



CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 22 Issue 2, September 2020

P-ISSN: 1411-2191

E-ISSN : 2723-0856

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Menakar Fungsi Lembaga Legislatif Di Indonesia Iskatrinah

Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia

Article History:

- Submitted: 5/5/2020
- Accepted: 19/6/2020
- Published: 10/9/2020

How to cite:

Iskatrinah., (2020),
*Menakar Fungsi Lembaga
Legislatif Di Indonesia*. 22
(2), 101-110

The purpose of this research is to find out how the implementation of the ideal legislative function as a mandate from the 1945 Constitution which is then further regulated by its organic law. The research method used in this study is to use a normative legal research method, with the result that after the change in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia there is a shift in the wider function of the Central legislative body (DPR) and the Regional legislative body (DPRD), especially in the Central legislative body there was a transfer of power to form a law, which was previously under the authority of the President to become the power of the DPR, as stated in Article 20 paragraph (1) of the 1945 Republic of Indonesia State Constitution, namely the House of Representatives holds the power to form a law. The existence of community participation in the formation of laws is one form of community involvement in the life of the nation and state, because given the opportunity or space for people to participate in the formation of laws is a necessity in a democratic government system that establishes people as holders of sovereignty in the state. Because Indonesia as a country that adheres to a democratic system naturally opens up space for people to participate in politics, including participating in the formation of laws.

Keywords: Function, Legislative, democracy

Abstrak. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislatif yang ideal sebagai amanat dari UUD 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang organiknya. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan hasil bahwa pasca perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat pergeseran fungsi yang lebih luas pada lembaga legislatif Pusat (DPR) maupun lembaga legislatif Daerah (DPRD), terutama di Lembaga legislatif Pusat terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Adanya Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena diberikan kesempatan atau ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang menetapkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Oleh karena Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi wajar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik, termasuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.

kata kunci : Fungsi, Legislatif, demokrasi

Copyright © 2019 Cakrawala Hukum. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Berdasarkan fungsinya, lembaga negara dibagi ke dalam dua kelompok yaitu lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan lembaga negara yang tidak bersifat ketatanegaraan dalam hal ini bersifat administratif saja, sebagai badan penunjang/*auxiliary agency* atau bahkan terdapat lembaga negara yang sifatnya hanya *ad hoc*. Lembaga negara yang menjalankan fungsi ketatanegaraan tersebut adalah lembaga negara yang fungsinya menjalankan salah satu dari tiga

kekuasaan dalam *trias politica* yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan peradilan (*judicial*).¹

Konstitusi menegaskan adanya keseimbangan dan kesejajaran antara lembaga-lembaga tinggi negara, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Setelah amandemen UUD 1945 sistem yang digunakan dalam hubungan antar lembaga negara adalah pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*. Dalam sistem *checks and balances* lembaga-lembaga negara ini diakui sederajat atau setara. Tidak ada lembaga negara yang sifatnya superior sebagaimana kedudukan MPR dulu. Lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK memiliki kedudukan yang sederajat, tidak ada yang berkedudukan lebih tinggi dari yang lain. Namun, pada prinsipnya lembaga-lembaga negara mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Inilah inti ajaran *checks and balances*.²

Lembaga legislatif merupakan cerminan kedaulatan rakyat, yang berarti bahwa legislatif merupakan lembaga perwakilan rakyat, sebagai perantara rakyat dalam hal penyaluran aspirasi yang pada akhirnya nanti bertujuan untuk mewujudkan segala kepentingan rakyat. Oleh karena itu badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan dengan jalan pembentukan peraturan perundang-undangan dan menuangkannya dalam undang-undang atau peraturan daerah (di Propinsi, Kabupaten/Kota).

Banyaknya anggota legislatif yang tersandung kasus korupsi dan menurunnya kinerja anggota dewan di pusat dan daerah dalam melakukan fungsinya sebagai legislator ditengarai akibat lemahnya sistem rekrutmen anggota legislatif dari partai politik. Sebab, pada tataran praksis, pragmatisme menjadi hierarki tertinggi yang diusung parpol dibanding mengemban tugas luhur dan mulia serta sikap idealisme. Tidak hanya itu, peraturan perundang-undangan juga tidak mengakomodasi sistem rekrutmen yang ideal dan masih adanya inkonsistensi aturan internal partai politik terhadap fungsi rekrutmen calon anggota legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, merupakan lembaga yang mewakili rakyat dalam sistem demokrasi di Indonesia. Pada lembaga ini masyarakat menaruh harapan besar agar apa yang dilakukan oleh mereka benar-benar memenuhi harapan masyarakat. Sebaliknya masyarakat merasa sangat kecewa ketika anggota-anggota DPR/DPD menunjukkan sikap dan perilaku yang hanya berorientasi pada kepentingan pribadi, kelompok, atau kepentingan partai, yang jauh dari problem atau persoalan yang sedang dialami oleh masyarakat.

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.³ 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

DPR merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki peranan yang sangat penting dalam negara Indonesia. Sebagai lembaga legislatif, DPR memiliki beberapa fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan juga fungsi anggaran. Di antara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa

¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Armico, Bandung, 1987, hlm. 9

² Nina Andriana, 2014, *Pemilu dan Relasi Eksekutif dan Legislatif General Election And Executive-Legislative Relation*, jurnal Penelitian Politik, Vol.11. No.2. hlm. 116

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta ; PT. Gramedia, hlm. 173.

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

pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembentukan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.⁵ Hal tersebut juga dirasakan di level daerah baik DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Lemahnya kinerja anggota DPR maupun DPRD membuat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perwakilan tersebut semakin menurun. Berbagai survei yang sering dipublikasikan di media cetak maupun elektronik menunjukkan bahwa semakin rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga DPR dan DPRD tersebut (kekuasaan legislatif Pusat/Daerah). Masyarakat yang merupakan orang-orang yang mereka wakili kemudian mempertanyakan berbagai janji atau program yang akan dijalankan ketika mereka menduduki kursi dewan. Disinyalir bahkan terdapat sikap apatis dari para pemilih terhadap para calon baik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maupun Pemilihan Umum Legislatif juga membuat sebagian pemilih tidak menggunakan hak pilihnya dikarenakan sudah tidak percaya terhadap janji-janji yang disampaikan.

Dari uraian diatas maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana mewujudkan lembaga legislatif (Pusat/Daerah) yang ideal dalam pendekatan pelaksanaan fungsi yang melekat pada kekuasaan legislatif?

II. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif, dengan menelusuri, meneliti obyek penelitian melalui asas-asas hukumnya, melalui perundang-undangannya dan sejarah hukumnya, yang digunakan untuk mengetahui dasar-dasar pemikiran, latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek penelitian yaitu kekuasaan legislatif di Indonesia.

Spesifikasi penelitian ini digunakan deskriptif analitis, yang menggambarkan fakta-fakta hubungan antara Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945 dengan Kekuasaan Legislatif baik Pusat (DPR) maupun Legislatif Daerah (Provinsi/Kab/Kota). Fokus kajian penelitian ini adalah kajian dokumen hukum tertulis (studi kepustakaan), guna memperoleh bahan hukum primer dan digunakan metode analisis yuridis guna menelaah berbagai kaidah dan peraturan hukum nasional yang berkaitan dengan obyek penelitian.

III. Hasil dan Pembahasan

1. Ide Dasar Demokrasi Dalam Kekuasaan Legislatif

Negara demokrasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia karena sejak negara ini berdiri, ide utama yang diajukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat dengan nilai bangsa. Ide demokrasi Indonesia sebagaimana yang digariskan *founding fathers*, demokrasi Indonesia yang berintikan *mass protect* atau sikap kritis rakyat terhadap penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.⁶ Diskursus ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai bangunan demokrasi. Catatan *Institute of Southeast Asian Studies* menempatkan Indonesia dalam catatan positif sebagai negara demokrasi.⁷

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia: Edisi Revisi*, Cetakan Keenam, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlmn 167-168.

⁶ Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, dalam Zulfikri Suleman, *Demokrasi Untuk Indonesia* Pemikiran Politik Bung Hatta, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010, hlm. 18.

⁷ "Indonesia has already had peaceful democratic elections... The Indonesian experience may have illustrated the success of democracy in a country with Muslims as the majority." Aris Ananta, dkk, *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, hlm. 135.

Demokrasi dapat dilihat secara normatif dan empirik. Normatif menyangkut rangkuman gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada istilah lain yang menggambarkan perbedaan ini, yaitu demokrasi sebagai “*essence*” dan sebagai “*performance*”. Di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi sebagai “*das sollen*” dan demokrasi sebagai “*das sein*”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan empirik, maka diskusi-diskusi mengenai pelaksanaan demokrasi sebagai objek selalu menarik.⁸ Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.⁹

Menurut Leon Duguit, dasar adanya jalinan hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkelompok, yang disebut solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum obyektif untuk membentuk lembaga perwakilan. Oleh karena adanya jalinan yang demikian, maka:¹⁰

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut sertadalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan;
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tidak adapersoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut, masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial;
- c. Dalam melaksanakan tugasnya wakil rakyat harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

Pandangan Duguit tersebut, sebenarnya sejalan dengan pandangan Belifante yang melihat bahwa perwakilan itu sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap warga Negara dan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan yang dimaksud. Dalam hal ini, rakyat sama-sama diposisikan sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili mereka untuk bertindak dalam angka keperluan tersebut.¹¹

Terdapat hubungan yang sangat erat antara demokrasi sebagai suatu sistem politik dengan kehadiran atau eksistensi dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Demokrasi atau yang dalam Undang-undang Dasar 1945 disebut kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan telah diterima sebagai salah satu sendi kehidupan bemegara dalam Undang-undang Dasar 1945. Perkembangan pengertian demokrasi hampir tidak mengalami perubahan, yaitu bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan. Rakyat yang dimaksudkan disini adalah rakyat dalam arti keseluruhan sebagai suatu kebulatan. Namun demikian karena perkembangan jaman, telah membawa pengaruh terhadap cara-cara menjalankan pemerintahan dan perbedaan dalam cara mengimplementasi-kan asas demokrasi ini. Jadi asasnya sama, tetapi cara melaksanakannya berbeda.

⁸ Ni'matul Huda. Ilmu Negara. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. hlm. 196-197

⁹ Abdul Latif. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Total Media, Jakarta. 2009. hlm. 28

¹⁰ Eddy Purnama, Lembaga Perwakilan Rakyat, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 42-43

¹¹ Ibid. 43

Keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan diwujudkan melalui kehadiran Badan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif dengan fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pengisian badan-badan perwakilan rakyat di tingkat nasional maupun di tingkat lokal dilakukan melalui Pemilihan Umum. Pemilihan umum yang dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat itu diikuti oleh Partai Politik.

Jimly Assidique menulis : Partai Politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi seperti dikatakan oleh Schattschneider (1942). Oleh karena itu partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk memperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.¹²

2. Fungsi Lembaga Legislatif

CF. Strong memandang bahwa, “lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan Undang-Undang (*statutory force*)”.¹³ Pandangan CF.Strong kemudian dipertegas oleh Hans Kelsen, bahwa “fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut sebagai lembaga legislatif”.¹⁴

Pasca reformasi peran dan fungsi DPR RI dikembalikan ke koridornya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (membuat Undang-undang), selain juga menjalankan fungsi budgeting (anggaran) bersama-sama dengan presiden, serta fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU dan anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif. Fungsi-fungsi tersebut juga melekat kepada lembaga legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara/pemerintahan secara umum juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa menjelaskan tentang definisi lembaga perwakilan rakyat (*representative assembly*) sebagai berikut:¹⁵

It is primarily charged with a law-making function, which we may define as the process of preparing, debating, passing, and implementing legislation. Its members consider and debate bills, which are proposals for legislative action. The discussion among legislators among bills are decided including during legislative debate, which takes place on the floor of the legislature. It is known by the a host of different destinations, including Congress in the United States, the Parliament in the Great Britain, the Knesset in Israel, the Diet in Japan, the Dail in Ireland, the Vouli in Greece, the National Assembly in Portugal, and so on.

Dijelaskan oleh Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa, bahwa fungsi utama dari sebuah lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi membuat undang-undang (UU). Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, anggota lembaga perwakilan rakyat melakukan serangkaian

¹² Jimly Assidique, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 298.

¹³ C.F Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd, London, 1975, hlm.8

¹⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, hlm.256.

¹⁵ Fatmawati, 2014. *Hukum Tata Negara*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, hlm.7 - 12

kegiatan hingga undang-undang tersebut disahkan. Adapun fungsi lembaga perwakilan adalah sebagai berikut :

1) Fungsi Pengaturan (Legislasi);

Fungsi utama dalam lembaga perwakilan ini ialah fungsi pengaturan atau legislasi. Lembaga perwakilan ini sering pula disebut sebagai kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif itu ialah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; (iii) dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹⁶

2) Fungsi Pengawasan (Control);

Kekuasaan di tangan pemerintahan dapat terjerumus kedalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang dan timbulah kekuasaan yang sewenang-wenang (*abuse of power*). Oleh karena itu, peranan lembaga perwakilan diberi salah satu fungsinya yakni fungsi pengawasan yang menjadi kewajiban bagi lembaga perwakilan agar jalannya roda pemerintahan tetap pada porosnya dan mengutamakan kesejahteraan rakyat tanpa melanggar ranah hukum di dalamnya. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu : (i) kontrol atas pemerintahan (*control of executive*); (ii) kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*); (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).¹⁷

3) Fungsi Perwakilan (Representasi);

Fungsi pokok dari lembaga perwakilan sesungguhnya ialah fungsi perwakilan itu sendiri. Bagaimana mungkin suatu lembaga yang dikatakan sebagai representasi dari rakyat akan tetapi tidak memiliki fungsi perwakilan di dalamnya. Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu antara lain: a. Sistem perwakilan politik (*political representation*); b. Sistem perwakilan teritorial (*teritorial* atau *regional representation*); c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).¹⁸

4) Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik;

Dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengawasan, maupun perwakilan, di dalam parlemen atau lembaga legislatif selalu terjadiperdebatan antar anggota yang mewakili kelompok dan kepentingan yang masing-masing memiliki pertimbangan-berbeda-beda dalam memahami dan menyikapi suatu permasalahan. Adapun fungsi deliberatif dan resolusi konflik dalam lembaga konflik perwakilan yaitu :

- a. Perdebatan publik dalam rangka *rule and policy making*;
- b. Perdebatan dalam rangka menjalankan pengawasan;
- c. Menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beraneka ragam;
- d. Memberikan solusi saluran damai terhadap konflik sosial.¹⁹

Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut menuntut para wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan/legislatif harus benar-benar diisi oleh orang-orang yang memahami fungsi-fungsi tersebut, sehingga rekrutmen melalui partai politik harus sedemikian rupa ketat. Paling

¹⁶ Jimly Asshidiqie, 2010. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Rajawali Press, Jakarta, hlm. 299.

¹⁷ Ibid., hlm. 302

¹⁸ Ibid., hlm. 305

¹⁹ Ibid., hlm. 308

tidak ketika masih menjadi anggota partai politik di dalam partai politik telah menjadi agenda yang diprioritaskan melalui pendidikan politik dan penguatan kader-kadernya, dilakukan pembekalan secara terus menerus tentang bagaimana fungsi-fungsi lembaga perwakilan itu harus ditegakan. Tidak terkecuali bagi mereka yang akan maju menjadi calon anggota lembaga perwakilan yang melalui jalur perseorangan, harus pula menggali wawasan terkait fungsi-fungsi lembaga perwakilan/legislatif.

Secara konstitusional fungsi DPR dituangkan dalam UUD 1945 amandemen kedua Pasal 20A ayat (1) yang isinya adalah Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Disisi lain dalam menjalankan fungsinya DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Sedangkan fungsi DPRD terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, baik DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai fungsi a. pembentukan peraturan daerah provinsi, kabupaten, dan kota; b. Anggaran, dan c. Pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dalam kerangka representasi rakyat di daerah masing-masing provinsi, kabupaten dan kota, dengan menjaring aspirasi masyarakat.

Selanjutnya di Indonesia ketentuan lebih lanjut tentang lembaga perwakilan yang di dalamnya adalah lembaga legislatif diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Np 17 Tahun 2014 yang kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 17 Tahun 2014;, atau yang lebih dikenal dengan UU MD3.

3. Pengaturan Konstitusional Kewenangan DPR dan DPRD

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terjadi perubahan yang cukup fundamental dalam tubuh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan DPR sebagai Badan Legislatif adalah:

- 1) Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
Undang-undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1) menyebut bahwa, kekuasaan untuk membentuk UU ada di Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian di Pasal 20 ayat (2) disebutkan bahwa setiap rancangan UU (RUU) dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Untuk proses pembentukan Undang-Undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 16 sampai 23, Pasal 43 sampai 51 dan Pasal 65 sampai 74. Berdasar ketentuan tersebut proses pembentukan sebuah undang-undang harus diikuti.
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- 3) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara.
- 4) Menetapkan APBN bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam konstitusi atau UUD 1945 amandemen kedua diatur pada Pasal 18 ayat (3) yaitu Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik provinsi,

kabupaten dan kota adalah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 101 ayat (1) DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
- d. dihapus.
- d1. memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 154 ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. dihapus.
- d1. memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

IV. Penutup

Fungsi Lembaga legislatif baik Pusat maupun Daerah pada prinsipnya sama yaitu mempunyai fungsi legislasi (*legislation*), fungsi anggaran (*budgeting*) dan fungsi kontrol (*controlling*). Namun demikian yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana membentuk kader calon anggota legislatif mempunyai kepiawaian tentang fungsi-fungsi tersebut, sehingga ketika telah menjadi anggota legislatif mampu menjalankan fungsi kelembagaannya dengan profesional dan konstitusional.

Daftar Pustaka

Buku-buku :

- Abdul Latif. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Total Media, Jakarta, 2009.
- Aris Ananta, dkk, *Emerging Democracy in Indonesia, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies*, 2005
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Armico, Bandung, 1987.
- C.F Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd, London, 1975.
- Eddy Purnama, Lembaga Perwakilan Rakyat, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.
- Fatmawati, Hukum Tata Negara, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2014.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- Jimly Assidique, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik; Jakarta ; PT. Gramedia, 2011.
- Ni'matul Huda. Ilmu Negara. Rajawali Pers, Jakarta. 2010.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia: Edisi Revisi, Cetakan Keenam, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011.
- Nina Andriana, Pemilu dan Relasi Eksekutif dan Legislatif General Election And Exececutive- Legislative Relation, jurnal Penelitian Politik, Vol.11. No.2., 2014.
- Zulfikri Suleman, Demokrasi Untuk Indonesia Pemikiran Politik Bung Hatta, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah; yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang -Undang Nomor 17 Tahun 2014, kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Npmor 2 Tahu 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemeritahan Daerah.