

FUNGSI LEGISLASI MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009)

Wisnu Nugraha

Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana
nugraha.24.wn@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian yang berjudul “Fungsi Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi DPR RI periode 2004-2009)” ini dibuat dengan tujuan guna mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI periode 2004-2009, proses penyusunan program legislasi nasional periode 2004-2009, faktor-faktor penghambat dalam proses pembuatan program legislasi nasional, upaya untuk mengatasinya, dan asas-asas pembentukan perundang-undangan tersebut. Penelitian didasarkan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan teknis atau terapan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Jenis data penelitian adalah data sekunder dengan bahan hukum primer. Teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan dan teknik analisis data.

Kata Kunci: legislasi, prolegnas, DPR RI.

ABSTRACT

The study entitled “Legislation Function According to the 1945 Constitution (Case Study of the Legislative Body of the House of Representative of Republic of Indonesia (DPR-RI) for the period 2004-2009”) was made with the purpose to determine the implementation of the DPR-RI’s legislative function for the 2004-2009 period, the process of drafting national legislation for the 2004-2009 period, the inhibiting factors in the process of making national legislation programs, efforts to overcome them, and the principles of establishing legislation. The research is based on normative law research that is prescriptive and technical. The research approach uses a legal approach and case approach. The type of research data is secondary data with primary legal material. Data collection techniques in the form of literature studies and data analysis techniques.

Keywords: legislation, prolegnas, DPR RI.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Program Legislasi Nasional (Prolegnas)¹ dewasa ini merupakan salah satu instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik

Indonesia (DPR-RI) dengan pemerintah. Melalui prolegnas diharapkan upaya pembentukan materi hukum dapat berjalan secara lebih terarah, terpadu dan sistematis.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), prolegnas semakin diperkuat dan ditegaskan keberadaannya, terutama sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara

1. Prolegnas pertama kali digagas pada tahun 1976 dalam Simposium Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-Undangan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan mulai dilaksanakan pada tahun 1977 dengan diselenggarakannya Lokakarya Penyusunan Program Legislasi Nasional di Manado.

tegas dinyatakan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional. Secara operasional, prolegnas memuat daftar judul RUU yang akan disusun dalam jangka waktu lima tahunan (jangka menengah) dan RUU yang akan disusun dalam jangka waktu tahunan (jangka pendek).

Penyusunan prolegnas dilakukan bersama oleh DPR RI dan pemerintah, dengan DPR sebagai koordinatornya. Pada tahap awal penyusunan prolegnas dilakukan secara paralel baik di pemerintah maupun di DPR RI. Penyusunan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham). Sementara di lingkungan DPR RI, penyusunan prolegnas dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg). Hasil penyusunan di lingkungan pemerintah dan DPR RI kemudian dibahas bersama untuk disepakati dan selanjutnya akan dituangkan dalam keputusan DPR RI sebagai dokumen resmi prolegnas.

Untuk pertama kalinya pada awal bulan Februari tahun 2005 ditetapkan prolegnas jangka menengah untuk periode 2005-2009, sebagaimana tertuang dalam keputusan DPR RI Nomor 01/DPR/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas tahun 2005-2009. Dalam prolegnas jangka menengah ini telah ditetapkan sebanyak 284 judul Rancangan Undang-Undang yang disusun dan dibahas oleh DPR RI periode 2004-2009.

Rumusan Masalah

Penelitian ini membahas hal-hal seputar fungsi legislasi DPR RI, yaitu mengenai:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI periode 2004-2009?
2. Bagaimana proses penyusunan program legislasi nasional periode 2004-2009?
3. Apa saja faktor-faktor penghambat dalam proses pembuatan program legislasi nasional dan bagaimana upaya untuk mengatasinya, dan apa asas-asas pembentukan perundang-undangan tersebut?

Kerangka Teori dan Konsep

Jimly Asshiddiqie. Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.² Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezenlijking)*.³

Douglas V. Verney. Evolusi menuju sistem pemerintahan parlementer berlangsung melalui tiga tahapan, yaitu pertama, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik dan sistem ketatanegaraan; kedua, muncul sebuah majelis yang menentang hegemoni raja; dan ketiga, majelis pengambil-alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya. Dalam sistem pemerintahan parlementer, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen.⁴

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah

-
2. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311.
 3. I. Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Moderen*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.
 4. Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government," *Parliamentary versus Presidential Government*, Vol. 31, (1992), hlm. 34.

kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politika itu terdapat sistem *check and balance*.⁵

Sri Soemantri. Sistem pemerintahan campuran tidak dapat dikelompokkan ke dalam dua sistem pemerintahan pada umumnya. Akan tetapi sistem campuran tetap memperlihatkan ciri-ciri dari kedua sistem pemerintahan (parlementer dan presidensial) dengan tingkat dominasi yang berbeda-beda. Artinya sistem pemerintahan campuran pada sebuah negara memiliki substansi yang berbeda dengan sistem pemerintahan campuran di negara lain.

Jimly Asshiddiqie. Majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁶

Giovanni Sartori. Model ini pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Ia membagi model bikameral menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* / *weak bicameralism* / *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
2. Sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan
3. Sistem *perfect bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.⁷

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata *legislation* berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.⁸ Mengacu pada amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, menyatakan:

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan tersebut sejalan dengan fungsi DPR sebagaimana diatur dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

T.A. Legowo. Penggabungan antara cabang eksekutif dan cabang legislatif menjadi ciri kuat yang membedakan sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan yang lain. Dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif (perdana menteri, kabinet, dan birokrasi) mengontrol agenda legislatif dan anggota badan legislatif mempunyai sedikit kekuasaan untuk mengajukan inisiatif legislasi.⁹

5. Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan 7, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 70.

6. Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 36.

7. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, (Amerika Serikat: NYU Press, 1997), hlm. 184.

8. *Ibid*.

9. T.A. Legowo, “Paradigma Check and Balances Dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif,” dalam *Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: International IDEA, 2002), hlm. 91-92.

Christopher Manuel dan Anne M. Camissa. Menyatakan salah satu karakter mendasar dari sistem presidensial adalah *separation of legislative (congressional) dan executive (presidential) power*.¹⁰ Meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang.

PEMBAHASAN

Landasan Teori Prolegnas

Teori Demokrasi. Teori demokrasi merupakan hal-hal gagasan, bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat artinya:

1. Kekuasaan itu pada dasarnya berasal dari rakyat;
2. Rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan bernegara;
3. Keseluruhan dari adanya hal-hal sistem penyelenggaraan negara yang diperuntukkan untuk bagi seluruh rakyat; dan
4. Negara diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti adanya melibatkan rakyat seluas-luasnya.

Teori Lembaga Perwakilan. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu sekelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, akan tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan-perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata hanya mengabaikan kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam

masyarakat. Untuk mengatasi keadaan ini, perlu mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang dianggap memerlukan perlindungan. Oleh karena itulah, dalam sistem keterwakilan rakyat ini dikenal adanya dua sistem lembaga perwakilan rakyat:¹¹

1. Lembaga perwakilan rakyat dengan sistem satu kamar (*one cameral system*) disebut lembaga perwakilan dengan satu kamar, karena di dalam lembaga perwakilan rakyat ini hanya satu kepentingan rakyat yang akan diperjuangkan oleh lembaga ini. Bidang kepentingan rakyat yang akan diperjuangkan tersebut pada umumnya menyangkut kepentingan politik rakyat sebagai manifestasi hak-hak politik rakyat. Oleh sebab itu, di dalam lembaga perwakilan rakyat dengan satu kamar ini anggota yang duduk di dalamnya berasal dari wakil-wakil partai politik secara pemilihan umum. Melaksanakan sidang bahkan kewenangan dari utusan-utusan tersebut sama sekali tidak tampak.
2. Lembaga perwakilan rakyat dengan sistem dua kamar (*bicameral system*). Disebut demikian karena di dalam struktur lembaga perwakilan rakyat dikenal adanya dua komponen (kamar) yang masing-masing kamar memperjuangkan kepentingan rakyat dalam ranah yang berbeda. Kepentingan rakyat yang dimaksud pada umumnya adalah di bidang penentuan kebijakan-kebijakan politik yang berskala nasional dan di bidang tertentu yang spesifik, baik yang menyangkut kepentingan golongan maupun kepentingan yang berdimensi kewilayahan (daerah/negara bagian) untuk dipergunakan referensi dalam pengambilan kebijakan di tingkat nasional.

10. Paul Christopher Manuel dan Anne Marie Cammissa, *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*, (Amerika Serikat: Westview Press, 1999), hlm. 16.

11. Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 171-174.

Teori Pembagian Kekuasaan. Pembagian kekuasaan (*separation of power*) atau pemisahan kekuasaan (*distribution of powers*) pertama kali dikemukakan oleh Jhon Lock (1632-1704) di Inggris dalam teorinya “*monarki absolute*” yang mana ia membaginya atas tiga fungsi:

1. Legislatif: untuk membuat peraturan atau perundang-undangan;
2. Eksekutif: untuk melaksanakan peraturan; dan
3. Federatif: untuk mengurus urusan luar negeri, perang, dan damai dengan tujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan terjamin HAM.

Locke Montesquieu, (1689-1755) membagi fungsi negara atas:

1. Legislatif: untuk membentuk undang-undang;
2. Eksekutif: untuk melaksanakan undang-undang; dan
3. Yudikatif: untuk mengawasi semua peraturan.

Menurut Locke Montesquieu, kemerdekaan individu dan kebebasan hak asasi manusia hanya dapat terwujud jika ketiga kekuasaan negara tidak dipegang oleh satu organ tetapi tiga orang atau tiga organ yang terpisahkan (pemisahan kekuasaan) supaya tidak terjadi monopoli dan penyalahgunaan kekuasaan jika dipegang oleh satu orang atau satu organ. Dengan buah pemikiran yang terilhami dari gagasan Locke Montesquieu lalu memperkenalkan teorinya itu sebagai teori trias politika atau teori pemisahan kekuasaan.

Teori Perundang-Undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan, menurut Hans Kelsen, hukum adalah suatu hierarki mengenai hubungan normatif, yang terdiri atas norma dasar (*fundamental norm*), norma umum (*general norms*), norma konkrit (*concrete norms*).¹² Norma dasar terdapat dalam konstitusi, norma umum terdapat

dalam undang-undang, dan norma konkrit terdapat dalam putusan pengadilan dan keputusan-keputusan pejabat negara, norma yang lebih tinggi derajatnya begitupun sebaliknya, norma yang dibentuk tersebut derajatnya lebih rendah.¹³ Dalam hubungan ini, hubungan antara norma yang lebih tinggi dengan norma di bawahnya merupakan hubungan hierarki norma. Konsekuensinya adalah, bahwa norma yang lebih rendah derajatnya tidak dibenarkan bertentangan dengan norma di atasnya. Dengan demikian, suatu kesatuan hukum merupakan rangkaian hubungan hierarki tidak boleh bertentangan.

Dilihat dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur oleh ketiga sumber hukum tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Undang-Undang Dasar 1945:
 - a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Keputusan Presiden; dan
 - e. Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.
2. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPR/No. III/MPR/2000:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia;
 - c. Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
 - e. Peraturan Pemerintah;
 - f. Keputusan Presiden; dan
 - g. Peraturan Daerah;

12. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2006), hlm. 38.

13. Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe*, (Jerman: Benziger, 1941), hlm. 124.

3. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden; dan
 - e. Peraturan Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensi atas kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar yang merupakan hukum tertinggi, maka tidak diperkenankan adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum dasar tersebut.

Fungsi Legislasi Periode 1945-1949

Frasa ‘membentuk undang-undang’ pertama kali muncul dalam rapat Panitia Hukum Dasar tanggal 13 Juli 1945. Kata itu dikemukakan oleh Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar Soepomo ketika menyampaikan laporan dalam Rapat Besar Panitia Hukum Dasar.¹⁴ Fungsi legislasi dikemukakan Soepomo ketika melaporkan topik pemegang kedaulatan rakyat. Secara lengkap Soepomo menyatakan:

“Kedaulatan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat yang bersidang sekali dalam lima tahun. Oleh karena badan ini memegang kekuasaan tertinggi, maka pembaruan, negara dapat dilakukan; buat sehari-hari presidenlah yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat... Dalam

membentuk undang-undang, presiden harus semufakat dengan Dewan Perwakilan Rakyat.”¹⁵

Dalam masa sidang kedua BPUPK, fungsi legislasi baru dibicarakan ketika membahas draf pasal-pasal rancangan undang-undang dasar yang diusulkan oleh panitia kecil. Dalam draf rancangan undang-undang dasar pertama,¹⁶ terdapat tiga pasal yang eksplisit menyebut fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang, yaitu Pasal 3 dalam kelompok “Kekuasaan Pemerintahan Negara”¹⁷ yang menyatakan, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat.” Kemudian, Pasal 21 dalam kelompok “Badan Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat” yang menyatakan:

“Tiap-tiap undang-undang harus disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Jika sesuatu rencana undang-undang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rencana tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu.”¹⁸

Sepanjang pembahasan pasal-pasal yang dilakukan BPUPK, tidak pernah dipersoalkan mengenai ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 pada kedua draft tersebut. Dalam Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945, pada waktu membicarakan kekuasaan membentuk undang-undang, Ketua Panitia Kecil Soepomo mengemukakan bahwa kekuasaan itu adalah di tangan presiden dan dewan perwakilan rakyat secara bersama-sama.¹⁹ Dalam kesempatan itu, Soepomo menjelaskan maksud frasa “menghendaki persetujuan” yang terdapat dalam draf Pasal 20 ayat (1) seperti berikut ini.

14. Dalam risalah yang ditulis R.M.A.B. Kusuma dinyatakan bahwa risalah lengkap mengenai laporan Soepomo ini belum ditemukan.
15. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan 6 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1951) hlm. 260.
16. *Ibid.*, Dalam naskah yang ditulis oleh R.M.A.B. Kusuma tidak ditulis sebagai Draft Pertama. Namun karena draf setelahnya disebut sebagai “Draft Kedua” dan “Draft Ketiga”, penulis menyebut draf menjelang kedua dan ketiga sebagai “Draft Pertama”.
17. Pada draf pertama belum ditulis “Bab” namun sudah ada judul-judul besar yang mengelompokkan pasal-pasal. Dalam kelompok “Kekuasaan Pemerintahan Negara” terdapat 13 pasal.
18. Dua kelompok norma yang terdapat dalam Pasal 21 ini belum dibagi ke dalam dua ayat.
19. *Ibid.*

“Maka di sini disebut, “menghendaki persetujuan” karena pada umumnya inisiatif untuk membentuk undang-undang terletak di tangan pemerintah. Pemerintah mempunyai alat-alat, badan-badan tata usaha negara (administrasi), oleh karena itu, seperti keadaan di negeri mana pun juga pada umumnya rancangan undang-undang diajukan oleh pemerintah kepada dewan perwakilan rakyat.”²⁰

Dengan mengemukakan gagasan “*concentration of responsibility and power in government*,” Soepomo mengatakan bahwa pemerintah tidak tergantung kepada *vetrouwensvotum* dewan perwakilan rakyat.²¹ Karena hendak meletakkan pusat kekuasaan di tangan pemerintah, Soepomo menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat hanya bersifat sebagai “*legislative council*” saja, suatu badan pembentuk undang-undang.²²

Fungsi Legislasi Periode 1949-1950

Dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949, karakter sistem pemerintahan RIS dapat ditelusuri dari sejumlah aturan berikut, yaitu:

1. Pasal 1 ayat (2): kekuasaan kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat;
2. Pasal 68 ayat (1): Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah, dan ayat (2): Pemerintah ialah presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu;
3. Pasal 69 ayat (1): Presiden ialah kepala negara, dan ayat (2): beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian;
4. Pasal 72 ayat (1): Jika perlu karena presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan perdana menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari;

5. Pasal 118 ayat (1): Presiden tidak dapat diganggu gugat; dan
6. Pasal 127 a: kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat, dan Pasal 128 ayat (1): Usul pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada DPR dengan amanat presiden dan dikirim serentak kepada Senat untuk diketahui, ayat (2): Senat berhak mengajukan usul undang-undang kepada DPR. Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannya serentak kepada presiden, dengan menyampaikan salinan usul itu, dan ayat (4): DPR berhak mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Konstitusi RIS 1949 meneguhkan praktik sistem pemerintahan parlementer (sistem tanggung jawab menteri) seperti yang termaktub dalam maklumat 14 November. Karakter sistem pemerintahan parlementer dalam Konstitusi RIS, yaitu:

1. Pemisahan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Kepala negara dilakukan oleh presiden, sementara kepala pemerintahan dilakukan perdana menteri;
2. Sebagai kepala negara, kekuasaan presiden tidak dapat diganggu gugat;
3. Menteri-menteri bertanggung jawab baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama. Artinya, jika kebijakan menteri atau menteri-menteri tidak diterima DPR, maka menteri atau kabinet harus mengundurkan diri; dan
4. Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral system*) sehingga fungsi legislasi dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan DPR serta Senat.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

Fungsi Legislasi Periode 1950-1959

Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara 1950 didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara Republik Indonesia (UU No. 7/1950). Dalam konsideran “mengingat” dicantumkan bahwa yang menjadi dasar perubahan itu adalah Pasal 190,²³ Pasal 127 huruf a,²⁴ dan Pasal 191 ayat (2).²⁵ Kemudian, Pasal I UU No. 7/1950 menyatakan bahwa Konstitusi Sementara RIS diubah menjadi UUD Sementara Republik Indonesia. Oleh karena ketentuan Pasal 1 itu, UUD Sementara 1950 adalah perubahan dan bukan mengganti Konstitusi RIS 1949. Perubahan (dan bukan mengganti) itu sesuai dengan kesepakatan 9 Mei 1950, yaitu untuk mengubah sedemikian rupa Konstitusi RIS.

Sama dengan Konstitusi RIS, UUD Sementara 1950 juga menganut sistem pemerintahan parlementer dengan karakter yang dapat dilihat dari sejumlah ketentuan berikut: pertama, presiden ialah kepala negara²⁶ dan presiden berhak membubarkan DPR;²⁷ kedua, menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik

bersama-sama maupun untuk seluruhnya,²⁸ dan pemerintah dipimpin oleh seorang perdana menteri;²⁹ dan ketiga, kekuasaan legislasi dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR.³⁰ Karena pemerintah bersama-sama dengan DPR pemegang kedaulatan rakyat,³¹ undang-undang tidak dapat diganggu gugat.³²

Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUP Sementara 1950 berimplikasi pada fungsi legislasi. Salah satu perubahan mendasar, UUD Sementara 1950 tidak lagi menggunakan model lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sebagaimana Konstitusi RIS. Terkait dengan fungsi legislasi, Pasal 89 UUD Sementara 1950 menyatakan, “kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.”³³ Selanjutnya Pasal 90 ayat (1) UUD Sementara 1950 menegaskan, “Rancangan undang-undang usul pemerintah disampaikan kepada DPR dengan amanat presiden.” Begitu juga sebaliknya, Pasal 90 ayat (2) UUD Sementara 1950 menyatakan, “DPR diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada pemerintah.”

23. Pasal 190, menyatakan:

- (1) Dengan tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal 51, ayat kedua, maka konstitusi ini hanya dapat diubah dengan Undang-Undang Federal dan menyimpang dari ketentuan-ketentuan, hanya diperkenankan atas kuasa Undang-Undang Federal; baik DPR maupun Senat tidak boleh bermufakat ataupun mengambil keputusan tentang usul untuk itu, jika tidak sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota sidang menghadiri rapat.
- (2) Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam ayat pertama dirundingkan pula oleh Senat menurut ketentuan-ketentuan: bagian II Bab IV.

24. Pasal 127 kekuasaan perundang-undangan federal sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini dilakukan oleh: “Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2.”

25. Pasal 191, menyatakan:

- (2) Naskah konstitusi yang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh pemerintah setelah, sekadar perlu, bab-babnya, bagian I, bagian tiap-tiap bab dan pasal-pasalnya diberi nomor berurut dan penunjukan-penunjukannya diubah.

26. Pasal 45 ayat (1) UUD Sementara 1950.

27. Pasal 84 UUD Sementara 1950.

28. Pasal 83 ayat (2) UUD Sementara 1950.

29. Pasal 51 ayat (2) UUD Sementara 1950.

30. Pasal 89 UUD Sementara 1950.

31. Pasal 1 ayat (2) UUD Sementara.

32. Pasal 95 ayat (2) UUD Sementara.

33. Ketentuan ini mengecualikan kekuasaan perundang-undangan untuk melakukan perubahan UUD sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 140 UUD Sementara 1950.

Fungsi Legislasi Periode 1959-1999

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959-25 Juli 1966,³⁴ telah terbentuk tujuh kabinet. Meskipun tidak lagi memakai sistem parlementer, jabatan perdana menteri tetap muncul dalam susunan kabinet dan jabatan itu selalu dipegang oleh Presiden Soekarno. Dengan praktik itu, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 25 Juli 1966 terjadi perangkapan jabatan perdana menteri dan jabatan presiden. Padahal, dihubungkan dengan karakter sistem pemerintahan, perdana menteri adalah jabatan kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer dan jabatan itu terpisah dengan kepala negara. Di samping itu, berkembang manuver ekstra konstitusional seperti pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup,³⁵ mengangkat ketua mahkamah agung menjadi penasihat presiden dengan kedudukan setingkat dengan menteri.³⁶ Hal yang tidak kalah pentingnya, presiden menolak prinsip pemisahan kekuasaan, kesetaraan lembaga negara, *checks and balances* dan *equity of branches*.³⁷

Meskipun Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengakhiri berlakunya UUD Sementara 1950 dan sistem pemerintahan parlementer, fungsi legislasi tetap dilakukan dalam pola pembahasan bersama antara presiden dan DPR. Baik rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah maupun rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif DPR dilakukan pembahasan bersama setelah ada pembahasan awal di DPR. Selama tenggat 1959-1964 pembahasan bersama dilakukan ketika DPR mengusulkan, perubahan (amandemen) terhadap pasal-pasal rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah. Begitu juga sebaliknya, pemerintah akan mengusulkan perubahan bagian-bagian tertentu (seperti pasal, ayat) rancangan undang-undang yang berasal dari DPR.³⁸

Fungsi Legislasi Berdasarkan UUD 1945

Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR RI, sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dan dipertegas pula dalam Pasal 69 ayat (1) Jo. Pasal 70 Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) Jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, secara yuridis konstitusional peran DPR dalam membentuk undang-undang sangat signifikan. Hal ini dikarenakan salah satu hasil amandemen atau perubahan UUD 1945 adalah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden kepada DPR.

Pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi DPR merupakan bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum secara keseluruhan pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pengesahan pengundang, dan penyebarluasan. Program Legislasi Nasional (prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun serta berencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan prolegnas didasarkan pada visi dan misi pembangunan hukum nasional. Manfaat prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR adalah menjamin agar pembangunan hukum dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis, dengan demikian, prolegnas tidak saja berupa daftar keinginan saja, tetapi yang dilandasi kebutuhan serta visi pembangunan hukum nasional.

Keputusan DPR Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang persetujuan penetapan prolegnas 2004-2009 telah menetapkan sebanyak 284 RUU. Berdasarkan prolegnas tersebut, DPR periode 2004-2009 telah mengesahkan sebanyak 212 RUU menjadi undang-undang.

34. Meskipun sudah ada peristiwa 11 Maret 1966 (peristiwa "Supersemar"), batasan 25 Juli 1966 digunakan karena sampai tanggal ini Soekarno masih menjadi presiden dan dalam jajaran kabinet masih menjadi perdana menteri.

35. Pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup dilakukan dengan TAP MPRS No. III/MPRS/1963.

36. Aulia A. Rachman, "Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi," *Disertasi*, (Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 237.

37. *Ibid.*, hlm 243.

38. Pola seperti ini dapat dibaca dalam Pasal 83, 89 Tatib DPR No. 8/DPR-15/59 dan Pasal 49-55 Tatib DPR-GR dalam Perpres No. 14/1160 dan Perpres No. 28/1960.

Penyusunan Prolegnas (Periode 2004-2009). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas (PP Nomor 61 Tahun 2005), penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh badan legislasi, sedangkan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham).

Di lingkungan pemerintah, penyusunan prolegnas dilakukan dalam 5 (lima) tahapan:

1. Tahap kompilasi dan konsep Rencana Legislasi Nasional (Relegnas);
2. Tahap klasifikasi dan sinkronisasi Relegnas;
3. Tahap konsultasi dan komunikasi Relegnas;
4. Tahap penyusunan naskah; dan
5. Tahap koordinasi dan penetapan Prolegnas.

Berdasarkan Keputusan DPR Nomor 01/ DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2005-2009, telah ditetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang (RUU). Penetapan RUU tersebut dilakukan berdasarkan kerangka pikir, maksud dan tujuan, visi, misi, serta arah kebijakan prolegnas. Daftar RUU tersebut juga setiap tahun dapat dievaluasi, diverifikasi, dan dimutakhirkan sesuai dengan dinamika dan perkembangan masyarakat.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a tata tertib DPR bahwa prolegnas memuat daftar RUU yang akan dibahas oleh DPR dan pemerintah untuk 5 tahun dan 1 tahunan. Oleh karena itu, setiap tahunnya, DPR dan presiden bersama-sama menetapkan daftar prolegnas RUU prioritas tahun anggaran. Prolegnas prioritas tahun anggaran yang ditetapkan setiap tahun, mengacu kepada daftar rancangan undang-undang program legislasi nasional tahun 2005-2009 yang jumlahnya sebanyak 284 RUU. Berikut adalah jumlah RUU yang diprioritaskan setiap tahunnya, sejak tahun 2005 hingga tahun 2009.

1. Prolegnas Prioritas Tahun 2005. Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat menetapkan 55 RUU untuk menjadi prolegnas prioritas tahunan. Tetapi dalam perkembangannya sepanjang tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat

menambah 17 RUU, lagi sehingga jumlah total RUU tahun 2005 sebanyak 72 RUU;

2. Prolegnas Prioritas Tahun 2006. Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat menetapkan 43 RUU untuk menjadi prolegnas prioritas tahunan;
3. Prolegnas Prioritas Tahun 2007. Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat menetapkan 32 RUU untuk menjadi prolegnas prioritas tahunan;
4. Prolegnas Prioritas Tahun 2008. Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat menetapkan 31 RUU untuk menjadi prolegnas prioritas tahunan; dan
5. Prolegnas Prioritas Tahun 2009. Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat menetapkan 36 RUU untuk menjadi prolegnas prioritas tahunan.

Analisis terhadap judul dari 284 RUU Daftar Program Legislasi Nasional 2005-2009, yaitu:

1. Pemilahan kategori Judul RUU. Untuk dapat memperoleh gambaran terhadap pembangunan hukum yang direncanakan 5 tahun yang lalu yang tercermin dalam 284 RUU yang ada dalam daftar rancangan undang-undang program legislasi nasional tahun 2005-2009.
2. Perubahan, pengesahan perjanjian internasional dan amanat UUD 1945. Dalam daftar rancangan undang-undang program legislasi nasional tahun 2005-2009, terdapat beberapa jenis RUU yang dapat dikategorikan sebagai RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang yang ada, RUU tentang Pengesahan Perjanjian International, dan Amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

284 RUU prolegnas 2005-2009, terdapat 76 RUU yang merupakan RUU perubahan atas undang-undang yang ada. Hal ini dilakukan seiring dengan pelaksanaan reformasi di berbagai bidang yang sejak 10 tahun terakhir dilakukan. Dari 76 RUU tersebut, bidang yang menjadi fokus pembangunan hukum diantaranya mengenai badan usaha dan perdagangan, hukum, kelembagaan negara, pajak, sumber daya alam, dan transportasi.

Adapun RUU yang merupakan pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional ada sebanyak 21 RUU. Materi dari RUU tersebut kebanyakan terkait dengan hukum. Selain itu terdapat pula materi yang terkait dengan perlindungan perempuan, lingkungan, dan pertahanan/keamanan.

Dari data di atas, jumlah yang tersisa dari 284 RUU adalah 177 RUU yang merupakan RUU baru yang bukan perubahan atas undang-undang yang ada, bukan perjanjian internasional, dan bukan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Identifikasi terhadap faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan prolegnas dan pembahasan RUU, yaitu:

1. Aspek Penyusunan Prolegnas meliputi:
 - a. Penentuan jumlah RUU sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) RUU, belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada;
 - b. Lemahnya parameter yang digunakan untuk menentukan RUU yang akan dimasukkan dalam prolegnas. Tidak ada persyaratan yang ketat terutama menyangkut identifikasi permasalahan yang akan diatur baik dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis; dan
 - c. Mekanisme pembahasan RUU di lingkungan DPR membutuhkan waktu yang panjang, karena keharusan adanya Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) lebih dulu yang menjadi landasan pembahasan RUU.
2. Aspek Pembahasan RUU. Senada dengan penyusunan prolegnas, pembahasan RUU sebagai tindak lanjut setelah ditetapkan daftar RUU dalam prolegnas yang masih ada hambatan tersebut meliputi:
 - a. Batasan jangka waktu pembahasan RUU sering tidak jelas, sehingga penyelesaian RUU tidak ada kepastian jangka waktu;
 - b. Pembahasan RUU membutuhkan waktu yang panjang, karena keharusan adanya DIM lebih dulu;

- c. Jumlah keanggotaan pansus atau komisi yang membahas RUU dalam praktiknya seringkali menyulitkan tercapainya kuorum sehingga menunda pembahasan; dan
 - d. Terdapat sejumlah RUU yang pembahasannya menemui jalan buntu (*deadlock*) karena adanya ketidaksepahaman / ketidaksepahaman antara pemerintah dengan DPR.
3. Solusi Penyusunan Prolegnas. Terhadap kendala yang dihadapi dalam penyusunan prolegnas tersebut, perlu dilakukan langkah-langkah sebagai solusi yaitu:
 - a. Penentuan jumlah RUU yang diusulkan dalam prolegnas jangka menengah harus disesuaikan dengan kemampuan DPR dan pemerintah dalam menyelesaikannya. Berdasarkan hasil capaian Prolegnas 2004-2009, perkiraan target prolegnas 2009-2014 berkisar antara 150 sampai dengan 175 judul RUU;
 - b. Setiap pengajuan RUU untuk dimasukkan ke dalam prolegnas harus memuat: urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, dan lingkup dan objek pengaturan (materi yang akan diatur) dan jangkauan serta arah pengaturan.
 - c. Ada kesinambungan antara visi, misi, dan arah kebijakan yang dibuat dengan daftar judul RUU yang diajukan dalam prolegnas jangka menengah.
4. Solusi Pembahasan RUU meliputi:
 - a. Penugasan pembahasan RUU kepada komisi/alat kelengkapan dilakukan dengan mempertimbangkan beban kerja yang masih ada. Diharapkan maksimal dalam satu persidangan komisi/alat kelengkapan membahas 2 RUU, dan bila belum diselesaikan tidak akan diberi penugasan pembahasan RUU yang baru. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menghindari menumpuknya RUU dalam suatu alat kelengkapan dan tidak dapat diselesaikan dengan tepat waktu;

- b. Dalam Pembahasan RUU, anggota DPR lebih berkonsentrasi pada politik legislasi dan materi pokok. Sementara untuk teknis perumusan dan perancangan diserahkan kepada perancang undang-undang dan tenaga ahli; dan
- c. Perlu dibuat peraturan di lingkungan DPR yang mengatur mekanisme penyusunan prolegnas dan pembahasan RUU.

PENUTUP

Kesimpulan

Prolegnas jangka menengah (5 tahunan) dan prolegnas jangka pendek (1 tahun) sudah berjalan semenjak tahun 2005 namun masih memerlukan berbagai perbaikan agar lebih efektif, efisien terukur, dan ditaati.

Penentuan jumlah target prolegnas jangka menengah hendaknya lebih mendasarkan pada kapasitas DPR-RI dan pemerintah dalam menyelesaikan RUU. Jumlah yang proporsional berkisar antara 150-175 RUU.

Dari hasil analisis terhadap penyusunan dan pelaksanaan prolegnas tahun 2005-2009 tampak bahwa prolegnas menduduki kedudukan yang penting dalam pembangunan hukum nasional dan telah memiliki dasar hukum pengaturan yang kuat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah, dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press. 1996.
- . *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2006.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuna Ilmu Populer. 2007.
- Diantha, I Made Pasek. *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Moderen*. Bandung: Abardin. 1990.

Handoyo, Benediktus Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya. 2009.

Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan 7. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti. 1988.

Manuel, Paul Christopher dan Anne Marie Cammisa. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Amerika Serikat: Westview Press. 1999.

Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe*. Jerman: Benziger. 1941.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. Amerika Serikat: NYU Press. 1997.

Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Cetakan 6. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1951.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
TAP MPRS No. III/MPRS/1963.
Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 1960.

Hasil Penelitian

Rachman, Aulia A. "Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi." *Disertasi*. Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2007.

Jurnal

Verney, Douglas V. "Parliamentary Government and Presidential Government." *Parliamentary versus Presidential Government*. No. 31 (1992).

Prosiding

Legowo, T A. "Paradigma Check and Balances Dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif." dalam *Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA. 2002.