

Adapun mengenai susunan dan keanggotaan DPR itu selanjutnya diatur dalam UU No. 16 tahun 1969 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 5 tahun 1975 dan UU No. 2 tahun 1985. Dengan demikian bahwa keberadaan dari DPR itu benar-benar dapat diakui sebagai penjelmaan rakyat, yang mana semua anggota-anggotanya adalah orang-orang pilihan yang telah dipilih oleh rakyat itu sendiri untuk mewakili suara mereka dalam menyalurkan aspirasinya. (lihat pada halaman 18-19).

Selain itu kedudukan DPR adalah kuat, hal ini telah disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Selain itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR.

Menurut ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (lihat pada halaman 14). Tetapi dalam praktek MPR tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatan rakyat tersebut, karena MPR praktis hanya bersidang satu kali dalam masa jabatannya yang lima tahun itu, sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 pada pasal 2 ayat (2). Oleh karena itu MPR menyerahkan sepenuhnya pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut kepada DPR. Jadi pelaksanaan kedaulatan rakyat sehari-hari dilakukan oleh DPR.

Oleh karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa (Penjelasan UUD 1945). Kedudukan Dewan sebagai pengawas ini adalah kuat, selanjutnya diatur dalam ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antara Lembaga Tinggi Negara (lihat pada halaman 21).

Selanjutnya dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa kedudukan DPR adalah di sampingnya Presiden, Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan.

Akan tetapi oleh karena seluruh anggota DPR adalah juga anggota MPR, maka ada upaya hukum bagi Dewan untuk menjatuhkan Presiden. Tetapi dengan cara apapun Presiden tidak dapat membubarkan DPR (Penjelasan UUD 1945). Dari kenyataan ini terbukti bahwa secara fungsional kedudukan hukum DPR tidak sama dengan kedudukan hukum Presiden selaku Kepala Pemerintah Negara.

Jadi sesungguhnya secara yuridis kedudukan hukum Presiden selaku Kepala Pemerintah dengan kedudukan DPR adalah sama, akan tetapi secara fungsional kedudukan hukum DPR setingkat lebih tinggi daripada kedudukan hukum Presiden selaku kepala Pemerintahan Negara.

1. Tinjauan Terhadap Pembentukan Undang-Undang

Fungsi legislatif atau fungsi membuat undang-undang menurut UUD 1945 adalah dilakukan oleh Presiden bersama atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) jo pasal 20 ayat (1). Adapun proses pembentukan undang-undang itu dimulai dengan mempersiapkan Rancangan Undang-Undangnya (RUU) yang mana suatu RUU itu dapat berasal dari Pemerintah maupun berasal dari Usul Inisiatif DPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 20 ayat (2) jo pasal 21 ayat (1) UUD 1945 (lihat pada halaman 2-3).

Namun dalam prakteknya, RUU lebih banyak berasal dari Pemerintah. hal ini dikarenakan pihak Pemerintah memiliki tenaga ahli yang memadai dan didukung oleh peralatan yang lengkap dan mutakhir serta mempunyai data yang lengkap. Mereka juga memiliki tenaga spesialis dan tenaga menengah dalam jumlah yang memadai, hal ini dibuktikan dalam Instruksi Presiden No. 15 tahun 1970 yang mengatur tentang Tata

Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, disebutkan dalam pasal 1 bahwa masing-masing Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sepanjang yang menyangkut bidangnya (lihat pada halaman 26).

Sedang pihak DPR mengalami hambatan dalam rangka pengajuan RUU, dimana ketentuan prosedural yang terdapat dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang mengharuskan RUU Usul Inisiatif diajukan oleh sekurang-kurangnya 20 orang yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi (lihat pada halaman 28).

Disamping itu tiap-tiap RUU yang berasal dari Usul Inisiatif masih memerlukan pengesahan Presiden (pasal 21 ayat (2) UUD 1945), sehingga proses dari pengajuan RUU Usul Inisiatif itu memerlukan waktu yang sangat lama. Selain itu pula kesempatan untuk mengajukan RUU itu terbatas, karena mengenai RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) hanya berasal dari Pemerintah (pasal 23 ayat (1) UUD 1945) yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

2. Tinjauan Terhadap Wewenang DPR di bidang Legislatif

Legislatif adalah merupakan kekuasaan lembaga DPR yang bertugas untuk membuat undang-undang. Telah dikatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah berdasar Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat (lihat pada halaman 16) yaitu : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian maka Pancasila adalah sebagai falsafah negara atau sebagai pandangan hidup bangsa dan sebagai dasar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dengan kata lain Pancasila adalah sebagai pokok kaedah Negara Republik Indonesia yang fundamental.

Dalam kaitannya dengan fungsi DPR dalam bidang legislatif (membuat undang-undang), maka Pancasila adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum berdasar kepada Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 yang menyebutkan bahwa sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa dinyatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup kesadaran cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan (li-

hat pada halaman 17). Dengan demikian Pancasila menduduki tempat yang paling tinggi dalam rangka sebagai sumber hukum. Maka undang-undang yang diciptakan oleh lembaga DPR bersama Pemerintah itu tidak boleh bertentangan dengan Pancasila khususnya pada sila yang pertama yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa".

Dalam sila pertama tersebut mengandung arti bahwa Bangsa Indonesia telah mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hal ini Bangsa Indonesia mengetahui bahwa salah satu sumber nilai adalah nilai yang bersumber pada hukum Tuhan.

Pengakuan ini sekaligus juga berarti keharusan manusia Indonesia untuk bertakwa dan beriman kepada Allah (Tuhan Yang Maha Esa) yaitu dengan menjalankan segala perintah-Nya dan menjauhi dari segala yang dilarang-Nya. Kecuali itu pula setiap orang wajib mencegah dari peri laku yang bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Negara pun berkewajiban mengawasi agar tidak terjadi perbuatan yang melanggar nilai-nilai tersebut.

Dari uraian tersebut jelas bahwa segala kegiatan negara seperti merealisasikan tujuannya, melaksanakan keadilan, menjalankan kekuasaan dan sebagainya seharusnya sesuai dengan hakekat dari sila pertama antara lain sesuai dengan sifat-sifat Allah.

Bagi orang yang beragama, kedaulatan sesungguhnya adalah kepunyaan Tuhan Yang Maha Esa, sedangkan kekuasaan yang seharusnya kita lakukan adalah suatu amanat yang sewajarnya berada dalam batas-batas kehendak Allah. Sebagaimana disebutkan dalam sila pertama, mengandung arti bahwa kekuasaan Tetinggi adalah di tangan Tuhan Yang Maha Esa.

Selain menganut kedaulatan Tuhan, Indonesia juga menganut ajaran kedaulatan rakyat yang mana adalah sebagai penyelenggara kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat, di mana perintah-perintah dari Tuhan Yang Maha Esa, pelaksanaannya dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dimusyawarahkan oleh rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya. Hasil permusyawaratan wakil-wakil rakyat mengenai pelaksanaan perintah-perintah Tuhan Yang Maha Esa itu merupakan kesadaran hukum rakyat, yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk Ketetapan-ketetapannya dan oleh DPR dalam bentuk Undang-Undang. Dengan demikian menjadi hukum yang berlaku dalam negara.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum yang dikeluarkan oleh lembaga DPR itu bersumber pada ajaran-ajaran Tuhan Yang Maha Esa. Untuk itu dapat direalisasikan sebagai aturan kehidupan bermasyarakat bernegara. Dengan demikian Undang-Undang yang berlaku di Negara Republik Indonesia hasil dari produk DPR

Ketiga adalah kebebasan, dengan asas kebebasan, masyarakat dengan leluasa dalam mencapai kehidupannya di mana dalam hal menjalankan kebebasannya tidak boleh merugikan orang lain, artinya tetap menghormati dan menghargai orang lain yang sama-sama mempunyai kebebasan dan kemerdekaan. Dasar kebebasan ini disebutkan dalam al-Qur'an (Q.S. 22 : 18).

Selanjutnya adalah asas persamaan, persamaan di sini adalah untuk menghilangkan diskriminasi kedudukan dari suatu kelompok masyarakat. Dengan kata lain bahwa semua manusia di hadapan hukum adalah sama, tidak ada perbedaan antara yang satu dengan yang lainnya, diantaranya sebagaimana disebutkan dalam hadits Rosul dan al-Qur'an (Q.S. 49 : 13). Maka dengan prinsip persamaan ini dibuktikan oleh Nabi dan para sahabat beliau dengan memerdekakan budak untuk mengangkat derajatnya sebagai manusia yang sama-sama sebagai makhluk Tuhan (lihat pada halaman 42-43).

Asas atau dasar yang terakhir dari pemerintahan Islam adalah pertanggungjawaban Pemerintah terhadap rakyatnya. Dalam kehidupan bernegara Allah telah mengangkat manusia sebagai kholifah di bumi (Q.S. 6 : 165) hal ini, seorang kholifah itu diangkat oleh rakyat yang mempunyai tugas menjalankan pemerintahan untuk menangani kepentingan agama dan dunia

selaras dengan syari'at Allah (Q.S. 38 : 26). Yaitu dengan kekuasaannya mewujudkan suatu peraturan untuk mengatur kehidupan rakyat dalam rangka bermasyarakat bernegara (lihat pada halaman 44-45).

2. Tinjauan Terhadap Lembaga Ulil Amri

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa manusia memegang kekuasaan di bumi adalah sebagai kholifah (Q.S 6 : 165). Dalil tentang diakuinya Pemerintah Islam adalah (Q.S. 4 : 59) yang menurut ahli fiqh adalah Ahlul Halli wal Aqdi. Keberadaannya menjadi tumpuan umat untuk mengadakan permasalahannya. Untuk itu dengan kepercayaan umat ia menuangkan kebijaksanaan dalam suatu bentuk peraturan untuk menangani segala permasalahan yang ada di masyarakat untuk menjalankan amanat sebagaimana yang disebutkan dalam hadits Rosulullah yang diriwayatkan oleh Muslim (lihat pada halaman 47) dan dalam menjalankan kekuasaannya itu akan dimintai pertanggung jawaban, hal ini sebagaimana disebutkan dalam hadits Rosul yang diriwayatkan oleh Bukhory (lihat pada halaman 48).

Oleh karena itu masyarakat atau umat diwajibkan untuk mentaati. Namun taat di sini dibatasi selama pemerintah itu tidak mengajak kepada kemaksiatan hal ini sebagaimana hadits Rosul yang diriwayatkan oleh Bukhory (lihat pada halaman 46).

Berangkat dari permasalahan bahwa sumber kekuasaan pemerintahan Islam hanya milik Allah, maka keberadaan manusia yang dipilih untuk menegakkan sistem pemerintahan Islam dalam suatu negara tidak memiliki kekuasaan sejati, baik secara legal maupun politis. Alasannya, karena kekuasaannya terbatas pada keunggulan hukum Tuhan (Allah), sebagaimana disebutkan dalam (Q.S. 4 : 59) apabila terjadi perselisihan maka hendaknya dikembalikan kepada hukum Allah dan Rasul-Nya.

Adapun kesepakatan yang dilakukan oleh Ulu' Amri (Ahlul Halli wal Aqdi) menurut ulama' tafsir dijadikan sebagai ijma' yaitu sebagai sandaran atau pedoman dalam rangka hidup bermasyarakat bernegara. Yaitu sebagai dasar hukum yang ke tiga setelah al-Qur'an dan al-Hadits.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Ahlul Halli wal Aqdi yang fungsinya sebagai pelaksana kehendak rakyat yang menuangkan kebijaksanaannya dalam bentuk suatu peraturan untuk mengatur dan menyelesaikan urusan manusia dalam kehidupan dunianya dapat dijadikan sebagai maqis 'alah (yang dipakai sebagai ukuran) terhadap adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem pemerintahan di Indonesia, khususnya yang dianut oleh UUD 1945 yang mana dalam

