

**Pelaksanaan Fungsi DPR Menurut Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Dampaknya
Terhadap Kekuasaan Presiden**

SKRIPSI

**Diajukan Guna Memenuhi Sebagian Persyaratan
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

DIAN KASSOGY

00140156



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2005**

**PELAKSANAAN FUNGSI DPR MENURUT UNDANG
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945 DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEKUASAAN
PRESIDEN**

**(Nama : DIAN KASSOGY, No. BP : 00140156, Fakultas Hukum,
Universitas Andalas Padang, Jumlah Hal : 62, Tahun 2005)**

ABSTRAK

Sebelum amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 banyak memiliki kekurangan dalam hal materi pokoknya. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hasil terbesar reformasi disamping hasil-hasil lain seperti pemulihan kebebasan dan hak-hak asasi. Perubahan tersebut juga mencakup lembaga-lembaga negara. DPR sebagai salah satu pilar sebuah negara demokrasi juga mengalami perubahan yang sangat signifikan yaitu bergesernya pendulum kekuasaan yang selama ini berada di tangan pemerintah dengan *Executive Heavy* sekarang berada di tangan DPR yang dikenal dengan *Legislative Heavy*. Perubahan mengenai DPR ini juga dituangkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun permasalahan yang penulis angkat adalah bagaimana pelaksanaan fungsi DPR menurut UUD 1945, apa dampak pelaksanaan fungsi DPR menurut UUD 1945 terhadap kekuasaan Presiden, dan bagaimana susunan kedudukan fungsi dan tugas serta wewenang DPR menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2003, dan bagaimana pelaksanaan fungsi DPR. Pendekatan masalah yang digunakan ialah *normatif legal research* yaitu jenis penelitian hukum yang memfokuskan masalahnya pada norma hukum itu sendiri baik norma hukum tertulis ataupun norma hukum tidak tertulis. *Fungsi Legislasi* adalah fungsi membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, *Fungsi Anggaran* adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD, *Fungsi Pengawasan* adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaannya.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi telah memulihkan kebebasan dan hak-hak asasi serta hak-hak demokratik lainnya, tetapi hasil yang terbesar dari reformasi adalah mengubah Undang-Undang Dasar 1945¹. Gagasan untuk mengubah UUD 1945 ini muncul setelah melihat kenyataan bahwa selama menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulisnya ternyata Indonesia belum demokratis². Banyak studi ilmu politik yang telah menjelaskan bahwa tampilnya Orde Baru sebagai "*organis state*"³ ini dilatar belakangi oleh keputusan politik untuk mengutamakan pembangunan ekonomi yang harus didukung oleh stabilitas nasional yang dapat dicapai melalui lembaga eksekutif (pemerintah yang kuat). Latar belakang inilah yang menyebabkan Indonesia dimasa Orde Baru dianggap tidak demokratis padahal konstitusinya sendiri jelas-jelas memilih *demokrasi* sebagai salah satu asasnya.

Meskipun prinsip yang mendasari UUD 1945 menganut paham demokrasi dengan adanya pernyataan eksplisit tentang "*kedaulatan adalah ditangan rakyat*" atau "*kerakyatan*" dan meskipun para pendiri negara ini telah menegaskan pilihannya atas sistim demokrasi namun dalam sepanjang berlakunya UUD 1945 pemerintahan yang tampil cenderung otoriter.

¹ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta hal 1

² Moh, Mahfud MD., 2000, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta Jakarta, hal x

³ *Ibid* hal 8

Hal ini dapat terlihat dalam penggal-penggal waktu masa berlakunya UUD 1945 yakni Periode 1945-1949 (periode awal demokrasi liberal), Periode 1959-1966 (periode demokrasi terpimpin), dan Periode Orde Baru.

UUD 1945 telah menerima demokrasi sebagai prinsip tetapi penjabaran didalam pasal-pasal konstitusi tidak cukup tegas. Jika diabstraksikan kelemahan-kelemahan materi UUD 1945 dalam menjabarkan prinsip konstitusionalisme secara berurutan adalah sebagai berikut :⁴

Pertama, sistim politik yang *executive heavy*.

UUD 1945 membangun sistim politik yang memberikan kekuatan sangat besar terhadap Presiden (*executive heavy*) yang tidak dapat diimbangi oleh lembaga-lembaga lain. Presiden menjadi pusat kekuatan dengan berbagai hak prerogatif. Hak Prerogatif disini diartikan sebagai hak untuk secara sepihak memutus dan menerapkan tanpa harus mendapat per setujuan terlebih dahulu dari lembaga lain. Dengan arti seperti ini UUD 1945 banyak memuat hak prerogatif. Presiden bisa meminta masukan kepada lembaga lain untuk memutuskan sesuatu tapi tidak harus dituruti.

Dengan kedudukannya yang kuat Presiden dapat melakukan berbagai rekayasa untuk selalu mengakumulasikan kekuasaannya sehingga persyaratan bekerja demokrasi yakni adanya mekanisme *Check and Balances* tidak dipenuhi oleh UUD 1945 ini.

⁴ Ibid hal 147

Kedua, pasal-pasal yang *multi interpretable*.

UUD 1945 memuat beberapa pasal penting yang bersifat mendua atau dapat ditafsirkan secara berbeda (multi tafsir), tetapi yang harus diterima sebagai tafsir yang benar adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden. Pemaksaan agar tafsir Presiden dapat diterima dilakukan melalui rekayasa dan tekanan politik yang dapat dilakukan dengan posisi Presiden didalam sistem yang *executive heavy* itu.

Ketiga, banyaknya atribusi dan delegasi kewenangan.

UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada Lembaga legislative (yang dalam prakteknya didominasi oleh presiden karena sistim *executive heavy* itu) untuk mengatur dengan Undang-undang hal-hal yang sebenarnya sangat mendasar. Selain itu, praktek politik dimasa Orde Baru selalu memanipulasi kelemahan-kelemahan pengkaidahan dalam UUD 1945 yang memungkinkan interpretasi sesuai selera pemimpin yang berkuasa⁵.

Dari hal-hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya persoalan yang mendasar yang ada pada UUD 1945 yang menyebabkannya harus dirubah adalah sistim politik yang *executive heavy* yang mengurangi peran legislative. Hal inilah kemudian yang dicoba untuk merubahnya dalam perubahan UUD 1945.

⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Dkk, 2002, Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen, Pustaka Sinzar Harapan, Jakarta, Hal. xxxiii*

Sejak Tahun 1999 telah diadakan 4 (empat) kali perubahan terhadap UUD 1945 (setiap Sidang Tahunan MPR) yakni Perubahan Pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga tanggal 9 November 2001, Perubahan Keempat tanggal 10 Agustus 2002⁶.

Selain perubahan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat juga mengalami perubahan baik dari segi komposisi dan cara pengisian maupun dari segi wewenangnya. Salah satu perubahan yang berkenaan dengan wewenang ialah wewenang Presiden membuat Undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan Rancangan Undang-undang. Membentuk Undang-undang menjadi wewenang DPR, ini ditegaskan pada pasal 20 ayat (1) yang berbunyi:

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”

begitu juga mengenai komposisi dan cara pengisian yang sebelumnya tidak pernah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945. Segala perubahan tata cara pengisian tersebut ditegaskan dalam pasal 19 ayat (1) yang berbunyi:

“ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”

Perubahan-perubahan tersebutlah yang membuat penulis tertarik untuk mengkaji secara lebih mendalam, apakah perubahan terhadap DPR yang ada dalam Amandemen UUD 1945 itu mampu menggeser sistim politik Indonesia yang semula *executive heavy*, apakah perubahan terhadap DPR tersebut mempunyai dampak terhadap kekuasaan Presiden dan bagaimana susunan kedudukan dan wewenang DPR, akankah mampu membawa kearah kehidupan yang lebih demokratis ?

⁶ Bagir Manan, *Loc. Cit*

Perhatian banyak kalangan terhadap DPR sejak era reformasi memang jauh meningkat, termasuk meningkatnya harapan dan tuntutan pada lembaga perwakilan ini. Hal ini sangat masuk akal mengingat *Pertama*, kinerja DPR era sebelumnya jauh dari memuaskan bahkan mengecewakan masyarakat. Harapan ini wajar mengingat situasi dan kondisi politik era reformasi yang demokratis dan terbuka memberi peluang besar bagi DPR untuk berkiprah. *Kedua*, terjadinya pemberdayaan DPR secara sistematis melalui perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR⁷. Mengingat pentingnya hal-hal tersebut maka penulis mencoba merangkum semua permasalahan diatas dalam sebuah karya ilmiah dengan judul :

“PELAKSANAAN FUNGSI DPR MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945, DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEKUASAAN PRESIDEN”

⁷ ANE. Fatwa, 2004, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal viii

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi DPR Menurut UUD 1945

DPR sebagai salah satu unsur dari lembaga perwakilan Indonesia (MPR), telah ada sejak Indonesia merdeka. Jadi pengaturan baik ditingkat Undang-Undang Dasar maupun ditingkat Undang-undang hanya mengalami sedikit perubahan secara konseptual. Namun yang sering mengalami perubahan yaitu dalam praktek ketata negaraan, pelaksanaan tugas dan wewenang serta fungsi DPR, yang sangat dipengaruhi oleh situasi politik dan politik dari pemerintahan pada masanya masing-masing.

Setiap masanya mempunyai corak tersendiri dalam mengimplementasikan lembaga perwakilan rakyat. Dari perkembangan-perkembangan tersebut pengaturan tentang DPR yang terakhir diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2003.

Dalam Undang Undang Dasar 1945 ketentuan mengenai fungsi DPR diatur dalam pasal 20 dan pasal 20A.

Pasal 20 ayat (1) berbunyi :

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang

Ketentuan ini tidak ada dalam naskah asli UUD 1945, yang justru memuat Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dan DPR memegang persetujuan. Berdasarkan bunyi naskah asli tersebut kekuasaan membentuk Undang-undang (*Legislative Power*) ada pada presiden bukan pada DPR.¹

¹ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, UIU Press, Yogyakarta, hal 20

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dari uraian diatas jelas bahwa kekuatan DPR setelah amandemen sebagai lembaga perwakilan lebih dijamin oleh UUD 1945, sehingga diharapkan otoriterisme yang dilegalkan selama ini tidak terulang lagi dimasa yang akan datang. Sebelum diadakan perubahan terhadap UUD 1945 DPR hanya berfungsi sebagai legislatif semu karena hanya difungsikan sebagai tukang stempel dalam membuat UU. Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa susunan dan kedudukan lembaga perwakilan di Indonesia sekarang mengalami perubahan yang cukup signifikan mulai dari tata cara pengisian, komposisi, fungsi dan kewenangan, serta hubungan antar lembaga perwakilan tersebut. Semua itu dilakukan dalam rangka mewujudkan *Separation Of Powers* dan *Checks and Balances*. Dengan demikian dapat mencegah terjadinya penumpukan atau pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja.
2. Dengan mekanisme *checks and balances* akan menutup terpusatnya kekuatan pada satu tangan. Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif yang dipilih secara demokratis akan dimbangi oleh DPR sebagai pelaksana kekuasaan legislatif yang merupakan representasi rakyat. Dengan mekanisme ini diharapkan setiap kebijakan yang akan lahir tidak berasal dan berdasarkan pemikiran dan usul, serta penilaian dari satu pihak saja tapi merupakan hasil komunikasi permusyawaratan bersama

DAFTAR PUSTAKA

- AM. Fatwa, 2004, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*. FH UII Press, Jakarta
- _____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*. FH UII Press, Jakarta
- Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dkk, 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia I*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta
- Didi Najmi Yunas, 1992, *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang
- Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta
- _____, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta
- Matito.MD dan Anwari W.M.K, 2002, *Reformasi Politik dan Kekeuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*,LP3ES, Jakarta
- Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Nimatul Huda,2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Jogjakarta
- Rachmat Kusmiadi, 1989, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*,Ilham Jaya, Bandung