakan itu tercermin dalam bentuk program yang didukung anggaran dalam APBN.

<sup>5</sup>*Ibid*

Dalam menjalankan fungsinya, anggota DPR dilengkapi dengan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.<sup>6</sup> Sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki kekuasaan langsung dari rakyat melalui pemilu, DPR dianggap mewakili rakyat dalam melakukan peran dan fungsinya termasuk dalam tugas yang berhubungan dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden.

Apabila dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang, DPR memiliki peranan utama dan sangat sentral, maka pada kewenangan lain yang berhubungan dengan lembaga negara, kewenangan DPR tidak kalah strategisnya. Setidaknya terdapat beberapa posisi DPR dalam hubungannya dengan lembaga negara lain yaitu *Pertama*, sebagai bagian dari alur penentu sebuah proses yang sifatnya wajib ikut serta. *Kedua*, sebagai pihak yang memberikan afirmasi terhadap tindakan lembaga negara lain. *Ketiga*, sebagai pihak yang memberikan masukan terhadap pendapat atau tindakan lembaga negara lain.<sup>7</sup>

Dalam hal posisi DPR sebagai penentu sebuah proses adalah tentang mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>8</sup>

Dalam rangka *checks and balances*, DPR memiliki kewenangan sebagai lembaga pertama yang mengajukan usul pemakzulan

<sup>6</sup> Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>7</sup> Soemantri *Op.Cit*, hal 87

<sup>8</sup> Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Presiden dengan jumlah suara yang telah ditentukan. Usul DPR ini selanjutnya wajib diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi dengan tenggat waktu paling lama Sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Selain dalam hal proses pemakzulan Presiden, DPR juga memiliki peran wajib dalam masalah pembentukan undang-undang. Peran pembentukan undang-undang ini juga termasuk undang-undang yang mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Bahkan pemerintah hanya bisa menjalankan APBN tahun yang lalu, apabila DPR tidak menyetujui Rancangan Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diusulkan oleh Presiden.

Kekuasaan presiden di bidang legislasi dan anggaran berkaitan dengan DPR. Hal ini telah diatur sedemikian rupa dalam konstitusi. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum perubahan dan penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan, setidaknya terdapat dua kalimat dalam substansi itu yang memiliki persoalan krusial, yaitu *Pertama*, pengertian kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada presiden. *Kedua*, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945.<sup>9</sup>

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan yang menyatakan presiden memiliki hak mengajukan undang-undang berarti inisiatif merancang dan mengajukan RUU dapat berasal dari presiden. Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang, kedudukan DPR, tidaklah diatas presiden atau dibawah presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dengan pembentukan undang-undang.

Kewenangan presiden dalam pembentukan undang-undang timbul dari konsekuensi logis dari kenyataan bahwa posisi dan jabatan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melewati lembaga pemilihan. Kapabilitas kepala pemerintahan sebagai pembentuk undang-undang adalah karena ia merupakan pimpinan dan ketua dari jajaran aparat birokrasi yang dalam melaksanakan

tugas dan tanggung jawabnya memerlukan sejumlah peraturan dan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Dalam konteks hukum administrasi negara, kewenangan mengatur kepentingan umum atau pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara yang boleh ditetapkan secara mandiri oleh presiden terdiri dari *Pertama*, dalam hal dipenuhinya syarat untuk diberlakukannya keadaan darurat yang memungkinkan presiden menetapkan Perpu, dan *Kedua* dalam hal materi yang perlu diatur memang berkenaan dengan keperluan internal administrasi pemerintahan yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2).

## **B. Pola Hubungan DPR dan Presiden Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Indonesia**

Dengan adanya ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang” dan Pasal 21 UUD 1945 yang menyatakan anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang, proses legislasi setelah perubahan UUD 1945 harus mengatur hak yang dimiliki oleh presiden dan anggota DPR tersebut terutama kalau keduanya mengajukan rancangan undang-undang mengenai hal atau masalah yang sama. Sebagai contoh, hal ini pernah terjadi dalam usulan perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini, Tatip DPR menyatakan:

*“Apabila ada dua rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-undang dari DPR, sedangkan undang-undang yang disampaikan oleh presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.”<sup>11</sup>*

Terkait dengan ketentuan Tatip itu, apakah yang dimaksudkan dengan dpergunakan sebagai bahan persandingan dalam peraturan tata tertib di atas tidak ada penjelasan lebih jauh tentang hal itu. Tetapi, ketentuan yang terdapat Tatip tersebut hendak mengatakan bahwa terjadi draf ganda maka draf yang

<sup>9</sup>*Ibid* hal 78

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup>Syahuri, *Op.Cit*, hal 46

diutamakan pembahasannya adalah draf yang berasal dari DPR. Sementara draf pemerintah semestinya diletakkan sebagai draf sandingan terhadap draf yang diajukan DPR.

Dengan demikian, selama proses pembahasan, substansi rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dijadikan sebagai fokus pembahasan. Dalam kasus perubahan Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada tahap awal pembahsan terfokus draf usul DPR terutama terkait dengan kepala daerah. Bahkan pada masa itu usulan pemerintah (kecuali menyangkut pemilihan kepala daerah) hampir tidak dibicarakan. Tetapi, ketika memasuki saat terakhir draf yang berasal dari pemerintah menjadi dominan dan hasil revisi lebih dekat kepada konsep perubahan yang ditawarkan pemerintah, dengan hasil seperti ini, draf pendampng sangat mungkin menjadi substansi utama dalam proses pembentukan undang-undang.

Selain berasal dari inisiatif presiden, sebagai ditentukan dalam Pasal 21 UUD 1945, usul rancangan undang-undang dapat berasal dari anggota DPR. Karenanya, setelah perubahan UUD 1945, hak anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD. Dalam Pasal 25 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kdudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD (UU No. 22/2003) dinyatakan, *anggota DPR mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang*.<sup>12</sup> Hak anggota DPR mengajukan usul rancangan undang-undang baru pertama kali dicantumkan dalam undang-undang.

Pasal 28 huruf a UU No. 22/2003 menghilangkan kata usul sebagaimana terdapat dalam Pasal 21 UUD 1945. Kata "usul" juga tidak ditemukan dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf a Tatib DPR 2005-2006. Dengan hilangnya kata tersebut, Pasal 28 huruf a UU No. 22/2003 dan Pasal 13 Ayat (1) huruf a Tatib DPR 2005-2006 dapat dikatakan mereduksi rumusan Pasal 21 UD 1945. Hal ini karena menyadari kekeliruan itu, kata usul tersebut kembali dimunculkan dalam Pasal 78 huruf a UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang secara tegas menyatakan bahwa anggota

DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.<sup>13</sup>

Khusus untuk rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR, Tatib DPR Periode 2004 – 2009 menentukan bahwa usulan didukung sekurang-kurangnya 13 orang anggota DPR. Meskipun jumlah tersebut lebih kecil dibandingkan dengan persyaratan usul inisiatif rancangan undang-undang sebelum perubahan UUD 1945, syarat 13 orang tersebut tidak sejalan atau bertentangan dengan APsal 21 UUD 1945 yang menyatakan bahwa anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang.<sup>14</sup> Pertentangan itu terjadi karena Pasal 21 UUD 1945 membenarkan satu orang anggota DPR mengajukan usul rancangan undang-undang yaitu dengan frasa "anggota DPR".

Sebelum perubahan UUD 1945, pembatasann syarat minimal jumlah anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang punya pijakan konstitusional yang kuat. Dalam hal ini, Pasal 21 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, anggota – anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang. Dengan frasa "anggota-anggota DPR" dalam Pasa; 21 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perbuahan itu, jumla anggota DPR untuk dapat mengajukan usul rancangan undang-undnag harus lebih dari satu orang, namun ketikan syarat "anggota-anggota DPR" diubah menjadi "anggota DPR" sesuai dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*, peraturan yang lebi rendah dari UUD 1945 tidak boleh membatasi jumlah anggota DPR yang dapat mengajukan rancngan undang-undang.

Berbeda dengan praktik fungsi legislasi 1950-1959, syarat dukungan minimal diperlukan karena UUD Sementara 1950 tidak mengenal hal anggota untuk mengajukan rancangan undang-undang. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, syarat dukungan sejumlah anggota DPR diperlukan sebagai cara untuk melembagakan usul rancangan undang-undang dari anggota DPR. Begitu juga halnya dengan praktik fungsi legislasi di bawah UUD 1945 sbelum perubahan, syarat dukungan minimal dibenarkan karena Pasal 21 Ayat (1)

<sup>12</sup>*Ibid*

<sup>13</sup>Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hal 236

<sup>14</sup>*Ibid*

UUD 1945 menghendaki dukungan sejumlah anggota DPR untuk mengajukan usul rancangan undang-undang. Namun setelah perubahan UUD 1945, syarat dukungan minimal sejumlah tertentu anggota DPR tidak diperlukan lagi.<sup>15</sup>

Selain karena perubahan ketentuan yang terapat dalam Pasal 21 UUD 1945, Tatib DPR juga telah mengatur proses pelebagaan usul rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR. Proses pelebagaan rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR diberlakukan sebagai berikut, yaitu *Pertama*, usul rancangan undang-undang beserta keterangan [engusul dismpialkan secara tertulis kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. *Kedua*, dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota dan rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak.

Sekalipun prakarsa untuk mengajukan rancangan undang-undang bukan merupakan masalah esensial dalam fungsi legislasi pada sistem pemerintahan presidensial, perubahan UUD 1945 telah menghidupkan kembali inisiatif DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang anggota DPR yang mengalami kematian sepanjang kekuasaan orde lama dan orde baru hidup kembali sejak berakhirnya kekuasaan Soeharto.<sup>16</sup> Dalam banyak hal, perkembangan itu dapat menjadi pertanda positif dalam proses pembentukan undang-undang. Setidaknya, hal itu menjadi pertanda bahwa DPR dan anggota DPR mempunyai keinginan yang sama dengan pemerintah untuk mewedahi kepentingan rakyat dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan dengan menuangkannya ke dalam bentuk undang-undang. Apalagi, sangat banyak substansi UUD 1945 dan kebutuhan masyarakat yang perlu ditata dan diatur dengan undang-undang.

Sebelum perubahan, UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan pembahasan rancangan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) menyatakan tiap-tiap undang-undang menghendaki

persetujuan dewan perwakilan rakyat, dan Pasal 20 ayat (2) menyatakan : *Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sebelum perubahan itu hana menyebut "persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk mencapai persetujuan, tersebut, pembahasan undang-undang tidak dilakukan sendiri oleh DPR. Sepanjang kekuasaan Orde Baru, Tatib DPR menentukan bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan pemerintah. Munculnya pembahasan bersama-sama dalam proses legislasi di bawah UUD 1945 sebelum perubahan dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam Negara dan pengaruh proses legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer.*<sup>17</sup>

Berbeda dengan hal itu, sekalipun tidak ada kata membahas, setelah perubahan kata dibahas disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945. Pasal 20 Ayat(2) UUD 1945 menyatakan, *setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.* Terkait dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa ketentuan itu mengandung makna: *Pertama*, setiap rancangan undang-undang dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden. *Kedua*, setiap rancangan undang-undang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Pandangan Bagir Manan yang memaknai "pembahasan" merupakan konsekuensi logis dari frasa persetujuan bersama. Bagaimanapun, persetujuan bersama hanya bisa dicapai setelah terlebih dahulu dilakukan pembahasan bersama.<sup>18</sup>

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Lembaga Kepresidenan dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah dua lembaga

<sup>15</sup>*Ibid hal 237*

<sup>16</sup>*Ibid*

<sup>17</sup>*Ibid hal 221*

<sup>18</sup>*Ibid hal 222*

negara yang saling mengisi dalam hal proses legislasi di Indonesia. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Presiden dan DPR adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan secara konstitusional dalam hal mengajukan sebuah rancangan undang-undang. Sebagai konsekuensi dari pemilihan umum baik secara langsung (pasca amandemen konstitusi) maupun tidak langsung (sebelum amandemen konstitusi), maka kedua lembaga negara ini adalah penerima mandat rakyat. Pasca amandemen konstitusi DPR memiliki kewenangan utama atau peran sentral terhadap pembuatan suatu undang-undang bahkan DPR punya hak inisiatif membuat undang-undang. Kedudukan Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen juga mensyaratkan bahwa Presiden berhak memberikan persetujuan atau tidak terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh DPR.

2. Pola hubungan antara DPR dan Presiden dalam hal menjalankan fungsi legislasi dapat dilihat sejak diajukannya suatu rancangan undang-undang, apakah itu berasal dari DPR atau Presiden. Kemudian pembahasan terhadap materi suatu rancangan undang-undang tersebut dibahas bersama antara DPR bersama Presiden. Presiden memiliki hak untuk menyetujui suatu rancangan undang-undang yang diajukan DPR atau tidak. Hal ini karena Presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan menurut konstitusi. Karena kedudukan itulah, maka Presiden bertanggung jawab terhadap segala aspek pemerintahan di Republik Indonesia termasuk mengatur kehidupan bernegara rakyat Indonesia lewat pembuatan suatu undang-undang. Rancangan undang-undang yang tidak mendapat persetujuan Presiden tidak bisa diajukan kembali dalam sidang pembahasan berikutnya.

## B. Saran

1. Sebaiknya dalam gagasan amandemen ulang konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945) perlu diadakan pembatasan lagi terhadap fungsi dan kewenangan lembaga negara Presiden dan DPR dalam hal fungsi legislasi. Demi pemurnian sistem presidensial dan mekanisme *checks and balances* antara lembaga negara agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.
2. Perlu diadakan sebuah aturan khusus mengenai prioritas pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam wadah prolegnas DPR, dimana masalah waktu perlu ditegaskan. Agar kebutuhan dan kekosongan hukum tidak terjadi di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Patrialis. 2013, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media, Yogyakarta.
- Anggono, Bayu Dwi. 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2012, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Fuady, Munir. 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Ibrahim, Jhony. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng. Malang.
- Isra, Saldi. 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Lubis, M. Solly. 2009, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung.
- Mahfud MD, Moh. 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan)*, Rineka Cipta, Jakarta.

- \_\_\_\_\_, 2012, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-amandemen Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Ke II), Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung. 2010, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Buku Kompas, Jakarta.
- Soemantri, HRT Sri. 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta.
- Yuda AR, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi (studi tentang kombinasi sistem presidensial dan multipartai di Indonesia era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Yuliandri. 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

#### SUMBER-SUMBER LAIN

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang\_undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006.