

Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

The Analysis of Structural Construction and the Authority of People's Representative Assembly on its Legislative Function Based on the 1945 Constitution

Ahmad Yani

Program Doktorat Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40132
E-mail: a.ahmadyani287@gmail.com

Naskah diterima: 05/04/2018 revisi: 26/04/2018 disetujui: 07/05/2018

Abstrak

Indonesia telah mengalami empat kali amandemen terhadap UUD 1945, dimana amandemen tersebut memberikan pengaruh besar terhadap kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif yuridis analitis, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, dan melalui studi kepustakaan terhadap literatur yang berkaitan dengan kewenangan DPR dalam fungsi legislasi. Sehingga dalam tulisan ini penulis membahas mengenai implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR serta dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR berdasarkan UUD 1945. Perubahan konstitusi hingga peraturan perundang-undangan terkait dibawahnya saat ini telah menempatkan DPR pada posisi lemah. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang juga diakibatkan dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena adanya keinginan untuk menguasai posisi dalam pimpinan di DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya.

Kata Kunci: Kewenangan, Legislasi, DPR, UUD 1945

Abstract

Indonesia has experienced four amendments to the Constitution, in which the amendment has a major influence on the authority of People's Representative Assembly (DPR) in carrying out its legislative functions. This research is a descriptive juridical analytical research, using normative juridical approach, and through library research of literature related to DPR's authority in legislative function. In this research the author discusses the mechanism implications from The amended 1945 Constitution on the structure and the DPR's authority. The author also discusses about political dynamics and interests for change in the DPR's authority in Legislation based on the 1945 Constitution. Constitutional amendments to the relevant legislation under it have placed the DPR in a weak position. The weak function of the House of Representatives in the law drafting is also due to the condition of parliament with the conflict of power between the government and political parties. The conflicts were caused by the desire to control positions in the leadership of the DPR, Comissions and other Councils.

Keywords: Authority, Legislation, DPR, The 1945 Constitution.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan legislatif atau perwakilan merupakan lembaga yang *legislate* atau yang membuat undang-undang. Anggota-anggota lembaga tersebut dianggap mewakili rakyat, maka dari itu lembaga tersebut sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian undang-undang yang dibuat mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dan dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum.¹

Dalam banyak sistem negara yang menjadikan rakyat sebagai sumber legitimasinya, sistem perwakilan menjadi sistem yang paling rasional. Rasionalitas tersebut dapat dijelaskan dengan satu pemahaman bahwa pluralitas yang sangat mungkin terjadi dalam komunitas masyarakat itu dapat terakomodasi tanpa mengedepankan peran-peran anarkis dan dominasi oleh satu kelompok dengan kelompok lain.²

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta ; PT. Gramedia, h. 173.

² *Ibid.*

Pada sistem perwakilan, representasi keterwakilan dalam sebuah badan perwakilan menjadi penting. Dengan satu asumsi lembaga perwakilan memiliki tugas-tugas politik sebagai wakil yang mengaspirasikan kehendak rakyat kepada pemerintah. Badan perwakilan Indonesia yaitu Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) yang merupakan perwujudan kedaulatan Indonesia, dulu, kini dan yang akan datang. Dalam perpolitikan Indonesia pada era reformasi adanya tuntutan kepada badan perwakilan Indonesia untuk melaksanakan perubahan terhadap UUD 1945 yang digunakan sebagai *land-man* dalam bernegara. Meskipun UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR,³ ini berarti MPR adalah penyelenggara tertinggi negara, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan negara.

Banyak negara-negara modern saat ini yang mempersoalkan asas-asas keterwakilan. Indonesia telah mengalami perubahan ketatanegaraan yang sangat signifikan menyangkut hubungan dalam keterwakilannya sebagai wujud dari kedaulatan rakyat melalui MPR. Dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945, kedaulatan tidak lagi dalam ranah kewenangan MPR melainkan langsung berada di tangan rakyat dan bertanggungjawab pada UUD 1945.⁴ Melalui perubahan UUD 1945 tersebut, Indonesia telah membuka lembaran baru dalam sistem ketatanegaraan maupun perpolitikan, selain kewenangan MPR, juga terjadi adanya perubahan hubungan kinerja antara Presiden dengan DPR dalam hal menjalankan fungsi legislasi.

Pengalaman Indonesia pada masa-masa pemerintahan sebelumnya membuka suatu gagasan agar UUD 1945 dilakukan perubahan, kemudian amandemen yang dilaksanakan oleh MPR memberikan warna berbeda terhadap hubungan antar lembaga tinggi negara. Salah satu persoalan yang diperdebatkan saat melakukan amandemen itu adalah persoalan yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal kekuasaan membuat undang-undang. Dalam perjalanan melaksanakan fungsi-fungsi yang dimiliki DPR dari beberapa periode, memang DPR pada era reformasi banyak mengalami perubahan yang sangat signifikan. Oleh karena itu tulisan ini akan membahas seperti apa kontruksi struktural dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR di Indonesia.

³ UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) Sebelum Perubahan.

⁴ UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) Setelah Perubahan II.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini terdapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR?
2. Bagaimana dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif yuridis analitis, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, dan melalui studi kepustakaan terhadap literatur.

PEMBAHASAN

Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR sebagai Tuntutan Reformasi Untuk Penguatan Kewenangan Legislasi DPR

Banyak pembicaraan, baik tertulis di media-media maupun dialog lisan di seminar dan juga pembicaraan yang dilakukan secara sporadis di tengah masyarakat, menyangkut perlu tidaknya UUD 1945 diubah, atau diganti.⁵ Mereka yang menghendaki diubah berargumen bahwa UUD 1945 memiliki kelemahan-kelemahan yang menyebabkan bangsa ini menghadapi kesulitan serius untuk membangun sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang lebih mapan dan modern.⁶ Sebaliknya yang menolak perubahan UUD 1945, mengungkapkan bahwa UUD 1945 memiliki nilai historis yang tinggi dan luhur, warisan yang penting dari para pendiri negara. Walaupun muatan UUD 1945 sangat singkat dengan memuat 37 pasal dan aturan peralihan, namun tetap memiliki kekuatan, karena selain nilai *spirit*-sejarah, juga cukup dapat diberi *interpretasi-implementif* untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusional politik yang dihadapi.⁷ Meskipun amandemen mengalami sebuah kontroversi, semangat reformasi untuk mengamandemen UUD 1945 mendapat dukungan oleh seluruh kekuatan politik dan segenap lapisan masyarakat yang mencita-citakan makin stabilnya sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia.

⁵ Miriam Budiarmo., *Op.Cit.*

⁶ *Ibid.*, h. 7

⁷ *Ibid.*

Kemudian berdasarkan banyak pemikiran dan dengan runtuhnya Pemerintahan Orde Baru, di Era Reformasi ini UUD 1945 tidak lagi disakralkan, justru sebaliknya, wacana tentang konstitusi itu khususnya dan hal-hal lain pada umumnya dibuka lebar-lebar. Hal ini disebabkan tidak sedikit kontribusi yang diberikan oleh UUD 1945 dalam menyebabkan kehancuran kondisi kehidupan bernegara Indonesia seperti sekarang ini, termasuk memburuknya iklim perekonomian dan menurunnya taraf hidup masyarakat. Terbukanya peluang untuk mengadakan penafsiran-penafsiran dan pelaksanaan dari pasal-pasal yang ada di dalam UUD 1945 merupakan salah satu bentuknya. Kondisi ini dapat dengan mudah digunakan untuk kemudian memonopoli penafsirannya dalam upaya mempertahankan *status quo*. Melalui tindakan-tindakan penafsiran inilah kemudian timbul praktik penyelewangan kekuasaan (*abuse power*) yang menjadi terlihat legal dan seringkali dibahasakan sebagai “konstitusional”⁸

Di lain pihak, masih banyak faktor lainnya yang ikut andil dalam buruknya proses pemerintahan sehingga menyebabkan terjadinya kondisi tersebut, baik faktor eksternal maupun faktor internal. Faktor eksternal dalam hal ini yaitu perkembangan global politik dan ekonomi negara-negara lain di dunia. Dengan adanya hubungan internasional yang meluas dan apa yang disebut globalisasi, maka adanya perubahan kondisi suatu negara, terutama negara maju, sedikit banyak akan berpengaruh pada negara-negara lainnya, Indonesia adalah negara berkembang yang masih banyak menggantungkan perdagangan dan teknologi kepada negara-negara maju. Sementara faktor internal antara lain adalah buruknya penyelenggaraan negara yang dibayangi oleh “budaya-budaya” bersifat negative seperti korupsi, kolusi, nepotisme, paternalistik, dan lain-lain.

Amandemen UUD 1945 merupakan wujud dan adanya usaha untuk menciptakan sistem desentralisasi dan demokrasi antar lembaga-lembaga tinggi negara berdasarkan kehendak bersama karena pemerintahan sebelumnya telah melakukan berbagai rekayasa politik dan bersifat otoriter. Dengan langkah melakukan amandemen UUD 1945, maka tujuan dari suatu negara itu dapat terwujud. Karena dengan melakukan amandemen telah menghilangkan lilitan mitos atas pensakralan terhadap UUD 1945 yang bertentangan dengan kehidupan politik yang maju dan modern. Adanya akumulasi faktor-faktor eksternal dan internal lainnya yang turut menyebabkan buruknya kondisi bernegara memang tidak dapat dipungkiri. Namun demikian, perlu juga dilakukan tindakan-tindakan

⁸ Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, *VISI*, Volume VI, No. 8 Institute For Policy Studies (IPS) 2008, h.85.

yang dapat meminimalisasikan pengaruh faktor-faktor tersebut, yaitu dengan meletakkan sistem yang lebih baik dalam konstitusi Indonesia. Oleh sebab itu, transformasi sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan di Indonesia harus diawali melalui perubahan UUD 1945. Namun konsep ideal di atas, pada tataran pelaksanaan proses perubahan UUD 1945 tidak sepenuhnya sesuai dengan harapan.

Perubahan diinisiasi oleh pemerintahan B.J. Habibie sebagai pemerintahan transisi. B.J. Habibie menggantikan Soeharto tanggal 21 Mei 1998, sebelum dilaksanakannya pemilihan umum tahun 1999. Sebagai pemerintahan sementara, dengan situasi dan kondisi politik yang perlu penataan, B.J. Habibie dengan kebijakannya telah membuka keran kebebasan politik yang di masa Soeharto tertutup rapat. Kebijakan yang dilakukan Habibie merupakan kebijakan untuk merespon apa yang menjadi tuntutan masyarakat. Diantara kebijakan tersebut yaitu, kebebasan pers,⁹ kebebasan menyatakan pendapat di muka umum,¹⁰ dan kebebasan berserikat dan berorganisasi. Tak terhindari dengan kebijakan itu, masyarakat mengalami pergeseran untuk sadar akan hak-haknya dalam berpolitik. Maka dengan kesadaran itulah, masyarakat mendirikan berbagai organisasi-organisasi kemasyarakatan dan organisasi partai politik.¹¹

Respon masyarakat Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 ini dalam waktu singkat sejak bulan Mei – Oktober 1998 telah melahirkan 80 partai baru yang mendaftar di Kementerian Dalam Negeri. Pada bulan April 1999 bertambah menjadi 181 dan 141 partai politik yang telah memenuhi persyaratan untuk mendapatkan pengesahan Departemen Kehakiman. Dari 141 partai politik hanya 48 partai politik yang lolos verifikasi sebagai peserta pemilihan umum tahun 1999 yang merupakan hasil dari Tim Sebelas.¹² Dari hasil Tim Sebelas inilah kemudian di tanggal 9 Juli 1999 sebagai peserta pemilihan umum tahun 1999.¹³ Pemilihan umum 1999 sebagai pemilihan umum pertama setelah Orde Baru memperebutkan 462 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat selain anggota yang merupakan hasil pengangkatan yaitu utusan daerah dan utusan golongan.¹⁴

⁹ Ketentuan Mengenai Kebebasan Pers.

¹⁰ Ketentuan Mengenai Kebebasan Mengemukakan Pendapat

¹¹ Ketentuan Pembentukan Partai Politik Lihat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

¹² Tim Sebelas Menjalankan Tugas Dari Presiden Yang Terdiri Dari Berbagai Kalangan. Baik Kalangan Akademis Maupun Tokoh Masyarakat Untuk Melakukan Verifikasi Partai Politik. Tim Sebelas Itu adalah Nurcholish Madjid, Ramlan Surbakti, Anas Urbaningrum, Eep Saefullah Fatah, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiardjo, Adnan Buyung Nasution, Rama Pratama, Andi Mallarangeng, Kustorius Sinaga dan Andi Andojo Sutjipto. Lihat Dalam Panitia Pemilihan Umum, *Laporan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1999*, Jakarta: Panitia Pemilihan Umum, 1999.

¹³ Ketentuan mengenai Pemilihan Umum Tahun 1999 Lihat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

¹⁴ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Perubahan

Hasil pemilihan umum 1999 menempatkan 21 partai politik yang mampu mendapatkan kursi di lembaga perwakilan untuk Periode 1999-2004. Kemudian 21 partai politik yang berhasil menempatkan perwakilannya di lembaga perwakilan melakukan pengelompokan atau fraksi.¹⁵ Keberadaan anggota-anggota fraksi kemudian menjadi bagian untuk duduk di dalam anggota-anggota Panitia Ad Hoc (PAH) yang secara resmi mewakili fraksi. Dengan demikian posisi anggota PAH merupakan representasi dari setiap fraksi yang memiliki kebijakan tidak terlepas dari tujuan partai politiknya. Begitupun halnya dengan TNI/Polri tidak terlepas dari garis komando yang sudah digariskan oleh pimpinan TNI/Polri. Kebebasan dalam bersikap dimiliki oleh Utusan Golongan, karena anggotanya berasal dari latar belakang yang plural.¹⁶

A. Implikasi Mekanisme Perubahan UUD 1945 Proses yang Tidak Konsisten

Secara ketatanegaraan pelaksanaan perubahan UUD 1945 tertera dalam ketentuan UUD 1945 yang diatur dalam Bab XVI Aturan Tambahan, Pasal 37 ayat (1) *untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada anggota yang hadir.*¹⁷ Dengan ketentuan tersebut maka berdasarkan konstitusi, perubahan UUD 1945 tidak terlalu rumit karena hanya memerlukan 2/3 anggota yang hadir UUD 1945 untuk dapat dilakukan perubahan. Bahkan secara hukum ketatanegaraan jika sudah terpenuhi ketentuan di atas adalah konstitusional.

Secara yuridis konstitusional dengan merujuk pada Pasal 37 UUD 1945 perubahan, acuan yang dilakukan oleh MPR selama perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan sejak tahun 1999-2002. Selain ketentuan pada Pasal 37 UUD 1945 MPR juga menggunakan Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 92 mengenai tingkat-tingkat pembicaraan dalam pembuatan dan pengambilan keputusan terhadap materi Sidang MPR.¹⁸ Untuk tahapan selanjutnya yang menjadi pembahasan pada sidang-sidang MPR adalah mengenai sistem perubahan yang akan digunakan.

¹⁵ Sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang *Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* yang kemudian mengalami perubahan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Tata Tertib MPR RI, Pasal 13 Sampai Pasal 17, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, h. 9-11.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

¹⁸ Ketentuan tersebut mengatur kewenangan MPR yang sudah terbentuk selama enam bulan, MPR dapat bersidang dan menetapkan Perubahan UUD 1945. BP MPR yang dibentuk setelah Sidang Umum MPR 1999 menetapkan mekanisme pembahasan untuk perubahan UUD 1945 melalui tahapan Pembahasan Pertama di PAH III SU MPR 1999. pada tahap selanjutnya dilakukan penyampaian pandangan umum Fraksi-Fraksi atas materi yang akan dilakukan perubahan. Hasil dari Sidang PAH III disampaikan ke Komisi Majelis sebagai tahapan kedua, yang akan disampaikan ke dalam Rapat Paripurna MPR. Lihat Risalah Rapat PAH III MPR RI Tahun 1999, *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, 2000.

Sebelum dilakukan perubahan dalam batang tubuh UUD 1945, terjadi perdebatan dan perbedaan cara pandang yang diutarakan oleh setiap fraksi mengenai sistem atau tata cara melakukan perubahan. Namun terdapat satu prinsip yang sama dalam melakukan perubahan yang disepakati agar tidak mengganggu eksistensi negara sedangkan yang dilakukan perubahan hanya menyangkut perbaikan-perbaikan dan penyempurnaan dalam penyelenggaraan negara. Sehingga meskipun memiliki konsekuensi atas eksistensi negara maka sebelum perubahan dilakukan, melalui lobby yang dilakukan antar fraksi di PAH III, menetapkan lima butir kesepakatan dalam melakukan perubahan UUD 1945 yang merupakan perwujudan dari eksistensi negara karena dinilai sebagai filosofi dan normatif bernegara.¹⁹

Kelima butir kesepakatan yang tidak akan dirubah²⁰ yaitu tidak melakukan perubahan terhadap i) Pembukaan UUD 1945 karena didalamnya memiliki filosofi nilai yang melandasi seluruh Pasal dalam UUD 1945, serta pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya negara, tujuan bernegara, dan dasar negara. ii) tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; iii) mempertegas sistem Presidensiil; iv) meniadakan penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam Pasal-Pasal; dan v) melakukan dengan mekanisme *addendum*.²¹ Selain lima butir kesepakatan fraksi tersebut, MPR juga menyepakati bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan sistem *check and balances*.

Pada perubahan pertama UUD 1945 dilaksanakan pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1999 (SU MPR 1999). Sidang yang dilaksanakan setelah pemilihan umum 1999 dan menghasilkan anggota MPR yang baru berdasarkan tata tertib MPR membentuk alat kelengkapan MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Perubahan pertama ini menetapkan perubahan-perubahan mendasar sistem ketatanegaraan, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, sistem pelaksanaan otonomi daerah serta kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, hasil dari

¹⁹ Lihat Dalam Risalah Rapat Ke 1 PAH III BP MPR RI Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999, h. 13.

²⁰ *Ibid*, h. 78.

²¹ Mekanisme *addendum* yang dipilih dimaksudkan untuk mempertahankan keaslian UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 dalam pengertian ini sebagaimana tertuang dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diletakkan secara melekat dengan hasil perubahan UUD 1945. lihat *ibid*. Lihat juga mekanisme *addendum* yang dimaksud oleh MPR untuk memelihara format konstitusi asli, tidak menghapus pasal yang terkena perubahan (amandemen), melainkan diujung diktum pasal yang bersangkutan diberi tanda bintang, dan di bagian bawah dari halaman yang bersangkutan dibubuhkan arti dari "tanda bintang" dengan ungkapan seperti : *changed by section 2 of the 14th amendment; changed by the 13th amendment; superseded by section 3 of the 20th amendment* dan sejenisnya. kemudian, di bagian belakang dari konstitusi "diletakkan" seluruh amandemen yang telah diberlakukan secara berurutan dengan menggunakan nomor latin. Sri Soemantri, *Evaluasi Kritis terhadap Amandemen UUD 1945*, Focus Group Discussion, Universitas Padjajaran, 2007, h. 2-3.

perubahan pertama UUD 1945 merupakan perubahan yang berdampak langsung pada sistem kenegaraan Indonesia.²² Hal yang sangat menonjol dalam perubahan pertama ini adalah perubahan pada Bab III UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) tentang kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, yang kemudian menjadi hak DPR dalam pembentukannya secara kelembagaan,²³ Pasal 7 yang terkait dengan masa jabatan seorang Presiden yang dibatasi hanya 2 periode,²⁴ kemudian pada Pasal 9 ayat (1) pengucapan sumpah dan janji Presiden/Wakil Presiden. Pasal 9 kemudian mengalami penambahan dengan ayat (2) untuk mengatur tata pelaksanaan Sumpah dan Janji Presiden apabila MPR dan DPR tidak dapat melaksanakan sidang.²⁵

Selain kewenangan dalam bidang legislasi juga, pada perubahan pertama adanya perubahan dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) yang menempatkan kewenangan baru DPR untuk memberikan pertimbangan sebelum Presiden mengangkat duta maupun menerima duta dari negara sahabat.²⁶ Sama halnya dengan Pasal 13, Pasal 14 juga mengalami perubahan pada ayat (1) yang memberikan kewenangan bagi Mahkamah Agung (MA) untuk memberikan pertimbangan pada Presiden dalam memberikan grasi dan rehabilitasi dan ayat (2) untuk memberikan amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sedangkan untuk Pasal 15 yang mengatur pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.²⁷ Untuk memperkuat kewenangan DPR, selain perubahan pada Bab V yang mengatur tentang kementerian negara,²⁸ Bab VII UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat mengalami perubahan pada Pasal 20 yang diubah dari dua ayat menjadi empat ayat yaitu tentang kekuasaan DPR dalam bidang legislatif, dan Presiden yang diharuskan mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama.²⁹ Perubahan ini menempatkan posisi DPR lebih dominan daripada Presiden pada bidang legislasi. Bahkan secara khusus, pada Pasal 21 yang semula terdiri dari dua ayat diubah menjadi tanpa ayat tentang Hak Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang.³⁰

²² *Ibid.*

²³ Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Presiden Bersumpah dan Berjanji di Hadapan MPR yang Disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung, Lihat dalam *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Perubahan Kedua UUD 1945 dilaksanakan pada Sidang Tahunan tanggal 7-8 Agustus 2000. Perubahan kedua, sebahagian besar berkisar untuk perubahan yang menyangkut kekuasaan pemerintahan daerah. Perubahan kewenangan dari pusat ke daerah memang menjadi salah satu tuntutan reformasi agar daerah diberikan hak otonomi daerahnya secara bebas dan mandiri. Selain itu yang terkait dengan kewenangan DPR juga menjadi bagian yang mengalami perubahan pada perubahan kedua, hak asasi manusia, wilayah negara, kewarganegaraan dan kependudukan, serta yang menyangkut bendera, bahasa dan lambang negara turut mengalami perubahan. Terdapat inkonsistensi pelaku perubahan dalam merubah kewenangan DPR yang akhirnya menimbulkan sikap ambiguitas yang dimiliki DPR dalam kewenangan legislasinya. Selain itu perubahan juga melingkupi perubahan dalam Bab VI yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan yang diatur dalam Pasal 18 mengalami penambahan dua pasal yakni Pasal 18A dan Pasal 18B dengan jumlah ayat yang sama yaitu dua ayat tambahan.³¹ Untuk Pasal 19 yang menyangkut susunan DPR kemudian diatur melalui undang-undang.³²

Setelah mengalami perubahan pada Sidang Umum MPR tahun 1999, sebelumnya juga dilakukan perubahan pada Pasal 19 yang menyangkut susunan DPR kemudian diatur melalui undang-undang.³³ Kemudian adanya perubahan Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 setelah diubah pada tahun 1999, kembali mengalami perubahan dengan penambahan satu ayat yang menekankan pada Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang. Selain penambahan ayat, di Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Pasal 20 mengalami penambahan Pasal 20A, yang mengatur fungsi, hak, dan hak-hak anggota DPR.³⁴ Pasal 22 dalam bab yang sama tentang Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan dua Pasal yaitu Pasal 22A dan Pasal 22B yang mengatur tata cara pembentukan undang-undang dan pemberhentian Anggota DPR dari jabatannya.³⁵ Penambahan-penambahan Pasal lainnya di perubahan kedua ini pada Bab IXA tentang Wilayah Negara yaitu Pasal 25A.³⁶ Kemudian di Bab X tentang Kewarganegaraan dan Kependudukan ada perubahan pada Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (3) untuk mempertegas adanya bela negara.³⁷ Selain penambahan pasal dan ayat, di perubahan kedua

³¹ Risalah Rapat Paripurna, *Ibid*, h. 23. Juga dalam Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan...*Op. Cit.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

terdapat penambahan bab yaitu Bab XA dengan Pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia. Jumlah Pasal dalam Bab XA yaitu Pasal 28A sampai Pasal 28J.³⁸ Selain penambahan Bab dan Pasal di perubahan kedua, juga ada perubahan judul bab. Setelah penambahan dan perubahan Pasal 30 dari dua ayat menjadi lima ayat, Bab XII mengalami perubahan judul bab menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara.³⁹ Begitupun halnya dengan Bab XV yang mengatur tentang Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan adanya penambahan Pasal, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Kemudian disertakan dengan perubahan judul bab menjadi Bahasa, Bendera, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.⁴⁰

Pada perubahan ketiga dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 menetapkan berbagai perubahan-perubahan yang melingkupi kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara, bentuk dan kedaulatan negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintah negara, kementerian negara, dewan perwakilan daerah, penyelenggara pemilihan umum, keuangan dan badan pemeriksa keuangan, dan kekuasaan kehakiman. Perubahan ketiga tergolong perubahan yang cukup banyak selama proses perubahan UUD berlangsung sejak 1999-2002. Perubahan ketiga menekankan sistem pemerintahan untuk terciptanya prinsip *check and balances* antar lembaga-lembaga tinggi negara.⁴¹ Bahkan salah satu perubahan dasar mengenai Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan yang mengalami perubahan baik Pasal 1 maupun Pasal 2.⁴² Perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Bab II Pasal 3 yang telah merubah wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴³

Setelah perubahan pertama dilakukan, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara kembali mengalami perubahan di Sidang Tahunan 2001. Pasal 6 ayat (1) dan (2) mengenai kriteria Calon Presiden dan Wakil Presiden. Selain penambahan ayat, Bab III juga menambahkan Pasal 6A ayat (1), (2), (3) dan (5) untuk mengatur tata cara pelaksanaan pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian Pasal 7A, soal pemberhentian jabatan Presiden/Wakil Presiden, Pasal 7B yang terdiri dari 7 ayat dan Pasal 7C yang mengatur Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴ Penambahan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ UUD 1945 Sebelum Perubahan Tentang Penggunaan Lembaga Tinggi dan Lembaga Tertinggi Negara.

⁴² Risalah Rapat Paripurna, *Ibid.*, h. 23. Lihat Juga dalam Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan, *Op.Cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

kewenangan pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) serta Pasal 11 ayat (2) dan (3) mengenai kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional.⁴⁵

Di samping Bab III, yang kembali dilakukan perubahan yaitu Bab V tentang Kementerian Negara yang menambahkan satu ayat mengenai pengaturan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara melalui undang-undang.⁴⁶ Aturan yang mengalami penambahan yaitu Bab VIIA dan Bab VIIB tentang kewenangan lembaga baru Dewan Perwakilan Daerah yang terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D.⁴⁷ Bab VIIB mengenai pemilihan umum mengalami penambahan satu pasal yaitu Pasal 22E serta penambahan enam ayat.⁴⁸

Begitu juga dengan Bab VIII tentang Keuangan, perubahan pada Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) mengenai pengelolaan keuangan negara, pengajuan rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara.⁴⁹ Selain itu pada bab yang sama juga adanya penambahan Pasal 23A dan 23C yang mengatur tentang Pajak, Pungutan dan hal-hal lain mengenai keuangan.⁵⁰ Khusus penambahan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23E yang terdiri atas 3 ayat, Pasal 23F penambahan 2 ayat dan Pasal 23G memiliki penambahan 2 ayat.⁵¹ Pada perubahan ketiga, Bab IX perubahan dan penambahan Pasal kehakiman. Pasal 24 ayat (1) dan (2), yang memberikan kewenangan atas kekuasaan kehakiman yang merdeka agar dapat menegakkan hukum dan keadilan.⁵² Penambahan Pasal 24A berisi tentang kewenangan Mahkamah Agung, Hakim Agung, pengusulan calon hakim, pemilihan pimpinan serta susunan dan kedudukan keanggotaan dan hukum acara MA.⁵³ Kemudian penambahan Pasal 24B yang terdiri atas 4 ayat yang secara khusus mengatur Komisi Yudisial.⁵⁴ Selain Pasal 24B, bab kehakiman mengatur lembaga konstitusi pada Pasal 24C yang mengatur keberadaan dan kewenangan komisi konstitusi. Pasal 24C memiliki 6 ayat.⁵⁵ Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel sebagaimana terlampir.

Dalam perubahan keempat, Sidang Tahunan MPR di tahun 2002 merupakan babak akhir dari proses amandemen konstitusi Indonesia. Konstitusi yang sejak tahun 1945 dipergunakan tidak pernah tersentuh demi perbaikan sistem

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

ketatanegaraan. Melalui Sidang Tahunan ketiga setelah pemilihan umum 1999, perubahan keempat pada UUD 1945 merupakan harapan baru untuk bangsa Indonesia menjadi negara modern yang berdasarkan pada UUD 1945 sebagai konstitusi untuk mencapai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan keempat dapat disimpulkan sebagai perubahan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Meskipun masih terdapat perubahan-perubahan yang mencakup kewenangan lembaga-lembaga negara, seperti perubahan pada Bab II Pasal 2 ayat (1) yang berkaitan dengan keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD.⁵⁶ Selain Pasal 2, Pasal 3 yang pada tahun 2001 telah dilakukan perubahan, di tahun 2002 kembali dilakukan perubahan, yaitu ayat (2) dan (3) yang mengatur pelantikan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.⁵⁷ Bab III Pasal 9 juga mengalami perubahan untuk pengambilan sumpah Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵⁸ Pasal 11 ayat (1) berisi pernyataan Presiden atas perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁵⁹ Serta Pasal 16,⁶⁰ yang mengatur kewenangan Presiden membentuk dewan pertimbangan Presiden sebagai konsekuensi dihapusnya Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung.⁶¹

Selain Pasal kewenangan lembaga negara, perubahan keempat juga melakukan penambahan dua pasal dalam Bab VIII. Pasal 23B dan Pasal 23D untuk mengatur harga mata uang serta keberadaan Bank Sentral Negara.⁶² Bab IX Pasal 24 ayat (3) tak lepas dari perubahan, Bab yang mengatur badan yudikatif yaitu kekuasaan kehakiman.⁶³ Tiga bab lainnya yaitu Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, mengalami perubahan dua pasal, yaitu Pasal 31 terdiri dari 5 ayat dan Pasal 32 yang terdiri dari 2 ayat.⁶⁴ Untuk Bab XIV tentang Pelaksanaan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial mengalami perubahan pada Pasal 33 dengan ditambahkan 2 ayat, Pasal 34 yang semula hanya 1 ayat menjadi 4 ayat.⁶⁵ Dan terakhir Bab XVI Pasal 37 untuk mengatur perubahan Undang-Undang Dasar yang semula 2 ayat menjadi 5 ayat.⁶⁶

⁵⁶ Buku Risalah Rapat Paripurna, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002. Terdapat juga dalam Perubahan UUD 1945 dalam Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan...*Op. Cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

B. Dinamika Politik dan Kepentingan Perubahan Kewenangan Legislasi DPR

Proses perubahan UUD 1945 untuk melakukan perubahan atas lembaga-lembaga tinggi negara mulai dilaksanakan dalam Sidang Umum MPR 1999 (SU MPR 1999). Pada Rapat Paripurna ke 6 SU MPR 1999, 4 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja MPR (BP MPR) untuk menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 – 21 Oktober 1999.⁶⁷ Pembahasan perlunya perubahan UUD 1945 khususnya mengenai DPR telah dibicarakan pada Rapat ke-2 BP MPR 1999 dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi MPR tentang Materi Sidang Umum MPR yang dipimpin Ketua MPR sekaligus Ketua BP MPR, M. Amin Rais.⁶⁸ Sesuai dengan urutan yang telah diumumkan oleh Pimpinan, Fraksi PDIP melalui juru bicaranya, Widjanarko, menyampaikan perlunya perubahan UUD 1945 mengenai pemberdayaan DPR, “adapun yang ketiga adalah Panitia Ad Hoc III mengenai amandemen UUD 1945. Dalam panitia ini, Widjanarko mengusulkan untuk membentuk ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat”.⁶⁹

Beberapa perwakilan dari fraksi diantaranya, Tubagus Hayono yang mewakili Fraksi Partai Golkar sama halnya dengan Fraksi PDIP menyatakan “...sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggaraan pemerintah harus bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya *check and balances* dalam sistem kekuasaan negara. Termasuk pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan infrastruktur dan suprastruktur politik, memberdayakan MPR dan DPR.⁷⁰ Selanjutnya F-KB F-FB yang disampaikan oleh Abdul Kholoq Ahmad menyatakan bahwa, “...ada tiga hal penting yang kami ingin agendakan dalam perbincangan Sidang Badan Pekerja, yaitu adalah yang berkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Lalu yang kedua, tentang optimalisasi lembaga tertinggi dan tinggi negara, terutama MPR dan DPR.”⁷¹ Sama halnya dengan FPPP yang menyoroti perubahan UUD 1945 secara substansi yang disampaikan oleh Lukman Hakim Saifudin bahwa “beberapa hal yang harus dibenahi dalam batang tubuh

⁶⁷ Pembentukan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP/1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI).

⁶⁸ Lihat Risalah Rapat Ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 6 Oktober 1999, h. 5

⁶⁹ Lihat, *Ibid*, h.5. Lihat juga Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, 2008, h. 454.

⁷⁰ Lihat *Ibid*, h.6.

⁷¹ Lihat *Ibid*, h.10

Undang-Undang Dasar 1945. Khususnya yang mengatur tentang Pemilu, MPR, kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara, pemerintahan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat..."⁷²

Dengan demikian, fraksi-fraksi yang ada di MPR hasil pemilihan umum 1999 sangat menginginkan adanya peningkatan wewenang dari DPR sebagai bentuk pemberdayaan dan membangun sistem *check and balances* antar lembaga-lembaga negara. Momentum perubahan UUD 1945 dijadikan suatu dasar utama untuk meningkatkan peran DPR dalam menjalankan kewenangannya bukan saja pada fungsi kontrol namun fungsi legislasi. Karena selama ini DPR hanya dijadikan sebagai alat stempel selama pemerintahan Orde Baru.

Dalam rapat ke-1 PAH III BP MPR yang dilaksanakan pada hari Kamis, 7 Oktober 1999. Patrialis Akbar (Fraksi Reformasi) mengemukakan pendapatnya mengenai peningkatan wewenang lembaga tinggi negara termasuk juga pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Hal yang harus digaris bawahi dari pandangan Patrialis Akbar yaitu "...masalah prioritas lagi yang perlu dipertimbangkan di dalam Badan Pekerja ini adalah tentang masalah yang berkaitan dengan fungsi DPR. Jadi, kalau selama ini melihat bahwa, kewenangan legislatif itu masih ada kaitan dengan eksekutif di mana Presiden mempunyai hak seutuhnya untuk mengesahkan satu undang-undang dan yang sudah disahkan diundangkan oleh DPR. Ke depannya kami melihat seyogyanya DPR itu menjalankan kekuasaan legislatif itu semata-mata. Jadi tidak ada lagi pengaruh eksekutif. Kemudian kaitannya dengan Pasal 21. Jadi, apabila memang satu produk perundang-undangan itu sudah diundangkan oleh DPR maka tidak perlu lagi diminta pengesahan kepada Presiden melainkan kita hanya berkewajiban untuk mendaftarkan di Berita Negara dan diumumkan di Lembaran Negara..."⁷³

Usaha untuk mengukur peningkatan peranan DPR dalam sistem politik Indonesia melalui pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPR dalam hal legislasi tidak saja melibatkan aktor-aktor utama dalam anggota MPR. Namun upaya ini juga melibatkan kelompok-kelompok kepentingan untuk mempengaruhi proses fungsionalisasi kekuasaan tersebut. Sehingga mempengaruhi kemampuan DPR selaku badan Legislatif melaksanakan fungsi-fungsinya ialah interaksi dengan eksekutif yang di wakili oleh Presiden dan interaksi dengan masyarakat.⁷⁴ Dalam

⁷² Lihat *Ibid*, h.23.

⁷³ Lihat, *Ibid*, h. 35.

⁷⁴ <http://RumahkuIndonesia.Blogspot.Com/2007/08/Bab-I-Pendahuluan.Html> - _Ftn32.

hal interaksi antara legislatif dengan eksekutif harus tercipta *check and balance* sehingga dalam menjalankan fungsinya, legislatif bisa lebih baik tidak dalam posisi dimana kedudukan dan kekuasaan legislatif lemah dibanding dengan eksekutif, penguatan kelembagaan legislatif memungkinkan untuk melaksanakan fungsinya lebih maksimal.⁷⁵ Pelaksanaan fungsi DPR tidak terlepas dengan sistem kepartaian yang ada dalam suatu negara, dimana partai-partailah yang memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan di dalam lembaga legislatif. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga yaitu sistem partai pluralistis (*pluralistic-party system*), sistem partai dominan (*dominant party system*) dan sistem partai tunggal (*one party system*).⁷⁶ Sistem partai plularistis dibagi lagi menjadi sistem dua partai dan sistem multi partai. Sementara partai dominan lebih mengacu pada tingkat persaingan antar partai, baik sebagai sistem dua partai dominan maupun satu partai dominan.

Salah satu produk MPR 1999 yang sangat spektakuler ialah berhasilnya MPR mengamandemen pasal-pasal UUD 1945, terutama yang menyangkut peran Presiden yang dianggap terlalu dominan dalam pembentukan undang-undang seperti tercantum dalam Pasal 20 dan 21 UUD 1945 dan untuk jelasnya perubahan pasal tersebut adalah sebagai berikut;

Pasal 20 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi;

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."*

Pasal 20 UUD 1945 yang telah diubah MPR pada Oktober 1999 berbunyi sebagai berikut ;

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

⁷⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, h.167.

⁷⁶ *Ibid.*

(4) *Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*

Namun demikian perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 dengan tegas tidak memberi bobot yang lebih kuat bagi DPR dibanding dengan isi Pasal 20 sebelum diamandemen. Perubahan Pasal 20 ini menjadikan DPR sebagai pemegang peran dan inisiatif dalam pembentukan undang-undang, yang sebelumnya dimiliki oleh Presiden. DPR diberi mandat dan tanggung jawab yang lebih besar dalam melakukan fungsinya sebagai legislator. Namun demikian, meskipun DPR memiliki kewenangan akan tidak berarti ketika Presiden tidak menyetujui undang-undang yang telah diputuskan oleh DPR untuk diundangkan. Karena produk undang-undang tidak hanya melalui persetujuan DPR saja akan tetapi persetujuan bersama dengan pemerintah.

Begitupun halnya pada Pasal selanjutnya perubahan Pasal 21 UUD 1945, yaitu; Pasal 21 UUD 1945 sebelum diamandemen yang berbunyi ;

1. *Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-Undang.*
2. *Jika rancangan itu meskipun disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat itu."*

Pasal 21 UUD 1945 setelah diamandemen 19 Oktober 1999, yang berbunyi sebagai berikut; "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang." Secara keanggotaan setiap anggota memiliki hak dan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, pasal ini tentu berbeda dengan pasal sebelum perubahan UUD 1945. Dalam ayat 2 Pasal 21, rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota dewan harus dimajukan bersama oleh pemerintah. Jika pemerintah tidak mensahkan maka hak istimewa anggota DPR semakin tidak kuat atau lemah.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis di atas dapat disimpulkan bahwa implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR pada dasarnya menempatkan DPR dalam posisi yang lemah. Meskipun telah dilakukan perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali dan bandul dalam Pasal 5 ayat (1) yang sebelumnya menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk

undang-undang dengan persetujuan DPR” menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Kelemahan pembuatan undang-undang oleh DPR dapat dilihat pada Pasal 20 dengan frase “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”, pasal inilah yang kemudian menempatkan DPR sangat lemah dalam pembuatan perundang-undangan. Secara struktur perundang-undangan yang terkait dengan aturan atau regulasi tidak mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana lazimnya suatu negara yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial.

Adapun mengenai dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR pada dasarnya menimbulkan konflik internal. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang diperburuk dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena ingin menguasai posisi dalam pimpinan di DPR untuk menjaga kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pemerintah. Dalam pimpinan DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya. Hal inilah yang kemudian menambah lemahnya fungsi legislasi DPR dan tidak dapat berjalan secara maksimal. Terutama setiap kali setelah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden karena antara Presiden dan Wakil Presiden memiliki legitimasi yang sama besar dari rakyat. Dengan demikian, perlu dilakukan kembali amandemen pada UUD 1945. Terutama pada Pasal 5 dan Pasal 20 yang dapat menyebabkan *deadlock* atau kemacetan. Meskipun Pasal 20 ayat (5) “dalam hal rancangan yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan” Pasal ini dimaksudkan untuk “pengesahan formil” yakni setelah terdapat persetujuan bersama yang merupakan “pengesahan materiel” tidak tercapai disebabkan DPR dan Presiden masing-masing teguh pada pendiriannya akan menimbulkan *deadlock*. Kedua, perlunya mempertegas sistem pemerintahan Presidensial dimana menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang yang bebas dari intervensi dan kepentingan lembaga negara lainnya yaitu pemerintah agar Indonesia dapat menerapkan konsep *trias politica* dalam pembuatan rancangan undang-undang yang hanya melalui lembaga DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Legislasi DPR, 2009, *Laporan Evaluasi Prolegnas Prioritas Tahun 2009*, Jakarta: Sekretariat Badan Legislasi DPR.
- Buku Risalah Rapat Paripurna, 2002, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta ; PT. Gramedia.
- Effendi, Sofian, "Mencari Sistem Pemerintahan Negara", *VISI*, Volume VI, No. 8 Institute For Policy Studies (IPS) 2008.
- Lubis, Sahrudin, 2012, dalam <http://Rumahkuindonesia.blogspot.com/2007/08/Bab-I-Pendahuluan.html> - Ftn32 diunduh 05 Maret 2018.
- Panitia Pemilihan Umum, 1999, *Laporan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1999*, Jakarta: Panitia Pemilihan Umum.
- Perubahan Pertama UUD 1945 Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum Dan Sesudah Perubahan, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Risalah Rapat Ke 1 PAH III BP MPR RI, 1999. *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.
- Risalah Rapat Ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 6 Oktober 1999.
- Risalah Rapat PAH III MPR RI Tahun 1999, *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.
- Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku III Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 2, 2008.
- Soemantri, Sri, 2007, *Evaluasi Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945*, Focus Group Discussion, Universitas Padjajaran.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Yani, Ahmad, 2011, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: Rajawali Press.

Peraturan Perundang-undangan

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1966-1971, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1972)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1971-1977, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1978)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1977-1982, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1982)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1982-1987, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1987)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1987 -1992 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1992).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1992 -1997 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1997).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1997 -1999 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2000).

Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP/1999 Tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang *Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* Yang Kemudian Mengalami Perubahan Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Tata Tertib MPR RI, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Setelah Perubahan.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan Dari Wilayah RIS.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.