

44

ANALISIS PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLATIF DPR-RI

Oleh Hudiyat *)

Abstract

The Explanation of 1945 Constitution stated that Indonesia based on the rule of law (rechtsstaat) and not merely on the power (machtsstaat). The Decree of MPR No. II/MPR/1993 on State's Guideline stated that law development has established law system and products which protect and give bases for the people activities and national development. Law development is an integral part of national development, and law system is a part of the life of the people, nation and state. DPR's right to pass the law, fundamentally, reflects one principle of democracy. Thus, in the implementation of its legislation function, DPR has been given the same right like the President by 1945 Constitution to create the harmony of law.

PENDAHULUAN

Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan "negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat)". Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan berdasarkan atas absolutisme. Kemudian beberapa pasal dalam UUD 1945 mengukuhkan juga bahwa Indonesia adalah negara hukum, antara lain; adanya pengakuan kedaulatan ada di tangan rakyat; pengakuan terhadap prinsip keadilan sosial; kewajiban Presiden untuk mentaati UUD dan segala peraturan perundang-undangan; adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan pengaruh lainnya; persamaan di hadapan hukum bagi semua warga negara; jaminan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia di bidang sosial, politik dan ekonomi.

*) Penulis adalah asisten peneliti muda bidang hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR-RI

Prinsip yang paling utama sebagai negara hukum adalah diakuinya **asas legalitas** yang mewajibkan para penyelenggara negara bertindak berdasar atas hukum. Hukum menjadi dasar kekuasaan. Sebaliknya hukum membuat kekuasaan menjadi "sah" dengan menunjukkan bahwa mekanisme penyelenggaraan kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berlaku. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukum. Negara-negara yang menganut sistem hukum kontinental cenderung selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk hukum tertulis, yang sering disebut dengan **kodifikasi**.

Demi melindungi masyarakat dari kemungkinan tindak sewenang-wenang serta demi kepastian hukum, maka kaidah-kaidah hukum harus tertulis yakni dalam bentuk undang-undang.¹⁾ Undang-Undang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang paling penting dalam negara hukum. Sehingga negara hukum identik dengan penyelenggaraan kekuasaan negara berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.

Secara formal undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang secara material, substansinya mengatur hal-hal yang berlaku umum. Peranan DPR khususnya yang berkaitan dengan kewenangan legislatif, membentuk undang-undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Berkaitan dengan sistem hukum kontinental seperti yang telah dikemukakan di atas, kekuasaan membentuk undang-undang juga berarti kekuasaan dalam membentuk hukum. Dalam kaitan itu pula tulisan ini akan memfokuskan kepada fungsi dan peran DPR dalam pembentukan hukum (undang-undang).

PENTINGNYA PEMBANGUNAN HUKUM

Sumber hukum yang menjadi dasar peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah:

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat;

1) Bagir Manan, DR. SH. MCL., *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hil. Co., Jakarta, 1992, Hal. 6.

3. Negara berkedaulatan rakyat, berdasarkan kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan;
4. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 ini mewujudkan cita hukum yang menguasai hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Seorang ahli filsafat hukum, **Rudolf Stammler**, mengatakan bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum ini berfungsi sebagai pemandu bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Walaupun merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, tetapi cita hukum memberi manfaat karena mengandung dua sisi, yaitu; sebagai hukum positif yang berlaku dan dapat diuji di satu pihak, di lain pihak hukum positif sebagai usaha menuju sesuatu yang adil dengan sanksi memaksa.²⁾

TAP MPR No.II/MPR/1983 menegaskan bahwa pembangunan dan pembinaan hukum dalam negara hukum Indonesia didasarkan atas Pancasila dan UUD 1945.

TAP MPR No. II/MPR/1993, tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) menyatakan lebih lanjut bahwa, Pembangunan Hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Sebagai haluan negara GBHN telah memberi rumusan beberapa asas hukum untuk membentuk hukum nasional, antara lain:

1. Hukum harus mendukung pembangunan, jadi harus disusun secara sistematis dan tuntas;
2. Hukum harus dapat menciptakan rasa aman dan tenteram, sehingga tercipta stabilitas nasional;
3. Hukum harus dibuat secara demokratis dengan musyawarah untuk mufakat, dan setelah terbentuk harus dipatuhi semua pihak, baik rakyat maupun penguasa;
4. Hukum harus mengatur keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan warga negara.

Jika ditelaah lebih jauh, Pembangunan Hukum tidak terlepas dari politik penguasa negara. GBHN adalah salah satu bukti, dalam GBHN itulah Politik Hukum penguasa dijabarkan. Pembangunan hukum adalah bagian yang integral dari pembangunan nasional, dan sistem hukum

2) Awaloeddin Djamin, Prof. DR. MPPA., *Pokok-pokok Uraian tentang Proses Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas Hukum Nasional (Ditinjau dari Aspek Penegakan Hukum)* dalam Majalah Hukum Nasional No. 2, 1995, BPHN Deppeh, Hal. 23.

merupakan bagian dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu dituntut adanya keselarasan antara jalan pemikiran mengenai hukum dengan landasan-landasan pembangunan, baik filosofis, yuridis dan sosiologis.

Hukum yang berlaku di Indonesia sebagian besar masih merupakan hukum peninggalan jaman kolonial, yang berbeda landasan dan cita hukumnya, serta tidak mampu lagi mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum saat ini. Berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara memerlukan perangkat hukum sebagai aturannya. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa, hukum pidana, hukum perdata, hukum acara perdata, masih merupakan peraturan perundang-undangan peninggalan jaman kolonial, walaupun di beberapa bidang sudah ada penambahan dan perbaikan yang menjadi masalah adalah menentukan prioritas dalam pembangunan hukum, dan selama tiga dekade terakhir ini, titik berat pembangunan hukum cenderung mengarah pada bidang ekonomi.

Dengan prioritas pembangunan hukum di bidang ekonomi, tidak berarti pembangunan hukum di bidang lain terabaikan. Hal ini bertujuan, agar pembangunan hukum dapat terlaksana secara keseluruhan, sistematis dan tuntas. Pembangunan hukum yang terpilah-pilah akan menyulitkan para pembentuk hukum menyelaraskan produk-produk hukumnya. Salah satu contoh saat ini adalah, masih ada kerancuan mengenai batas umur dewasa seseorang. Di dalam berbagai undang-undang, misalnya Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH-Per); Undang-undang No. 1 Tahun 1974, tentang Perkawinan; *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR - Hukum Acara Perdata); Undang-undang No. 15 Tahun 1969, tentang Pemilihan Umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, terdapat perbedaan batas umur dewasa seseorang, setiap undang-undang menentukan sendiri-sendiri batas umur dewasa.

Jika wawasan negara Indonesia seperti yang diharapkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu sebagai negara kesejahteraan (*welfare-state*), maka hukum memberi bentuk yuridis pada campur tangan penguasa untuk mewujudkan cita-cita rakyat dan tujuan negara.³⁾ Oleh karena itu, adanya kerancuan di bidang hukum akan mengurangi fungsi hukum itu sendiri. Contoh di atas merupakan salah satu dari banyak masalah yang dihadapi dalam pembangunan hukum di Indonesia. Untuk itu adanya Sistem Jaringan Informasi Hukum sangat bermanfaat dan

3) Hamid S. Attamimi, Prof. DR. SH., *Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Indonesia* Makalah Seminar Hukum Nasional VI, diselenggarakan oleh BPHN-Depkeh, pada tanggal 25-29 Juli 1994, di Jakarta.

perlu didukung keberadaannya, berkaitan dengan penataan hukum di Indonesia agar sistematis dan tuntas.

PERANAN DPR DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Tugas dan wewenang DPR diatur dalam 3 (tiga) peraturan perundang-undangan, yaitu: 1) Undang Undang Dasar 1945; 2) UU No. 5 Tahun 1995, tentang Perubahan atas UU No. 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang No. 2 Tahun 1985; 3) Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83, tentang Peraturan Tata Tertib DPR (TATIB-DPR), yaitu:

1. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945:
"Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR".
2. Pasal 11 UUD 1945:
"Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain".
3. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945:
"Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR".
Pasal 20 ayat (2) UUD 1945:
"Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu".
4. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945:
"Peraturan-peraturan itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut".
Pasal 22 ayat (3) UUD 1945:
"Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan-peraturan itu harus dicabut".
5. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945:
"Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu".

Pasal 23 ayat (5) UUD 1945:

"Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan ini diberitahukan kepada DPR".

Pasal 37 UU No. 16 Tahun 1969 menyatakan: "Peraturan Tata tertib dari masing-masing Badan Permusyawaratan/Perwakilan diatur sendiri oleh masing-masing Badan tersebut".

Kemudian dalam Pasal 4 TATIB-DPR menyebutkan tugas dan wewenang DPR:

- a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang;
- b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan APBN;
- c. Melakukan pengawasan atas:
 1. pelaksanaan undang-undang;
 2. pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara;
 3. kebijaksanaan pemerintah apakah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan TAP MPR.
- d. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
- e. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh TAP-TAP MPR kepada DPR.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR mempunyai hak-hak, yaitu:

1. Hak meminta keterangan (interpelasi);
2. Hak mengadakan penyelidikan (angket);
3. Hak mengadakan perubahan atas RUU (amandemen);
4. Hak mengadakan pernyataan pendapat;
5. Hak mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh sesuatu perundang-undangan;
6. Hak mengajukan RUU usul inisiatif.

Selain hak-hak DPR, Anggota DPR juga mempunyai hak-hak, yaitu:

1. Hak mengajukan pertanyaan;
2. Hak protokol;
3. Hak keuangan/administratif.

Memperhatikan tugas dan wewenang serta hak-hak DPR, maka jelas terlihat bahwa fungsi dan peran DPR adalah sangat penting, DPR merupakan salah satu sentral kehidupan bernegara. Salah satu fungsi penting DPR adalah bersama-sama Presiden membentuk undang-undang, dalam arti luas membentuk hukum. Sebelum masuk kepada analisis fungsi dan peran DPR dalam pembentukan hukum, ada baiknya

melihat lebih jauh lagi apa yang diamanatkan UUD 1945 tentang siapa pembentuk hukum di Indonesia.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, oleh Prof. Hamid S. Attamimi ditafsirkan bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada pada Presiden, namun harus dilakukan dengan persetujuan DPR. Pendapat tersebut ditafsirkan dari apa yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1), yang berbunyi, "Kecuali *Executive Power*, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *Legislative Power* dalam negara".⁴⁾

Kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atau untuk tidak memberikan persetujuan terhadap pembentukan undang-undang, tidak dapat diartikan secara *mutatis mutandis*, artinya kewenangan membentuk undang-undang itu dapat juga dilakukan oleh DPR dengan persetujuan Presiden. Dengan demikian, penegasan kata "bersama-sama" dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tidak berarti masing-masing melakukan hal yang sama, melainkan pembentukan dan persetujuan itu dilakukan secara "bersamaan" atau "berbarengan".

Selanjutnya ditafsirkan, "inisiatif" mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang ada pada Presiden dan yang ada pada DPR, tidaklah sama. Bagi Presiden, "inisiatif" itu merupakan kewajiban, yaitu dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara seperti yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, jadi merupakan keharusan bagi Presiden. Sedangkan bagi DPR "inisiatif" itu merupakan hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, jadi bagi DPR "inisiatif" bukan keharusan, oleh karenanya dapat dilakukan atau tidak.⁵⁾

Apa yang ditafsirkan Prof. Hamid S. Attamimi tidaklah sepenuhnya tepat, benar. Di bawah ini dijabarkan beberapa kritik terhadap pendapat tersebut:

1. Sebagai suatu "hukum tertulis yang tertinggi", UUD merupakan suatu satu kesatuan pola pikir dengan kata lain Mukaddimah, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945 merupakan satu pemikiran yang integral. Dalam kaitan dengan pembentukan undang-undang, Prof. Hamid S. Attamimi hanya melihat pada pasal 5 ayat (1) dan pasal 21 ayat (1) UUD 1945, tanpa memperhatikan seluruh isi UUD 1945.
2. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "*Kedaulatan ada di*

4) Hamid S. Attamimi. Prof. DR. SH., *Program Perundang-undangan Nasional*, Makalah Lokakarya "Pengorganisasian Program Legislasi Nasional", diselenggarakan oleh Setjen DPR RI, tanggal 28 Desember 1993, di Jakarta.

5) *Ibid.*

- tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat,". Dari kedua pasal tersebut dapat ditafsirkan bahwa, peran DPR adalah sangat penting dalam pembentukan hukum. Alasannya adalah "pengakuan kedaulatan rakyat adalah ciri negara hukum", dan UUD 1945 telah memberikan penegasannya dalam kedua pasal tersebut.
3. Sebagai institusi perwakilan rakyat, yang juga merupakan penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, DPR merupakan lembaga yang sangat penting, melalui badan ini "accountability" dari yang memerintah kepada wakil dari massa rakyat, terwujud.
 4. Berdasarkan ketiga hal tersebut di atas, hak mengajukan RUU Usul Inisiatif sebenarnya merupakan keharusan bagi DPR untuk melaksanakannya, karena hal itu merupakan bagian terpenting dalam menjalankan fungsi legislatif.

UUD 1945 telah mengamanatkan peran yang sangat penting bagi DPR, yaitu bersama-sama Presiden membentuk undang-undang. Dari amanat tersebut DPR diberi hak yang fungsinya untuk membentuk undang-undang. Seperti tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, yang menyatakan bahwa hubungan antara Presiden dan DPR adalah sebagai berikut: "Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (Gesetzgebung) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (Staatsbegroting). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan".

Penjelasan UUD 1945 di atas, jika dianalisis, tampak adanya kemitraan (*partnership*) antara Pemerintah dan DPR dalam melaksanakan tugas-tugas legislatif. DPR dalam melaksanakan tugas legislatif bersama-sama dengan Presiden, kemudian di dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa "Kecuali executive power, Presiden Bersama-sama DPR menjalankan "legislative power dalam negara". Dari Pasal 5 ayat (1) tersebut, menunjukkan bahwa kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Presiden bersama-sama DPR. Kalimat "...dengan Persetujuan DPR" pada pasal 5 ayat (1) tidak mengandung arti "pasif", seakan-akan DPR hanya tinggal menyetujui saja suatu RUU yang diajukan oleh Pemerintah (Presiden).⁶⁾

6) Rizikin Daman, Drs., *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 194

Dalam menafsirkan kalimat di atas harus dihubungkan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan juga "*menghendaki persetujuan*", sehingga apabila DPR tidak memberikan persetujuannya maka suatu RUU itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang dan tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan tersebut, demikian penegasan ayat (2)-nya.⁷⁾

Kedudukan yang seimbang ditegaskan lagi dalam Pasal 21 UUD 1945, yang memberikan hak Usul Inisiatif kepada DPR. Jika RUU usul inisiatif tersebut tidak disetujui oleh Presiden maka RUU tersebut juga tidak boleh diajukan dalam Persidangan DPR. Jadi peran DPR dan Pemerintah (Presiden) dalam pembentukan undang-undang adalah sama kuatnya, keduanya tidak bisa berjalan sendiri-sendiri tanpa persetujuan *partnership-nya*.

Fungsi DPR dalam pembentukan undang-undang dikuatkan juga dengan wewenang yang dimilikinya yaitu, hak Amandemen. Hak Amandemen ini hakekatnya merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Sebelum memberikan persetujuan pada suatu RUU, DPR dapat melakukan perubahan yang berupa; pengurangan dan penambahan, secara teknis bahasanya maupun substansi/materi muatannya.

Hak Amandemen DPR secara tegas diatur dalam TATIB-DPR yang terdapat pada pasal 8 huruf c. Pasal tersebut memberi hak kepada DPR untuk melakukan perubahan dalam Pembicaraan Tingkat III, setelah sebelumnya, dalam Tingkat II Fraksi-Fraksi di DPR telah memberikan tanggapan yang isinya dapat berupa mendukung, menanyakan yang belum jelas, mengubah, menambah yang sama sekali baru. Pembicaraan di Tingkat III inilah yang merupakan inti dari keseluruhan pembahasan pembentukan undang-undang.

Tabel di bawah ini merupakan contoh tentang pelaksanaan Hak Amandemen DPR RI dalam proses pembuatan Undang-undang NO. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Tabel: Hasil Pembahasan dalam Rapat Panitia Kerja (Tingkat III)

No.	PERMASALAHAN	J U M L A H
1.	Disetujui tetap sesuai RUU	39 Materi
2.	Disetujui dengan penyempurnaan	3 Materi
3.	Dicabut oleh Fraksi pengusul	10 Materi
4.	Diserahkan kepada Tim Perumus	9 Materi
5.	Dihapus	1 Materi

7) *Ibid.*

Naskah RUU tentang Pasar Modal yang diajukan oleh Pemerintah secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

1. Konsideran Menimbang terdiri dari lima (5) butir;
2. Konsideran Mengingat terdiri dari tiga (3) butir;
3. Batang Tubuh RUU terdiri dari:
 - Delapan belas (18) Bab;
 - Seratus tujuh belas (117) Pasal.

Setelah melalui pembahasan untuk mendapat persetujuan DPR berubah menjadi:

1. Konsideran Menimbang **tetap** terdiri dari lima (5) butir, dengan menghilangkan kata-kata "GBHN" pada huruf a dan menambah muatan "Kepastian Hukum" pada huruf c;
2. Konsideran Mengingat yang terdiri dari tiga (3) butir **dikurangi** menjadi dua (2) butir, dengan menghilangkan seluruh rumusan yang terdapat pada butir 2;
3. Batang Tubuh RUU terdiri dari:
 - Delapan belas (18) Bab, tetap tidak ada perubahan;
 - Seratus tujuh belas (117) Pasal, dikurangi satu (1) Pasal menjadi seratus enam belas (116) Pasal.
4. Dalam Penjelasan Umum **mendapat tambahan muatan** mengenai tujuan Pasar Modal, serta pengusaha kecil dan menengah;
5. Penjelasan pasal demi pasal disesuaikan dan disinkronkan dengan sistematika jumlah dan penomoran pasal dengan berbagai perbaikan redaksi serta pengurangan dan penambahan substansi.

Uraian di atas merupakan suatu bukti bahwa dalam pembentukan hukum, dalam hal ini pembentukan undang-undang, DPR juga mempunyai peran yang sangat penting.

Peran DPR yang sedemikian penting tampaknya kurang didukung sendiri oleh TATIB-nya, khususnya dalam rangka pelaksanaan hak Usul Inisiatif. Hak yang diamanatkan oleh UUD 1945 justru dibatasi oleh TATIB-DPR sendiri. Hal tersebut terlihat pada aturan pengajuan RUU Usul Inisiatif yang mensyaratkan bahwa "Pengajuan RUU Usul Inisiatif dilakukan oleh sekurang-kurangnya dua puluh orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi", Pasal 134 ayat (1) TATIB-DPR. Oleh karena itu untuk lebih mengoptimalkan peran DPR dalam kaitannya dengan pembentukan hukum, merupakan salah satu tantangan bagi para Anggota Dewan yang akan datang untuk merubah TATIB-DPR khususnya dalam hal tata cara pengajuan hak Usul Inisiatif.

Salah satu upaya untuk meningkatkan peran dan fungsi DPR dalam pembentukan Undang-undang, Pemerintah telah mencanangkan Pro-

gram Legislasi Nasional. Melalui program ini diharapkan DPR melalui Rapat Kerja dapat memberikan saran tentang prioritas penyusunan suatu undang-undang. Dengan Program Legislasi Nasional ini dapat juga menciptakan transparansi dalam penyusunan RUU.

KESIMPULAN

Secara Konstitusional Indonesia adalah negara hukum, oleh karenanya hukum harus menjadi panglima di segala sektor kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Konsekuensinya adalah semua pihak, baik penguasa maupun rakyat harus sadar dan mematuhi hukum yang berlaku.

Peran dan fungsi DPR sebagai wakil rakyat, adalah sangat penting dalam rangka pembentukan hukum (undang-undang), Presiden (Pemerintah) secara konstitusional tidak dapat meng-"gol"-kan suatu RUU jika tidak disetujui oleh DPR. Demikian pula sebaliknya, RUU Usul Inisiatif DPR tidak dapat diundangkan tanpa persetujuan dari Presiden.

UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dan DPR sama-sama mempunyai kekuasaan legislatif, sehingga kedua lembaga tersebut mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan fungsi legislatif. Kedua lembaga itu sama-sama bertanggung jawab terhadap terciptanya keselarasan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Awaloeddin Djamin, Prof. DR. MPA., **POKOK-POKOK URAIAN TENTANG: PROSES PEMBINAAN DAN PENERAPAN ASAS-ASAS HUKUM NASIONAL (DITINJAU DARI ASPEK PENEGAKAN HUKUM)** dalam Majalah Hukum Nasional No. 2, 1985, BPHN-Depkeh, Edisi Khusus.
2. Bagir Manan, DR. SH. MCL., **DASAR-DASAR PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**, IND-HILL. CO., Jakarta, 1992, Cetakan Pertama.
3. Hamid S. Attamimi, Prof. DR. SH., **PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**, Makalah Seminar Hukum Nasional VI, diselenggarakan oleh BPHN-Depkeh, tanggal 25-29 juli 1994, di Jakarta.
4. -----, **PROGRAM PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL**, Makalah Lokakarya "Pengorganisasian Program Legislasi Nasional", diselenggarakan oleh Setjen DPR RI, tanggal 28 Desember 1993, di Jakarta.
5. Rozikin Daman, Drs., **HUKUM TATA NEGARA (SUATU PENGANTAR)**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, Cetakan Pertama.
6. Sri Soemantri M. Prof. DR. SH., **TENTANG LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Cetakan Ketujuh.
7. Keputusan DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83, tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

#####