

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA RI TAHUN 1945 SETELAH AMANDEMEN

BASRIAL ZUHRI

basrialzuhri@gmail.com

Universitas Nahdlatul Ulama Sumatera Barat

Abstract: *The power to form laws after the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, there has been a very significant change. This change makes the DPR's power stronger than the President. The power to make laws after the amendments rests with the House of Representatives. However, in joint discussions, the draft law requires the approval of the President. If the draft law does not get the President's approval, the draft law will be invalid. Thus, the power to make laws that is given to the DPR is canceled by the constitution or in other words, the constitution cancels itself. The DPD is also considered a legislative body, with a view to creating a two-chamber system in representative institutions. But in reality, the DPD in exercising its power is very weak. The weaknesses can be seen as follows: 1) DPD can only submit proposals for draft laws to the DPR, 2) The draft laws that can be proposed are limited to matters related to regional government as regulated by the constitution, 3) DPD participation in joint discussions at the DPR, if the draft law has not yet entered the stage of discussion with the President, 4) DPD cannot submit a draft law outside the national legislation program.*

Keywords: *DPR, Law, 1945 Constitution, Amendment.*

Abstrak: Kekuasaan membentuk undang-undang setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, telah terjadi perubahan yang sangat signifikan. Perubahan ini, membuat kekuasaan DPR lebih kuat dari Presiden. Kekuasaan pembentukan undang-undang setelah amandemen, sudah berada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, dalam pembahasan bersama, rancangan undang-undang memerlukan persetujuan Presiden. Apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Presiden, maka rancangan undang-undang itu menjadi gugur. Dengan demikian, kekuasaan membentuk undang-undang yang diberikan kepada DPR, dibatalkan sendiri oleh konstitusi atau dengan kata lain konstitusi membatalkan dirinya sendiri. DPD juga dianggap sebagai lembaga legislatif, dengan maksud untuk menciptakan sistem dua kamar di lembaga perwakilan. Tetapi kenyataannya, DPD dalam menjalankan kekuasaannya sangat lemah. Kelemahannya terlihat sebagai berikut : 1) DPD hanya dapat mengajukan usul rancangan undang kepada DPR, 2) Rancangan undang-undang yang dapat diusulkan dibatasi yaitu terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan daerah seperti diatur konstitusi, 3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan bersama di DPR, apabila rancangan undang-undang itu belum masuk pada tahap pembahasan bersama Presiden, 4) DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar program legislasi nasional.

Kata Kunci: DPR, Undang-undang, UUD 1945, Amandemen.

A. Pendahuluan

Amandemen (perubahan) UUD 1945 melahirkan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan, perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perubahan yang bersifat perimbangan kekuasaan, perubahan mengenai kedudukan, susunan dan kekuasaan lembaga Negara, pembentukan lembaga negara baru dan meniadakan lembaga negara yang sudah ada, serta perubahan terhadap sistem pengisian jabatan lembaga-lembaga negara. Amandemen terhadap UUD 1945 telah dilaksanakan Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR) sebanyak empat kali. Perubahan ini sangat dipengaruhi oleh kondisi dan dinamika politik terhadap pelaksanaan amandemen UUD 1945 tersebut, baik kondisi politik interen MPR sendiri maupun kondisi yang ada di masyarakat. Akibat dari kondisi dan dinamika politik dalam masyarakat itu,

memunculkan berbagai pendapat dan penilaian yang beragam terhadap pelaksanaan amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR.

Berbagai kelemahan yang dikemukakan masyarakat terhadap pelaksanaan amandemen UUD 1945, selain menyangkut prosedur juga substansinya. Dari segi prosedur perubahan, telah terjadi distorsi demokrasi yang tidak melibatkan masyarakat secara luas. Dan dari segi substansinya, tidak melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Hal ini dikarenakan oleh pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut kebenaran akademis, sering diabaikan oleh pilihan-pilihan yang didasarkan kebenaran politik (Ernawati Munir, 2003). Salah satu perubahan kekuasaan dari lembaga Negara itu adalah kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif, kongritnya dalam pembentukan undang-undang. Ada beberapa pasal dari hasil amandemen UUD 1945 yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang yaitu Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut telah terjadi perubahan mendasar tentang pembentukan undang-undang, pertama telah terjadi peralihan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bila didasarkan kepada pasal 5 UUD 1945 sebelum perubahan menetapkan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Sedangkan Pasal 20 UUD 1945 setelah perubahan menetapkan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Kedua, terbentuknya lembaga Negara baru ditingkat pusat, yang juga mempunyai kekuasaan di bidang legislatif atau dalam pembentukan undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan adanya perubahan tersebut berarti ada tiga lembaga Negara yang mempunyai kekuasaan pembentukan undang-undang yakni DPR, Presiden, dan DPD. Peralihan kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden kepada DPR, dan adanya penambahan lembaga negara baru yang juga mempunyai kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, tentu akan berpengaruh terhadap pelaksanaan pembentukan undang-undang dan terhadap produk undang-undang yang dihasilkannya. Terhadap hasil kerja MPR dalam melakukan perubahan terhadap Pasal 5, dan Pasal 20 UUD 1945, tentunya mempunyai dasar pertimbangan dan tujuan tertentu, baik tujuan secara teoritis maupun pelaksanaan kehidupan ketatanegaraan.

Keberhasilan MPR tersebut terlihat dengan dilaksanakannya amandemen UUD 1945, yang merupakan salah satu dari enam tuntutan reformasi, karena adanya beberapa kelemahan dari UUD 1945 yang memberi peluang lahirnya pemerintahan otoriter. Pemerintahan yang otoriter, juga akan berpengaruh terhadap produk hukum yang dihasilkan. Disebabkan UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden (*executive heavy*), termasuk kekuasaan membentuk undang-undang, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 UUD 1945 sebelum amandemen. Sedangkan dalam Pasal 20 UUD 1945 sebelum amandemen dijelaskan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Berdasarkan bunyi Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 sebelum amandemen tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa DPR sebagai lembaga legislatif, sebagai wakil rakyat hanya sebatas memberikan persetujuan dan mengusulkan rancangan undang-undang. Meskipun Indonesia tidak menganut teori *Trias Politica* murni, tidak dalam pengertian pemisahan kekuasaan, tetapi dalam arti pembagian kekuasaan, dapat dikatakan tidak berimbang antara kekuasaan DPR disatu sisi dengan kekuasaan Prseiden di sisi lain dalam hal pembentukan undang-undang.

Berpedoman pada praktek ketatanegaraan baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru, pengusulan rancangan undang-undang didominasi oleh Presiden (pemerintah). Hak konstitusional yang diberikan kepada DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang yang disebut juga hak inisiatif DPR, tidak pernah digunakan oleh DPR. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden selalu didasarkan kepada kemauan dan kepentingan politik Presiden. Walaupun undang-undang itu dibahas bersama DPR dan disetujui oleh DPR, tetapi sistem politik pada masa orde baru, dimana parlemen dikuasai oleh partai politik yang berkuasa, maka pembahasan undang-undang di DPR tidak memberikan perubahan yang berarti. Berdasarkan analisis (pengkajian) yang dilakukan oleh Mahfud. MD terhadap beberapa undang-undang (undang-undang pemilu, undang-undang pemerintahan daerah) dikatakannya produk hukum yang dihasilkan oleh DPR bersama Presiden dalam bentuk

undang-undang adalah produk hukum yang sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik (Moh. Mahfud. MD, 1998). Produk hukum tersebut, tidak mencerminkan prinsip demokrasi sebagai suatu prinsip yang dianut dalam UUD 1945.

Peralihan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, tentu dengan harapan undang-undang yang ditetapkan adalah undang-undang yang mencerminkan prinsip demokrasi, baik prosedur pembentukannya maupun substansi yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Sehingga undang-undang tidak lagi sekedar memberikan legitimasi kekuasaan, tetapi undang-undang yang benar-benar merespon tuntutan masyarakat dan dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada dimasyarakat.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Berdasarkan pada uraian dalam latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan dicarikan jawabannya dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Undang-undang setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Bagaimanakah Kekuasaan DPR dan Hubungannya dengan Kekuasaan DPD dalam Pembentukan Undang-undang.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Setelah Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945

Sejarah perkembangan ajaran kedaulatan rakyat yang dikemukakan John Locke, Montesquie, dan Rousseau, sampai saat ini masih menjadi perdebatan para ahli. Perdebatan yang sering menarik perhatian para ahli adalah siapa yang mempunyai kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Dikebanyakan literatur mengatakan bahwa tugas pokok badan legislatif adalah (Jimly Asshiddiqie, 1996): 1) Mengambil inisiatif dalam pembuatan undang-undang; 2) Mengubah atau mengamandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan; 3) Mengadakan perdebatan mengenai kebijakan umum; dan 4) Mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.

Penyusunan konstitusi diberbagai negara, baik negara eropah maupun negara-negara dunia ketiga, kedaulatan rakyat diartikan bahwa rakyatlah yang berkuasa dalam menentukan arah dan kebijakan umum negara (Bennt K. Harman dan Hendaridi, 1991). Arah dan kebijaksanaan umum negara tersebut, tentu harus diperjuangkan dalam bentuk hukum positif yaitu undang-undang. Dengan demikian, kekuasaan legislatif harus dipahami sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang (Bivitri Susanti, 2000). Montesquieu dalam ajarannya yang terkenal dengan Trias Politika mengatakan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, maka antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif harus dipisahkan. Diadakannya pemisahan ini, menurut Suwoto Mulyosudarmo didasarkan kepada pemikiran bahwa kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif, untuk menghindari terjadinya tirani (Bivitri Susanti, 2000).

Berpedoman kepada ajaran Montesquieu di atas, penafsiran tersebut berimplikasi bahwa kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan secara tetap dan dijalankan oleh organ-organ tersendiri. Pemisahan ini penting, supaya dalam menjalankan kekuasaan negara tidak berada dalam satu tangan, sehingga tidak berakibat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Namun dalam pelaksanaannya, konsep Trias Politika ini tidak dapat dilaksanakan secara mutlak, karena kekuasaan negara dapat saja dijalankan oleh lebih dari satu organ negara, misalnya kekuasaan legislatif, dapat dilaksanakan organ legislatif dan organ eksekutif (Maria Farida Indrati Soerapto, 2007). Hal ini terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang, tidak hanya dipegang oleh kekuasaan badan legislatif, tetapi juga oleh kekuasaan eksekutif. Bivitri Susanti (2000) mengatakan: Dalam proses pembentukan undang-undang yang berlandaskan pada asumsi bahwa tahap pembentukan undang-undang bukan merupakan proses yang terpisah dari penerapan dan penegakkannya, terdapat tendensi kuat antara lembaga perwakilan dan pemerintah untuk saling melengkapi. Wewenang membentuk undang-undang yang dimiliki

lembaga perwakilan, baru dapat menghasilkan suatu undang-undang yang konstitusional, aspiratif, dan pada tataran teknis bersifat *executable*, hanya apabila proses perumusan hingga pengundangannya mencerminkan elaborasi fungsi antara lembaga perwakilan dengan pemerintah.

Perkembangan konsep tersebut di atas, jelas tercermin bahwa untuk mengetahui badan yang menjalankan kekuasaan eksekutif, tentu harus dilihat dari konstitusi negara. Karena dari konstitusi itu, akan tergambar pengaturan kekuasaan lembaga-lembaga negara, termasuk pembatasan kekuasaan tersebut. Bila berpedoman kepada UUD Negara RI Tahun 1945, tidak menganut ajaran Trias Politika, dalam arti pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan dalam arti pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara kekuasaan badan eksekutif dengan kekuasaan badan legislatif. Hal ini berarti bahwa badan eksekutif dan badan legislatif sama-sama mempunyai kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Akibat dari pemahaman seperti ini, menimbulkan berbagai kritikan mana yang kuat antara kekuasaan pemerintah (eksekutif) dengan kekuasaan DPR (legislatif) dalam pembentukan undang-undang. Kritikan yang sering muncul adalah bahwa kekuasaan Presiden lebih dominan dari kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang. DPR pada masa orde baru, tidak berfungsi sebagai badan legislatif, tetapi perpanjangan tangan pemerintah yang berkuasa.

DPR tidak dapat menjalankan kekuasaannya dalam pembentukan undang-undang. Undang-undang selalu dari pemerintah. Pada hal konstitusi memberikan kekuasaan kepada DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada pemerintah. Namun kekuasaan tersebut, belum digunakan oleh DPR. Dengan demikian wajar masyarakat mengatakan bahwa DPR selama pemerintahan orde baru, sebagai tukang stempel (Soewoto Mulyosudarmo, 2004). Pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (sebelum amandemen), memang menegaskan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1) seperti dijelaskan sebagai berikut : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi di dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) juga dijelaskan sebagai berikut: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Berdasarkan kepada ketentuan kedua Pasal ini, jelas terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden. DPR hanya sebatas memberikan persetujuan. Namun anggota DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden. Menurut Marbun, dalam praktiknya hampir semua atau 90 % rancangan undang-undang berasal dari Presiden (B.N. Marbun, 2000). Berbeda setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada pada DPR. Presiden diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pengaturan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (1), yang mengatakan : Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) ditegaskan: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal ini, jelas tergambar bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula berada pada Presiden beralih kepada DPR. Dengan demikian, benar apa yang dikatakan Jimly Asshiddiqie, amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR (Jimly Asshiddiqie, 2000).

Pergeseran ini menurut Asshiddiqie, sebenarnya mengembalikan kekuasaan legislatif pada masa abad ke- 19. Karena pada abad ini, kekuasaan legislatif sangat dominan. Penonjolan ini sebagai perwujudan dari meningkatkan aspirasi rakyat atas dominasi pemerintahan raja-raja tirani pada waktu itu (Jimly Asshiddiqie, 2000). Namun dalam perkembangannya mulai pada abad ke 20, muncul permasalahan sosial kemasyarakatan (kemiskinan) semakin kompleks. Beragamnya permasalahan tersebut, menuntut tanggungjawab pemerintah untuk mengatasinya. Hal inilah yang mendorong lahirnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) (Jimly Asshiddiqie, 2000).

Bila dihubungkan dengan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, apa yang dikatakan Asshiddiqie itu ada benarnya, karena pada kurun waktu sebelumnya, dominasi pemerintah dalam pembentukan undang-undang lebih kuat dari pada DPR. Sehingga memunculkan

pemerintahan otoriter orde baru. Keadaan ini, menimbulkan wacana dalam masyarakat untuk mengembalikan kekuasaan DPR dalam proses penyelenggaraan. Makanya setelah amendemen, kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan ini, berakibat terhadap penguatan dominasi DPR dalam proses legislasi setelah amendemen UUD Negara RI Tahun 1945 seperti ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1). Di sisi lain, kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang, dibatasi. Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1). Di samping itu, penguatan kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang, juga terlihat dengan adanya Pasal tersendiri, mengenai fungsi DPR dalam konstitusi.

Secara normatif, pengaturan fungsi DPR dapat dilihat dalam Pasal 20A sebagai berikut: 1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan; 2) Dalam menjalankan 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.

Berpedoman pada ketentuan Pasal tersebut di atas, jelas terlihat bahwa DPR secara kelembagaan mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga urutan fungsi ini, secara akademis tidak perlu dipersoalkan. Fungsi yang manakah yang harus dilaksanakan terlebih dahulu oleh DPR, apakah fungsi legislasi, fungsi anggaran atau fungsi pengawasan. Terhadap ini, Asshidiqie mengatakan terhadap urutan ini tidak perlu dipahami sebagai urutan prioritas, karena kecenderungan mengutamakan salah satu fungsi atas fungsi lain, tidak selalu tepat. Karena dibanyak negara demokrasi modern, justru fungsi pengawasan yang diutamakan dari pada fungsi legislasi (Jimly Asshiddiqie, 2000).

Pendapat demikian menurut penulis ada benarnya, karena bisa saja terjadi dalam praktik adanya anggapan bahwa fungsi legislasi merupakan fungsi utama, jika dibandingkan dengan fungsi lainnya. Karena itu, menurut penulis ketiga fungsi tersebut merupakan fungsi yang mesti dijalankan oleh DPR, tanpa membedakan urutan prioritasnya. Hanya saja, perlu ada keseimbangan dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Namun dalam praktiknya, misalnya DPR periode 2004-2009, lebih senang melaksanakan fungsi pengawasan dari pada fungsi legislasi. Akibatnya, menimbulkan kelambanan DPR, menyelesaikan target 55 buah rancangan undang-undang program legislasi nasional tidak tercapai (Sutta Dharmasaputra, 2005). Dari ketiga fungsi DPR ini, ada dua fungsi yang ada kaitannya dengan pembentukan undang-undang. Untuk itu, dibawah ini penulis akan menguraikan kedua fungsi DPR tersebut.

Fungsi Legislasi. Berbeda dengan sebelum amendemen, fungsi legislasi tidak diatur dalam substansi UUD 1945. Konstitusi hanya mengatur kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Hal ini berarti Presiden yang menjalankan fungsi legislasi. Sebagaimana yang telah penulis uraikan di atas, setelah amendemen UUD Negara RI Tahun 1945, DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Namun dalam Pasal 20A, diatur lagi bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi. Fungsi legislasi dalam substansi UUD Negara RI Tahun 1945, tidak dibarengi dengan penjelasan, apa yang dimaksud dengan fungsi legislasi. UUD Negara RI Tahun 1945 hanya mengantakan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Tidak adanya penjelasan fungsi legislasi dalam konstitusi, tentu harus dilihat dalam undang-undang Susduk. Tetapi dalam undang-undang Susduk, juga tidak memberikan penjelasan, melainkan hanya mengulang apa yang disebutkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Terhadap hal ini, Asshiddiqie mengatakan, fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 2004).

Berdasarkan pendapat Asshiddiqie di atas, bila dihubungkan dengan amendemen UUD Negara RI Tahun 1945, tidak semua fungsi legislasi dijalankan DPR. Hal ini terlihat, adanya kekuasaan Presiden untuk membahas rancangan undang-undang secara bersama. Di samping itu, setiap rancangan undang-undang harus mendapatkan pengesahan Presiden. Dengan

demikian, dalam membentuk undang-undang, kekuasaan Presiden tidak dapat dikesampingkan. Besarnya kekuasaan Presiden dalam membentuk undang, jelas terlihat kerancuan terhadap pengaturan fungsi legislasi (membentuk undang-undang) dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Adanya kerancuan terhadap penegasan fungsi legislasi ini, akan menimbulkan pertanyaan, apa bedanya kekuasaan membentuk undang-undang dengan fungsi legislasi. Kalau fungsi legislasi diartikan sebagai membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang, tetapi pengaturan dalam substansi UUD Negara RI Tahun 1945, tidak hanya DPR yang melakukan pembahasan undang-undang. Tetapi Presiden juga ikut dalam membahas undang-undang bersama DPR, seperti yang dijelaskan Pasal 20 ayat (2) yang mengatakan : Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Begitu pula dalam pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Untuk megesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, tidak dilaksanakan oleh DPR, melainkan oleh Presiden. Karena itu, menurut penulis di sinilah letak kerancuan pengaturan fungsi legislasi dan kekuasaan membentuk undang-undang yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 kepada DPR. Artinya kekuasaan legislasi (membentuk undang-undang) yang diberikan Pasal 20 ayat (1), dilemahkan oleh ketentuan Pasal 20 ayat (2), (3), dan ayat (4).

Menurut Bagir Manan, penggunaan istilah fungsi legislasi ini tidak konsisten dengan kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga bersifat *overleving* dan dapat menimbulkan kerancuan, sebagaimana yang dijelaskannya sebagai berikut (Bagir Manan, 2003): 1) Pasal 20 ayat (1) secara jelas menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang; 2) Penyebutan fungsi legislasi tidak konsisten dengan kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang, merupakan satu-satunya fungsi legislasi; 3) Hak DPR di bidang anggaran, sebenarnya hak budget yaitu suatu hak untuk turut serta menetapkan anggaran belanja negara, Hak anggaran secara substantive merupakan fungsi kontrol bukan fungsi anggaran. Fungsi anggaran, dijalankan oleh eksekutif. Karena itu, hak budget hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran; dan 4) Fungsi kontrol merupakan *buil in* kekuasaan membentuk undang-undang, hak budget, hak interpelasi, hak angket, menyatakan pendapat, hak bertanya bagi anggota.

Argumentasi yang dikemukakan Bagir Manan tersebut di atas, memang sulit membedakan antara fungsi legislasi dengan kekuasaan membentuk undang-undang. Karena dalam konstitusi, fungsi membentuk undang-undang secara tegas dikatakan merupakan kekuasaan DPR (Pasal 20 ayat 1), sedangkan fungsi legislasi juga diaur secara tegas, dimana DPR juga mempunyai fungsi legislasi (Pasal 20A ayat 1). Bagi penulis *overlevingnya* terlihat dari tugas dan wewenang yang diberikan oleh Tata Tertib kepada DPR. Karena tidak diaturnya penegasan antara fungsi legislasi dan kekuasaan membentuk undang-undang. Tata Tertib DPR tidak menggunakan istilah fungsi, melainkan menggunakan istilah lain yaitu tugas dan wewenang. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Tata Tertib DPR.

Terlepas dari kelemahan tersebut, maka untuk mengetahui fungsi legislasi sebagai hak DPR, harus dilihat dalam undang-undang seperti yang diperintahkan oleh Pasal 20A ayat (4). Berdasarkan kepada perintah Pasal ini, tentu harus dilihat dalam undang-undang Susduk. Namun dalam undang-undang Susduk pun tidak ada Pasal yang menjelaskan, apa yang dimaksud dengan fungsi legislasi. Hanya saja, pengaturannya dapat ditemui dalam penjelasan Pasal 25 huruf (a) yang mengatakan, yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi yang membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Di samping itu, juga tidak menjelaskan bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi itu oleh DPR. Tidak diaturnya mekanisme fungsi legislasi dalam undang-undang, tentu harus dilihat dalam Tata Tertib DPR. Tetapi dalam Tata Tertib DPR, juga tidak dijelaskan bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi tersebut.

Benar apa yang dikatakan Firdaus, bahwa penegasan fungsi legislasi dalam amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, tidak terlepas dari kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang cukup besar (Firdaus, 2001). Hal ini tergambar dari keterlibatan Presiden dalam pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang.

Kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang masih terbatas, sehingga penegasan fungsi legislasi DPR dalam konstitusi, perlu dipertegas lagi. Namun demikian, dalam menjalankan fungsinya baik secara kelembagaan maupun perorangan, DPR harus diberikan hak. Secara kelembagaan DPR dalam melaksanakan fungsinya diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Begitu pula anggota DPR, diberikan hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Pengaturan dalam konstitusi tentang hak DPR secara kelembagaan dan perorangan akan diatur dalam undang-undang. Pengaturan dalam undang-undang tentang hak DPR secara kelembagaan maupun hak anggota dapat dilihat dalam UU Susduk. Namun demikian, pengaturan fungsi DPR dalam konstitusi merupakan suatu kemajuan untuk memberdayakan DPR sebagai wakil rakyat. Karena dengan adanya ketiga fungsi tersebut, maka DPR dapat melaksanakan kontrol terhadap kebijakan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Fungsi Anggaran. Pembahasan fungsi anggaran dalam makalah ini, dikarenakan bahwa anggaran dibuat oleh pemerintah dan diajukan kepada DPR untuk dibahas secara bersama untuk ditetapkan dengan undang-undang. Penyusunan anggaran tetap berada pada pemerintah. Pengaturan fungsi anggaran dalam UUD Negara RI Tahun 1945, secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat (1). Namun bila diperhatikan Pasal tersebut, tidak mengatur lebih lanjut apa maksud dari fungsi anggaran itu. Hanya saja dalam konstitusi dikatakan akan diatur dengan undang-undang. Tidak diaturnya maksud fungsi anggaran ini, tentu pengaturannya dapat dilihat dalam aturan pelaksanaannya. Bila dilihat dalam UU Susduk, juga tidak ada satu pasalpun yang menjelaskan maksud dari fungsi anggaran. Tetapi dalam penjelasan Pasal 25 huruf (b) dikatakan bahwa fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Berdasarkan maksud penjelasan tersebut di atas, fungsi anggaran yang dipunyai DPR, hanya sebatas untuk menetapkan APBN. Artinya, rancangan undang-undang APBN diajukan oleh Presiden kepada DPR, untuk dibahas menjadi undang-undang. Sebagaimana yang telah penulis jelaskan sebelumnya, Manan mengatakan, fungsi anggaran tidak dijalankan oleh DPR, tetapi oleh Presiden. Hal ini berarti DPR hanya mempunyai hak budget yaitu turut serta menetapkan anggaran.

Hak budget dalam amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, dijumpai dalam Pasal 23 yang menjelaskan sebagai berikut: 1) Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; 2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan mempertimbangkan Dewan Perwakilan Daerah; 3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu.

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, semakin nyata kekuasaan DPR melaksanakan hak budget dalam bidang anggaran. Hal ini terlihat dari ketentuan yang menyatakan, apabila rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara tidak disetujui oleh DPR, maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Persoalan yang akan muncul adalah bagaimana kalau DPR hanya menyetujui sebagian APBN yang diajukan Presiden. Apakah rancangan undang-undang APBN itu dapat dibahas atau tidak. Terhadap persoalan ini, Asshiddiqie mengatakan, jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan, maka bagian yang tidak disetujui itu dikembalikan kepada anggaran tahun yang lalu, sedangkan anggaran yang disetujui dapat dijalankan sesuai dengan rancangan yang baru. Bagi penulis argumentasi yang dikemukakan Asshiddiqie itu ada benarnya, mengingat Presiden yang menjalankan anggaran. Kalau hanya beberapa materi saja yang belum disetujui DPR, wajar diberlakukan anggaran yang telah disetujui itu, mengingat kepentingan yang lebih besar yaitu kesinambungan pembangunan nasional. Tetapi terhadap materi yang belum disetujui, dibebankan kepada anggaran tahun yang lalu. Hal ini dapat dipahami, karena sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang.

2. Kekuasaan DPR dan Hubungannya dengan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang

Secara teoritis mengenai struktur lembaga perwakilan ada dua yang dikenal selama ini yaitu unikameral dan bikameral. Pemakaian sistem yang digunakan oleh berbagai negara, tidak didasarkan kepada bentuk negara, apakah negara federal atau negara kesatuan. Dan juga tidak ditentukan oleh sistem pemerintahan, misalnya sistem presidensial atau parlementer. Akan tetapi penggunaan sistem ini, sangat dipengaruhi oleh kondisi negara dan masyarakatnya. Sistem unicameral, tidak mengenal dua badan negara yang terpisah. Kekuasaan badan legislatif dalam sistem unicameral terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Sebagai contoh dapat dilihat konstitusi Libanon. Sebagai kekuasaan legislatif tertinggi adalah Majelis Perwakilan. Pengisian anggota majelis ini, dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat, yang mewakili seluruh bangsa Libanon. Karenanya setiap anggota dalam pelaksanaan tugas tidak boleh dibatasi oleh siapapun, baik pemerintah maupun rakyat pemilihnya.

Berbeda dengan sistem bicameral yang dianut oleh berbagai konstitusi negara, bertujuan untuk menciptakan mekanisme *check and balances* antara kamar pertama dengan kamar kedua. Inggris misalnya, yang dikenal menganut sistem bicameral mempunyai dua majelis yaitu Majelis Tinggi (*House of Lord*) dan Majelis Rendah (*House of Commons*). Pada mulanya Majelis Tinggi ini merupakan dewan raja para tuan tanah. Sedangkan Majelis Rendah berasal dari rakyat kebanyakan. Dalam perkembangannya kedua lembaga ini berubah menjadi badan pembuat undang-undang. Hanya saja sistem pengisiannya yang berbeda. Majelis Tinggi diangkat dari kaum bangsawan Inggris. Majelis Rendah dipilih melalui Pemilu secara demokratis.

Negara Indonesia menurut UUD 1945 sebelum amandemen, mengenal dua lembaga perwakilan yaitu MPR dan DPR. Kedua lembaga ini dianggap sebagai badan legislatif. Sebagai lembaga perwakilan, apakah MPR dan DPR dapat dianggap sebagai dua kamar yang terpisah. Bila dihubungkan dengan sistem dua kamar Negara Inggris tersebut di atas, struktur perwakilan yang dianut UUD 1945 bukanlah sistem dua kamar. Hal ini dikarenakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR, utusan-utusan dari daerah, dan utusan golongan. Menyatunya DPR dalam MPR, berarti sistem yang dianut adalah unicameral. Tetapi anehnya, DPR juga dianggap sebagai lembaga tinggi negara yang terpisah dari MPR. Dimana kedudukan dan wewenangnya juga berbeda. Namun dalam struktur kepemimpinan, menjadi satu dengan pimpinan MPR.

Akibat dari pengaturan semacam itu, berimplikasi kepada kedudukan dan kewenangan MPR yang tidak terbatas. Karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Hal ini berarti kedudukan lembaga-lembaga negara lainnya adalah dibawah MPR, termasuk DPR sendiri. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR diberikan kewenangan sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dalam praktiknya sering keputusan-keputusan MPR dapat mengalahkan UUD 1945. Presiden sebagai lembaga tinggi negara bertanggungjawab kepada MPR. Hal ini, dikarenakan bahwa Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR.

Namun setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sudah dihilangkan. MPR tidak lagi dianggap sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Saldi Isra mengatakan sebagai berikut: Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkat *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Selama ini, model MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, telah menjebak Indonesia dalam pemikiran-pemikiran kenegaraan yang berkembang pasca abad perengahan untuk membenarkan kekuasaan yang absolut. Adanya keberanian untuk mengubah Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya MPR **menjadi** kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Langkah besar lainnya, mengamandemen Pasal 1 ayat (2) bahwa MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah dan golongan-golongan **menjadi** MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

Berpedoman kepada uraian tersebut di atas, keberadaan DPD sebagai lembaga baru di tingkat pusat, tidak terlepas dari keinginan untuk menciptakan sistem bicameral dalam lembaga legislatif. Pada awalnya menubuhkan kerancuan, karena ketidakjelasan kedudukan utusan daerah sebagai representasi keterwakilan daerah di lembaga legislatif. Bila dibandingkan dengan negara lain, Amerika Serikat misalnya, terbentuknya sistem dua kamar merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. *House of Representatives* mewakili seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai kamar pertama. Sedangkan Senat mewakili negara bagian, sebagai kamar kedua. Kedua lembaga ini, mempunyai kekuasaan yang seimbang dalam pembentukan undang-undang.

Bila sistem Amerika Serikat yang dijadikan pedoman dalam pembentukan DPD, tentu DPD merupakan kamar kedua di samping DPR. Asshiddiqie mengatakan, karena MPR sekarang ini sudah bertumpu kepada dua pilar perwakilan yaitu DPR dan DPD. Maka perlu dibedakan bahwa DPR merupakan perwakilan dari partai politik, sedangkan DPD perwakilan dari daerah (Jimly Asshiddiqie, 2003). Penetapan DPD sebagai kamar kedua, menurut Soemantri, tidak terlepas dari gagasan sebagai berikut: Pertama, adanya tuntutan demokratis bahwa pengisian anggota lembaga Negara senantiasa dapat mengikutsertakan rakyat pemilih, sehingga keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR semula ditunjuk oleh unsure pemerintah digantikan dengan pembentukan DPD. Kedua, pembentukan DPD juga terlekat dengan semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan separatism, sehingga DPD dibentuk sebagai representasi rakyat daerah.

Pengaturan DPD dalam UUD Negara RI Tahun 1945, dapat dilihat dalam Pasal 22C, dijelaskan sebagai berikut: 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum; 2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat; 3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berpedoman pada Pasal tersebut, ada tiga hal yang terkait dengan keberadaan DPD sebagai lembaga baru di tingkat pusat. Pertama, tatacara pengisian anggota DPD melalui mekanisme pemilihan umum. Kedua, jumlah anggota DPD sama setiap propinsi, dengan batasan tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Ketiga, penyelenggaraan sidang DPD minimal satu kali dalam setahun.

Pengaturan pengisian anggota DPD melalui Pemilu, dalam substansi konstitusi sudah tepat. Hal ini, dikarenakan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah, untuk ikut terlibat dalam mengambil keputusan di tingkat pusat. Untuk itu, wajar anggota DPD dipilih oleh rakyat daerah secara langsung, dengan menggunakan sistem distrik. Dipilihnya anggota DPD melalui pemilihan umum secara langsung, maka eksistensi DPD akan mendapatkan legitimasi yang kuat. Sehingga diharapkan akan meningkatkan kinerja DPD dalam pembentukan undang-undang.

Namun adanya pembatasan jumlah anggota DPD, dibandingkan dengan anggota DPR (hanya 1/3 anggota DPR), perlu dipertanyakan. Apakah dengan jumlah anggota seperti itu dapat mengimbangi kekuasaan DPR. Memang jumlah anggota, belum dapat dijadikan ukuran untuk menentukan kuat atau lemahnya kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem bicameral. Tetapi sangat ditentukan oleh kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepada lembaga tersebut. Amerika Serikat misalnya, Senat terdiri dari 100 orang anggota yang merupakan perwakilan dari 50 negara bagian, masing-masingnya sebanyak 2 orang (Bivitri Susanti, 2000). Meskipun jumlah anggota Senat lebih sedikit, jika dibandingkan dengan *House of Representatives*, tetapi kekuasaan pembentukan undang-undang oleh kedua lembaga tersebut adalah sama (seimbang).

Berbeda dengan pengaturan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan yang diberikan kepada DPD, sangat terbatas. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 22D, seperti ditegaskan sebagai berikut: (1) Dewan Perwakilan daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,

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

Berdasarkan pada pengaturan Pasal tersebut di atas, jelas tergambar bahwa kekuasaan DPD dalam pembentukan undang-undang adalah terbatas. Keterbatasan ini terlihat, dari ketentuan yang mengatakan bahwa DPD “dapat mengajukan” rancangan undang-undang kepada DPR dalam hal yang berhubungan dengan persoalan daerah. Keterbatasan kekuasaan DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga ini lebih merupakan *sub-ordinasi* dari DPR. Pada hal dalam sistem bicameral, seharusnya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme *Check and balances*. Terlepas dari kelemahan yang dimiliki DPD, dalam melaksanakan kekuasaannya. Dalam substansi Konstitusi dijelaskan ada tiga fungsi DPD yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Dari ketiga fungsi ini, ada dua yang berhubungan dengan kekuasaan DPD dalam pembentukan undang-undang. Untuk itu dalam makalah ini, hanya akan diuraikan kedua fungsi tersebut.

Fungsi Legislasi. Bila dipedomani UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai fungsi legislasi ini, tergambar dalam Pasal 22D ayat (1). Fungsi DPD dalam bidang legislasi adalah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam mengajukan rancangan undang-undang ini dibatasi terhadap hal yang berkaitan dengan :1). Otonomi daerah, 2) Hubungan pusat dan daerah, 3) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, 4) yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah. Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, bila dihubungkan dengan kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang, antara DPR dan DPD tidak ada kesetaraan. Sedangkan DPD pada awal terbentuknya, diposisikan sebagai kamar kedua. Sebagai kamar kedua, tentu kedua lembaga ini mempunyai kekuasaan yang seimbang. Dari posisinya seperti itu, keberadaan DPD belum mencerminkan sistem bicameral yang lazim dipahami. Berbeda dengan posisi *House of Representatives* dan Senat di Amerika Serikat. Kedua lembaga ini, mempunyai kekuasaan yang seimbang, baik dalam prakarsa maupun dalam pembahasan rancangan undang-undang. Didasarkan kepada pemahaman demikian, fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD, hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Meskipun dalam pembahasan rancangan undang-undang DPD diikutkan membahas bersama DPR. Keikutsertaan DPD dalam membahas rancangan undang-undang, juga hanya yang berkaitan dengan daerah (Pasal 22D ayat (2) dan tidak diikutkan dalam pembahasan bersama Presiden. Dengan demikian, kekuasaan pembentukan undang-undang tetap berada pada DPR.

Fungsi Pertimbangan. Sama seperti fungsi legislasi, fungsi pertimbangan yang dimiliki DPD juga terbatas. Keterbatasannya, terlihat bahwa DPD hanya dapat memberikan pertimbangan yang berkenaan dengan pertama, rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara. Kedua, rancangan undang-undang tentang pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat (2)). Berpedoman pada uraian di atas, jelas tergambar bahwa kekuasaan DPD yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945, belum menciptakan sistem bicameral. Keberadaan DPD hanya sebatas sebagai *joint session* dalam lembaga DPR.

D. Penutup

Kekuasaan membentuk undang-undang setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, telah terjadi perubahan yang sangat signifikan. Perubahan ini, membuat kekuasaan DPR lebih kuat dari Presiden. Kekuasaan pembentukan undang-undang setelah amandemen, sudah berada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, dalam pembahasan bersama, rancangan undang-undang memerlukan persetujuan Presiden. Apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Presiden, maka rancangan undang-undang itu menjadi gugur. Dengan demikian, kekuasaan membentuk undang-undang yang diberikan kepada DPR, dibatalkan

sendiri oleh konstitusi atau dengan kata lain konstitusi membatalkan dirinya sendiri. DPD juga dianggap sebagai lembaga legislatif, dengan maksud untuk menciptakan sistem dua kamar di lembaga perwakilan. Tetapi kenyataannya, DPD dalam menjalankan kekuasaannya sangat lemah. Kelemahannya terlihat sebagai berikut : 1) DPD hanya dapat mengajukan usul rancangan undang kepada DPR, 2) Rancangan undang-undang yang dapat diusulkan dibatasi yaitu terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan daerah seperti diatur konstitusi, 3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan bersama di DPR, apabila rancangan undang-undang itu belum masuk pada tahap pembahasan bersama Presiden, 4) DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar program legislasi nasional.

Daftar Pustaka

- Ernawati Munir, *Konsep Teoritis dan Normatif Prosedur Perubahan UUD*, makalah pada seminar Penyerapan Aspirasi Masyarakat Komisi Konstitusi di Daerah, Padang, 15 desember 2003.
- Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996.
-, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2002.
-, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
-, *Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya*, dalam Janedjri M. Gafar dkk (editor) *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR kerja sama dengan UNDP, Jakarta, 2003.
- Abdul Hakim Garuda Nasution, *Peranan dan Fungsi DPR dalam Demokrasi Konstitusional, dalam Bennt K. Harman dan Hendardi, Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jaringan Informasi Masyarakat (JARIM) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBI), Jakarta, 1991.
- Bivitri Susanti, dkk, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2000.
- Maria Farida Indrati Soerapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Saldi Isra, *Lembaga Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004.
- B.N. Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara kerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Sutta Dharmasaputra, *Akselerasi Legislasi DPR: Loyo Ibarat Motor Buntut*, Kompas, tanggal 13 Juli 2005, Jakarta, hal. 5.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Firdaus, *Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Berdasarkan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Tesis S2 pada Pascasarjana Unand, Padang, 2005.
- Sri Soemantri. M, dan Mochamad Isnaini Ramadhan, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan*, dalam Bennt K. Harman dan Hendardi, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jaringan Informasi Masyarakat (JARIM) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBI), Jakarta, 1991