

**SKRIPSI**  
**PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF DI INDONESIA**  
**NASKAH PUBLIKASI**



Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan Gelar Sarjana Hukum di  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Nama : Nazarullah Herzaputra

NIM : 20140610373

**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**2018**

**NASKAH PUBLIKASI**

**PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF DI INDONESIA**

Diajukan oleh :

Nama : Nazarullah Herzaputra

Nim : 20140610373

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 23 November 2018



Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.

NIK. 19710409199702 153 028

## ABSTRAK

### PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF DI INDONESIA

Lembaga legislatif di Indonesia atau *representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun undang-undang serta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif di mana para anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Setelah reformasi sistem kelembagaan negara di Indonesia menganut sistem *Separation of power* atau pemisahan kekuasaan dengan berasumsi bahwa akan ada *Check and balance* antar masing-masing lembaga negara, ditambah dengan munculnya lembaga legislatif baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi pengganti utusan-utusan daerah dan golongan. Sehingga masing-masing dari lembaga legislatif mempunyai status kedudukan yang sama tetapi mempunyai fungsi dan wewenang berbeda.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif, dimana dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah sesuatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum. Hasil dari penelitian ini adalah selama ini Penataan Kelembagaan Legislatif Di Indonesia terdapat kekeliruan terhadap tafsir dari pengaturan lembaga legislatif. Pengaturan lembaga legislatif saat ini yang menjadikan lembaga-lembaga legislatif diatur didalam satu undang-undang jelas sebuah kekeliruan, karena seolah-olah menanggap bahwa masing-masing dari lembaga legislatif memiliki fungsi dan wewenang yang sama. Padahal fungsi dan wewenang serta kedudukan dari masing-masing lembaga legislatif berbeda-beda. Hanya Lembaga-lembaga yang ada diwilayah Legislatif saja yang pengaturannya diatur didalam satu undang-undang, sedangkan lembaga-lembaga negara lain seperti MK, MA dan BPK masing-masing diatur didalam undang-undang tersendiri. Oleh karena pengaturan tentang lembaga legislatif harus diatur didalam masing-masing peraturan tersendiri. MPR, DPR dan DPD harus memiliki undang-undang tersendiri bukan diatur didalam satu undang-undang supaya dapat membangun lembaga legislatif yang sehat dan kuat maka harus dimulai dari sistem pengaturan lembaga yang sehat dan kuat pula.

Kata Kunci : Penataan, Lembaga, Legislatif.

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. LATAR BELAKANG**

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945<sup>1</sup>. Tidak ada ketentuan secara tegas yang menyatakan bahwa MPR termasuk lembaga perwakilan atau tidak dan Majelis Permusyawaratan Rakyat pun tidak diberi kewenangan legislatif (membuat undang-undang), Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan badan yang berada dibawahnyapun tidak diberi kewenangan legislatif<sup>2</sup>. Sehingga MPR dan DPR (yang seharusnya merupakan badan legislatif) mendelegasikan kewenangan atau kekuasaan yang berlebihan kepada lembaga pemerintah. Secara filosofis MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia. MPR secara yuridis menurut pasal 2 ayat 1 UUD 1945. “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”<sup>3</sup>. Berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga lembaga MPR termasuk kedalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi. Dalam melihat MPR secara keseluruhan maka harus dilihat ide pembentukannya pertama kali. Untuk menjamin agar majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat. Maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:<sup>4</sup>

1. Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR.
2. Utusan Golongan yang ada dalam masyarakat menurut ketentuan peundang- undangan yang berlaku.
3. Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 23

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 35

<sup>3</sup> Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002 . hlm 54

<sup>4</sup> Septi Nur Wijayanti & Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2009 , hlm 75

Di dalam praktek pembentukan undang-undang pada masa Orde Baru, dikenal adanya paket undang-undang di bidang politik yang terdiri dari Undang-Undang tentang Partai Politik, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD<sup>5</sup>. Ketiga undang-undang tersebut dibahas setiap kali menjelang pemilihan umum (Pemilu). Pasca perubahan UUD 1945, praktek tersebut masih berlangsung dengan tambahan adanya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pendekatan yang digunakan selama Orde Baru bahwa paket undang-undang (UU) politik ini merupakan instrumen bagi penyelenggaraan Pemilu yang mengatur mengenai peserta Pemilu (UU Parpol); sistem dan penyelenggaraan Pemilu (UU Pemilu), dan output yang dihasilkan oleh Pemilu (UU Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPD). Pasca Orde Baru, pendekatan ini masih dilanjutkan, dengan masih dibahasnya lembaga hasil Pemilu setiap menjelang penyelenggaraan Pemilu.

Perubahan yang terjadi, UU tersebut tidak lagi menggunakan kata “Susunan dan Kedudukan” serta adanya penambahan satu lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD)<sup>6</sup>. Masuknya Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam paket undang-undang bidang politik membawa kerancuan tersendiri. Di satu sisi, lembaga perwakilan memang dihasilkan oleh praktek pelaksanaan demokrasi, yaitu Pemilu, namun di sisi lain lembaga perwakilan merupakan alat perlengkapan negara atau lembaga negara<sup>7</sup>. Untuk itu, pendekatan pembentukan undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan, perlu dipandang dalam konteks hukum atau sistem ketatanegaraan, bukan dipandang semata dari kepentingan politik yang setiap 5 (lima) tahun sekali diperbaharui dengan semangat disesuaikan dengan kondisi politik saat itu. Selain itu, pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang akan menimbulkan penafsiran

---

<sup>5</sup> *Op. Cit* hlm. 30

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006 hlm 30

<sup>7</sup> *Ibid* , hlm 58

bahwa lembaga-lembaga tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang sama. Secara konstitusional, lembaga-lembaga tersebut jelas memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda sama sekali. Paradigma bahwa undang-undang yang mengatur lembaga perwakilan merupakan bagian dari paket undang-undang di bidang politik perlu diubah. Undang-undang yang mengatur lembaga perwakilan perlu dipandang sebagai undang-undang dalam konteks kelembagaan sistem ketatanegaraan. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, salah satu permasalahan yang muncul akibat undang-undang ini dianggap sebagai bagian dari paket undang undang di bidang politik adalah pengaturan mengenai kelembagaan MPR, DPR, DPD dan DPRD cenderung mengalami perubahan setiap lima tahun. Hal ini mengakibatkan untuk membangun kelembagaan Legislatif yang kuat dan berkesinambungan akan mengalami hambatan karena adanya kemungkinan perubahan kebijakan setiap lima tahun. Penggabungan lembaga negara dalam satu undang-undang juga akan menjadikan duplikasi atau tumpang tindih pengaturan, misalnya mengenai DPRD yang diatur di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 berikut perubahannya tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, penggabungan MPR, DPR, dan DPD dalam satu undang undang juga mengakibatkan ketidakkonsistenan pengaturan mengenai lembaga negara, mengingat lembaga negara lain seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan masing-masing diatur di dalam undang-undang tersendiri.

Berdasarkan hal tersebut, penulis merasa perlu untuk melakukan kajian secara yuridis terhadap kelembagaan Negara dengan judul : **PENATAAN KELEMBAGAAN LEGISLATIF DI INDONESIA**

## **2. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini Untuk mengetahui dan mengkaji teori perundang-undangan yang benar terhadap penataan Kelembagaan Legislatif di Indonesia

## **3. MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara

### **2. Bagi Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi instansi terkait dalam hal untuk mengkaji kembali undang – undang yang sudah ada

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Pembagian Kekuasaan Negara (*Separation of Powers*)**

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif<sup>8</sup>. Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang undang menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif<sup>9</sup>.

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang<sup>10</sup>.

## **2. Lembaga Negara**

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>11</sup>

Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.<sup>12</sup>

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.

---

<sup>9</sup> *Ibid.* Hlm 56

<sup>10</sup> Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 30

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 29



Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip check and balances.<sup>13</sup>

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.<sup>14</sup> Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.<sup>15</sup>

## **B. Lembaga Legislatif**

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

#### **a. Sebelum Reformasi**

Dalam perspektif historis, cikal bakal MPR kini adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang beroperasi tahun 1945 hingga 1949. Saat itu, tata negara Indonesia belumlah semapan sekarang. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Dalam masa itu belumlah ada struktur legislatif bernama MPR. Namun, dalam Aturan Peralihan UUD 1945 termaktub

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 37

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 80

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 81

bahwa sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk oleh UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945 bahwa, kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. MPR adalah lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enunsiatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga Negara lainnya. Majelis inilah yang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh Majelis.<sup>16</sup> Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah “Mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.<sup>17</sup> Jumlah anggota MPRS yang dibentuk kemudian, didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 199 tahun 1960, adalah 616 orang. Jumlah ini terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.

## **b. Sesudah Reformasi**

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 110.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 115

Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR. Keanggotaan MPR pada periode ini masih diisi oleh utusan-utusan daerah serta utusan-utusan golongan.

Setelah adanya perubahan UUD 1945 dengan ditetapkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) melalui Perubahan Kedua UUD 1945 resmi menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme hubungan '*checks and balances*' yang lebih fungsional.<sup>18</sup> Dengan perubahan ini, ditambah lagi dengan diadopsinya ketentuan mengenai pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat sehingga Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, maka kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mengalami perubahan mendasar. MPR kehilangan sebagian fungsi dan wewenangnya, kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, namun merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti :Presiden, BPK, MA, MK, dan KY..

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat**

DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, Cet.1, 2003), hlm. 74

dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya.

Selama ini banyak terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut :

#### **a. DPR Masa Orde Lama**

Pada masa ini lembaga-lembaga negara yang damanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislaif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).<sup>19</sup>

Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan presiden No 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya karena DPR-GR berkerja dalam susunan dimana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintahan, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin didalam tata tertib DPR-DR yang dituangkan dala Peraturan Presiden No 14 Tahun 1960.<sup>20</sup>

#### **b. DPR Masa Orde Baru**

Pada masa penegakkan orde baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengaami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No 10/1966, DPR-FR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 25

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 140

orde lama ke orde baru. sidang umum MPRS 1967 oleh jendral Soeharto yang menggantikan presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.<sup>21</sup>

### **c. DPR Masa Reformasi**

DPR setelah pemilu 2004 adalah lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara formil dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Ditinjau adari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. DPR memegang kekuasaan pembentukan Undang Undang
2. Setiap rancangan Undang Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. DPR mempunyai fungsi legislaif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
4. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
5. setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;
6. Anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang Undang;
7. peraturan pemerintah pengganti Undang Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang selanjutnya.

### **3. Dewan Perwakilan Daerah**

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI), sebelumnya pada tahun 2004 DPD RI lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Peilihan Umum.<sup>22</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 telah membawa

---

<sup>21</sup> *Op Chit*, hlm 230

<sup>22</sup> Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, hlm 225

perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan kenegaraan dan sistem pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan di sisi lainnya, adapula lembaga negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen tersebut. Bahkan ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara ke depannya.<sup>23</sup>

Secara formal konstitusional, DPD RI mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004. Sebelumnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) pra amandemen UUD 1945 dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis bahkan dinilai tidak lagi mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah. Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan golongan dan utusan daerah ini karena konsep dari utusan golongan dan utusan daerah ini sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik.<sup>24</sup>

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, ... 161

<sup>24</sup> Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm 154.

signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk :<sup>25</sup>

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Di dalam Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 jumlah anggota DPD RI ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD RI menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan DPD RI juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena DPD RI merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (regional representation).<sup>26</sup>

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D di atas, UUD NRI tahun 1945 secara tegas mengatur tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.<sup>27</sup> Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diberlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bicameral lainnya. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga DPD

---

<sup>25</sup> A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, hlm 314

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hlm 39.

<sup>27</sup> Lubis M. Solly, 2003 *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme) hlm 62

RI ini meliputi tiga hal yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan, apabila dijabarkan dari ketiga kewenangan diatas, maka dapat diketahui sebagai berikut.<sup>28</sup>

## **C. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif dimana dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian yang meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah sesuatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum<sup>29</sup>.

## **D. HASIL PEMBAHASAN DAN PENELITIAN**

### **1. Pengaturan Lembaga Negara Di Dalam Undang-Undang**

Kelembagaan negara merupakan kajian hukum tata negara. Kelembagaan negara atau alat-alat perlengkapan negara merupakan salah satu materi muatan konstitusi atau salah satu komponen yang harus diatur dalam konstitusi. Sri Soemantri mengemukakan bahwa dari banyak konstitusi yang dipelajari di dunia, di dalamnya selalu dapat ditemukan adanya pengaturan tiga kelompok materi muatan, yaitu:<sup>30</sup>

- a. adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara;

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 70

<sup>29</sup> Mukti Fajar ND, Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, hlm 36

<sup>30</sup> Affan Ghafar , 2014 ,*Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* ,Jakarta, Pustaka Pelajar, hlm 240



- b. adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar, dan;
- c. adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa salah satu materi muatan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara adalah susunan ketatanegaraan yaitu alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara berikut fungsinya masing-masing. Konstitusi atau undang-undang dasar pada umumnya tidak mengatur lembaga negara secara rigid, melainkan kemudian diserahkan kepada undang-undang untuk mengaturnya lebih lanjut. Hal ini selaras pula dengan apa yang menjadi materi muatan sebuah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 12 tahun 2011 yang salah satunya adalah pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara republik indonesia tahun 1945. Undang-undang yang mengatur mengenai lembaga negara atau organ negara sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dasar selanjutnya seringkali disebut undang-undang organik.

## **2. Penataan Lembaga Legislatif Di Indonesia**

### **a. Penataan MPR Sebagai Lembaga Legislatif**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah badan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sesuai UUD 1945, MPR memiliki berbagai kewenangan diantaranya mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat 1). Kewenangan lainnya adalah untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2), serta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat 3).

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen adalah menggunakan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pengaruh amandemen UUD NRI Tahun 1945, turut memberi perubahan-perubahan pada kedudukan, kewenangan maupun mekanisme keanggotaan MPR. perubahan kedudukan dan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak Undang-Undang Dasar, juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan:<sup>31</sup>

- a). Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.
- b). Gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral).
- c). Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.
- d). Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat.

Unsur keanggotaan MPR tidak menggambarkan sistem bikameral sebagaimana mestinya. Yang menjadi unsur bikameral adalah badan atau institusi bukan anggota dari badan atau institusi seperti MPR yang unsur keanggotaannya adalah anggota DPR dan DPD. Selain unsur keanggotaan, bahwa pada umumnya di negara yang menganut sistem bikameral, antara kamar yang satu dengan kamar yang lain mempunyai hubungan yang setara serta fungsi yang sama yaitu di bidang legislasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Sistem kamar perwakilan menurut hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan

---

<sup>31</sup> *Op Chit*, hlm 78

pada tahun 1999-2002, menunjukkan sistem parlemen Indonesia tidak jelas, sehingga sangatlah wajar apabila sistem kamar parlemen hasil amandemen diklasifikasikan sebagai *soft bicameralism*, yang sebenarnya tidak dikenal pada sistem bikameral.

MPR setelah amandemen, banyak mendatangkan persoalan di dalam dirinya bahkan banyak kalangan yang menganggap MPR telah melucuti kewenangannya sendiri karena telah sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Komisi Yudisial ((KY), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>32</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, meskipun MPR beberapa tahun terakhir kerap melakukan Sosialisasi Empat Pilar (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI), tetap saja tidak serta-merta menunjukkan efektivitas kekuasaannya yang strategis dan fundamental yaitu kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, apabila dikaji dari sudut pandang kekuasaan maka MPR belum mencapai nilai efektif atas kekuasaan yang dimilikinya sehingga cenderung hanya melakukan kegiatan-kegiatan imagologisme.

#### **b. Penataan DPR Sebagai Lembaga Legislatif**

DPR periode 1999-1994 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habbie. Untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di bidang urusan logistik, presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No III Tahun 1978 Abdurrahman

---

<sup>32</sup> *Op Chit*, hlm 247

Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarno Putri DPR hasil pemilu tahun 1999, sebagian bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999 (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun beberapa perubahan penting yang terjadi.

Sebagai wakil rakyat yang secara institusional berada paling dekat dengan masyarakat, DPR dituntut untuk lebih berperan menyuarakan serta menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat pemilihnya. DPR mempunyai tanggung jawab untuk menjadi mitra pemerintah daerah dalam pembuatan setiap kebijakan daerah serta mengawasi pelaksanaannya yang dilakukan oleh Eksekutif Daerah.

Apabila kita membandingkan fungsi DPR dalam bidang legislasi, sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, akan terlihat perbedaan yang cukup signifikan. Pada saat UUD 1945 belum diamandemen (zaman orde baru), DPR hanya bersikap pasif, usul inisiatif selalu berasal dari pihak eksekutif, dan DPR tinggal menyetujui, karena itu isu yang berkembang seolah-olah DPR hanya stempel pemerintah. Lemahnya peran dan fungsi konstitusional DPR tidak semata-mata karena sebab-sebab kultural atau ada di dalam diri DPR sendiri, tetapi lebih terletak pada sistem yang ada. Struktur yang ada memang menjadikan DPR kurang dapat berperan secara maksimal. Melemahnya fungsi pengawasan karena ketidakseimbangan kedudukan DPR dengan pemerintah.<sup>33</sup>

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan

---

<sup>33</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Keterwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, , hlm.15

pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan Wakil Presiden diberhentikan.

### **c. Penataan DPD Sebagai Lembaga Legislatif**

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI), sebelumnya pada tahun 2004 DPD RI lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum<sup>34</sup>. Adanya reformasi yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan banyak sekali perubahan yang terjadi di negeri ini, tidak terkecuali perubahan terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan yang akan membawa perubahan tersebut dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (untuk kemudian disebut dengan UUD NRI 1945), setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen tersebut, yaitu :<sup>35</sup>

- 1) Panutan prinsip pemisahan kekuasaan ( *separation of power* ) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan ( *distribution of power* ).
- 2) Diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya.
- 3) Gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan

---

<sup>34</sup> Sri Soematri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, hlm 225

<sup>35</sup> *Ibid* hlm 232

- 4) Gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR selama ini.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu factor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini, padahal persatuan bangsa yang terdiri dari beberapa pulau dan daerah ini merupakan prioritas bangsa. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk :<sup>36</sup>

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerahdaerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang

Dengan mengetahui rumusan pasal tersebut, maka DPD dapat dikatakan sebagai kamar kedua yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran DPD dalam proses legislasi. Berdasarkan kondisi DPD RI di atas secara sederhana peran DPD RI meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan

---

<sup>36</sup> A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, hlm 314.

kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).<sup>37</sup>

### **C. Analisis Pembentukan Undang-Undang Tersendiri Bagi Lembaga Legislatif**

Melihat Permasalahan yang ada di lembaga legislatif maka sepatutnya dalam memperbaiki masalah tersebut adanya perbaikan sistem dimana pengaturan lembaga legislatif ini perlu dibuat undang-undang tersendiri bukan menjadikan MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur didalam satu undang-undang sebagaimana yang ada sekarang ini. argumentasi yang telah disinggung sebelumnya adalah perlu dilakukan perubahan paradigma bahwa Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikeluarkan dari paket undang-undang bidang politik dan menjadi undang-undang organik yang mengatur mengenai organisasi atau lembaga negara. Selanjutnya pengaturan mengenai kelembagaan MPR, DPR, DPD dan DPRD diubah setiap lima tahun seiring perubahan UU Pemilu mengakibatkan adanya hambatan untuk membangun kelembagaan legislatif yang kuat. Telah dikemukakan pula bahwa secara yuridis, UU No. 2 tahun 2018 merupakan satu-satunya undang-undang yang menyatukan 4 lembaga negara dalam satu undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga negara lainnya yang masing-masing diatur di dalam satu undang-undang. Jadi seharusnya MPR diatur di dalam undang-undang tersendiri, DPR diatur dalam Undang-Undang tersendiri, DPD diatur dalam undang-undang tersendiri, sementara DPRD menjadi bagian dari undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

Mantan Pimpinan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) Zein Badjeber, menilai Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) merupakan kekeliruan atas penafsiran konstitusi. Menurutnya, seharusnya masing-masing

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm 145

lembaga diatur dengan UU tersendiri. agar masing-masing lembaga negara baik MPR, DPR, DPD dan DPRD bisa bekerja sesuai dengan perintah konstitusi.<sup>38</sup> Pengaturan dalam satu undang-undang merupakan kekeliruan dalam menafsirkan konstitusi. Di dalam buku Panduan Pemasarakatan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam proses dan hasil Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdapat beberapa hal yang perlu dijelaskan agar diperoleh kesamaan dan keseragaman pendapat dalam memahami Undang Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945, termasuk menjadi acuan bagi para narasumber dalam melakukan kegiatan sosialisasi Undang Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945.<sup>39</sup>

Rumusan diatur dengan undang-undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu harus dirumuskan dalam sebuah undang-undang yang khusus diterbitkan untuk kepentingan itu. Adapun diatur dalam undang-undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu dapat menjadi materi suatu atau beberapa undang-undang yang tidak khusus diterbitkan untuk kepentingan itu. Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyebutkan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pasal ini tidak mengamanatkan adanya undang-undang tentang DPRD melainkan tentang pemerintahan daerah. Sementara ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 mengenai MPR, Pasal 19 ayat (2) mengenai DPR, dan Pasal 22C ayat (4) mengenai DPD memang kesemuanya menggunakan kata “dengan”. Dengan demikian, sesuai panduan pemsarakatan tersebut

---

<sup>38</sup> Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 279

<sup>39</sup> Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga - Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang - Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Surabaya, PT Bina Ilmu, hlm 137



(yang merupakan penafsiran otentik atau resmi) maka MPR, DPR, dan DPD memang masing masing harus diatur dengan undang-undang tersendiri.<sup>40</sup>

Di samping itu, dilihat dari fungsi, tugas, dan kewenangan keempat lembaga tersebut sama sekali berbeda satu sama lain, sehingga menyatukan keempat lembaga dalam satu undang-undang akan menimbulkan interpretasi bahwa keempat lembaga tersebut merupakan lembaga yang mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan yang sama. Padahal dapat diuraikan di bawah ini, bagaimana masing-masing lembaga mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan yang berbeda. Dengan adanya perubahan Pasal 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, MPR mempunyai tiga wewenang, yaitu:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar ;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden ;
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar.

Kewenangan MPR ini tidak dimiliki oleh lembaga lain. Sementara DPR, oleh UUD 1945 ditegaskan memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>41</sup> Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) rancangan anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Fungsi pengawasan adalah fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN. Untuk melaksanakan tugas sehingga DPR dapat berfungsi sesuai dengan

---

<sup>40</sup> *Op Chit*, hlm 289

<sup>41</sup> A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945* , Jakarta: Kompas, hlm 204

harapan rakyat, baik DPR sebagai lembaga maupun anggota DPR ditegaskan dalam UUD 1945 memiliki hak. Fungsi dan hak ini tidak ditegaskan dimiliki oleh lembaga lain.

DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>42</sup>

Sementara untuk DPRD, tidak ada Bab di dalam UUD 1945 yang mengatur DPRD dalam bab tersendiri. Demikian pula tidak ada amanat di dalam UUD 1945 yang mengamanatkan agar DPRD diatur di dalam undang-undang tersendiri. Yang ada adalah bab mengenai Pemerintahan Daerah dan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyebutkan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. terkait dengan DPRD, UUD 1945 menyebutkan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kemudian Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. artinya DPRD memang merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berdasarkan fungsi, tugas, dan kewenangan tersebut, jelas terlihat adanya perbedaan. Fungsi, tugas dan kewenangan yang berbeda akan berimplikasi pada alat kelengkapan dan mekanisme kerja alat kelengkapan masing-masing lembaga negara yang berbeda pula. Dengan demikian, menyatukan keempat lembaga tersebut dalam satu undang-undang akan menjadi *misleading* seolah-olah lembaga tersebut memiliki fungsi, tugas dan kewenangan yang sama.

---

<sup>42</sup> Lubis M. Solly, 2003 *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme), hlm 79

Jika kita melihat ke lembaga lain yang ada di dalam UUD 1945 , hanya lembaga-lembaga legislatif saja yang diatur didalam satu undang-undang sedangkan lembaga-lembaga lain masing-masing diatur didalam undang-undang tersendiri. Penggabungan lembaga negara dalam satu undang-undang juga akan menjadikan duplikasi atau tumpang tindih pengaturan, misalnya mengenai DPRD yang diatur di dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 berikut perubahannya tentang Pemerintahan Daerah dan juga pengaturan tentang syarat anggota Legislatif juga diatur dialam undang-undang tentang pemilu. Selain itu, penggabungan MPR, DPR, dan DPD dalam satu undang-undang juga mengakibatkan ketidakkonsistenan pengaturan mengenai lembaga negara, mengingat lembaga negara lain seperti Mahkamah agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan masing-masing diatur di dalam undang-undang tersendiri.

Jika dilihat dari Undang-undang nomor 2 tahun 2018 tentang MD3, masih banyak hal-hal yang belum diatur didalam undang-undang tersebut. Seperti pengaturan lembaga DPD yang masih banyak kekurangan atau hal-hal yang seharusnya diatur didalam undang – undang MD3 seperti :<sup>43</sup>

- 1) Organisasi DPD
- 2) Hak-hak DPD dan hak anggota DPD
- 3) Syarat-syarat keanggotaan
- 4) Hak anggota atas kompensasi
- 5) Kekebalan (imunitas) anggota

---

<sup>43</sup> Sirajudin , 2006, *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Yappika, hlm 67

- 6) Persidangan DPD
- 7) Sistem Rekrutmen anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain)
- 8) Penindakan atau pemberhentian terhadap anggota
- 9) Mekanisme hubungan antara DPD dengan DPR dan atau Pemerintah

Indonesia tidak menganut sistem bikameral secara tegas, sehingga DPR dan DPD tidak dapat diatur di dalam satu undang-undang dengan menyebutnya Undang-Undang Keparlemenan atau Undang-Undang Lembaga Perwakilan. Demikian pula bahwa keistimewaan hak-hak anggota DPR juga akan berbeda dengan anggota DPD, karena hak-hak anggota DPR disebutkan secara jelas di dalam UUD 1945, sedangkan anggota DPD tidak bagian. Sementara MPR sendiri bukan merupakan lembaga legislatif yang mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan.

Frasa "*Diatur lebih lanjut didalam undang-undang*" yang terdapat didalam UUD 1945 terhadap masing-masing lembaga legislatif mengartikan bahwa UUD 1945 sendiri memerintahkan bahwa lembaga legislatif itu sendiri memang harus di atur lebih lengkap lagi didalam undang-undang tetapi UUD 1945 tidak memerintahkan bahwa lembaga-lembaga legislatif diatur didalam satu undang-undang.

## **E. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis dan penelitian diatas maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Penataan Lembaga Legislatif Di Indonesia selama ini terdapat kesalahan penafsiran dalam segi pengaturan yang mengatur tentang lembaga legislatif itu sendiri, dimana

pengaturan masing-masing dari lembaga legislatif yang diatur didalam satu undang-undang merupakan kekeliruan penafsiran terhadap UUD 1945. Pengaturan masing-masing lembaga legislatif memang didalam UUD 1945 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang tetapi tidak ada frasa yang mengatakan pengaturan masing-masing lembaga legislatif dijadikan didalam satu undang-undang, sehingga pengaturan terhadap masing-masing lembaga legislatif harus dipisah dengan pembentukan undang-undang tersendiri bagi masing-masing lembaga legisatif.

2. Pengaturan Lembaga Legislatif didalam satu undang-undang seolah-olah menafsirkan bahwa ketiga lembaga legislatif mempunyai fungsi dan wewenang yang sama padahal ketiga lembaga legislatif yang ada di Indonesia yakni MPR, DPR, dan DPD mempunyai fungsi dan wewenang yang berbeda-beda sehingga dalam pelaksanaan tugas ketiga lembaga negara tersebut juga tidak ada yang sama atau berbeda-beda. Artinya bahwa tidak ada lembaga negara lain yang mempunyai fungsi dan wewenang yang sama dengan MPR, DPR dan DPD.
3. Dari sejumlah lembaga negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang, hanya lembaga-lembaga legislatif yang diatur didalam satu undang-undang, sedangkan lembaga negara lain diatur didalam undang-undang tersendiri.
4. Pemecahan memang harus ada terhadap undang-undang mengenai lembaga legislatif yang tersendiri artinya setiap lembaga legislatif diatur didalam undang-undang tersendiri bukan satu undang-undang mengatur semua lembaga legislatif karena untuk membangun sebuah lembaga legislatif yang established diperlukan undang-undang yang tidak berubah setiap lima tahun mengikuti paket undang-undang bidang politik dan agar lebih komprehensif. Berdasarkan penafsiran otentik juga jelas diamanatkan

oleh undang-undang dasar agar MPR, DPR, dan DPD diatur dalam undang-undang tersendiri, sementara DPRD menjadi bagian dari undang-undang pemerintahan daerah.

## **2. Saran**

1. Perlunya kajian yang lebih banyak lagi terkait permasalahan yang ada di lembaga legislatif, untuk itu secara akademis perlunya banyak masukan buat solusi dari permasalahan yang ada di lembaga legislatif, diperbanyak lagi kajian-kajian terkait dengan lembaga legislatif terutama yang melaksanakannya dari lembaga legislatif itu tersendiri sehingga kajian-kajian tersebut menjadi ruang partisipasi terbuka buat publik untuk memberikan solusi bagi lembaga legislatif.
2. Secara politis perlu adanya kesepakatan antara fraksi-fraksi yang ada dalam pembentukan undang-undang maupun dalam memperbaiki lembaga legislatif itu sendiri. Karena lembaga yang kuat harus didasari oleh sistem yang kuat.
3. Perlunya amandemen ke lima dari UUD 1945 karena menjadi landasan dasar dalam pembentukan undang-undang tersendiri bagi masing-masing lembaga legislatif karena UUD 1945 sendiri memberikan penafsiran yang masih rancu sehingga menimbulkan banyak tafsiran terkait pengaturan lembaga negara terutama lembaga legislatif. Dengan diamandemenkan UUD 1945 yang secara tegas mengatur tentang lembaga negara maka akan memberikan penafsiran yang jelas terhadap pengaturan lembaga negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU :

- Affan Ghafar , 2014 ,*Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* ,Jakarta, Pustaka Pelajar
- A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945* , Jakarta: Kompas,
- Charles Simabura,2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya* , Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Dahlan Thaib,2001, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada,
- Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Dahlan thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Pt. rajaGrafindo Persada,
- Gde Patja Astawa dan Suprin Na'a, 2009, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Bandung: Refika Aditama,
- Hotma P Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga,
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,
- Jimly Assiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, Jakarta, The Biografy Institute,
- Lubis M. Solly,2003 *Kedudukan dan Perananan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme),
- Moh. Mahfud MD,2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* , Jakarta: Penerbit Rineka Cipta
- Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia,
- Mukti Fajar ND, Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta,Pustaka Pelajar.
- Philippus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga - Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang - Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan* , Surabaya, PT Bina Ilmu
- Reni Dwi Purnomowati,2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada,
- Septi Nur Wijayanti & Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
- Soehino , 2005, *Ilmu Negara*. Yogyakarta, Liberty,

Sri Soematri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. Liberty, Yogyakarta. 2008

Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group,

Wahyudi K, Ambar W, 2010, *Reformasi aparatur negara ditinjau kembali*, Yogyakarta, Gava Media.

Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Y.W. Sunindhia, 1987, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Bina Aksara.

#### **JURNAL:**

Abdullah, Abdul Gani, *Pengantar Memahami Undang-Undang*. Jurnal Legislasi, volume 1 No. 2, September 2004

A Ghau Kadir, *Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat*, Vol.3.No.1, Juli 2008

Andi Gau Kadir, *Transparansi Legislatif dalam Lembaga Perwakilan*, Jurnal Ilmu Politik Volume.1.NO.1, Juli 2018, September 2018

Hantoro. Novianto M., *Struktur Kelembagaan Negara Pasca-Perubahan UUD 1945*, Jurnal Kajian vol. 11. No. 4, Desember 2006.

Huda, Ni'matul., *Recall Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum Volume 23, Nomor 3 2011

Ibrahim, Harmailiy, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jurnal Majelis. 2009. Volume. 1 No.1 September 2018

Meidi Kosandi., *Kontestasi politik dan perimbangan kekuasaan dalam perumusan dan implementasi UU MD3 2014*, Jurnal Politik Volume.1.NO. 1, Agustus 2015 September 2018

Novianto M Hantoro , *Kajian Yuridis Pembentukan Undang – Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Vol 3, NO 2, Desember 2012

Ratnia Solihah, Siti Witianti , *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014 : Permasalahan dan Upaya Mengatasinya* , Vol.2 No. 2, Oktober 2016

Zaki Ulya.*Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan Volume 11, Nomor 2, Juli Desember 2016



## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemen I, II, III, IV

Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang – Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

## **INTERNET :**

Slamet Agus. 2014. PDIP dan PKB Tolak Pengesahan UU MD3. <http://www.antaraneews.com/berita/444181/pdip-dan-pkb-tolakpengesahan-uu-md3>. diakses 20 Juli 2018

Sonny Pungus. 2011. Teori Kewenangan. <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011>. diakses tanggal 11 Juli 2018

UU MD3 Harusnya Dipecah Agar Setiap Lembaga Negara Diatur UU Tersendiri <http://www.jpnn.com/read/2012/09/05/138789/UU-MD3-HarusnyaDipecah-> diakses tanggal 20 Maret 2018