

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI BADAN
LEGISLATIF PASCA AMANDEMEN
UUD 1945¹**

oleh : Rinaldi L. Abislom²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan fungsi badan legislatif dalam sistem pernerintahannegara Republik Indonesia menurut Undang-undan⁸ Dasar 1945 sebelum amandemen dan bagaimana kedudukan dan fungsi badan legislatif pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa : 1. Dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945, terjadilah perubahan yang signifikan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang DPR/DPRD. Kalau sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, maka sesudah amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR, sedangkan Presiden hanya mengesahkan rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. 2. Dengan diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat baik dari aspek politik maupun yuridis menjadi semakin kuat untuk menjaga sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata kunci: Badan legislatif, UUD 1945.

A. PENDAHULUAN

Pada awal berdirinya negara Republik Indonesia, para pendiri Republik ini yang kits sebut sebagai *The Founding Fathers*, ketika menyusun Undang-undang Dasar yang dikemudian hari dikenal dengan Undang-undang Dasar 1945 menetapkan

adanya tiga organ kekuasaan yang disebut oleh Montesquieu, walaupun ada penambahan organ negara lain. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang berada. di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaan menjalankan undang-undang berada di tangan Presiden sebagai kepala organ eksekutif, dan kekuasaan mengadili ada di tangan Mahkamah Agung. Disamping itu dikenal jugs lembaga negara yang lain yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan seluruh rakyat, serta adanya lembaga pengawas yaitu Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung.

Sistem kelembagaan negara menurut Undang-undang Dasar 1945 pra amandemen, dikenal adanya dua jenis lembaga negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara, dan ada lima lembaga tinggi negara yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung. Khusus dalam pembuatan undang-undang, Undang-undang Dasar 1945 pra amandemen menempatkan lembaga pembuat undang-undang pada Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuannya. Hal ini tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 pra amandemen : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (1) menyebutkan : Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dari sini dapat dilihat bahwa Undang-undang Dasar 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan clan bukan pemisahan kekuasaan, dalam arti bahwa satu organ dapat juga melakukan fungsi dari organ yang lain. Presiden sebagai kepala organ esekutif juga melakukan fungsi organ legislatif yaitu membuat undang-undang.

Masa berlakunya Undang-undang Dasar

¹ Artikel Skripsi

² NIM 080711373

1945 pra amendemen, terutama dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan, maka semua kekuasaan telah bergeser ke kekuasaan eksekutif. Dalam pembuatan undang-undang misalnya, Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam sistem ketatanagaraan modern dimanapun di dunia adalah pemegang kekuasaan legislatif, hanya dijadikan "stempel" untuk menyetujui rancangan undang-undang yang hampir seluruhnya berasal dari hak inisiatif dari Presiden. Apalagi dijamin Orde Baru dibawah kepemimpinan Soeharto, mayoritas anggota Perwakilan Rakyat adalah partai pemerintah (Golongan Karya), maka apapun usul rancangan undang-undang yang diajukan oleh eksekutif selalu diterima dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Keadaan ini berubah setelah lahirnya era reformasi dengan tumbangannya resim orde baru yang melahirkan era reformasi. Reformasi telah melahirkan pembaharuan di segala bidang kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan yang dahulunya dipandang tidak demokratis. Salah satu reformasi yang dilakukan oleh Orde Reformasi adalah amendemen terhadap Undang-undang Dasar 1945, karena melihat adanya kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam undang-undang Dasar 1945 sehingga perlu dilakukan amendemen agar lebih sesuai dengan tuntutan reformasi yaitu demokrasi, peningkatan hak-hak asasi manusia dan transparansi demi mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sampai sekarang Undang-undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amendemen. Dalam amendemen pertama yang disahkan tanggal 19 Oktober 1999, Pasal 5 ayat (1) dirubah dan berbunyi : Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Pasal 20 Undang-undang Dasar 1945 pasca amendemen dirubah dan berbunyi sebagai berikut :

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang

kekuasaan membentuk undang-undang.

- (2) Setiap rancangan *undang-undang* dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat mass 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.

Kemudian dalam amendemen kedua Undang-undang Dasar 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000, ditambahkan pasal 20A yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- (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.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan

Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Dar-mil, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan demikian, baik di tingkat nasional, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ditingkat lokal yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sama-sama berkedudukan sebagai lembaga yang melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Bilamana di tingkat pusat Dewan Perwakilan Rakyat berhak membentuk undang-undang yang dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, maka di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi legislasi yaitu membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan, bersama (Pasal 42 ayat (1) butir a Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dilihat dari segi kewenangan membuat undang-undang dan Peraturan Daerah, maka fungsi legislasi yang dahulunya melekat pada organ eksekutif, sekarang beralih kepada, organ legislatif. Walaupun Presiden selaku kepala organ eksekutif berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kepala Daerah berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi rancangan undang-undang dan rancangan Peraturan Daerah itu harus dibahas bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dan antara Kepala - Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memperoleh persetujuan

bersama. Presiden hanya mengesahkan undang-undang.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi badan legislatif dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia menurut Undang-undang⁸ Dasar 1945 sebelum amandemen ?
2. Bagaimana kedudukan dan fungsi badan legislatif pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan dua jenis metode yaitu metode yang dipakai untuk memperoleh data maupun metode yang dipakai untuk mengolah data yang didapat. Untuk memperoleh data dalam penulisan ini penulis telah menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan jalan membaca dan mempelajari berbagai sumber tertulis yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas. Sumber-sumber tertulis ini adalah buku-buku teks, perundang-undangan, surat kabar, yurisprudensi serta bahan-bahan tertulis lainnya.

Metode ini digunakan sesuai dengan kebutuhannya guna menghasilkan pembahasan yang dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi ilmiah maupun dari segi yuridis. Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap norms atau kaidah hukum yang berlaku.

D. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Lembaga Legislatif Pra Amandemen UUD 1945

Terdapat hubungan yang sangat erat antara demokrasi sebagai suatu sistem politik dengan kehadiran atau eksistensi dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Demokrasi atau yang dalam Undang-undang Dasar 1945 disebut kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan telah diterima sebagai salah satu sendi kehidupan bernegara dalam Undang-undang Dasar 1945.

Pedalaman sejarah, perkembangan pengertian demokrasi hampir tidak mengalami perubahan, yaitu bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan. Rakyat yang dimaksudkan disini adalah rakyat dalam arti keseluruhan sebagai suatu kebulatan. Namun demikian karena perkembangan jaman, telah membawa pengaruh terhadap cara-cara menjalankan pemerintahan dan perbedaan dalam cara mengimplementasikan asas demokrasi ini. Jadi asasnya sama, tetapi cara melaksanakannya berbeda. Bentuk susunan negara Yunani Kuno masih sangat sederhana dan hanya sebesar sebuah kota saja, demikian juga rakyatnya masih sedikit. Pemerintahan rakyat dalam arti kata yang sesungguhnya dapat dilaksanakan, artinya seluruh rakyat dapat diikutsertakan dalam pengambilan keputusan penting dalam negara dengan cara mengumpulkan seluruh rakyat dalam suatu tempat, kemudian diambil keputusan. Ini yang disebut demokrasi asli atau demokrasi langsung. Sudah tentu demokrasi langsung ini dewasa ini tidak lagi dapat dipraktekkan terutama di negara yang wilayahnya sangat luas, dengan penduduknya yang besar serta permasalahan kenegaraan yang sangat kompleks. Untuk mengatasi permasalahan ini maka dicarilah jalan keluar. Rakyat memang diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam pengambilan keputusan penting, tetapi dilakukan oleh wakil-wakil rakyat. Melalui sarana demokrasi yaitu Pemilihan Umum, rakyat menunjuk wakil-wakil mereka yang menjadi kepercayaannya untuk membawakan kemauan rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian wakil-wakil rakyat inilah yang akan

membicarakan masalah-masalah pemerintahan. Timbulah asas pemerintahan dengan sistem perwakilan. Kalau dikatakan wakil-wakil rakyat ini ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka istilah "pemerintahan" disini dipakai dalam pengertian yang luas. Untuk diketahui bahwa istilah "pemerintah" dipakai dalam pengertian sempit dan dalam pengertian luas. Istilah pemerintah dalam arti luas kalau di tingkat nasional mencakup ketiga kekuasaan pokok yang ada dalam negara yaitu gabungan antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan istilah pemerintah dalam arti sempit hanya mencakup badan eksekutif.

Keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan diwujudkan melalui kehadiran Badan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif dengan fungsi I yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pengisian badan-badan perwakilan rakyat di tingkat nasional maupun di tingkat lokal dilakukan melalui Pemilihan Umum. Pemilihan umum yang dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat itu diikuti oleh Partai Politik. Dalam hubungan ini, Jimly Assidique menulis :

Partai Politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategic antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942). Oleh karena itu partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk memperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam

setiap sistem politik yang demokratis.³

Dalam sistem perwakilan rakyat menurut Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen dikenal dua jenis badan perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai badan permusyawaratan rakyat untuk tingkat nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk tingkat lokal.

Mengenai kedudukan dari lembaga legislatif di Indonersia, Ramdlon Naning, S.H., menulis sebagai berikut :

Lembaga legislatif di Indonesia yang merupakan bagian yang integral dari struktur politik di Indonesia ini berdasarkan ideologi negara Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama dengan Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen) yang merupakan hakekat dan eksistensi dari lembaga legislatif Indonesia merupakan pencerminan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat yang dapat menjamin kesinambungan dan kestabilan politik negara. Jadi dapat disimpulkan "lembaga legislatif" adalah suatu badan yang berdasarkan sistem ketatanegaraan yang dijamin oleh Konstitusi dengan tugas pokok untuk membuat undang-undang. Di mana kemudian Undang-undang yang dibuat oleh legislatif ini, dilaksanakan oleh eksekutif dan bila terjadi pelanggaran dan penyalahgunaan dari undang-undang tersebut lalu diadili oleh yudikatif.⁴

Dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 pra amandemen Dewan

Perwakilan Rakyat adalah salah satu lembaga tinggi negara. Pengaturannya terdapat dalam Bab VII Pasal 19 sampai dengan Pasal 22.

Realisasi dari Pasal 19 UUD 1945 telah dikeluarkan UU Nomor 16 Tahun 1969 Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 1975 dan UU Nomor 2 Tahun 1985.

Pada dasarnya DPR mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran (Pasal 23 UUD 1945) dan fungsi pengawasan. Namun demikian, sebenarnya fungsi legislasi dalam sistem UUD 1945 dijalankan oleh Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hubungan dengan fungsi legislatif di Indonesia menurut UUD 1945 pra amandemen, J.C.T. Simorangkir menulis : "Berlainan dengan sistem di banyak negara, fungsi legislatif di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh DPR, juga tidak oleh pemerintah, tetapi kedua-duanya. Dalam hal pembuatan undang-undang, kedudukan DPR dan Presiden adalah seimbang dan sekuasa".⁵

Oleh karena lembaga yang berwenang membentuk undang-undang menurut Undang-undang Dasar 1945 adalah Presiden, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sangat lemah, dalam arti bahwa dalam banyak hal Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi sebagai "stempel" pemerintah. Hampir semua rancangan undang-undang yang menjadi undang-undang berasal dari usul inisiatif Presiden, dan sangat sedikit rancangan undang-undang yang berasal dari usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.

³) Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 298.

⁴) Randlon Naning, *Lembaga Legislatif sebagai pilar Demokrasi dan mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty. Yogyakarta, 1982, hal. 2-3.

⁵) J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar UUD 1945*, Jambatan, Jakarta, 1982, hal. 75.

Sebagai contoh, walaupun Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi anggaran, tetapi rancangan undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selalu diusulkan oleh Presiden/Eksekutif untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini terutama disebabkan karena pemerintah/eksekutif memiliki data yang lengkap mengenai program-program pembangunan yang dibiayai dengan APBN, disamping kualitas sumber daya manusia di Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak lebih baik dari kualitas aparatur birokrasi di pemerintahan. Bahkan dalam mengajukan rancangan undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kedudukan eksekutif cukup kuat, karena secara konstitusional, Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 yang antara, lain mengatakan bahwa apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang disulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

2. Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945

Sampai sekarang UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen atau perubahan, yaitu :

1. Perubahan pertama ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999.
2. Perubahan kedua ditetapkan, tanggal 18 Agustus 2000.
3. Perubahan ketiga ditetapkan tanggal 9 November 2001.
4. Perubahan keempat ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002.

Khusus mengenai DPR diatur dalam, Bab VII, Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 B yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 khususnya yang menyangkut kewenangan untuk membentuk undang-undang telah merubah kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat secara signifikan. Kalau dalam UUD 1945 pra

amandemen,; kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Presiden, dan DPR hanya memberikan persetujuannya, maka setelah amandemen. UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang diberikan kepada DPR. Dengan adanya amandemen terhadap kewenangan menetapkan undang-undang ini kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka ada beberapa konsekuensi baik politik maupun yuridis mengenai struktur ketatanegaraan Indonesia termasuk hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, sebagai berikut :

1. UUD Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen membentuk struktur kenegaraan yang tidak lagi bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini menyebabkan terjadinya checks and balances pada lembaga-lembaga kenegaraan khususnya antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Dua cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif memang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh dua lembaga yang berbeda untuk menjamin adanya *checks and balances* yang berpotensi melahirkan kekuasaan absolut.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan prinsip demokrasi serta memperluas partisipasi rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan Negara, khususnya dalam kewenangan untuk membentuk undang-undang.
4. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban Negara mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam

kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat manusia dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

5. Dari aspek politik, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi semakin menguat karena kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membentuk undang-undang (dalam arti formal) telah "diambil" dari tangan Presiden dan diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian telah terjadi pemisahan kekuasaan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan menciptakan sistem check and balances. Presiden tidak lagi dengan seenaknya mengajukan rancangan undang-undang untuk dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat seperti pada masa-masa Orde Baru dimana semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden selalu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat karena mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah berasal dari partai pemerintah (Golkar).

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia fungsi legislasi dipandang sebagai fungsi yang dianggap utama, sedangkan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan adalah fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutan dalam undang-undang. Padahal, ketiga-tiganya sama penting. Bahkan menurut Jimly Assidique, "dewasa ini di seluruh penjuru dunia, yang lebih diutamakan justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi".⁶

Dalam sistem pemerintahan daerah, secara umum yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat Peraturan Daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

- 1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APED bersama dengan kepala daerah.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia fungsi legislasi dipandang sebagai fungsi yang dianggap utama, sedangkan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan adalah fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutan dalam undang-undang. Padahal, ketiga-tiganya sama penting. Bahkan menurut Jimly Assidique, "dewasa ini di seluruh penjuru dunia, yang lebih diutamakan justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi".²² pembangunan di daerah. Fungsi legislasi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, peraturan daerah merupakan komitmen bersama dari semua pemangku kepentingan daerah yang mengikat dan mempunyai daya paksa. Dengan begitu maka fungsi legislasi ini sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan atau dengan perkataan lain dapat berfungsi sebagai "social engineering" (sarana rekayasa sosial) serta. Sebagai sarana penciptaan keadilan bagi seluruh rakyat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, peranan Peraturan Daerah tersebut meliputi :

- 1) PERDA menentukan arch pembangunan dan pemerintahan di daerah.
- 2) PERDA sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah.
- 3) PERDA sebagai kontrak sosial di daerah.
- 4) PERDA sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.⁷

⁶) Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*. Fokusmedia, Bandung, 2009, hal. 59.

⁷) Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan RL* .wt

Fungsi legislasi DPRD ini sangat penting dan oleh sebab itu anggota DPRD memahami fungsi ini dengan sebaik-baiknya.

Sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 pasta amendemen, susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. Sebagai realisasi dari pasal ini maka telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permsyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , yang disahkan pada tanggal 29 Agustus 2009. Undang-undang ini semakin memperkuat kedudukan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 71 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagai berikut

Tugas dan wewenang DPR sangat luas khususnya dalam hubungannya dengan Presiden. Ada hat-hal yang memerlukan pertimbangan Presiden, ada hal-hal yang memerlukan persetujuan DPR, ada pula kewenangan DPR untuk memilih talon hakim konstitusi dan anggota BPK, bahkan memilih Pimpinan KPK.

Dari aspek politik melihat tugas-tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat memang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, karena Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Sebaliknya Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Disisi lain, pemilihan Presiden secara langsung juga membuat akuntabilitas Presiden menjadi kuat. Presiden hanya bertanggung jawab

kepada rakyat, dan tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau lembaga negara lain. Akibatnya tedadi pergeseran titik berat politik yang tadinya berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (*heavy parlemen*) atau legislative heavy ke arah heavy executive yang akan memperkuat posisi seorang Presiden. Apalagi kalau mayoritas partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan koalisi untuk mendukung Presiden, maka dapat saja kedua lembaga ini melakukan bentuk hubungan search negatif yang dapat merugikan rakyat.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengakami pasang surut. Ada suatu masa, dimana kedudukan badan perwakilan rakyat ini sangat lemah dibandingkan dengan kedudukan badan eksekutif, ada, pula suatu mass dimana, kedudukan dan fungsi lembaga ini sangat kuat, yang pada akhirnya mencapai titik keseimbangan antara badan legislatif dan badan eksekutif.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Dengan adanya amendemen terhadap UUD 1945, terjadilah perubahan yang signifikan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang DPR/DPRD. Kalau sebelum amendemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, maka sesudah amendemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR, sedangkan Presiden hanya mengesahkan rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Dengan diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat

(DPRD), Fokusmedia, Bandung, 2009, hal. 59.

baik dari aspek politik maupun yuridis menjadi semakin kuat untuk menjaga sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. Saran

1. Pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hendaknya dijalankan dengan sebaik-baiknya dengan penuh rasa tanggung jawab terhadap bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.
2. Rekrutmen terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Partai Politik harus mengedepankan kualitas, dedikasi dan pengetahuan elementer mengenai tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Modern, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1988.

Wasistiono Sadu dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009.

Sumber Lain

Undang-undang Dasar 1945 pasta amandemen.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,

Harian POSKO, Jumat 12 November 2010.
Harian Komentor, Jumat 12 November 2010.
Harian POSKO, Sabtu 13 November 2010.

DAFTAR PUSTAKA

Assidiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Manan Bagir, *Perkembangan UUD 1945*, Fakultas. Hukum Ull Press, Yogyakarta, 2004.

Naning Randlon, *Lembaga Legislatif sebagai pilar Demokrasi dan mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty. Yogyakarta, 1982.

Rumokoy Donald A., *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia, Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.

Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*. Fokusmedia, Bandung, 2009.

Simorangkir J.C.T. dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar UUD 1945*, Jambatan, Jakarta, 1982.

Soesono Frans Magnis, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kewarganegaraan*