

KAJIAN YURIDIS FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DALAM BIDANG LEGISLASI¹
Oleh : Weron Murary²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dan Amendemen UUD Negara RI Tahun 1945 dan bagaimana Instrumen pendukung Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang-undang dan alat kelengkapan serta bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, maka dapat disimpulkan: 1. Secara konstitusional terjadi perubahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi dari UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum amendemen kekuasaan di bidang legislasi berada pada Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan perubahan terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. 2. Meningkatkan instrumen pendukung Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislasi, khususnya dalam pembentukan alat kelengkapan. Pembentukan itu sesuai dengan semangat reformasi yang kemudian dirumuskan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tentang alat kelengkapan tentu saja tidak terlepas atau memiliki sejarah tersendiri terutama dikaitkan dengan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Semula namanya diusulkan bukan badan legislasi, akan tetapi membentuk alat kelengkapan dengan status Panitia, dengan begitu berarti bersifat sementara. Namun, Pansus Perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1999

berkeinginan memposisikan agar alat kelengkapan ini sesuai dengan tujuan awal untuk memperkuat dan meningkatkan peran dan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi dan itu dipandang begitu penting serta strategis. 3. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena diberikan kesempatan atau ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang menetapkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Oleh karena Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi wajar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik, termasuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.

Kata kunci: Kajian yuridis, Fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Legislasi.

PENDAHULUAN

Indikator negara demokrasi adalah adanya penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan duduk di Parlemen atau lembaga legislatif.³ Para anggota Parlemen dipilih untuk memperjuangkan aspirasi rakyat, baik dalam hal pembentukan undang-undang, pengawasan kebijakan maupun penyusunan anggaran negara bersama Presiden (pemerintah).

Pengertian perwakilan dalam kaitan dengan uraian diatas, adalah perwakilan politik. Pengertian ini merupakan pengkhususan dari pendapat Arbi Sanit yang menyatakan: "Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan, baik yang diperuntukan

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Donald A. Rumokoy, SH. MH; Dr. Hendra Karianga, SH. MH.

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado. E-mail : Weronmurary@yahoo.com

³ Arsyad Mawardi, Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif, Rasail Media Group. Semarang: 2013, hal. 1

bagi, maupun yang mengatas-namakan pihak lain".⁴

Artinya, bahwa yang menjadi fokus perhatian masalah perwakilan disini adalah hal-hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik. Dalam konteks Indonesia, keberadaan lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat oleh Dewan Perwakilan Rakyat, setelah perubahan rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Adapun rumusan naskah asli sebelum perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 berbunyi, tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan dewan perwakilan rakyat. Perubahan juga terjadi dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi, dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan pandangan A Hamid S dan Pataniari Siahaan⁵ sebagaimana artidari kata "memegang kekuasaan" haruslah diartikan "memegang kewenangan". Berbeda dengan pandangan Attamimi, dengan perubahan yang demikian, dipandang dari aspek legal-formal dan konstitusional, posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara eksplisit dinyatakan di dalam Pasal 20 ayat (1), sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat, menyebabkan kekuasaan dewan perwakilan rakyat semakin kuat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (2) sampai dengan ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

1. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

3. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.
4. 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.

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 selain menguatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang, juga melahirkan lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan dan membahas 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan ayat (2), menyatakan 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 pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁶

Terkait dengan kekuasaan dan tata cara membentuk undang-undang, telah dibentuk dua undang-undang pada era setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang diubah dengan

⁴Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, 1985, hal. 23.

⁵Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca amandemen UUD Negara RI Tahun 1945*, Konpress. Jakarta: 2012. Hal. 5

⁶Perubahan ketiga UUD Negara RI Tahun 1945, disahkan 10 November 2001

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 22A UUD Negara RI Tahun 1945.

Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, Presiden sekarang hanya memegang kekuasaan pemerintahan negara. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum amandemen, sebagai lembaga legislatif tidak memegang kekuasaan legislasi, namun hanya memberi persetujuan kepada Presiden. Sebagai hasil amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang sebelumnya hanya memberi persetujuan, sekarang telah berubah menjadi memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Itu berarti telah terjadi perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan bukan sekedar pergeseran kekuasaan. Perubahan ini sesuai dengan pengertian bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Karena itu kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau DPR.⁷ Dengan demikian dapat dikatakan perubahan itu adalah wujud kedaulatan rakyat yang diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Disini timbul permasalahan karena sebetulnya kekuasaan mengandung makna memiliki kemampuan. Tetapi mengapa perwujudan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembentukan undang-undang, belum sesuai dengan yang seharusnya, menurut UUD Negara RI Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dan upaya apa yang seyogianya dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk kelembagaan.

RUMUSAN MASALAH

⁷ Ibid, hal. 160.

Bagaimana perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dan Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945?

1. Bagaimana Instrumen pendukung Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang-undang dan alat kelengkapan?
2. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat?

METODE PENELITIAN

Berdasarkan pada konstruksi judul yang diangkat maka tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, disebut normatif karena obyek penelitian ini mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berupa norma hukum positif tertulis yang lebih mengarahkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka diadakan juga pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan. Data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung di lapangan hanya dilakukan sebagai bahan pelengkap untuk mendukung data kepustakaan dan dilakukan wawancara secara langsung dalam bentuk dialog dengan narasumber yang mempunyai kapasitas dalam bidang yang relevan dengan penelitian ini, melalui penyampaian pertanyaan yang sifatnya terbuka.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dan Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945

Hasil dari gerakan reformasi diantaranya adalah dilakukan perubahan mendasar dan luas terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Empat tahap perubahan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Perubahan Tahapan Pertama dilakukan dalam Sidang Umum (SU) MPR bulan

⁸ Abdulkadir Muhammad, 2004, hukum dan penelitian hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 52.

Oktober 1999. Perubahan tahap kedua terjadi dalam Sidang Tahunan (ST) MPR bulan Agustus 2000. Perubahan tahap ketiga dilaksanakan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR bulan November 2001. Sedangkan perubahan tahap keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR bulan Agustus 2002.

Awal era reformasi, berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda. Tuntutan itu antara lain, sebagai berikut:

1. Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Tuntutan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis,⁹ pemberdayaan rakyat, dan penghormatan 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.

Pembentukan undang-undang tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan paham konstitusionalisme yang menyatakan

bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 adalah puncak dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian rakyat dapat mengajukan pengujian terhadap berbagai undang-undang yang telah disahkan oleh Presiden, meskipun telah melalui pembahasan bersama dan mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden. Namun dalam hal rakyat merasakan ada ketentuan yang dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, maka rakyat dapat mengajukan pengujian undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang adalah hukum tertulis yang dibentuk oleh DPR dengan Presiden. Pembentukan undang-undang sebagai hukum tertulis terkait dengan hukum yang menjadi dasar kewenangan. Di Indonesia hal itu tentu harus dikaitkan dengan konstitusi yaitu UUD Negara RI Tahun 1945. Di samping itu dengan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan secara prosedural diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 dan Peraturan Tata Tertib DPR.

Perencanaan pembentukan undang-undang menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diwujudkan dalam Prolegnas. Prolegnas sebagai wujud perencanaan dapat dilihat dari pengertian yang dirumuskan di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

2. Instrumen Pendukung Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Membentuk Undang-Undang dan Alat Kelengkapan

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam lembaga legislatif, untuk membentuk suatu undang-undang merupakan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat kuat dimana dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (1) yaitu,

⁹ Pada era pasca Soeharto, menurut Valina Singka Subekti, bisa disebut memasuki trasi demokrasi. Periksa Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 113.

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) yang sudah disebutkan bahwa lembaga legislatif dalam membentuk suatu undang-undang berada di bawah kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menjalankan lembaga legislatif dan kedaulatan rakyat.

Alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR adalah Badan Legislasi. Sebagai instrumen hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Pengertian-pengertian yang terkait dengan peraturan perundang-undangan.
2. Atas peraturan perundang-undangan yang mencakup asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, jenis hierarki peraturan perundang-undangan, dan jenis peraturan daerah.
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi materi muatan: undang-undang; peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden; peraturan daerah; dan peraturan desa.
4. Perencanaan Penyusunan undang-undang yang diimplementasikan dalam program legislasi nasional (Proglenas) dan program legislasi daerah.
5. Pembentukan peraturan perundang-undangan:
 - a. Persiapan pembentukan undang-undang;
 - b. Persiapan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden; dan
 - c. Persiapan pembentukan peraturan daerah.
6. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang:

- a. Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR;
 - b. Pengesahan.
7. Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.
 8. Pengundangan dan Penyebarluasan:
 - a. Pengundangan;
 - b. Penyebarluasan.
 9. Partisipasi Masyarakat.

Upaya untuk meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat maka pada tanggal 16 Februari 2006 keluar Surat Keputusan Pimpinan DPR-RI tentang Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR-RI (TKPK). Pembentukan tim ini didasari kebutuhan untuk memetakan permasalahan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan kinerja di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Pembentukan TKPK ini patut diberi aspirasi karena jarang terjadi di lembaga negara lain. Pembentukan tim yang terdiri dari para anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili setiap fraksi menunjukkan itikad baik untuk memperbaiki Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika dicermati sungguh-sungguh, semangat dan rekomendasi TKPK bentukan Dewan Perwakilan Rakyat sesungguhnya lebih mengarah kepada penguatan kelembagaan unit-unit yang telah ada seperti Pusat Pengkajian Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi (P3DI) dan perancang serta peningkatan kualitas dan profesionalisme tenaga ahli yang ada pada berbagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dukungan tenaga ahli idealnya memang dilekatkan pada alat kelengkapan (misalnya Baleg, komisi, BURT dan lain-lain). Untuk memastikan bahwa semua anggota DPR memiliki dukungan teknis sesuai kebutuhan yang beragam, daripada mengandalkan satu orang tenaga ahli yang melekat pada anggota. Dukungan tenaga ahli yang dialokasikan secara individual bagi setiap anggota DPR akan menimbulkan dampak negatif antara lain: (1) kompetensi tenaga ahli yang direkrut akan menjadi tidak terarah dan tidak optimal. Tidak mungkin ada seorang tenaga ahli yang menguasai semua hal yang diperlukan oleh seorang anggota dewan; (2) berpeluang untuk menimbulkan penyimpangan baru.

3. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam studi ilmu politik partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara disebut dengan partisipasi politik. Adanya kesempatan atau ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang menetapkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Oleh karenanya, Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi wajar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik, termasuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.

Masyarakat terdapat berbagai macam representasi yang sangat berbeda dengan representasi yang ada di dewan perwakilan rakyat. Representasi dalam masyarakat dapat berupa representasi politik, representasi teritorial, dan representasi ide. Dalam representasi politik, keterwakilan rakyat diwujudkan secara fisik yaitu dengan terpilihnya seorang wakil yang duduk dalam keanggotaan lembaga perwakilan (DPR). Sedangkan representasi teritorial diwujudkan dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara untuk representasi ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasi melalui berbagai media baik media cetak dan elektronik maupun melalui media tradisional dan konvensional lainnya yang secara konstitusional juga dijamin dalam rangka hak asasi manusia.¹⁰

Hal ini tentu sejalan dengan makna yang terdapat dalam Pasal 28 UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan, "Kemerdekaan berserikan dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diatur didalam Pasal 96 ayat¹¹ (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka

penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah." Sedangkan Pasal 96 ayat (2) masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan melalui:

1. rapat dengar pendapat umum;
2. kunjungan kerja;
3. sosialisasi; dan/atau
4. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Berdasarkan ketentuan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat di dalam pembentukan undang-undang adalah merupakan hal yang mengikat secara hukum, artinya harus ditaati oleh DPR dan Pemerintah yang terlibat langsung di dalam pembentukan undang-undang. Ditinjau dari segi konstitusi maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah undang-undang yang diperintahkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945, Pasal 22A yang menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Ketentuan ini merupakan penegasan prinsip konstitusionalisme agar berbagai undang-undang yang di bentuk oleh DPR tidak bertentangan dengan konstitusi.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Sesuai dengan rumusan masalah yang sudah disebutkan di atas, maka ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Secara konstitusional terjadi perubahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi dari UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen kekuasaan di bidang legislasi berada pada Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan perubahan terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Meningkatkan instrumen pendukung Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislasi, khususnya dalam pembentukan alat kelengkapan.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...Op. Cit.*, hal. 141-142.

¹¹ *Ibid*

Pembentukan itu sesuai dengan semangat reformasi yang kemudian dirumuskan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tentang alat kelengkapan tentu saja tidak terlepas atau memiliki sejarah tersendiri terutama dikaitkan dengan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Semula namanya diusulkan bukan badan legislasi, akan tetapi membentuk alat kelengkapan dengan status Panitia, dengan begitu berarti bersifat sementara. Namun, Pansus Perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1999 berkeinginan memposisikan agar alat kelengkapan ini sesuai dengan tujuan awal untuk memperkuat dan meningkatkan peran dan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi dan itu dipandang begitu penting serta strategis.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena diberikan kesempatan atau ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang menetapkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Oleh karena Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi wajar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik, termasuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.

2. Saran

Mewujudkan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang perlu dilakukan penyempurnaan berbagai ketentuan mengenai pembentukan undang-undang yang sudah ada di dalam peraturan perundang-undangan, upaya tersebut dilakukan dengan memperbaiki ketentuan mengenai kekuasaan membentuk undang-undang yang sudah ada di dalam UUD Negara RI Tahun 1945, sebagai contoh pada tingkat konstitusi adalah ketentuan Pasal 20 dan Pasal 22A, sedangkan yang terkait dengan kelembagaan adalah Pasal 19 dan Pasal 20A, pada tingkat undang-undang adalah pembentukan undang-undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan perbaikan terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat perlu memperteguh komitmen sebagai pembuat undang-undang dan selalu meningkatkan pengetahuan dan kemampuan dalam membentuk suatu alat kelengkapan yang diperlukan kesamaan terhadap perubahan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945, karena sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia sekarang berbeda dengan sistem pemerintahan Presidensial pada masa kedua berlakunya UUD Negara RI Tahun 1945 meskipun pembentukan undang-undang dan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat supaya masyarakat lebih mengerti dan mengenal bagaimana dilakukan pembahasan dan persetujuan undang-undang mengenai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat.

Diharapkan masyarakat lebih cerdas dan berkualitas dalam memberikan tanggapan yang menyangkut perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sesuai fungsi legislasi dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
- Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif, Rasail Media Group. Semarang, 2013
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, 1985.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta: Konpress, 2012
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008