



The Legislative Authority of the House of Representatives (DPR) in Law-Making under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

Basrial Zuhri, Rus Yandi, April Zahmi, Ade Triawan

Basrialzuhri30@gmail.com, ruisyandimsi@gmail.com, aprilzahmi.7b@gmail.com,
adetriawan1985@gmail.com

Universitas Nahdlatul Ulama Sumatera Barat

ABSTRACT

The amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia post-reform have brought fundamental implications for the configuration of legislative authority within Indonesia's constitutional system. One significant change is the strengthening of the authority of the People's Representative Council (DPR) as the holder of the power to make laws, as emphasized in Article 20, paragraph (1) of the 1945 Constitution. This article aims to comprehensively examine the legislative authority of the DPR in the lawmaking process according to the 1945 Constitution, as well as its implementation in Law Number 12 of 2011 on the Formation of Legislation, DPR RI Regulation Number 1 of 2020 on House Rules, DPR Regulation Number 2 of 2020 on Lawmaking, and Presidential Regulation Number 87 of 2014. This study uses the Normative Legal Research Method, with a statute approach. The research findings show that the DPR's legislative authority includes the power to propose draft laws, to deliberate jointly with the President, and to enact draft laws into law. Although the DPR constitutionally holds the power to create laws, in practice, this authority is still exercised within the framework of the distribution of power, involving both the President and the Regional Representative Council (DPD). This article emphasizes that the DPR's dominance in legislation has been reinforced after the amendments to the 1945 Constitution, yet its implementation still faces political and procedural dynamics that require strengthening of coordination mechanisms, public participation, and balance between state institutions to ensure the creation of democratic and accountable laws.

Keywords: Legislative Authority, People's Representative Council, Lawmaking, 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertinggi yang mengatur keseluruhan mekanisme penyelenggaraan kekuasaan negara, termasuk pembagian fungsi dan kewenangan antar lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia¹. Setelah reformasi 1998, UUD Negara RI Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan pada periode 1999-2002, sehingga merombak sendi-sendi ketatanegaraan Indonesia termasuk hubungan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif².

¹ Sunarto, Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945, iNTEgralistik, vol. 28 No. 1 (217), hlm. 1-15. <https://journal.unnes.ac.id/nju/integralistik/article/view/11814>

² W.M. Herry Susilowati, Pergeseran Kekuasaan Presiden di Bidang Perundang-Undangan Setelah Amandemen UUD 1945, Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan, Vol. 9 No. 3 (2004), hlm. 181-194. <https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/349>

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut membawa dampak signifikan pada kewenangan di bidang legislasi yaitu pergeseran dominasi legislasi yang sebelumnya relatif kuat ditangan Presiden menjadi lebih dikuasai oleh DPR dengan memperkuat posisi *legislative supremacy* (supremasi legislatif) melalui ketentuan Pasal 20 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.³

Dalam konteks ini, Jimly Assidique menempatkan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai bagian dari konsolidasi kelembagaan negara yang sangat fundamental, di mana amandemen keempat mengubah pola hubungan kekuasaan antar lembaga negara termasuk pergeseran fungsi legislasi yang memperkuat DPR sebagai lembaga legislatif utama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.⁴

Namun demikian, fenomena pergeseran legislasi tersebut dalam praktik justru melahirkan kompleksitas baru. Saldi Isra mengatakan bahwa meskipun UUD Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen mempertegas kewenangan DPR dalam bidang legislasi, sistem legislasi Indonesia ternyata berkembang kearah model yang menunjukkan ciri-ciri legislatif yang mirip dengan model parlementer, terutama pada mekanisme hubungan antar legislatif dan eksekutif dalam proses pembentukan undang-undang.⁵

Mahfud MD melihat dalam perspektif politik hukum mengatakan bahwa proses pembentukan undang-undang harus tetap berada dalam koridor konstitusional yang menjamin legitimasi hukum dan keterwakilan rakyat, serta menjaga keseimbangan antara fungsi legislasi dengan peran eksekutif sebagai bagian dari prinsip *checks and balances* yang menjadi ciri khas demokrasi konstitusional modern.⁶

Sejalan dengan, kajian normatif menunjukan bahwa meskipun kewenangan legislatif telah berpindah secara konstitusional kepada DPR melalui amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, tetap dibutuhkan mekanisme pembagian kekuasaan (*distributin of power*) antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang untuk memastikan harmoni antara fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai bagian tak terpisahkan dari legitimasi demokrasi dan perwujudan kehendak rakyat.⁷

Oleh karena itu, pemahaman tentang kewenangan legislasi DPR dalam pembentukan undang-undang menurut UUD Negara RI Tahun 1945 bukan hanya penting dari sudut pandang konstitusional semata, tetapi juga krusial untuk menjelaskan realitas legislasi Indonesia kontemporer yang dinamis dan semakin kompleks di tengah tuntutan demokrasi yang lebih partisipatif dan akuntabel.⁸

Tujuan dari Penelitian ini adalah untuk memberikan jawaban secara konperensif sebagai akibat perubahan kewenangan legislasi pembentukan Undang-undang yang dimiliki DPR menurut UUD Negara RI tahun 1945 dan aturan pelaksana lainnya yaitu Kewenangan

³ Ahmad yani, Analisis Konstruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang dasar 1945, Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 2 (2018), hlm. 345-370.

<https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1526>

⁴ Jimly Asshiddiqie, Membangun Sistem dan Kelembagaan Pasca UUD 1945, Legality : Jurnal Ilmiah Hukum. <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/302>

⁵ Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 365-369.

⁶ Mahfud. MD, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

⁷ Muh. Alfian Fallhiyan, Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Jurnal Tana Mana, Vol 4, No. 1, (2021), hlm. 45-60.

<https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/article/view/330>

⁸ Deni Sayaputra, Kewenangan Presiden, DPR, dan DPD dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia, Menara Ilmu, Vol. 12, No. 4 (2018), hlm. 92-103.

<https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/menarailmu/article/view/731>

DPR dalam Usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang, Kewenangan DPR dalam pembahasan bersama terhadap Undang-Undang, dan Penetapan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Artikel ini tidak hanya mengkaji perubahan kewenangan DPR di bidang legislasi dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI tahun 1945, tetapi juga menitik beratkan pada pelaksanaan kewenangan legislasi tersebut dalam tataran Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Perbedaan artikel ini dengan artikel sebelumnya terletak pada ruang lingkup kajiannya. Artikel sebelumnya lebih menekankan pada kewenangan legislasi DPR sebagaimana diatur dalam konstitusi, sedangkan artikel ini mengkaji kewenangan DPR tidak hanya secara konstitusional, tetapi juga dalam tataran peraturan pelaksana lainnya yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang fokus kajiannya pada suatu sistem norma dan ketentuan hukum dalam perundang-undangan (aturan tertulis). Menurut Peter Mahmud Marzuki mengatakan penelitian hukum normatif merupakan proses menemukan aturan hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi⁹ dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti¹⁰ yaitu UUD Negara RI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib DPR, Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Soekanto, mengatakan penelitian Normatif adalah penelitian yang bertujuan untuk mengkaji hukum dalam perpustakaan (*law in books*)¹¹.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kewenangan DPR dalam Hal Usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang.

Bila diperhatikan substansi UUD Negara RI Tahun 1945, DPR adalah pelaksana fungsi legislasi dalam membentuk undang-undang. Ketentuan mekanisme dalam membentuk Undang-undang ini diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam substansi undang-undang ini, pembentukan undang-undang diawali dari perencanaannya. Pada tahap perencanaan, penyusunan Undang-undang dilakukan berdasarkan program legislasi nasional. Pelaksanaan program legislasi nasional ini, DPR telah membentuk suatu badan perlengkapan yang dinamakan Badan Legislasi Nasional. Badan legislasi nasional ini, diberi tugas¹² untuk merencanakan, menyusun program, membahas, menyiapkan usul inisiatif DPR dalam mengajukan rancangan undang-undang¹³.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (edisi Revisi), Jakarta, Kencana (Pranada Media Grup), 2021, hlm. 35.

¹⁰ Ibid. hlm 24.

¹¹ Soejono Soekanto, Pengantar Penelittian Hukum, Jakarta, UI Press, 2006, hlm.52.

¹² Pengaturan tugas Badan legislasi Nasional tidak diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, tetapi diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR. Pengaturannya dalam Tata Tertib dijumpai dalam Pasal 66

¹³ M. Sjaiful Rahman, Perubahan Konstitusi dan Kinerja DPR-RI Dalam Era Reformasi, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 52.

Penyusunan program legislasi di DPR, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR, yang khusus menangani bidang legislasi. Persiapan penyusunan rancangan undang-undang dari DPR, didasarkan kepada program legislasi nasional. Badan legislasi dalam mempersiapkan rancangan Undang-undang, dapat bersumber dari dalam (*internal*) dan luar (*eksternal*) DPR. Dari internal DPR, penyiapan rancangan undang-undang dilaksanakan melalui anggota DPR. Pengusulan rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR, pengaturannya dapat dilihat dalam UUD Negara RI Tahun 1945, seperti dijelaskan Pasal 21 sebagai berikut : Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Berdasarkan pada ketentuan pasal tersebut di atas, tercermin bahwa setiap anggota DPR, mempunyai kewenangan dalam mengajukan hak usul inisiatif rancangan undang-undang. Persoalannya, bagaimana tata cara anggota DPR, mengajukan rancangan undang-undang. Dalam substansi UUD Negara RI Tahun 1945, tidak ada satu pasalpun yang menjelaskannya. Hanya saja konstitusi, memerintahkan tata cara pembentukan undang-undang akan diatur dengan undang-undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22A sebagai berikut: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Tidak adanya ketentuan, mengenai mekanisme pengajuan rancangan undang-undang oleh anggota DPR pada tingkat konstitusi, tentu dilihat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Substansi undang-undang ini, hanya mengatakan bahwa setiap rancangan undang-undang harus masuk dalam program legislasi nasional¹⁴. Prolegnas tersebut disusun oleh DPR, Presiden dan DPD untuk RUU tertentu. Kata diusulkan oleh DPR, harus dipahami bahwa yang dimaksudkan adalah anggota, komisi, gabungan komisi, dan Badan legislasi¹⁵. Di samping itu, undang-undang juga tidak menjelaskan mekanisme pengajuan rancangan undang-undang. Hanya saja, undang-undang mengatakan, pengajuan rancangan undang-undang akan diatur dengan Peraturan DPR. Pengaturan semacam ini dapat dijumpai dalam Pasal 46 ayat (3) seperti ditegaskan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diumaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.

Tidak diaturnya mekanisme pengusulan Rancangan Undang-Undang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, tentu harus dilihat dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Peraturan DPR merupakan pedoman bagi DPR dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Bila dilihat dalam Peraturan DPR, pengusulan rancangan undang-undang dari anggota, diajukan oleh 1 (satu) anggota atau lebih¹⁶. Namun usul rancangan undang-undang, tidak hanya dapat diajukan oleh anggota, tetapi dapat pula diajukan oleh komisi, gabungan komisi, Badan legislasi harus ditetapkan terlebih dulu dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau rapat Badan legislasi¹⁷. Di samping itu dalam mempersiapkan Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, dan badan legislasi, terlebih dahulu harus menyusun naskah akademik, yang memuat materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut¹⁸.

Apabila dalam rapat paripurna, usulan rancangan undang-undang anggota, komisi, gabungan komisi, dan badan legislasi, diterima oleh pimpinan DPR, maka pimpinan DPR menyampaikan kepada anggota bahwa ada rancangan undang-undang usul inisiatif yang masuk. Dalam rapat paripurna berikutnya, DPR harus memutuskan apakah rancangan undang-undang itu diterima atau ditolak menjadi rancangan undang-undangan usul DPR secara

¹⁴ UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 21-pasal 22.

¹⁵ Ibid, Pasal 46 ayat 1

¹⁶ Pasal 123 ayat (2) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

¹⁷ Ibid Pasal 123 ayat (4).

¹⁸ Ibid, Pasal 126 ayat 1 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020, bentuk struktur Naskah Akademik lihat ayat 3.

kelembagaan, dengan memperhatikan pendapat Fraksi¹⁹. Dalam rapat paripurna, kemungkinan ada 3 bentuk keputusan yang akan diambil, diantaranya sebagai berikut : (1) persetujuan tanpa perubahan, (2) persetujuan dengan perubahan, (3) penolakan²⁰. Apabila dalam rapat Fraksi, memutuskan persetujuan tanpa perubahan maka rancangan undang-undang tersebut langsung disampaikan kepada Presiden²¹.

Bila rapat Fraksi memberikan keputusan persetujuan dengan perubahan, maka rancangan undang-undang tersebut dilakukan penyempurnaan, dengan menugaskan kepada komisi, gabungan komisi, badan legislasi atau panitia khusus untuk menyempurnakannya²². Tetapi bila Fraksi tidak secara tegas menyatakan dalam pendapatnya, rancangan undang-undang itu dianggap disetujui tanpa perubahan, selanjutnya rancangan undang-undang itu dapat disampaikan langsung kepada Presiden. Sebaliknya apabila rapat paripurna DPR, menolak rancangan undang-undang, maka Rancangan undang-undang tersebut tidak dapat lagi diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.

Ketika rapat paripurna memberikan keputusan , dengan persetujuan tanpa perubahan terhadap rancangan undang-undang itu atau rancangan undang-undang persetujuan dengan perubahan telah disempurnakan, diterima menjadi rancangan undang-undang usul DPR secara kelembagaan, maka pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden, dengan permintaan supaya Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakilinya²³. Dalam waktu 60 (enam puluh)²⁴ hari, semenjak surat pimpinan DPR diterima, Presiden harus menunjuk Menteri yang akan mewakilinya dalam pembahasan bersama di DPR.

Namun dalam praktiknya, dapat saja menimbulkan masalah, Presiden dapat saja tidak segera menunjuk Menteri terkait, pada hal DPR sudah mengirim rancangan undang-undang kepada Presiden, untuk dilakukan pembahasan bersama rancangan undang-undang dengan DPR. Hal ini, akan berakibat kelambanan DPR dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Dengan kata lain, dengan rancangan undang-undang terlambat dalam pembahasan bersama Presiden di DPR. Hal inilah yang menyebabkan lambannya fungsi legislasinya DPR periode 2004-2009²⁵ dan periode 2009-2014 khususnya kurang baiknya hubungan koperatif pemerintah dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Berpedoman kepada ketentuan tersebut di atas, tercermin bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari usul anggota DPR, komisi, gabungan komisi, dan badan legisalsi, baru dapat dibahas bersama Presiden, apabila rancangan undang-undang itu telah menjadi rancangan undang-undang DPR secara kelembagaan. Dengan kata lain, rancangan undang-undang usul inisiatif DPR, dilakukan pembahasannya terlebih dahulu di internal DPR sendiri. Hal ini, sudah membuktikan bahwa dalam tataran Peraturan DPR tentang Tata Tertib, peranan anggota, komisi, gabungan komisi, dan badan legislasi sudah dibahas terlebih dahulu secara internal DPR.

Perlunya pembahasan ini, menurut penulis untuk mendapatkan rancangan undang-undang yang berkualitas. Sudah semestinya rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, dimatangkan di DPR terlebih dahulu, sebelum dilakukan pembahasan bersama Presiden. Hanya saja yang diperlukan, untuk mematangkan rancangan undang-undang, DPR harus

¹⁹ Ibid, Pasal 135 ayat (1)

²⁰ Ibid Pasal 135 ayat (2)

²¹ Ibid Pasal 135 ayat (5).

²² Ibid, pasal 136 ayat (1)

²³ Ibid, Pasal 140 ayat (2)

²⁴ Ibid, Pasal 141 ayat (1)

²⁵ Hasil penelitian Sutta Dharmasaputra, mengatakan kelambanan pembahsan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR, disebabkan oleh tidak segeranya dikirim Menteri yang tugasi mewakili Presiden dalam pembasan bersama di DPR, Kompas tanggal 13 Juli 2005, hlm. 5.

membuka diri untuk menerima informasi dari masyarakat yang berkaitan dengan substansi permasalahan yang sedang dibahas.

Dukungan informasi dari masyarakat sangat diperlukan, mengingat anggota DPR memiliki pengetahuan yang terbatas. Dalam hal ini, diberikan kesempatan kepada masyarakat, untuk memberikan pendapatnya terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan DPR. Pengaturan yang demikian, dapat dilihat dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bila diperhatikan substansi undang-undang tersebut, tidak ada penjelasan lebih lanjut, bagaimana tata cara partisipasi masyarakat dalam menyampaikan pendapatnya. Hanya saja dalam tataran UU ini, dijelaskan penyampaian masukan dari masyarakat dapat berupa rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, dan sosialisasi, seminar, lokakarya, serta diskusi²⁶. Namun demikian mekanisme penyampain pendapat masyatakat dapat dilihat dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR. Penegasan dalam Peraturan DPR tersebut, partisipasi masyarakat dalam menyiapkan rancangan undang-undang disampaikan kepada pimpinan DPR selanjutnya diteruskan kepada pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan badan legislati, dan pimpinan badan anggaran untuk menyiapkan rancangan undang-undang²⁷.

b. Kewenagann DPR dalam Pembahasan Bersama Terhadap Rancangan Undang-Undang.

1. Mekanisme Pembahasan Bersama

Pembentukan undang-undang sebagaimana yang telah penulis kemukakan sebelumnya, konstitusi tidak hanya memberikan kewenangan pada salah satu lembaga negara saja yaitu DPR, tetapi juga melibatkan DPD dan Presiden. Keterlibatan Presiden, tercermin dari adanya mekanisme bahwa undan-undang memerlukan pembahasan bersama, sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (2) UUD Neggara RI Tahun 1945 sebagai berikut : Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Terhadap ketentuan pasal tersebut di atas, Asshidiqie menjelaskan bahwa antara persetujuan Bersama pada dasarnya adalah berbeda dengan pembahasan Bersama, maksudnya tidak diharuskan untuk dibahas secara Bersama. Dengan kata lain, rancangan undang-undang dapat saja dibahas secara sendiri-sendiri oleh kedua Lembaga negara tersebut yaitu DPR dan Presiden, semuanya dapat memberikan persetujuan, terhadap rancangan undang-undang tersebut²⁸.

Bila ditelusuri amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, terhadap persetujuan bersama, dalam pembahasan rancangan undang-undang, kewenangan DPR dan Presiden adalah sama-sama kuat. Rancangan undang-undang inisiatif DPR, memerlukan persetujuan Presiden. Sebaliknya rancangan undang-undang dari Presiden, juga memerlukan persetujuan DPR. Hal ini, disebabkan apabila rancangan undang-undang, tidak mendapat persetujuan Bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi. Penafsiran semacam itu dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, seperti ditegaskan sebagai berikut : Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.

²⁶ Lihat Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

²⁷ Ibid, Pasal 243-246

²⁸ Jimly Assidique, Hubungan Kerja Antara DPD denga DPR dan Lem,baga Negara Lainnya, dalam Janedjri M. Gafar dkk (editor) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia, SEkretariat Jenderal MPR kerja sama dengan UNDP, Jakarta, 2003 hlm.116.

Berpedoman kepada ketentuan Pasal tersebut, terlihat bahwa persetujuan bersama oleh kedua Lembaga negara tersebut dalam pembentukan undang-undang, sangat menentukan sekali. Karena, akan berakibat, rancangan undang-undang itu dapat atau tidak dapat dibahas di dalam persidangan DPR. Seharusnya, dalam pembahasan bersama terhadap rancangan undang-undang, bukan hak persetujuan yang diberikan kepada Presiden, tetapi Presiden semestinya diberi hak veto. Karena telah diberikannya hak persetujuan ini konstitusi kepada Presiden, dalam pembahasan rancangan undang-undang, maka Presiden tidak perlu lagi diberikan hak veto. Sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Assidique, oleh sebab itu terhadap putusan yang sudah diambil Bersama itu. Presiden yang berkepentingan dikalahkan dalam persidangan tidak perlu lagi diberikan hak veto untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani pengundangan rancangan undang-undang tersebut²⁹.

Berdasarkan pada pemahaman tersebut di atas, dapat dibenarkan. Hal ini disebabkan, UUD Negara RI Tahun 1945, yang tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Karena veto Presiden, lazim digunakan oleh negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan. Di mana pembentukan undang-undang, berada pada lembaga perwakilan, sehingga untuk menciptakan *checks and balances*, Presiden diberi hak veto, seperti yang dianut negara Amerika Serikat.

Namun demikian, bila rancangan undang-undang, telah mendapatkan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, maka terhadap rancangan undang-undang itu, Presiden harus mengesahkan, dan apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, Presiden juga tidak mensahkan, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang.

Terhadap pemahaman seperti ini, kewenangan DPR lebih kuat dari Presiden. Hal ini dikarenakan meskipun Presiden, tidak mensahkan rancangan undang-undang itu, maka rancangan undang-undang tersebut dapat menjadi undang-undang dan wajib diundangkan³⁰.

Berpedoman pada substansi UUD Negara RI Tahun 1945, bagaimana mekanisme pembahasan Bersama, tidak diatur secara tegas, terutama yang menyangkut dalam keputusan. Hanya saja, konstitusi mengatakan, tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang berhubungan dengan ketentuan mekanisme pembahasan bersama adalah UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 tahun 2019, diubah lagi dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Kewenangan DPR Terhadap Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari DPR Secara Kelembagaan

Sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, bahwa rancangan undang-undang usul inisiatif anggota DPR, komisi, gabungan komisi dan badan legislasi, yang telah disetujui menjadi rancangan undang-undang DPR secara kelembagaan, disampaikan kepada Presiden untuk dibahas secara Bersama di DPR. Apabila bertitik tolak dari ketentuan yang mengatakan bahwa apabila Presiden juga mengusulkan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama seperti diusulkan DPR, maka

²⁹ Jimly Assidique, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.184.

³⁰ Dalam Pasal 20 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 dijelaskann : 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.

yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang diusulkan DPR, sementara rancangan undang dari Presiden jadikan bahan sandingan, sebagaimana ditegas dalam Pasal 51 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Berpedoman kepada ketentuan Pasal 51 UU Nomor 12 Tahun, rancangan undang-undang adalah kuat, jika dibandingkan dengan Presiden. Besarnya kewenangan DPR itu tercermin, dengan adanya kalimat yang mengatakan “yang dibahas adalah rancangan undang yang disampaikan DPR, sedangkan rancangan undang-undang dari Presiden sebagai bahan sandingan”. Ketentuan semacam ini, menurut penulis sudah tepat, karena setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada pada DPR.

Namun demikian, apabila rancangan undang-undang usul inisiatif DPR, tidak mengatur materi yang sama dengan rancangan undang-undang dari Presiden, kewenangan DPR dalam pembahasan undang-undang terlihat lemah. Kelemahannya terelihat dari, adanya ketentuan klausul pembahasan Bersama, dalam arti rancangan undang-undang menghendaki persetujuan Presiden, seperti ditegaskan dalam Konstitusi. Dengan demikian, dalam praktik dapat saja terjadi konflik antara DPR dan Presiden, karena konstitusi juga memberikan kewenangan yang kuat kepada Presiden, dalam pembahasan rancangan undang-undang. Dalam hal pembahasan bersama, jika rancangan undang-undang, tidak mendapatkan persetujuan Presiden, maka rancangan undang-undang tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan DPR.

Berpedoman kepada pemahaman seperti itu, menurut penulis dalam tahap pembahasan undang-undang, kewenangan Presiden lebih besar, jika dibanding dengan kewenangan DPR. Kuatnya kewenangan Presiden, tergambar dari adanya persetujuan Presiden. Karena Presiden, dapat saja menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang.

Akan tetapi, bila dipahami bahwa kata “persetujuan” diartikan dengan “pernyataan setuju” dimaknai sebagai “setuju” berarti sepakat³¹. Dengan demikian, Presiden harus memberikan suatu kesepakatan, dalam arti menolak atau menerima rancangan undang-undang dari DPR tersebut. Untuk itu menurut penulis, supaya DPR mempunyai kewenangan dalam pembahasan rancangan undang-undang kata “persetujuan Presiden” harus dipahami bahwa Presiden harus memberikan kesepakatan terhadap rancangan undang-undang.

Substansi undang-undang ini, juga dikatakan terhadap pembahasan rancangan undang-undang di DPR, dilakukan oleh DPR Bersama Presiden. Ketentuan semacam ini, dapat dilihat dalam Pasal 65 UU Nomor 12 Tahun 2011, menjelaskan : Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi.

Pembahasan Bersama terhadap reancangan undang-undang, dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yaitu tingkat I dan tingkat II³². Pada tingkat pembicaraan

³¹ Lihat Maria Farida Indrati Soerapto, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanasius, Yogyakarta, hlm.65, menjelaskan Meskipun pengertian kata “persetujuan” dikemukakan untuk menjelaskan kata “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, yang mengatakan persetujuan diartikan dengan setuju, sedangkan kata setuju berarti sepakat. Selain itu, kata menyetujui berarti membenarkan atau meniyakan. Apabila perkataan persetujuan Dewan Perwakilan ini kita hubungkan dengan penjelasan Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat harus memberi persetujuannya kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah, bukan berarti Dewan Perwakilan Rakyat harus selalu setuju terhadap semua rancangan undang-undang dari pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat harus memberikan kesepakatan dalam arti menolak atau menerima rancangan undang-undang.

³² Lihat Pasal 66-71 UU Nomor 12 Tahun 2011.

itu, dapat dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi, panitia khusus, dan alat perengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam rapat paripurna. Demikian juga terhadap rancangan undang-undang yang masuk kepada DPR, baik rancangan undang-undang dari DPD, maupun rancangan undang-undang dari Presiden.

Sedangkan ketentuan lebih lanjut, mengenai tata cara pembahasan Bersama ini, diatur dengan Peraturan DPR tentang Tata Tertib, setiap tingkat pembicaraan pembahasan rancangan undang-undang, dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Ketentuan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 163-164 UU Nomor 1 Tahun 2020 yaitu Hasil pembicaraan Tingkat I atas pembahasan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, Badan legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia khusus dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri dilanjutkan pada pembicaraan Tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal tersebut di atas, terlihat bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR, dilakukan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan. **Pertama** pada tingkat pembicaraan I, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara : (a) pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, badan legislasi, badan anggaran, atau panitia kerja, (b) laporan panitia kerja, (c) pembacaan naskah rancangan undang-undang, (d) pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden, dan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD, (e) penandatanganan naskah rancangan undang-undang, (f) pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan Tingkat II.

Bila telah ada kesepakatan antara komisi, gabungan komisi, badan legislasi, badan anggaran atau panitia khusus, dengan pemerintah (Menteri) bahwa rancangan undang-undang disetujui untuk dilanjutkan pembahasannya pada tingkat II, maka dalam sidang paripurna diambil keputusan dengan didahului oleh : (a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan Tingkat I, (b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR, (e) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

Berdasarkan pada Pasal 68 UU Nomor 12 Tahun 2011, pada pembicaraan Tingkat I, DPR diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan, memberikan pandangan dan pendapatnya terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Dari penjelasan DPR tersebut, Presiden memberikan pandangannya kembali, terhadap hal apa yang disampaikan DPR tersebut. Pandangan Presiden, diberikan berdasarkan kepada daftar inventaris masalah, yang diajukan DPR kepada Presiden.

Sebaliknya, Presiden diberikan pula kesempatan memberikan penjelasan, pandangan, dan pendapatnya. Selanjutnya DPR harus memberikan penjelasan, tanggapan, dan pandangannya terhadap apa yang menjadi penjelasan dan pandangan Presiden, mengenai rancangan undang-undang yang dibahas Bersama. Pada pembicaraan Tingkat I ini, bila kesepakatan belum tercapai, maka rancangan undang-undang itu belum dapat dibahas pada tingkat II.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, dalam tataran Peraturan DPR, juga sudah tergambar kewenangan DPR, dalam pembahasan undang-undang. Bila dibandingkan dengan kewenangan yang sama diberikan kepada Presiden. Dikatakan demikian, karena adanya ketentuan dalam Peraturan DPR, yang mengatakan rancangan undang-undang belum dapat disampaikan dalam pembicaraan tingkat II, apabila secara prinsip tidak dicapai kesepakatan untuk diteruskan.

Pengaturan seperti ini, menurut penulis dapat diartikan bahwa rancangan undang-undang, belum dapat dibahas pada pembicaraan tingkat II, apabila sebelum ada

persetujuan bersama. Bila telah ada kesepakatan bersama, barulah rancangan undang-undang itu dapat dibahas pada tingkat II. Hal ini, harus dipahami bahwa DPR sudah mempunyai kewenangan pada tingkat pembicaraan I.

Kedua, pada pembicaraan tingkat II ini, dalam suatu rapat paripurna, diambil suatu keputusan ditolak atau diterimanya rancangan undang-undang tersebut, dengan memperhatikan laporan hasil pembicaraan tingkat I, dan pendapat akhir Fraksi, serta pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya. Kalau dalam rapat tersebut, memutuskan rancangan undang-undang itu diterima, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi Undang-undang. Sebaliknya, jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan pada masa sidang DPR masa itu. Pada pembicaraan tingkat II ini, kewenangan DPR juga terlihat, dimana DPR juga menentukan diterima atau tidak diterima (ditolak) rancangan undang-undang.

3. Kewenangan DPR dalam Pembahasan Terhadap Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari DPD.

Sehubungan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, pengaturan kewenangan DPR dalam membahas rancangan undang-undang semakin jelas. Berdasarkan undang-undang ini, rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPD disusun berdasarkan kepada program legislasi nasional. DPD tidak dapat mengusulkan rancangan undang-undang diluar program legislasi nasional.

Penyusunan program legislasi nasional dikoordinasikan oleh DPR, melalui alat perengkapannya. Hal ini berarti, DPD dalam mengusulkan rancangan undang hanya terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, harus disampaikan kepada DPR, melalui alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi³³.

Akibatnya, rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, harus dibahas terlebih dahulu dalam rapat alat kelengkapan DPR tersebut. Dengan demikian, pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, DPR sudah terlibat dalam mempersiapkan rancangan undang-undang, dalam arti rancangan undang-undang itu belum dibahas Bersama Presiden.

Namun, bagaimana mekanisme pembahasannya, tidak dijelaskan secara rinci dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Untuk itu, tentu dilihat dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020. Rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR, dengan disertai dengan naskah akademik³⁴. Pimpinan DPR dalam sidang paripurna, harus memberitahukan kepada anggota DPR bahwa ada masuknya rancangan undang-undang dari DPD. Selanjutnya pimpinan DPR, menyampaikan kepada pimpinan DPD bahwa rancangan undang-undang itu telah diumumkan kepada anggotanya dalam rapat paripurna.

Setelah itu, pimpinan DPR menerima rancangan undang-undang dari DPD, mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR Bersama Presiden³⁵. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari, DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang DPD, terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden³⁶.

³³ Pasal 134 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020.

³⁴ Ibid, ayat (2)

³⁵ Ibid, ayat (3)

³⁶ Ibid, ayat (4)

Terhadap pembahasan bersama rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, ikut membahas rancangan undang-undang dengan DPR dan Presiden. DPR memberikan penjelasan, Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD³⁷. Bila rancangan undang-undang berasal dari DPD, maka DPD memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden menyampaikan pandangannya terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD³⁸.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, jelas terlihat bahwa diterima atau ditolaknya rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, sangat tergantung kepada DPR karena rancangan undang-undang DPD, baru dapat dibahas bersama Presiden, apabila rancangan undang-undang tersebut diterima menjadi rancangan undang-undang DPR. Di samping itu, keterlibatan DPD hanya ikut dalam pembahasan Bersama Presiden dan DPR, apabila rancangan undang-undang telah disetujui, maka untuk pembahasan lebih lanjut DPD tidak dapat diikuti lagi. Dengan demikian benar apa yang dikatakan Jimly Assidique, semua usul, saran, dan/atau pertimbangan yang diberikan DPD, baik kepada DPR maupun kepada Presiden bersifat tidak mengikat secara hukum³⁹.

Berdasarkan kepada ketentuan tersebut di atas, keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang, diawali sewaktu masih dibahas Bersama DPR dan Presiden. Dalam tataran konstitusi, DPD diikutsertakan dalam pembahasan rancangan undang-undang kepada DPR, yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Pengertian ini jelas terlihat bahwa kewenangan DPD sangat terbatas, dalam membahas rancangan undang-undang. Dengan adanya pembatasan ini, kewenangan DPR dalam membahas rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, sangat dominan. Artinya pembahasan rancangan undang-undang tetap berada pada DPR.

Bila dihubungkan dengan negara lain, Amerika Serikat misalnya dalam hal pembahasan rancangan undang-undang, antara kedua kamar yaitu Senat dan *House of Representatives*, sama-sama mempunyai kewenangan dalam membahas rancangan undang-undang. Namun Senat, lebih dominan dalam proses pembentukan dan pengesahan. Dikarenakan, Senat dapat mengamandemen rancangan undang-undang yang berasal dari *House of Representatives*. Apabila kedua kamar tersebut, tidak mendapatkan kata sepakat mengenai status rancangan undang-undang, maka ditempuh jalan kompromi⁴⁰.

4. Kewenangan DPR Terhadap Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari Presiden.

Mempedomani substansi UU Nomor 12 Tahun 2011, menjelaskan bahwa Rancangan undang-undang dapat berasal dari Presiden⁴¹. Rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden harus disertai dengan Naskah akademik⁴². Setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, tidak boleh menyimpang dari Program legislasi nasional yang sudah disusun⁴³.

³⁷ Pasal 149 ayat (4) huruf b, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020

³⁸ Ibid ayat (4) huruf c.

³⁹ Jimly Assidique, Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya, dalam Janedjri M. Gafar (et al) Op Cit, hlm.123-124.

⁴⁰ Bivitri Susanti, Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2000, hlm. 66.

⁴¹ Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁴² Ibid. ayat (3).

⁴³ Ibid, Pasal 45 ayat (1).

Rancangan undang-undang ini harus dipersiapkan oleh Menteri atau pimpinan Lembaga non pemerintah yang sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya. Dalam penyusunan rancangan undang-undang dari Presiden ini, Menteri dan Lembaga non-pemerintah membentuk panitia antar kementerian atau non antar kementerian. Sebelum rancangan undang-undang ini, diajukan kepada DPR perlu dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan harus terlebih dahulu dikoordinasikan terlebih dahulu kepada Menteri Hukum⁴⁴.

Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Di dalam substansi UU Nomor 12 Tahun 2011, pengaturannya tidak ada, hanya UU ini mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari Presiden akan diatur dengan Peraturan Presiden⁴⁵.

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan kepada pimpinan DPR, dengan surat Presiden. Di dalam surat presiden tersebut harus dicantumkan nama Menteri yang ditugasi oleh Presiden untuk mewakilinya dalam pembahasan rancangan undang-undang itu Bersama DPR. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari, terhitung sejak surat Presiden sudah diterima oleh pimpinan DPR, harus sudah mulai membahas rancangan undang-undang tersebut. Sebelum pembahasan rancangan undang-undang itu, Menteri atau Lembaga non pemerintahan, untuk keperluan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, harus memperbanyak naskahnya⁴⁶.

Ketentuan yang sama juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Peraturan Presiden ini, dijelaskan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang kepada DPR disertai dengan surat Presiden dengan menunjuk Menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan bersama DPR⁴⁷.

Berdasarkan kepada uraian tersebut di atas, kewenangan DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden sudah terlihat. Karena rancangan undang-undang dari Presiden, harus diajukan kepada DPR untuk dilakukan pembahasannya. Dengan adanya kata “diajukan kepada DPR” dapat diartikan bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dimintakan kepada DPR untuk membahasnya. Dalam pembahasan ini, dapat saja DPR melakukan perubahan-perubahan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden tersebut.

Namun, bila dilihat dalam substansi UUD Negara RI Tahun 1945, maupun dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang, yang berasal dari Presiden tidak dijelaskan secara tegas. Tidak adanya ketegasan dalam Undang-Undang, tentu harus dipedomani Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang dari Presiden di DPR, substansi dari Tata Tertib DPR mengatur secara tegas. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 132 sampai dengan Pasal 164.

Berpedoman pada Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020, terdapat tingkat pembicaraan pembahasan rancangan undang-undang, dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Ketentuan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 142 ayat (1) dan (2), menjelaskan sebagai berikut :

⁴⁴ Ibid, Pasal 47 ayat (1)-ayat (3).

⁴⁵ Lihat Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁶ Pasal 50 ayat (1)-(4), UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁴⁷ Pasal 88 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan
- (2) 2 (dua) tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :
 - (a) Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, atau rapat panitia khusus bersama menteri yang mewakili Presiden; dan
 - (b) Tingkat II dalam rapat paripurna DPR.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal tersebut di atas, tercermin bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dilakukan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pada tingkat pembicaraan I, Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi memberikan pandangan dari rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden⁴⁸. Dari padangan Fraksi tersebut, Presiden memberikan tanggapan dan pandangannya kembali, terhadap hal apa yang disampaikan faraksi tersebut. Tanggapan Presiden, diberikan berdasarkan kepada daftar inventarisasi masalah, yang diajukan fraksi kepada Presiden.

Sebaliknya, diberikan pula kesempatan memberikan pandangan dan pendapatnya. Selanjutnya DPR, atau alat pimpinan DPR harus memberikan tanggapan dan pendapatnya, terhadap apa yang menjadi pandangan Presiden, mengenai rancangan undang-undang yang dibahas bersama.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, dalam tatanan Peraturan DPR, juga sudah tergambar kewenangan DPR, dalam pembahasan rancangan undang-undang. Kewenangan DPR tersebut, adanya pandangan dan tanggapan dari DPR terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, baik sebelum masuk pada tingkat pembicaraan I oleh fraksi, maupun pada tingkat pembicaraan I dalam rapat Komisi, gabungan Komisi, dan Badan legislasi.

Pada Tingkat I, diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pandangan dan pendapatnya. Tentu pada tingkat pembicaraan ini, DPR dapat memberikan usulan-usulan perubahan, saran-saran dan pendapat-pendapat dalam penyempurnaan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Atau istilah yang digunakan dalam Peraturan DPR, Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar Pendapat Umum. Di samping itu, terlihatnya kewenangan DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang, DPR dapat mengadakan "rapat internal". Hal ini, dapat ditafsirkan bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, DPR dapat membahasnya, tanpa dihadiri oleh Presiden.

Sedangkan pembicaraan tingkat II, diadakan dalam rapat paripurna, untuk mengambil keputusan. Dalam rapat paripurna ini, kewenangan DPR terlihat dari pendapat akhir Fraksi dan sikap Fraksi terhadap laporan hasil pembicaraan tingkat I. Di sinilah suatu rancangan undang-undang diterima atau tidak. Diterima atau ditolaknya suatu rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, semakin nyata peran DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Kalau rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada persidangan DPR masa itu⁴⁹.

Namun di sisi lain, karena adanya ketentuan dalam Peraturan DPR, yang mengatakan rancangan undang-undang belum dapat disampaikan dalam pembicaraan tingkat II, apabila secara prinsip tidak dicapai kesepakatan untuk diteruskan⁵⁰. Pengaturan seperti ini, menurut penulis dapat diartikan, bahwa rancangan undang-undang, belum dapat dibahas pada pembicaraan tingkat II. Hal ini harus dipahami

⁴⁸ Lihat Pasal 149 ayat (4) huruf d Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2020.

⁴⁹ Pasal 164 ayat (3) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020.

⁵⁰ Pasal 162 ayat (3) dan (4) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020.

bahwa DPR sudah mempunyai kewenangan yang kuat pada semua tingkat pembicaraan dalam membahas rancangan undang-undang bersama Presiden.

c. Penetapan Rancangan Undang-Undang Menjadi Undang-Undang

1. Pengesahan Undang-Undang

Bila diperhatikan substansi UUD Negara RI Tahun 1945, setiap rancangan undang-undang memerlukan pengesahan Presiden, untuk dapat diberlakukan menjadi Undang-Undang. Pengesahan ini dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (4), seperti dijelaskan sebagai berikut : Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dari ketentuan pasal ini, jelas terlihat bahwa pengesahan suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang, merupakan tindakan administratif Presiden dan sebagai syarat berlakunya undang-undang bagi masyarakat.

Tindakan administratif Presiden ini adalah tindakan Presiden untuk mengundangkan undang-undang dalam lembaran Negara. Sebagai mana dikatakan Jimly Assidique, Pengesahan undang-undang secara administratif yaitu mengundangkan undang-undang tersebut dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara yang menentukan efek pengumuman hukum (*publication and promulgation of the law*) dan daya ikat atau efektifitas legalitas undang-undang tersebut bagi subjek hukum diaturnya⁵¹.

Persoalannya, bagaimana kalau Presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang, yang telah disetujui bersama antara Presiden dan DPR. Terhadap hal ini, Presiden tidak dapat menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui Bersama, karena dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, semenjak rancangan undang-undang mendapat persetujuan Bersama, secara otomatis rancangan undang-undang itu sah, menjadi undang-undang. Pengaturan semacam ini, dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, sebagai berikut : 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.

Berdasarkan kepada Pasal tersebut di atas, tercermin bahwa pemberlakuan rancangan undang-undang, memerlukan pengesahan Presiden. Pengesahan Presiden ini, mutlak harus dilakukan artinya Presiden tidak mempunyai hak untuk menolak. Karena dalam UUD Negara RI Tahun 1945, sudah secara tegas mengatakan wajib diundangkan. Dengan adanya kata-kata tersebut, meskipun Presiden mendiamkan rancangan undang-undang itu, tidak mengurangi kewajiban Presiden, untuk tidak mensahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dengan demikian, benar apa yang dikatakan Bagir Manan, tidak disahkannya rancangan undang-undang menjadi undang-undang oleh Presiden, bukan berarti memberikan hak tolak kepada Presiden⁵².

Berpedoman pada uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPR lebih kuat, jika dibandingkan Presiden, karena Presiden tidak diberikan hak tolak terhadap rancangan undang-undang. Hal ini dapat berakibat, apabila Presiden tidak menjalankan undang-undang tersebut, maka DPR dapat mengatakan bahwa Presiden melanggar undang-undang.

Bila kembalikan kepada UUD Negara RI Tahun 1945, mengenai tata cara atau mekanisme pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, memang

⁵¹ Jimly Assidique, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 27.

⁵² Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 32.

tidak terlihat pengaturannya dalam tataran konstitusi. Tidak adanya ketentuan mengenai hal tersebut harus berpedoman kepada undang-undang seperti perintah Pasal 22A UUD Negara RI Tahun 1945.

Berhubung ketentuan ini, ada pada tingkat undang-undang, maka tentu dilihat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Dalam substansi undang-undang ini, pengaturan mengenai pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden dapat dilihat dalam Pasal 72-73.

Suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden, maka dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari, pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden, untuk disahkan menjadi undang-undang⁵³. Apabila rancangan undang-undang itu, sudah diterima Presiden, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, semenjak rancangan undang-undang disetujui bersama, Presiden harus menandatangani. Tetapi bila rancangan undang-undang itu tidak ditanda tangani Presiden, maka rancangan undang-undang itu, dinyatakan sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan⁵⁴.

Berdasarkan kepada uraian tersebut di atas, di samping pengulangan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, namun masih ada beberapa penambahan ditingkat undang-undang. Artinya, tata cara pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden, sudah terlihat. Sehingga dengan demikian, pengesahan undang-undang oleh Presiden, bertujuan untuk mendapatkan legalitas keberlakuannya.

2. Pengundangan Undang-Undang

Suatu rancangan undang-undang setelah disahkan Presiden, supaya dapat mempunyai legalitas, dan berlaku sebagai undang-undang, harus diundangkan dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, dan Berita Negara⁵⁵. Pengundangan ini perlu, supaya orang dapat mengetahuinya, bahwa adanya suatu undang-undang. Maria Farida Indrati Soerapto, mengatakan : Tujuan pengundangan ialah agar secara formal setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara (*een ieder wordt geacht de wet te kennen*), agar tidak seorang pun berdalih tidak mengetahuinya (*opdat niemand hiervan onwettendeid voowende*). Dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan hukum tersebut tidak memaafkannya (*ignorantia iuris neminem exusat*)⁵⁶.

Bila dipedomani substansi UUD Negara RI Tahun 1945, tidak diatur secara tegas. Hanya saja, dalam UUD Negara RI Tahun 1945, mengatakan apabila rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang, maka Presiden wajib mengundangkannya⁵⁷. Adanya kata “diundangkan” dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, berakibat bahwa setiap undang-undang wajib diundangkan oleh Presiden⁵⁸.

Tidak adanya penegasan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, terhadap mekanisme pengundangan undang-undang, maka harus dilihat pada tingkat undang-undang. Di tingkat undang-undang, pengaturan mekanisme pengundangan ini, dapat tergambar dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana diatur dalam Pasal 81 sampai dengan Pasal 87. Setiap undang-undang harus diundangkan, dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, dan Berita Negara oleh Menteri yang tugas dan

⁵³ Pasal 72 UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁵⁴ Ibid, Pasal 73.

⁵⁵ Ibid, Pasal 81.

⁵⁶ Maria Farida Indrati Soerapto, *Imu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 176.

⁵⁷ Pasal 20 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁵⁸ Jimly Assidique, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, op Cit, hlm. 27.

tanggungjawabnya di bidang perundang-undangan. Pemberlakuan suatu undang-undang, mulai berlaku dan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam undang-undang itu sendiri. Maksudnya, ditentukan lain, berlakunya undang-undang itu tidak sama dengan tanggal pengundangan, disebabkan persiapan sarana dan prasarana, serta kesiapan aparatur pelaksana dari undang-undang tersebut.

Terhadap undang-undang yang telah diundangkan, dalam Lembaran Negara tersebut, wajib menyebarluaskannya⁵⁹. Maksudnya, agar khalayak ramai mengetahui peraturan perundang-undangan tersebut, dan mengerti atau memahami isi serta maksud-maksud yang terkandung di dalamnya.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian normatif terhadap ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, serta peraturan-peraturan terkait, dapat disimpulkan bahwa kewenangan legislasi DPR dalam pembentukan undang-undang mengalami penguatan signifikan pasca amandemen UUD 1945, dengan menegaskan prinsip legislative supremacy melalui Pasal 20 ayat (1). Kewenangan DPR meliputi inisiatif rancangan undang-undang, pembahasan bersama dengan Presiden, dan penetapan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dalam praktiknya, meskipun terdapat pembagian kekuasaan dengan Presiden dan DPD, DPR tetap mendominasi proses legislasi, baik dalam tahap inisiatif maupun pembahasan. Presiden berperan dalam mekanisme checks and balances, namun tidak memiliki hak veto. Selain itu, kewenangan DPR atas rancangan undang-undang dari DPD juga sangat dominan. Dalam tahap akhir, Presiden berperan secara administratif, dan jika tidak menandatangani rancangan undang-undang dalam waktu 30 hari, maka undang-undang tersebut sah tanpa persetujuan Presiden. Meskipun DPR memegang peranan utama, agar tercapai legislasi yang demokratis dan akuntabel, penguatan kewenangan DPR harus diimbangi dengan partisipasi publik dan kerja sama yang kooperatif dengan Presiden untuk memastikan pembentukan undang-undang yang mencerminkan kehendak rakyat dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Sunarto, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945," *Integralistik*, Vol. 28 No. 1 (2017): 1–15.
<https://journal.unnes.ac.id/nju/integralistik/article/view/11814>
- W. M. Herry Susilowati, "Pergeseran Kekuasaan Presiden di Bidang Perundang-Undangan Setelah Amandemen UUD 1945," *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, Vol. 9 No. 3 (2004): 181–194.
<https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/349>
- Ahmad Yani, "Analisis Konstruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 2 (2018): 345–370.
<https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1526>
- Jimly Asshiddiqie, Membangun Sistem dan Kelembagaan Pasca UUD 1945, *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*. <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/302>
- Jimly Assidique, Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya, dalam Janedjri M. Gafar dkk (editor) *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR kerja sama dengan UNDP, Jakarta, 2003.
- Jimly Assidique, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

⁵⁹ Pasal 90 UU Nomor 12 Tahun 2011.

- Jimly Assidique, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Muh. Alfian Fallahiyah, "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat," *Jurnal Tana Mana*, Vol. 4 No. 1 (2021): 45–60.
<https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/article/view/330>
- Deni Syaputra, "Kewenangan Presiden, DPR dan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," *Menara Ilmu*, Vol. 12 No. 4 (2018): 92–103.
<https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/menarailmu/article/view/731>
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, Jakarta, Kencana (Pranada Media Grup), 2021.
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelittian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2006.
- M. SjaifuL Rahman, *Perubahan Konstitusi dan Kinerja DPR-RI Dalam Era Reformasi*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004.
- Maria Farida Indrati Soerapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanasius, Yogyakarta, 1998.
- Bivitri Susanti, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2000.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UIIPress, Yogyakarta, 2003.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019, dan diubah lagi dengan Undang-dang Nomor 13 Tahun 2022.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2020 Tentang Pembentukan Undang-Undang.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.