TINJAUAN MENGENAI PERAN DAN FUNGSI DPR DALAM UUD NKRI TAHUN 1945 PASCA AMANDEMEN BERDASARKAN MEKANISME *CHECK AND BALANCE*

Oleh:

Yokotani, S.H., M.H.

Abstract

Reforms in Indonesia has led to many changes, one change in the state administration system in Indonesia. Post authoritarian era, hopes to form a power ideally through the constitution amendment to be the only way to improve the existing system by step abolish one by one to the authority of the executive power into shades executive heavy, in order to power the institution country to be more balanced with a pattern of horizontal separation between state institutions.

Keywords: Constitution, check and balances, legislative.

A. PENDAHULUAN

Reformasi yang terjadi di negara Indonesia pada tahun 1998-2002 telah menyebabkan banyak perubahan, salah satunya perubahan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Pasca otoriterianisme Orde Baru, harapan untuk membentuk kekuasaan secara ideal melalui amandemen UUD 1945 menjadi satu-satunya jalan untuk memperbaiki sistem yang ada dengan langkah menghapuskan satu-persatu kewenangan yang besar dari kekuasaan eksekutif yang menjadi corak *executive heavy* pada masa pemerintahan Orde Baru agar kekuasaan lembaga negara menjadi lebih seimbang dengan corak pemisahan horizontal antar lembaga tinggi negara.

Sistem pemerintahan yang menjadi kesepakatan dalam amandemen UUD 1945 ialah Sistem Pemerintahan Presidensiil dengan kesepakatan dasar tersebut, salah satu topik utama yang dibahas pada masa awal perubahan konstitusi adalah pemberdayaan DPR. Hal ini dipandang penting mengingat konstruksi ketentuan mengenai DPR dalam UUD 1945 memang perlu untuk diperbaiki dan disempurnakan agar DPR menjadi lembaga kekuasaan leguislatif yang kuat dan seimbang dengan pemerintah.

Pasca amandemen, terdapat 2 (dua) Lembaga Parlemen di Indonesia yakni Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD). Meskipun berdasarkan teori kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan yang sejajar (berdasarkan teori horizontal fungsional), namun pada tatanan pengaturannya mengenai fungsi, kewenangan dan perannya, lembaga DPR memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada DPD, sehingga menimbulkan pemahaman bahwa parlemen Indonesia menganut sistem *soft bicameral system*.[1]

Tetapi dengan kuatnya kedudukan DPR dalam UUD 1945 tentunya harus memiliki sinergisitas dengan mekanisme *check and balance* yang diterapkan pada Sistem Pemerintahan Presidensiil, sehingga meskipun kedudukan DPR pasca amandemen UUD 1945 cenderung kuat (*legislative heavy*), tetapi harus tetap pada ruang lingkup yang mencerminkan mekanisme *check and balance*agar, penerapan Sistem Pemerintahan Presidensiil tetap konsisten. Pertanyaannya apakah kedudukan, peran, dan fungsi DPR yang diatur dalam UUD 1945 sudah tepat dengan penerapan mekanisme *check and balance* pada Sistem Pemerintahan Presidensiil yang dianut di negara Indonesia. Oleh karena itu penulisan ini melakukan tinjauan mengenai kedudukan, fungsi dan peran DPR dalam UUD 1945 pasca amandemen berdasarkan mekanisme *check and balance.*

Sehubungan dengan adanya kajian konseptual mengenai peran dan fungsi DPR dalam UUD NKRI 1945 pasca amandemen, maka muncul beberapa permasalahan yang terkait dengan tinjauan mengenai peran dan fungsi DPR berdasarkan mekanisme *check and balace* berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil, dalam penelitian ini terdapat rumusan pertanyaan, yaitu:

1. Apa saja fungsi dan peran DPR RI sebagaimana diamanatkan Bab VII Pasal 19 s.d 22B UUD NKRI Tahun 1945?
2. Apakah peran dan fungsi DPR tersebut sudah tepat dalam

[1] Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, Hlm 52

mekanisme *chekcks and balances* berdasarkan sistem Presidensiil?

B. PEMBAHASAN

1. Fungsi dan Peran DPR RI berdasarkan UUD NKRI 1945

DPR diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 19 ayat (1) menentukan, bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berdasarkan Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi dua ayat tersebut diubah menjadi terdiri atas tiga ayat, yaitu: "(1) Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, (2) Susunan DPR diatur dengan undang-undang, (3) DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun".

Selanjutnya, Pasal 20 yang aslinya terdiri atas dua ayat, menentukan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR (ayat 1). Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (ayat 2). Berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945, Pasal 20 itu diubah menjadi terdiri atas 4 ayat, dan berdasarkan Perubahan Kedua ditambah lagi dengan ayat (5), sehingga seluruhnya menjadi 5 ayat. Rumusan kelima ayat Pasal 20 UUD 1945 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

(1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
(3) Jika rancangan undang-undang tersebut tidak mendapat persertujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

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.

Selain itu, dalam Perubahan Kedua UUD 1945, ditambah lagi ketentuan Pasal 20A yang berisi 4 ayat sebagai berikut:

(1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
(2) Dalam melaksanakan fungsinya, hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak kemajuan pertanyaan, menyampaikan unsul dan pendapat, serta hak umunitas.
(4) Ketentuan lebih lanjut tentang cara pembuntukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Para anggota DPR, menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1), berhak memajukan rancangan undang-undang. Ketentuan ayat (1) ini, dalam Perubahan Pertama UUD, diperbaiki rumusannya menjadi: "anggota DPR behak mengajukan usul rancangan undang-undang". Ayat (2) pasal ini lebih lanjut menyatakan, "jika rancangan undang-undang itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Selanjutnya, Pasal 22B hasil Perubahan Kedua, menentukan: "Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

2. Urgensi Penerapan Mekanisme *Check And Balance* Pada Fungsi dan Peran DPR RI

Sistem pemerintahan presidensiil menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan kekuasaan horizontal fungsional yang diterapkan dalam mekanisme *check and balance*. Mekanisme *check and balance* adalah suatu mekanisme ketatanegaraan dalam hubungan antar lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi. Mengawasi artinya memiliki hubungan suatu lembaga

dengan lembaga lain dalam menjalankan kekuasaannya sehingga kekuasaan tersebut tidak mutlak dijalankan oleh lembaga tersebut melainkan adanya pengawasan dari lembaga lain. Sedangkan seimbang artinya kekuasaan antar lembaga tinggi negara tersebut sejajar atau seimbang, dalam artian tidak ada lembaga negara yang menguasai atau menjadi atasan lembaga negara lain.

Peran DPR di dalam ketatanegaraan Indonesia ialah sebagai lembaga legislatif atau lembaga perwakilan yang memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lain semisal Presiden, MA, MK, DPD, BPK, dan KY, serta lembaga negara independent lainnya. Fungsi dan peran DPR di dalam UUD NKRI 1945 telah tercantum dalam Pasal 19 hingga 22B sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Namun perlu diingat bahwa amandemen UUD NKRI 1945 dilakukan dengan menghapus satu-persatu kekuasaan Presiden yang dinilai terlalu besar kemudian melakukan penguatan kekuasaan lembaga perwakilan dalam hal ini DPR sehingga yang terjadi ialah posisi DPR yang kuat (*legislative heavy*).

Jika dikaji berdasarkan mekanisme *check and balance* terkait dengan fungsi dan peran DPR yang diamanatkan oleh UUD NKRI 1945, terkait dengan kukasaan legislatfi yang dipegang oleh DPR tentunya memiliki kerancuan tersendiri. Hal ini berkaitan dengan inkonsistenan penerapan *separation of power* yang dianut oleh sistem pemerintahan presidensiil. Dalam konsep kekuasaan negara, sejatinya cabang kekuasaan legislatif memang dirumuskan untuk memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Akan sejarah ketatanegaraan Indonesia dalam perumusan awal UUD NKRI Tahun 1945 di BPUPKI dan dilanjutkan oleh PPKI berpendapat lain, yakni kekuasaan membentuk undang-undang diberikan kepada Presiden. Hal ini tetap dipertahankan pada ketatanegaraan pasca amandemen. Namun dengan ketentuan yang diperhalus namun memiliki makna serupa.[2]

UUD NKRI Pasal 20 ayat (1) mencantumkan secara jelas bahwa DPR memegang kekuasaan pembentukan undang-undang

[2] Patrialis Akbar,2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 51.

(kekuasaan legislatif), akan tetapi pada pasal-pasal berikutnya kedudukan lembaga eksekutif (Presiden) dalam pembentukan undang-undang juga masih sangat kuat terutama jika dilihat di dalam pasal 20 ayat (2) hingga ayat (5). Jika ketentuan ini dikaitkan dengan mekanisme *check and balance* memang sudah tepat, akan tetapi mengingat peran Presiden yang begitu besar di dalam pembentukan undang-undang ini, kecenderungan yang terjadi ialah kekuasaan pembentuk undang-undang dibagi kepada DPR (lembaga legsilatif) dan Presiden (lembaga eksekutif) sebagaimana penerapan sistem pemerintahan parlementer. Padahal sistem pemerintahan presidensiil menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Artinya dengan praktek pembentukan undang-undang tersebut, terjadi pergesaran kekuasaan pembentukan undang-undang kearah sistem pemerintahan parlementer mekanisme yang terjadi sudah melebihi pada tataran mekanisme *check and balance* yang diterapkan di dalam sistem pemisahan horizontal.

Mengenai ketentuan lain dalam fungsi dan peran DPR pada UUD NKRI pada dasarnya telah sejalan dengan penerapan mekanisme *check and balance*.Mengenai fungsi DPR selain fungsi legislasi yakni fungsi anggaran dan pengawasan, sudah tepat dengan corak mekanisme *check and balance*. Demikian juga mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR, tepat dalam pelaksanaan mekanisme *check and balance*.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

a. Kekuasaan DPR pasca amandemen UUD NKRI 1945 telah mengalami perubahan yang sangat siginifikan. DPR pasca amandemen memiliki peran dan fungsi yang cenderung lebih kuat serta benar-benar mencerminkan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki legitimasi kuat dari rakyat. Peran dan fungsi tersebut berkaitan dengan:
   1) Kekuasaan pembentuk undang-undang;
   2) Fungsi legislasai, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
   3) Hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
   4) Anggota DPR memiliki hak mengajukan pertanyaan,

menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

b. Peran dan fungsi DPR sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NKRI 1945 pada dasarnya telah mencerminkan mekanisme *check and balance*berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil.Akan tetapi berkaitan dengan pembentukan undang-undang perlu untuk mengkaji lebih mendalam terutama mengenai peran lembaga presiden yang berlindung pada penerapan mekanisme *check and balance* akan tetapi yang terjadi ialah pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang ke arah sistem pemerintahan parlementer.

2. Saran

Negara Republik Indonesia memang memiliki konstitusi yang fleksibel, sehingga mengenai perubahan konstitusi merupakan hal yang jarang terjadi. Akan tetapi mengingat masih adanya permasalahan terkait tidak konsistenya sistem pemerintahan yang digunakan dengan penerapannya, sehingga perlu untuk melakukan amandemen ulang UUD NKRI 1945.

D. DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII PRESS, Yogyakarta.

Patrialis Akbar,2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta**.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945