

BAB IV

HASIL PEMBAHASAN DAN PENELITIAN

A. 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:³⁸

- a. adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara;
- b. adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar, dan;
- c. adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Materi muatan konstitusi tersebut kemudian dikaitkan dengan teori fungsi dan teori organ. Dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*). alat perlengkapan negara dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara.³⁹ Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badanbadan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011

³⁸ Affan Ghafar, 2014, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta, Pustaka Pelajar, hlm 240

³⁹ *Ibid*, hlm 243

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:⁴⁰

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat

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.

Dengan mengacu pada lembaga-lembaga negara yang telah disebutkan sebelumnya, maka lembaga-lembaga negara yang diatur di dalam UUD 1945 dan kemudian diamanatkan untuk diatur lebih lanjut di dalam undang-undang adalah:

⁴⁰ Jimly Asshidiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer (kelompok Gramedia)

a. Majelis Permusyawaratan rakyat:

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

b. Dewan pertimbangan Presiden:

Pasal 16 UUD 1945 menyebutkan: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

c. Kementerian Negara :

Pasal 17 UUD 1945 menyebutkan: Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

d. Pemerintah Daerah :

Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyebutkan: Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

e. Dewan Perwakilan Rakyat :

Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan undang-undang.

f. Dewan Perwakilan Daerah :

Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyebutkan: susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

g. Komisi Pemilihan Umum :

Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) UUD 1945 menyebutkan: Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

h. Bank Sentral :

Pasal 23D UUD 1945 menyebutkan: Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

i. Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

j. Mahkamah Agung

Pasal 24a ayat (5) UUD 1945 menyebutkan: Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

k. Komisi Yudisial

Pasal 24B ayat (4) UUD 1945 menyebutkan: Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

l. Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 menyebutkan: Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

m. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan: Susunan dan kedudukan tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Ada 1 (satu) lembaga negara yang ada di dalam konstitusi, namun tidak ada amanat untuk mengatur lebih lanjut dengan undang-undang, yaitu Presiden. Kata “Presiden” sendiri dapat bermakna ganda, yaitu sebagai person dan sebagai lembaga. UUD 1945, baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan tidak mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai “Presiden” dengan undang-undang. Upaya pengaturan lebih lanjut mengenai Presiden dengan undang-undang pernah diupayakan pada akhir masa orde Baru dengan semangat memberikan “pembatasan” atau memperjelas kewenangan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Upaya ini belum berhasil, namun kemudian “pembatasan” tersebut secara langsung telah dicantumkan di dalam perubahan UUD 1945.⁴¹

⁴¹ Ibrahim, Harmailiy. 1998. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : UII Pres. Hlm 145

B. Penataan Lembaga Legislatif Di Indonesia

1. 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).

Kewenangan MPR tersebut di atas berbeda dengan kewenangan yang dimiliki sebelum perubahan UUD 1945 yang dilakukan sejak 1999 hingga 2002. Setelah perubahan, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden kecuali dalam keadaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat 2 dan 3. UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sebuah perwujudan demokrasi dalam rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden. MPR pula tidak lagi menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menjadi pedoman Presiden sebagai penerima mandat MPR. Lebih jauh, MPR tak lagi dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Paham supremasi MPR sebelum perubahan UUD 1945 dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR dirubah menjadi paham supremasi konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Keanggotaan MPR dirumuskan dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa badan ini terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁴² Dari rumusan ini dapat disimpulkan bahwa MPR adalah suatu forum yang

⁴² *Ibid*, hlm 148

terbentuk oleh mereka para wakil rakyat dan para wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

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”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sumber kekuasaan itu hanya ada pada rakyat. Selanjutnya, sumber kekuasaan itu melalui Majelis sebagian dilimpahkan, dibagikan atau didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang lain, yang kedudukannya berada di bawah Majelis. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang tunggal maka MPR memiliki kewenangan yang bersifat fundamental. Fungsi dan kewenangan MPR menurut UUD 1945, sebagai berikut:

Fungsi MPR :

- a) Menetapkan Undang-Undang Dasar
- b) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara
- c) Memilih Presiden dan Wakil Presiden

Kewenangan MPR adalah:

- a) Mengubah Undang-Undang Dasar;
- b) Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;

- c) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

Akibat logis lain dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 di atas adalah MPR sebagai sumber kekuasaan (*locus of power*). Dengan demikian, MPR menguasai segala aspek dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia dengan kekuasaan sebagai berikut :⁴³

- a) Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden MPR mempunyai kekuasaan meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijakan pemerintahan, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan oleh MPR.
- b) Di bidang legislatif MPR membawahi DPR dan Presiden. Prinsip hukum bahwa segala undang-undang yang akan dibuat oleh lembaga legislatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya (*lex supuriori derogat legi inferiori*). Dalam hirarki perundang-undangan negara RI Ketetapan MPR lebih tinggi dari undang-undang. Dengan demikian, undang-undang sebagai produk legislatif harus sesuai dengan Ketetapan MPR maupun UUD 1945.
- c) Di bidang yudikatif, khususnya atas pengujian keserasian hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung. Dalam sistem ketatanegaraan kita Mahkamah Agung tidak dapat menilai/menguji secara materiil terhadap Ketetapan MPR dan undang-undang seperti halnya dimungkinkan di negara yang menganut *Supremacy of the Supreme Court*.

⁴³ Bagir Manan. 2005. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Ctk. Ketiga, Yogyakarta : FH UII Press, hlm 230

- d) Di bidang inspektif (pengawasan), MPR membawahi DPR dan BPK, DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta Sidang Istimewa kepada MPR.
- e) Di bidang konsultatif, MPR membawahi DPA, agar Presiden dapat melakukan tugas dan kekuasaannya sebagaimana diberikan oleh UUD 1945, maka MPR menyediakan tempat berkonsultasi atau tempat bertanya, dan tempat meminta nasihat. Oleh karena fungsinya ini DPA juga kerap dibilang lembaga konsultatif dan *advisory*.

Kewenangan luas yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada MPR menjadikan lembaga permusyawaratan tersebut sebagai lembaga super power. Dengan mencermati sejarah pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR, dapat terlihat hanya pada fungsi dan kewenangan “mengubah dan menetapkan UUD” yang tidak pernah dilaksanakan. Kewenangan-kewenangan yang lain rutin dilaksanakan, misalnya memilih presiden dan wakil presiden. Begitupun kewenangan menetapkan GBHN, bahkan sejak zaman MPRS pelaksanaan terhadap kewenangan ini sudah dilakukan melalui TAP MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sedangkan untuk kewenangan memberhentikan presiden dilaksanakan melalui TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara Dari Presiden Soekarno.⁴⁴

Ditinjau secara umum, kewenangan MPR sebelum perubahan UUD adalah kewenangan yang absolut. Kewenangan tersebut juga sebagai akibat daripada pemaknaan dan

⁴⁴ *Ibid*, hlm 247

pemberlakuan konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD, yang mana MPR sebagai lembaga tunggal pelaksana kedaulatan rakyat. MPR dijadikan sebagai lembaga yang memiliki legitimasi kekuasaan mutlak, sehingga segala sesuatu yang dilakukannya adalah amanah daripada rakyat sebagai pihak yang memiliki kedaulatan. Sudah barang tentu keluasan kekuasaan yang dimiliki MPR cenderung tidak terkontrol, apalagi memang tidak ada lembaga lain yang mengontrolnya. Dengan begitu, potensi MPR untuk menyalahgunakan wewenang semakin besar. Pada kenyataan inilah kita akan membenarkan Lord Acton yang menyatakan “kekuasaan saja cenderung disalahgunakan, apalagi kekuasaan yang mutlak maka kekuasaan mutlak juga untuk disalahgunakan”.

Kewenangan luas dan terkesan tidak terkendali yang dimiliki MPR, berlaku sejak 1945 hingga pada masa reformasi 1998. Reformasi kemudian melahirkan sistem ketatanegaraan yang baru melalui amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan selama 4 kali dan berturut-turut (1999, 2000, 2001 dan 2002). Kewenangan MPR yang sangat luas itupun diubah menjadi tidak tertinggi dan absolut, sehingga Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Memperkuat kewenangan yang diatur dalam UUD tersebut, maka diatur lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2018 tentang MD3 tersebut menyatakan secara lengkap kewenangan MPR, sebagai berikut:

- b) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

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:⁴⁵

- 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.

Latar belakang dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah karena adanya kelemahan-kelemahan dan ketidaksesuaian dengan kebutuhan konstitusi. Beberapa kelemahan mendasar UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, sebagai berikut:⁴⁶

- a) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen melahirkan sistem politik yang executive heavy, yang memusatkan kekuasaan pada presiden, dan tidak memuat mekanisme *checks and balances*;
- b) Memuat pasal-pasal yang *multi-interpretable*, artinya dalam realitas politik interpretasi dan kemauan penguasalah yang diterima bukan interpretasi dan kemauan hukum;

⁴⁵ *Op Chit*, hlm 78

⁴⁶ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 230

- c) Memberikan banyak atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal legislasi, padahal presiden mendominasi urusan legislasi, sehingga legislasi seperti UU menjadi sarana untuk menghimpun kekuasaan bagi presiden;
- d) Terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik penguasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan kekuasaan secara tegas.

Kerugian juga terjadi pada lembaga MPR sendiri sebagai lembaga yang berwenang melakukan amandemen. Keanggotaan MPR hasil amandemen menjadi bukti rekonstruksi model transplantasi sistem yaitu mengadopsi sistem negara lain yang dianggap lebih mapan untuk diterapkan pada sebuah negara. UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen merupakan transplantasi sistem Amerika Serikat (AS) dalam sistem kamar perwakilan yang mempararelkan MPR dengan kedudukan Kongres AS sebagai *joint session* atau sidang bersama antara DPR (*House of Representatives*) dan DPD (*Senate*).

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 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.⁴⁷ 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.

2. Penataan DPR Sebagai Lembaga Legislatif

a. Fungsi Dan Wewenang DPR

Konsep lembaga negara pada masa orde Baru secara eksplisit tertuang di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu ketetapan MPRS/MPR. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan tata Kerja Lembaga tertinggi dengan/atau antarlembaga-lembaga tinggi Negara menegaskan bahwa lembaga negara indonesia berdasarkan UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah MPR sebagai lembaga tertinggi negara, serta DPR, Presiden, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga tinggi negara. Ketetapan MPR ini memiliki sejarah panjang sampai dengan akhirnya menetapkan adanya satu lembaga tertinggi dan 5 (lima) lembaga tinggi negara.

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

⁴⁷ *Op Chit*, hlm 247

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 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.

Dalam rumpun rule making function terdapat DPR, Presiden, MPR, dan DPD, namun demikian secara umum badan pembentuk undang-undang dikenal dengan istilah badan legislatif (*legislative*). Badan legislatif adalah lembaga yang legislate atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan dengan Dewan Perwakilan rakyat, nama lain yang sering dipakai ialah parlemen. Fungsi badan legislatif yang paling penting ialah :⁴⁸

- a) *policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap RUU yang disusun oleh pemerintah, dan hak *budget*.
- b) Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif, sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk

⁴⁸ Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, hlm 74

menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Berdasarkan hal tersebut, maka meskipun MPR, dan DPD dimasukkan dalam satu rumpun, namun yang lebih tepat disebut sebagai badan legislatif adalah DPR, karena MPR tidak melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi kontrol. Sementara DPD, tidak ada posisi *equal*, tetapi *inequality* (ketidaksetaraan) antara DPD dengan DPR. Dengan kata lain, posisinya lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR. tidak sama halnya dengan posisi antara *House of Representatives* dan *Senate* di amerika Serikat atau dengan posisi setara antara *ferste Kamer* dan *tweede Kamer* di *Staten General* Belanda maupun *Dewan Negara* dan *Dewan rakyat* di *Parlemen Malaysia*.

Meskipun DPD mempunyai hak prakarsa (inisiatif) untuk RUU, namun yang lebih dominan membuat final political decision adalah DPR. Demikian pula dalam hal pembahasan RUU dan pertimbangan atas RUU APBN. Begitu pula posisinya mengenai kewenangan pengawasan (control) bahkan juga kontrol terhadap pelaksanaan undang-undang yang bertalian dengan otonomi daerah pun, semua hasil pengawasan bermuara di DPR dan itupun hanya bernilai sebagai bahan pertimbangan DPR.⁴⁹

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

- a) membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;

⁴⁹ *Ibid*, hlm 81

- c) menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
- g) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- h) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- k) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

- l) memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m) memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
- o) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- p) melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang

DPR sebagaimana yang telah disebutkan tentang tugas dan wewenangnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat kemudian memilih perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan. DPR juga dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden jika presiden melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar atau MPR maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban presiden.

Dalam rangka menjalankan peran DPR tersebut, DPR dilengkapi dengan beberapa fungsi utama yaitu:

- a) Fungsi legislatif adalah fungsi membentuk Undang-Undang. Selain itu, dalam tata tertib DPR disebutkan badan legislatif memiliki tugas merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasa RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan menginventarisasi masukan dari anggoran fraksi, komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan badan legislatif;
- b) Fungsi anggaran adalah fungsi DPR bersama-sama dengan pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena DPR berhak menolak RAPBN yang diajukan oleh presiden;
- c) Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan UndangUndang yang dijalan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.

Memuaskan kehendak masyarakat atau keamanan umum, adalah esensi dari fungsi anggota legislatif selaku wakil rakyat. Perlu diingat bahwa badan legislatif merupakan salah satu unit dari suatu sistem politik. Anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan juga merupakan salah satu aspek jaringan kekuasaan disamping eksekutif dan lembaga lainnya. Maka anggota badan tersebut perlu mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang datang perorangan, berbagai kesatuan individu seperti kekuatan politik, kelompok kepentingan eksekutif tersebut. Sehingga, para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijakan.

Atas dasar kebijakan tersebut tentang usaha DPR dalam menyelaraskan kehendak atau opini pihak terwakil, menuntut perlunya integritas, kemampuan dan kemandirian anggota

DPR dalam mewujudkan aspirasi rakyat karena banyak kehendak individu, kelompok-kelompok kepentingan yang mempengaruhi dalam penentuan Kebijakan/Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan wujud fungsi legislatif, terdapat dalam tiga dimensi, yaitu :⁵⁰

1. Fungsi Respresentasi;

Sebagai fungsi respresentasi, DPR mewakili keanekaragaman demografis (jenis kelamin, umur, lokasi), sosiologi (strata sosial), ekonomi pekerjaan (pemilikan atau kekayaan), kultur (adat. kepercayaan, agama), dan politik dalam masyarakat.

2. Fungsi Pembuatan Keputusan;

Merupakan fungsi DPR dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan yang disepakati.

3. Fungsi Pembentukan Legitimasi.

Merupakan fungsi DPR, atas nama rakyat, dalam menghadapi pihak eksekutif. Secara konstitusional, DPR berfungsi membentuk citra pemerintahan umum dimana pimpinan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baik dan tidak baik, atau yang dapat diterima dan atau didukung oleh seluruh rakyat, sehingga iklim kerja eksekutif dapat bekerja secara efektif.

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

⁵⁰ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 189

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.⁵¹

Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan : “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”. Di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) lama, menyebutkan bahwa, “ Anggota DPR berhak mengajukan rancangan Undang Undang.” Akan tetapi, hak mengajukan RUU itu sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki DPR dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk Undang-Undang yang dimiliki oleh presiden. Ketentuan demikian ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Kedudukan ini berakibat pada hubungan yang tidak seimbang antara Presiden dengan DPR, dimana presiden di samping memegang kekuasaan pemerintahan negara juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Padahal DPR sebenarnya adalah representasi rakyat yang terpilih melalui pemilu. Akibatnya seperti pengalaman selama masa

⁵¹ 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

pemerintahan Orde Baru, Presiden dapat mengabaikan Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui oleh DPR bersama pemerintah di DPR, dan Rancangan Undang-Undang itu tidak disahkan.

Ketidakseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tentunya akan berimplikasi luas terhadap suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Karena kekuasaan eksekutif yang lebih besar akan mengakibatkan terjadinya controlling dari eksekutif terhadap legislatif. Dan hal itulah yang terjadi selama masa pemerintahan orde baru di Indonesia. Eksekutif atau pemerintah memiliki kewenangan yang sangat besar di dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak tercipta suatu kehidupan politik yang demokratis dan saling mengawasi satu sama lainnya (check and balances). Hal itulah yang pada akhirnya menjadikan amandemen UUD 1945 memberikan kewenangan yang besar kepada DPR dalam menyusun Undang-Undang.⁵²

DPR sendiri sebagai badan legislatif yang sudah diamanatkan oleh UUD 1945 untuk menyusun peraturan perundang-undangan juga menghadapi permasalahan yang tidak mudah. Karena DPR merupakan lembaga yang merupakan representasi dari rakyat, sehingga produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR harus merupakan cerminan dari apa yang diinginkan oleh rakyat. Kesulitan yang dihadapi oleh DPR berkaitan dengan berubahnya zaman terus menerus sehingga akhirnya harus berhadapan dengan dinamika masyarakat yang sering berubah. Selain itu, yang merupakan salah satu masalah yang paling krusial adalah tidak selalu apa yang diinginkan oleh rakyat dapat dipenuhi oleh wakilnya di DPR. Hal ini berkaitan dengan banyaknya kepentingan-kepentingan yang melingkupi wakil rakyat itu sendiri. Karena tidak dapat dipungkiri, selain sebagai wakil dari rakyat yang memilihnya, para anggota DPR juga

⁵² Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm.182

merupakan wakil dari partai politik yang mengusungnya, dimana partai politik tersebut tentunya juga mempunyai agenda kepentingan tersendiri.

Dari beberapa kajian tentang kinerja DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya, menunjukkan bahwa DPR belum menjalankan peran dan fungsinya dengan optimal, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR, pada periode saat ini DPR sebagai salah satu lembaga dari sistem politik di Indonesia yang anggota dipilih oleh rakyat melalui Pemilu 2014, dinilai kurang produktif dalam menghasilkan kebijakan sebagai produk politik yang mencerminkan aspirasi rakyat. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015 menargetkan perampungan pembahasan 39 rancangan undang-undang menjadi Undang-undang. Namun yang dapat dirampungkan dan diselesaikan pada tahun 2015 hanya 2 Undang-undang, itupun merupakan revisi terhadap Undang-undang yang sudah ada, yaitu Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) serta Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu di tahun 2016, DPR baru menyelesaikan 7 produk legislasi berupa Undang-undang dan 4 produk legislasi berupa perjanjian. Dengan demikian masih ada 34 produk legislasi yang harus di selesaikan pada tahun 2016 . Faktor kerjasama antara anggota DPR lainnya juga berpengaruh dalam penyusunan suatu rancangan Undang-undang (kebijakan). Selain itu, kemampuan anggota DPR juga dipandang sebagai cerminan dari masyarakat , sehingga kualitas dewan dan anggotanya merupakan cerminan dan gambaran dari kualitas masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini kerjasama yang dilakukan di antara anggota dewan, hendaknya tidak semata-mata atas dasar kepentingan kelompok (partai politik) tetapi lebih mengedepankan kepentingan masyarakat, yang telah memberikan mandat pada anggota dewan sebagai wakil rakyat dalam membuat dan menghasil kebijakan dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan presiden dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara, sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Namun demikian, Undang-Undang Dasar 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden dibidang legislatif , antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden. Selanjutnya salam perubahan kedua UUD 1945 mengenai ketentuan rancangan undang-undang yang disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tetapi tidak disahkan oleh Presiden, diatur didalamnya Pasal 20 ayat (5) yang melengkapi ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4). Rumusan pasal 20 ayat (5) adalah sebagai berikut: dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan ini rumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh Presiden atas sebuah RUU yang telah disetujui bersama anatar DPR dan Presiden sehingga tidak menentukan pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktek ketatanegaraan dimasa lalu dimana terdapat suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden, tetapi ternyata tidak disahkan oleh Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang akan mendapatkan dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.⁵³ Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini terkait

⁵³ *Ibid*, hlm 197

dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan Presiden dalam hal ini ikhwal kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dengan dan melalui perubahan tersebut, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat Negara, sebelumnya adanya perubahan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan wakil Negara Indonesia, di negara dimana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan Duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya.

Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan DPR mengikat secara yuridis formal tetapi perlu diperhatikan secara sosial politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam menerima Duta asing juga dimaksud agar pemerintah apabila menolak Duta asing yang diajukan oleh Negara lain karena telah ada pertimbangan DPR.⁵⁴ Adanya pertimbangan DPR tersebut agar terjalin checks and balances antar Presiden dan DPR di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.

Begitu pula dalam pemberian amnesti dan abolisi, Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena didasarkan pada pertimbangan politik. Karena itu, DPR sebagai lembaga perwakilan/lembaga politik kenegaraan adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi. Selain itu dimaksud agar terjalin checks and balances antar Presiden dan DPR.

⁵⁴ Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, hlm 268

Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua UUD 1945 ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 20A ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

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 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.

3. Penataan DPD Sebagai Lembaga Legislatif

a. Kedudukan DPD dalam sistem Ketatanegaraan

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 Umum⁵⁵. 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

⁵⁵ Sri Soematri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, hlm 225

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 :⁵⁶

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

Sebelumnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) pra amandemen UUD 1945 dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 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.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid* hlm 232

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* , Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm 154.

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 :⁵⁸

- 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

Keberadaan DPD RI disini bertujuan untuk lebih mangakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.

Di dalam 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

⁵⁸ A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945* , Jakarta: Kompas, hlm 314.

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) maka keanggotaan DPD ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimate. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sangatlah wajar apabila harapan masyarakat daerah begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerahnya di tingkat pusat.

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya.⁵⁹ Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi negara setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislative hal ini diatur dalam perubahan amandemen UUD NRI tahun 1945. Pada dasarnya system pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah trias politica yakni pemisahan dan pembagian kekuasaan, seperti yang diungkapkan Jimly Assiddiqie bahwa pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Dalam arti horizontal berarti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pemisahan kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

⁵⁹ 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 3-4.

Lembaga negara Republik Indonesia sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI 1945 berbeda dengan setelah diamandemen salah satunya adalah kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jika sebelum dilakukannya amandemen kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang setara dengan UUD NRI tahun 1945 dalam struktur kelembagaan Indonesia, namun setelah dilakukannya amandemen UUD NRI tahun 1945 kedudukan MPR menjadi setara dengan lembaga negara lainnya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dalam struktur kelembagaan Indonesia.

Selain itu, Sebelum amandemen UUD NRI tahun 1945 terdapat lembaga yang bernama DPA atau yang dikenal dengan Dewan Pertimbangan Agung, namun setelah diamandemen DPA tersebut dihapus karena dinilai fungsi dan wewenangnya sudah tidak relevan lagi. Setelah amandemen UUD NRI tahun 1945 kemudian dibentuklah lembaga yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Posisi lembaga DPD bukanlah sebagai pengganti daripada peran lembaga DPA itu sendiri, namun sebagai jembatan antara pemerintahan pusat ke daerah dan perwakilan dari daerah itu sendiri. Dan keberadaan DPD ini disetarakan dengan lembaga lembaga negara lainnya. Jadi dapat disimpulkan bahwasannya kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah setara dengan lembaga negara lainnya baik itu dari lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif, maka sudah menjadi suatu keharusan bahwa lembaga-lembaga negara harus menjadikan konstitusi sebagai pedoman mereka dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.⁶⁰

⁶⁰ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 142

b. Wewenang DPD

Berkenaan dengan tujuan terbentuknya lembaga DPD RI ini maka dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam pasal 22D UUD NRI tahun 1945 sebagai berikut, bahwasannya lembaga DPD RI berwenang:

- 1) Dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
- 3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

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 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).⁶¹

Jika DPR RI mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD RI hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPD RI di bidang legislasi, sehingga DPD RI hanyalah sebagai co-legislator di samping DPR RI. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR RI. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu DPD RI tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD RI sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarakan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini.

C. Fungsi DPD

DPD RI sebagai lembaga perwakilan rakyat dari daerah yang ada di pusat dalam menyalurkan aspirasi rakyat harus memiliki fungsi yang jelas. Fungsi parlemen dapat

⁶¹ *Ibid*, hlm 145

dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), fungsi perwakilan dan representasi.⁶² 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. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diberlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral lainnya. Hal ini dapat terlihat dari DPD RI yang tidak berwenang membentuk Undang-Undang secara penuh dan keseluruhan. namun DPD RI hanya diberikan kewenangan dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang.

Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif atau bersikap mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata ‚dapat‘ dan ‚ikut‘ tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase ‚DPD ikut membahas‘ berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selain itu Dengan frasa ‚ikut membahas‘ dan ‚memberikan pertimbangan‘ dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD RI menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR RI yang ikut ‚pembahasan dan persetujuan bersama‘ dalam fungsi legislasi

Dengan demikian, harus dapat dibedakan antara fungsi DPD RI dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD RI bersifat sederajat dan sama penting dengan DPR RI, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD RI hanya menunjang tugas konstitusional dari lembaga DPR RI saja. Atau Dengan kata lain, DPD RI hanya berwenang memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan tetaplah

⁶² Jimly Asshiddiqe, 2007, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, hlm 160.

DPR RI. Melihat kondisi seperti yang telah dijabarkan maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPD RI tidak sesuai ekspektasi yang diharapkan dari tujuan awal terbentuknya lembaga DPD RI ini, pada awal terbentuknya DPD RI ini berarti juga telah membuka peluang mengaplikasikan sistem bikameral pada sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula menganut sistem unikameral.

Hal yang seperti ini kemudian bisa dikatakan sebagai upaya dari perwujudan bentuk sistem parlemen bikameral (dua kamar) karena ada dua lembaga legislatif yang dibentuk dengan fungsi dan wewenang yang hampir sama hanya berbeda dalam fungsi pengambilan keputusan saja. Semula kedua lembaga legislatif ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang telah diterapkan pada negara –negara yang menganut sistem bikameral namun ada sedikit yang berbeda di Indonesia dibandingkan negara-negara tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 22D maka secara sederhana dapat disimpulkan bahwa peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Mulanya keberadaan DPD RI juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Namun yang terjadi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD RI hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).

Jadi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga DPD RI ini meliputi tiga hal yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan, apabila dijabarkan dari ketiga kewenangan diatas, maka dapat diketahui sebagai berikut:

- 1) Fungsi legislasi dalam hal legislasi keberadaan dari lembaga DPD RI ini hanya sebatas untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Fungsi pertimbangan, DPD RI juga diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU APBN, maupun RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK.
- 3) Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undangundang yang berkaitan dengan kewenangan DPD RI dalam hal ini mengenai kedaerahan. Juga dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan secara tidak langsung DPD RI juga dapat terjadi dengan menerima laporan BPK saja. Hasil-hasil pengawasan yang dilakukan oleh lembaga DPD RI ini kemudian disampaikan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan untuk kemudian ditindaklanjuti.

Dari keseluruhan wewenang yang dimiliki oleh DPD RI ini sebagaimana yang telah diuraikan tersebut dapat terlihat bahwa porsi kewenangan DPD RI dalam hal legislasi hanya berkisar dalam tahap pembahasan dengan DPR RI saja. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR RI dan pemerintah. Secara tidak langsung konsep dari bikameral itu sendiri sebenarnya tidak seluruhnya diterapkan. DPD RI bahkan tidak mempunyai kekuatan yang sesungguhnya karena dalam bidang legislasi DPD RI tidak mempunyai wewenang untuk sampai pada tingkat pengambil keputusan, seluruh wewenang

DPD RI hanya berkisar sampai pada tingkat memberikan pertimbangan saja. Kalaupun DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR RI, dan setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁶³

Dalam proses pembuatan Undang-undang atau legislasi, DPD RI tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan dan berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi DPD RI jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan menjadi anggota DPR RI. Artinya kualitas legistimasi anggota DPD RI itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (Regional Representatives).

C. Analisis Pembentukan Undang-Undang Tersendiri Bagi Lembaga Legislatif

Secara normatif. Undang-Undang didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Mengingat undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan, maka pembentukan undang-undang dapat diartikan sebagai pembuatan undang-undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁶⁴

⁶³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang - undang*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 21.

⁶⁴ Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang Di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Pers, hlm 43

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Kejelasan rumusan; dan
- 7) Keterbukaan.

Sedangkan materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:⁶⁵

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

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

⁶⁵ *Ibid*, hlm 66

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 lembaga diatur dengan UU tersendiri. agar masing-masing lembaga negara baik MPR, DPR, DPD dan DPRD bisa bekerja sesuai dengan perintah konstitusi.⁶⁶ Pengaturan dalam satu undang-undang merupakan kekeliruan dalam menafsirkan konstitusi. Di dalam buku Panduan Pemasyarakatan 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

⁶⁶ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 279

narasumber dalam melakukan kegiatan sosialisasi Undang Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945.⁶⁷

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 pemyarakatan tersebut (yang merupakan penafsiran otentik atau resmi) maka MPR, DPR, dan DPD memang masing masing harus diatur dengan undang-undang tersendiri.⁶⁸

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:

⁶⁷ 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

⁶⁸ *Op Chit*, hlm 289

- 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 lainnya diatur pula dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945 tentang pengisian lowongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan ataupun bilamana Wakil Presiden berhalangan tetap. Dengan demikian, kewenangan MPR itu ada lima, yaitu :

- 1) Mengubah dan menetapkan UndangUndang Dasar;.
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;.
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar;
- 4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

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.⁶⁹ 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 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, yaitu :⁷⁰

- 1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

⁶⁹ A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, hlm 204

⁷⁰ 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

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- 3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang – undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

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.

UUD merupakan suatu tipe perundang-undangan yang khas (*distinct*) yang membedakannya dari perundang-undang yang lain. UUD memerintahkan pembentukan undang-undang karena konstitusi adalah urutan tertinggi dalam tata hukum nasional. Pembentukan tentang peraturan perundang-undangan tentang lembaga legislatif sendiri merupakan suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang, oleh karena itu sepatutnya pengaturan juga harus sesuai dengan kaedah proses pembentukan suatu undang-undang.⁷¹

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

⁷¹ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm 236

yang masih banyak kekurangan atau hal-hal yang seharusnya diatur didalam undang – undang MD3 seperti :⁷²

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

Dari banyaknya hal yang belum diatur didalam undang-undang MD3 menjadi salah satu indikator untuk dibentuknya undang-undang tersendiri bagi masing-masing lembaga legislatif. Jelas apabila diatur didalam undang-undang tersendiri maka akan ada sistem yang jelas terhadap lembaga itu sendiri, karena sulit untuk mencakup segala aspek yang harus ada pengaturannya bagi lembaga tersebut jika pengaturan terhadap lembaga tersebut diatur didalam satu undang-undang saja. Bayangkan berapa banyak pasal yang dibuat dan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk membuat undang-undang tentang lembaga legislatif ini mencakup segala aspek.

⁷² Sirajudin , 2006, *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Yappika, hlm 67

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.