

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945

Oleh: Yan Agus Priadi

Pembimbing: Ikhsan, S.H., M.H

Dodi Haryono, SHI, SH., MH

Alamat: Jalan Melur Gg. Cempaka Nomor 60 A, RT 04 RW 01, Kelurahan
Sidomulyo Barat Kecamatan Tampan, Pekanbaru Riau

Email: yayan575@yahoo.co.id

ABSTRACT

Undang-Undang Dasar 1945 are the highest law in nations and country which Undang-Undang Dasar 1945 regulated the relationship between government to the country and relationship between the civilized organization, in order to Undang-Undang Dasar 1945 can called as constitution of Republic of Indonesian. Its changes the strength of president after government stated out the law of Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), are Provisionals MPR Decree No. VIII/MPR/1998 was removed Provisional MPR Decree No. IV/MPR/1983. Its dialed that Provisional MPR Decree about the Referendum, its mean nothing the problem for MPR did the reformation to UUD 1945. As the consequennce from the strength of President as the central power. (Executive heavy).

The kind of this research is used the comperative law and history law. The Study can also called as the library research because this study only based on to scunder material like material of libraries as the primary material, although in this study the writer reviewed the function of legislation of DPR RI before and after Amendments Undang-Undang Dasar Republic of Indonesian 1945 (UUD 1945) then again comphared it to get the summarizing. The formulation of this sudy is what the background of the function changes of legislation that regulated in changes of UUD 1945, and How about the different function of legislation before and after amendments UUD 1945, And what the weakness and strengths function of legislation before and after amendments UUD 1945.

The result of this study showed that the background of changes the function of legislation that regulated in changes UUD 1945 are with stated out Provisionals Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) is Provisionals MPR No VIII/MPR/1998 its removed Provisionals MPR Decree No IV/MPR/1983. As the conscequence from the strength of president as central power (executive heavy). While the different is there are separation of power from president to DPR, to the strength mecanisme check and balances, there are addition in planning process of the legislation form which doing legislation national progam (Proglegnas) and increasing Academic texts in planning of the legislation form. Although to be the strength and the weakness function of legislation before and after Amendments UUD 1945, the function of legislation is president. So regulation of legislations which as result suit to necessary of executive as actor of legislations while after amendments is return it the function of DPR. In addition to be the weakness is the formed UU time necessary longer than that nothing procedure more continue if “Dead Lock” in learning between president and DPR, its caused productifity of formed legislation is “somewhat barren”

A. PENDAHULUAN

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan hukum tertinggi dalam berbangsa dan bernegara dimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur hubungan antara pemerintah dengan negaranya dan hubungan antar lembaga pemerintahan, sehingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dapat dikatakan sebagai konstitusi negara Republik Indonesia. Konstitusi suatu negara pada dasarnya mengatur hal-hal sebagai berikut : a) Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, b) Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.¹ d) Hal-hal yang secara garis besar diatur dalam konstitusi merupakan implementasi dari tujuan terbentuknya negara tersebut, dimana setiap negara-negara di dunia pada dasarnya terbentuk memiliki tujuan yang berbeda-beda yaitu tujuan bangsa itu dalam hidup bernegara. Tujuan Negara berbeda-beda sesuai dengan pandangan masyarakat pada bangsa tersebut serta pandangan hidup yang melandasinya.

Ada beberapa pendapat dari para ahli mengenai tujuan Negara yakni; a) Menurut Roger H Soltan, tujuan Negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta

mengembangkan daya cipta sebebas mungkin; b) Menurut Harold J Laski, tujuan Negara adalah menciptakan keadaan yang baik agar rakyatnya dapat mencapai keinginan secara maksimal; c) Menurut Rousseau, tujuan Negara adalah menciptakan persamaan dan kebebasan bagi warganya² Menurut C.S.T. Kansil tujuan negara dapat berupa: a) Untuk memperluas kekuasaan semata; b) Untuk menyelenggarakan ketertiban hukum; c) Untuk mencapai kesejahteraan umum.³

Umumnya, tujuan Negara ditetapkan dalam konstitusi atau hukum dasar Negara yang bersangkutan salah satunya, tujuan terbentuknya negara Indonesia ditacantumkan secara tegas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang termuat dalam alinea ke empat yang menyatakan : 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tidak begitu jelas lingkup dan batasan pengertian undang-undang. Pasal 20 UUD 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-

²<http://id.shvoong.com/social-sciences/1997186-tujuan-negara/#ixzz1LvXT3u3t>, diakses tanggal 10 mei 2013.

³ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru: 1985, h 15.

¹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2006, h. 59

undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24 C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Undang-undang dalam artian sempit "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif, dalam artian luas undang-undang dapat dipahami sebagai naskah hukum, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu.⁴

Oleh sebab itu agar terciptanya suatu negara hukum maka negara membuat suatu aturan baku tentang UU tata cara dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia telah ada beberapa regulasi mengenai pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum, TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dan disempurnakan dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Merasa aturan terdahulu belum lengkap, maka pada tanggal 12 Agustus 2011 pemerintah menetapkan UU Nomor 12 Tahun 2011 pengganti UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵ UU Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang ketentuan baru, yakni masuknya kembali TAP MPR dalam hierarki dalam peraturan perundang-

undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, Peraturan pemerintah, Perpres, Paerda Propinsi dan Perda Kabupaten.²

Dalam penjelasan UU ini disebutkan bahwa TAP MPR yang dimaksud adalah TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan 4 TAP MPR Nomor. I/MPR/2003, yaitu TAP MPRS dan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Contoh TAP MPR yang masih berlaku antara lain adalah TAP MPR Nomor XXV/MPRS/I966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia dan TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan : "Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"⁶ Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa dalam pembuatan undang-undang yang bertugas adalah DPR dan meminta persetujuan dari Presiden, legislatif adalah struktur politik yang fungsinya membuat undang-undang.

Dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas memperlihatkan bahwa eksekutif tidak hanya memiliki kewenangan sebagai lembaga yang menjalankan roda pemerintahan dan menjalankan

⁴Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2011, h. 22

⁵Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kansius, 2007, h. 12

⁶ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2)

peraturan perundang-undangan akan tetapi juga memiliki kewenangan sebagai pembuat undang-undang, kewenangan eksekutif dalam legislasi di pertegas dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) dimana apabila esksekutif (Presiden) tidak menyetujui suatu rancangan peraturan perundang-undangan maka dapat dikatakan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan tidak mendapat persetujuan bersama sehingga rancangan undang-undang tersebut tidak dapat di majukan lagi sebagai rancangan undang-undang.⁷

Sehubungan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 di atas dalam menjalankan fungsinya lembaga legislatif telah melakukan empat kali perubahan undang-undang yang dikenal dengan sebutan amandemen yakni Amandemen I-IV. Dalam amandemen yang dilakukan terdapat beberapa Pasal yang di amandemen diantaranya, Pasal 5, 20, dan 21:

Untuk lebih jelasnya sisi-sisi mana dari Pasal-Pasal tersebut yang dilakukan amandemen, terlebih dahulu dijelaskan bunyi Pasal tersebut sebelum di amandemen kemudian di uraikan setelah amandemen yakni sebagai berikut; Sebelum amandemen;

Pasal 5;

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal 20;

⁷Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi ;Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h.5

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.⁸

Pasal 21;

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Setelah amandemen.

Pasal 5;

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 20;

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan

⁸Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen

lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20A;

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pasal 21; Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.⁹

Berdasarkan uraian di atas terlihat dengan jelas bahwa setelah dilakukan

amandemen terjadi perubahan wewenang antara DPR dengan Presiden dalam hal membentuk undang-undang. Artinya adalah adanya peralihan hak dari Presiden ke DPR dalam membentuk atau mengajukan rancangan undang-undang hal tersebut terlihat dalam Pasal 5 ayat (1). Perbedaan yang signifikan juga terlihat dalam Pasal 20 yakni sebelum adanya amandemen RUU yang di ajukan harus mendapat persetujuan DPR jika tidak disetujui, maka tidak boleh di ajukan lagi, sedangkan setelah amandemen DPR mempunyai kuasa penuh dalam membentuk undang-undang dan harus mendapat keputusan bersama dengan presiden. Selain itu jika undang-undang yang diajukan tidak disetujui tidak boleh dimajukan lagi, dan undang-undang yang disepakati di sahkan oleh Presiden. Selain itu dalam Pasal 20 tersebut terjadi penambahan ayat dan Pasal dari 2 ayat menjadi 5 ayat, serta penambahan Pasal 20 A.

Sedangkan dalam Pasal 21 DPR mengajukan undang-undang jika tidak disahkan oleh presiden maka tidak boleh majukan lagi, sedngkan setelah amandemen, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas jelas terlihat terjadi perbedaan undang-undang sebelum dilakukan amandemen dan setelah dilakukannya amandemen baik dari segi fungsilegis lasinya dan produktifitas DPR dalam membentuk undang-undang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel: I

⁹Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen

Produktifitas DPR dalam membentuk Undang-undang Sebelum amandemen

No	DPR Priode	UU	Rata-rata /tahun
1	1972-1977	43	8.6
2	1977-1982	55	11
3	1982-1987	46	9.4
4	1987-1992	56	11.2
5	1992-1997	73	14.6 ¹⁰

Tabel : II
Produktifitas DPR dalam membentuk Undang-undang Setelah amandemen

No	Tahun	Usulan Pemerintah	Usul DPR	Jlh
1	2000	35	3	38
2	2001	20	2	22
3	2002	29	3	31
4	2003	37	4	45
5	2004	27	14	41
6	2005	13	1	14
7	2006	19	4	23
8	2007	47	26	73
9	2008	?	?	62 ¹¹

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat terjadinya peralihan wewenang dalam membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Oleh sebab itu maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut bagaimana kewenangan dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang, dengan judul penelitian “

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah di kemukakan diatas, maka penulis merumuskan apa yang menjadi pokok masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Apakah latar belakang perubahan fungsi legislasi yang di atur dalam perubahan UUD 1945.
2. Bagaimanakah perbedaan fungsi legislasi sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.
3. Apakah kelemahan dan kelebihan fungsi legislasi sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah Pokok dalam penelitian ini maka, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui latar belakang perubahan fungsi legislasi yang di atur dalam perubahan UUD 1945
2. Untuk mengetahui perbedaan fungsi legislasi sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945
3. Untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan fungsi legislasi sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945

D. Manfaat Penelitian

Merujuk pada tujuan penulisan di atas, maka penelitian ini penulis harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai tambahan bahan referensi dan literatur bagi para peneliti selanjutnya yang

¹⁰ Saldi Isra, *Op.cit*, h. 149

¹¹ *Ibid*, h. 214

tertarik melakukan penelitian mengenai permasalahan yang sama.

2. Sebagai pemenuhan syarat untuk mendapatkan gelas Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

E. Kerangka Teoritis

a. Konstitusi

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja yaitu “constituer” (Perancis) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*Grondwet*” yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar. Negara sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

a) Tujuan Dari Konstitusi

Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri. Konstitusi juga memiliki tujuan yang hampir sama dengan hukum, namun tujuan dari konstitusi lebih terkait dengan:

1. Berbagai lembaga-lembaga kenegaraan dengan wewenang dan tugasnya masing-masing.

2. Hubungan antar lembaga negara

3. Hubungan antar lembaga Negara (pemerintah) dengan warga negara (rakyat).

4. Adanya jaminan atas hak asasi manusia

5. Hal-hal lain yang sifatnya mendasar sesuai dengan tuntutan jaman.

b) Klasifikasi Konstitusi

Para ahli hukum tata negara atau hukum konstitusi kemudian mengadakan klasifikasi berdasarkan cara pandang mereka sendiri, antara lain sebagai berikut:

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis (*written constitution and unwritten constitution*)

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)

c) Hubungan Negara dengan Konstitusi

Negara pada dasarnya memiliki kewenangan yang dibagi atas 3 poros yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dikenal dengan pembagian kekuasaan “Trias Politika” dimana pembagian kekuasaan ini dinyatakan dalam konstitusi dan konstitusi merupakan pelaksanaan dari dasar negara.

d) Pancasila Dan Konstitusi Di Indonesia

Seperti yang kita ketahui dalam kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila merupakan *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatunsawa. Pada masa lalu timbul suatu permasalahan yang mengakibatkan Pancasila sebagai

alat yang digunakan untuk mengesahkan suatu kekuasaan dan mengakibatkan Pancasila cenderung menjadi idiologi tertutup. Hal ini dikarenakan adanya anggapan bahwa Pancasila berada di atas dan diluar konstitusi.

b. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori Pemisahan Kekuasaan (Trias Politika) merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda.¹²

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang, Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.¹³

c. Teori Perwakilan

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini dinyatakan secara tegas dalam ketentuan UUD 1945, yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Indonesia adalah negara hukum”¹⁴, sebagai negara hukum maka kekuasaan tidak boleh berada pada satu tangan, dimana sebagai negara hukum memiliki ciri bahwa adanya pembatasan kekuasaan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Penelitian yang penulis lakukan ini menggunakan perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian ini juga dapat disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan karena penelitian ini hanya berdasarkan kepada bahan sekunder yang berupa bahan kepustakaan sebagai bahan utama, namun dalam penelitian ini penulis mengkaji fungsi legislasi DPR RI sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, yang kemudian membandingkannya untuk mendapatkan kesimpulan.

2. Jenis Data

Metode dalam pengumpulan data dalam penelitian ini bersandarkan kepada studi pustaka atau studi dokumen, sehingga penelitian ini dapat disebut dengan penelitian hukum Normatif yang bersifat komparatif (*legal reseach*), dimana data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dimana data sekunder

¹²Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, h. 140

¹³ Saldi Isra, *Loc.cit*, h 10

¹⁴ Amandemen ke-3 tahun 2001

dibedakan dalam 3 bagian yaitu
:¹⁵

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu terdiri dari:
 1. UUD 1945 dan perubahannya
 2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Rakyat Daerah
 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan-bahan yang telah diteliti yaitu bahan hukum primer seperti.:
 1. Buku mengenai UUD 1945, pendapat-pendapat yang relevan dengan masalah yang diteliti, serta data tertulis yang terkait dengan penelitian.
 2. Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan-bahan hukum primer

¹⁵Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta: 1984, hal. 12

dan bahan-bahan hukum sekunder yang terdiri dari, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknis dan Analisis Bahan Hukum.

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, yang terdiri dari data-data yang akan digunakan dalam penelitian ini, diuraikan dan disajikan dalam bentuk kalimat yang mudah untuk di pahami dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli hukum.¹⁶ Sehingga penulis dapat menarik kesimpulan secara deduktif yang merupakan penarikan kesimpulan yang berpedoman kepada pengambilan kesimpulan dari kenyataan atau dalil-dalil yang bersifat umum ke dalil-dalil atau kenyataan yang bersifat khusus.

G. Pembahasan

1. Latar Belakang Perubahan Fungsi Legislasi yang Di atur dalam Perubahan UUD 1945

a. Sejarah Perkembangan Fungsi Legislasi 1945-1949

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya.

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus

¹⁶ Soejono Soekanto, *Ibid*, h 32

1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "*revolusi grondwet*" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

b. Fungsi Legislasi 1949-1950

Sebelum pelaksanaan KMB, delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO, terlebih dahulu sudah menyepakati piagam persetujuan pada 29 Oktober 1949. Dalam piagam persetujuan itu disepakati, menyetujui naskah Undang-Undang Dasar Peralihan bernama Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sesuai dengan hasil KMB penyerahan kedaulatan dilakukan pada 27 Desember 1949 dan sejak saat itu bermula pula Negara RIS dengan Konstitusi RIS 1949.

Dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949 karakter sistem pemerintahan RIS dapat ditelusuri dari sejumlah aturan berikut, *Pertama*, Pasal 1 ayat (2) kekuasaan kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama DPR dan senat. *Kedua*, Pasal 68 ayat (1) presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah, dan ayat (2) pemerintah ialah presiden dengan seorang atau beberapa atau menteri bersama-sama merupakan pemerintah. *Ketiga*, Pasal 69

ayat (1) presiden adalah kepala negara. *Keempat*, Pasal 27 ayat (1) menteri dapat menjalankan pemerinatahan jika presiden berhalangan. *Kelima*, Pasal 118 ayat (1) presiden tidak dapat diganggu gugat. *Keenam*, Pasal 127, a. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat dan Pasal 128. Usulan pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada DPR dengan amanat presiden dan dikirim serentak untuk diketahui, ayat (2) Senat berhak mengajukan usulan undang-undang kepada DPR. Ayat (4) DPR berhak mengajukan usulan undang-undang kepada pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Konstitusi RIS 1949 meneguhkan praktik sistem pemerintahan parlementeri seperti yang termaktub dalam Maklumat 14 November.

c. Fungsi Legislasi 1950-1959

Periode federal dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara, karena sesungguhnya bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat kesatuan, maka negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia.

d. Fungsi Legislasi 1959-1999

Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali UUD 1945. Meski Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengahiri berlakunya

kembali UUD Sementara 1950 dan sistem pemerintahan parlementer, fungsi legislasi tetap dilakukan dalam pola pembahasan bersama antara presiden dan DPR. Baik rancangan-undang-undang yang berasal dari pemerintah maupun dari inisiatif DPR.

Kemudian melalui Perpres No 32 /1964 tentang tatib DPR-GR mulai dilakukan pola pembahasan bertingkat setiap rancangan undang-undang dilakukan dengan lima tingkatan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dilihat dengan jelas bahwa fungsi dari legislasi DPR, terdapat perbedaan baik dari Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, UUD 1945, yaitu adanya ketidakjelasan pengaturan alur pembahasan rancangan undang-undang. Pelaksanaan fungsi legislasi tergantung dari peraturan yang dibawa UUD 1945. Namun semenjak kembali ke UUD 1945, termasuk juga sepanjang kekuasaan Orde Baru tidak ada undang-undang yang mengatur pelaksanaan fungsi legislasi antara DPR dan presiden. Oleh karena itu pelaksanaan fungsi legislasi sangat tergantung dari Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR.¹⁷

2. Latar Belakang Perubahan Fungsi Legislasi

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang disusun dan ditetapkan untuk mencegah adanya kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan. Dengan perkataan lain, dalam

konstitusi berisi pembatasan kekuasaan dalam negara. Adapun pembatasan kekuasaan tersebut terlihat dengan adanya tiga hal dalam setiap konstitusi, yaitu (a) Bahwa Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus menjamin hak-hak manusia atau warga negara; (b) Konstitusi atau Undang-Undang Dasar juga harus memuat suatu ketatanegaraan pada suatu negara yang bersifat mendasar; (c) Konstitusi harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar.¹⁸

3. Perbedaan Fungsi Legislasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

a. Pengaturan Fungsi Legislasi

Perbedaan secara konstitusi yakni dimulai dengan terjadinya Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang yang ada di dalam UUD 1945, sebelum dan sesudah amandemen yakni terdapat pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2).

2. Perbedaan Secara Prosedur

a. Sebelum Amandemen

Pertama, Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang lingkungan Pemerintah. Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam

¹⁷ Ibid, h. 130

¹⁸ PadmoWahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta, Rajawali, 1984), h.4

UU Nomor 10/1966, maka DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru.

Kedua, Proses penyiapan Rancangan Undang-Undang di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-Undang yang dikenal dengan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif.

Proses mendapatkan persetujuan (Proses Pembahasan di DPR).

1. Pembicaraan tingkat I: Rapat Paripurna
2. Pembicaraan Tingkat II: Rapat Paripurna
3. Pembicaraan Tingkat III:Rapat komisi/Rapat Gabungan Komisi/ Rapat Panitia Khusus
4. Pembicaraan Tingkat IV: Rapat Paripurna.

Ketiga,Proses pengesahan dan pengundangan.

b. Sesudah Amandemen

Ditetapkan pada tanggal 5 Juli Tahun 1966, maka Tata urutan Perundang-undangan sebagaimana diatur pada TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Setelah dilakukannya amandemen maka terdapat perubahan dalam melakukan rancangan undang-undang dengan memuat naskah akademik. yang dimaksud Naskah Akademik adalah “naskah

yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Peraturan Perundang-undangan”.

4. Kelebihan dan Kelemahan Fungsi Legislasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Sebelum Amandemen:

1.Kelebihan

- a.Fungsi legislasi ditangan Presiden, maka peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang.
- b.Presiden atau eksekutif lebih SDM yang memadai sehingga peraturan yang dihasilkan lebih maksimal.
- c.Waktu yang diperlukan lebih sedikit dan efesien karena DPR hanya menyetujui undang-undang usulan dari Presiden
- d.Perundangan yang dihasilkan tidak bernuansa politik.

2.Kelemahan

- a. Fungsi DPR sebagai lembaga legislatif seperti “dikebiri” oleh Presiden atau Eksekutif.
- b. DPR hanya sebagai lembaga stempel saja segingga fungsi legislasi tidak pada tempatnya sesuai amanat konstitusi.
- c. Kurang diatur dan kurang didukungnya hak inisiatif DPR membuat produktifitas

DPR sangat rendah, padahal seharusnya DPR yang menjadi Legislatif sesuai dengan amanat konstitusi dan teori pembagian kekuasaan.

Sesudah amandemen:

1. Kelebihan

- a. Dikembalikannya fungsi DPR sebagai lembaga legislative dimana kedudukan DPR tidak lagi menjadi lembaga stempel setelah adanya perubahan kewenangan pada Amandemen UUD 1945.
- b. Meningkatnya produktifitas DPR dikarenakan adanya hak inisiatif DPR yang didukung pengaturan dalam perundangan lainnya baik secara kewenangan maupun secara teknis, misalnya adanya Prolegnas dalam undang-undang yang baru sehingga peran DPR lebih nampak.
- c. Lebih terlihat fungsi *checks and balances* antara Eksekutif dengan legislatif, tidak seperti sebelum Amandemen UUD 1945 dimana waktu itu Presiden sangat dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.

2. Kelemahan

- a. Kurangnya kualitas undang-undang yang dihasilkan karena DPR dianggap kurang memahami pelaksanaan undang-undang oleh Eksekutif.
- b. Waktu yang dibutuhkan lebih lama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terlebih lagi peraturan peraturan

perundang-undangan yang diajukan oleh Presiden karna harus mendapat persetujuan DPR. Ditambah lagi adanya lobi-lobi politik dalam tubuh DPR yang menyebabkan undang-undang tidak lagi menganut asas efesiensi. Misalnya dalam pembentukan RUU KUHP yang mana sampai sekarang RUU tersebut masih dalam proses pembahasan di DPR.

- c. Tidak adanya prosedur yang lebih lanjut jika terjadi “Dead Lock” dalam pembahasan antara Presiden dan DPR, sehingga menyebabkan produktifitas pembentukan perundangan “agak mandul”.

H. Penutup

a. Kesimpulan

1. Dipengaruhi oleh perubahan UUD 1945 yang diawali dengan terjadinya perubahan keputusan setelah pemerintah mengeluarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yakni ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.
2. Dengan dicabutnya Ketetapan MPR tentang Referendum tersebut, berarti tidak ada lagi halangan bagi MPR untuk melakukan reformasi terhadap UUD 1945. Sebagai konsekuensi dari kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*) serta dianggap perlu kembalinya fungsi legislasi kepada lembaga legislatif

yaitu DPR menjadi faktor berikutnya yang mempengaruhi perubahan fungsi legislasi.

Adapun Perbedaan fungsi legislasi sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945, yaitu:

1. Adanya pelimpahan wewenang dari presiden ke DPR.
 2. Memperkuat mekanisme *check and balances*.
 3. Adanya penambahan dalam proses perencanaan pembentukan undang-undang dengan melakukan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
 4. Adanya penambahan Naskah Akademik dalam perencanaan pembentukan undang-undang
- Sedangkan kelebihan dan kelemahan fungsi legislasi sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945, yaitu :

1. Kelebihan
 - a. Fungsi legislasi ditangan Presiden, maka peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang.
 - b. Presiden atau eksekutif lebih SDM yang memadai sehingga peraturan yang dihasilkan lebih maksimal.
 - c. Waktu yang diperlukan lebih sedikit dan efisien karena DPR hanya menyetujui undang-undang usulan dari Presiden
2. Kelemahan
 - a. Fungsi DPR sebagai lembaga legislatif seperti “dikebiri” oleh Presiden atau Eksekutif.
 - b. DPR hanya sebagai lembaga stempel saja sehingga fungsi

legislasi tidak pada tempatnya sesuai amanat konstitusi.

- c. Kurang diatur dan kurang didukungnya hak inisiatif DPR membuat produktifitas DPR sangat rendah, padahal seharusnya DPR yang menjadi Legislatif sesuai dengan amanat konstitusi dan teori pembagian kekuasaan.

Sesudah amandemen:

1. Kelebihan
 - a. Dikembalikannya fungsi DPR sebagai lembaga legislative dimana kedudukan DPR tidak lagi menjadi lembaga stempel setelah adanya perubahan kewenangan pada Amandemen UUD 1945.
 - b. Meningkatnya produktifitas DPR dikarenakan adanya hak inisiatif DPR yang didukung pengaturan dalam perundangan lainnya baik secara kewenangan maupun secara teknis, misalnya adanya Prolegnas dalam undang-undang yang baru sehingga peran DPR lebih nampak.
 - c. Lebih terlihat fungsi *checks and balances* antara Eksekutif dengan legislatif, tidak seperti sebelum Amandemen UUD 1945 dimana waktu itu Presiden sangat dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.
2. Kelemahan
 - a. Kurangnya kualitas undang-undang yang dihasilkan karena DPR dianggap kurang memahami pelaksanaan

- undang-undang oleh Eksekutif.
- b. Waktu yang dibutuhkan lebih lama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terlebih lagi peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh Presiden karna harus mendapat persetujuan DPR. Ditambah lagi adanya lobi-lobi politik dalam tubuh DPR yang menyebabkan undang-undang tidak lagi menganut asas efesiensi. Misalnya dalam pembentukan RUU KUHP yang mana sampai sekarang RUU tersebut masih dalam proses pembahasan di DPR.
- c. Tidak adanya prosedur yang lebih lanjut jika terjadi “Dead Lock” dalam pembahasan antara Presiden dan DPR, sehingga menyebabkan produktifitas pembentukan perundangan “agak mandul”.

b. Saran-saran

1. Dalam keadaan demikian perlu di adakan review terhadap terhadap fungsi legis lasi DPR yang telah dilakukan amandemen dalam UUD 1945. Sehingga adanya *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang.
2. Diharapkan dalam pelaksanaannya di lapangan fungsi legislasi

DPR dapat diterapkan dalam setiap kesempatan yang ada, ketika adanya pembahasan undang-undang sehingga undang-undang yang dihasilkan benar-benar bermanfaat dan fungsi legislasi tersebut benar-benar berjalan sesuai fungsinya.

I. Daftar Kepustakaan

BUKU

- Asshiddiqie Jimly, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers..
- Indrati S Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis Funsu dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kansius.
- Isra Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi ;Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial*, Jakarta: RajawaliPress.
- Kansil C.S.T, 1985, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru.
- Koesnardi Mohammad & Saragih R Bintan, 1985, *ilmu Negara*, Jakarta, Perintis Pers.
- Soekanto Soejono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press.
- Soemantri, Sri Martosoewignjo, 2006 *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Bandung: Alumni

WEBSITE

<http://id.shvoong.com/social-sciences/1997186-tujuan-negara/#ixzz1LvXT3u3t>.