

KAJIAN YURIDIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Novianto M. Hantoro*

Abstract

The law governing the House of Representatives in current is part of a package of political laws. This practice is the habit in the New Order era which combines the People's Consultative Assembly, Regional Council of Regional Representative in a law. This paradigm needs to be changed. The law governing the House of Representatives should be viewed as an organic law, so each state organs should be regulated in a separate law. The need for separating the law governing the House of Representatives as a law can be seen from a comparison with other state organs, the authentic interpretation of the Constitution, and the need for a more comprehensive regulation of the House of Representatives.

Kata Kunci: Undang-Undang, DPR, lembaga negara.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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. 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

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: nmhantoro@yahoo.com

tersebut tidak lagi menggunakan kata “Susunan dan Kedudukan” serta adanya penambahan satu lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

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. 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 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 DPR 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. 27 Tahun 2009 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 pembentukan undang-undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, permasalahan yang hendak dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai lembaga negara di dalam undang-undang?
2. Mengapa diperlukan adanya Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat yang terpisah dari MPR, DPD, dan DPRD?
3. Substansi apa yang diatur di dalam undang-undang tentang DPR?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk:

1. Mengetahui cara pengaturan di dalam undang-undang berkenaan dengan lembaga negara yang ada di dalam Undang-Undang Dasar;
2. Menemukan argumentasi yuridis mengenai perlunya undang-undang tentang DPR yang terpisah dari MPR, DPD, dan DPRD.
3. Mengelaborasi materi muatan undang-undang tentang DPR.

Adapun kegunaan yang diharapkan dari tulisan ini adalah:

1. Secara praktis, tujuan dari penulisan ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran berkenaan tentang perlunya pembentukan undang-undang tentang DPR;
2. Secara akademis, memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara berkaitan dengan pembentukan undang-undang dan pengaturan mengenai lembaga negara.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Kajian Yuridis

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Melalui perubahan ini, maka ketentuan di dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)“ telah dituangkan di dalam batang tubuh UUD. Hal ini mengingat melalui perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi penjelasan.

Pencantuman Negara Indonesia adalah negara hukum, di dalam konstitusi secara sadar oleh Pendiri Bangsa maupun Pelaku Perubahan UUD 1945 menunjukkan konsensus bersama bangsa ini untuk mewujudkan negara Indonesia sebagai negara hukum. Banyak pendapat ahli yang mengemukakan

unsur-unsur negara hukum, namun yang akan digunakan di sini adalah 3 unsur *Rule of Law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yaitu:¹

- a. *Supremacy of Law*.
- b. *Equality before the law*.
- c. *Due Process of Law*.

Di dalam *Supremacy of Law* terdapat pengakuan bahwa hukum merupakan panglima dan pedoman yang tertinggi, bukan orang atau kekuasaan. Pengakuan tersebut tercermin secara normatif di dalam peraturan perundang-undangan dan secara empiris di dalam perilaku seluruh komponen bangsa, baik pejabat maupun rakyatnya.

Equality before the Law atau persamaan dalam hukum. Ketentuan ini secara eksplisit juga telah disebutkan di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Instrumen *due process of law* digunakan untuk menguji apakah suatu keputusan administrasi negara atau alat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak melanggar hak asasi manusia.

Selanjutnya, berbicara mengenai negara hukum, tidak akan terlepas dari Sistem Hukum. Lawrence M. Friedman menyatakan ada tiga unsur yang terkait dalam sistem hukum yaitu:²

- a. Struktur (*structure*)
- b. Substansi (*substance*)
- c. Kultur hukum (*legalculture*)

Di dalam perkembangan selanjutnya, ditambah lagi dengan aparatur.

Struktur dapat diartikan sebagai kelembagaan atau institusi yang terkait dengan hukum. Dalam struktur sistem hukum Indonesia, biasanya yang termasuk di dalam struktur adalah institusi institusi penegakan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, dan lembaga permasyarakatan.

Yang dimaksud substansi adalah peraturan perundang-undangan atau norma. Substansi selain berupa produk peraturan perundang-undangan juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam undang undang.

Kultur hukum atau budaya hukum adalah sikap atau perilaku manusia terhadap hukum. Kultur hukum juga merupakan suasana pikiran sosial dan

¹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982, hal. 113-120.

² Lawrence M. Friedmann, *The Legal System: A Sosial Science Perspektiv*e. New York: Russel Soge Foundation. 1969 hal 16.

kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.

Sebagai sebuah sistem, maka masing-masing sub sistem secara mekanik akan bekerja untuk menjalankan sistem tersebut. Apabila salah satu sistem terganggu, maka sistem secara keseluruhan juga akan mengalami gangguan. Dengan demikian, pembangunan masing-masing sub sistem akan saling terkait dan tergantung.

Kajian hukum atau kajian yuridis di dalam tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisa substansi hukum, yaitu produk undang-undang. Untuk dapat melakukan kajian yuridis atau kajian hukum, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai karakteristik ilmu hukum. Ilmu hukum memiliki karakteristik yang khas karena sifatnya normatif. Philipus Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati menyatakan bahwa banyak pihak meragukan hakikat keilmuan hukum karena sifat ilmu hukum yang normatif, bukan empiris. Selanjutnya banyak keinginan yuris Indonesia yang ingin mengangkat derajat ilmu hukum dengan berusaha mengempiriskan ilmu hukum melalui kajian-kajian sosiologik.³ Kajian hukum diempiriskan antara lain dengan merumuskan format-format penelitian hukum yang dilatarbelakangi oleh metode penelitian ilmu sosial yang notabene adalah penelitian empiris. Langkah demikian sangat menyulitkan dan dapat mengaburkan ilmu hukum sendiri.

Menetapkan metode penelitian hukum atau dalam cakupan luas dikatakan sebagai pengkajian ilmu hukum seharusnya beranjak dari hakikat keilmuan hukum. Ada dua pendekatan yang dapat dilakukan untuk menjelaskan hakikat keilmuan hukum dan dengan sendirinya membawa konsekuensi pada metode pengkajiannya, yaitu pendekatan dari sudut falsafah ilmu dan pendekatan dari sudut pandang teori hukum.⁴

Dari segi obyeknya, ilmu hukum dibedakan atas ilmu hukum empiris dan ilmu hukum normatif. Dalam ilmu hukum empiris sikap ilmuwan adalah sebagai penonton yang mengamati gejala-gejala obyeknya yang dapat ditangkap oleh pancaindra. Dalam ilmu hukum normatif, yuris aktif menganalisis norma sehingga peranan subyek sangat menonjol. Dari segi kebenaran ilmiah, kebenaran hukum empiris adalah kebenaran korespondensi artinya bahwa sesuatu itu benar karena didukung oleh fakta (*correspond to reality*). Dalam ilmu hukum normatif dengan dasar kebenaran pragmatik yang pada dasarnya adalah konsensus sejawat keahlian.⁵

³ Philipus Hadjon dan Titik Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005, hal. 1.

⁴ *Ibid*, hal. 3.

⁵ *Ibid*, hal. 9.

Kajian yuridis yang akan dilakukan pada tulisan ini menggunakan teori argumentasi atau logika dan argumentasi hukum. Teori argumentasi mengkaji bagaimana menganalisis, merumuskan argumentasi secara cepat. Teori argumentasi mengembangkan kriteria yang dijadikan dasar untuk suatu argumentasi yang jelas dan rasional. Argumentasi yuridis merupakan satu model argumentasi khusus. Ada 2 hal yang menjadi kekhususan argumentasi hukum:⁶

- a. Argumentasi hukum tidak dimulai dari ruang hampa. Argumentasi hukum selalu dimulai dari hukum positif. Hukum positif bukan merupakan suatu keadaan yang tertutup ataupun statis, akan tetapi merupakan suatu perkembangan yang berlanjut.
- b. Argumentasi hukum atau penalaran hukum berkaitan dengan kerangka prosedural, yang di dalamnya berlangsung argumentasi rasional dan diskusi rasional.

Dengan demikian kajian yuridis ini dilakukan menggunakan argumentasi hukum. Selanjutnya terhadap apa kajian ini dilakukan, maka yang dikaji secara yuridis di sini adalah substansi hukum atau asas-asas pembentukan hukum, khususnya pembentukan undang-undang.

B. Pembentukan Undang-Undang; Konstitusinya, Materi Muatan Undang-Undang dan Undang-Undang Organik

1. Konstitusinya

Menurut E.C.S. Wade dan Philips G. Godfrey, Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.⁷

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁸

Teori hierarki peraturan perundang-undangan tersebut diterapkan di Indonesia dan termuat di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang

⁶ *Ibid*, hal. 13-19.

⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999, hal. 8.

⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell and Russell, 1945, hal. 113.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan undang-undang tersebut, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:⁹

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

2. Pembentukan Undang-Undang

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.¹¹

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

3. Materi Muatan Undang-Undang

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:¹²

- 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 dalam masyarakat.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:¹³

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan terdapat dua hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan materi undang-undang, yaitu prinsip umum dan pembagian materi (*division*).¹⁴ Prinsip umum yang perlu diperhatikan oleh perancang undang-undang, adalah garis besar kebijakan yang akan dituangkan dalam undang-undang melalui *outline building* yang bersifat menyeluruh dan komprehensif; produk undang-undang harus sejelas dan seberguna mungkin (*as clear and useful as possible*); memperhatikan kepentingan pihak yang akan diatur atau yang akan melaksanakan undang-undang (*the person or subject who will administer the law*); mengacu pada kebutuhan atau memenuhi tujuan telah dirumuskan (*functional*); efisien atau menghindari perujukan silang

¹² Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹³ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hal. 235-240.

(*cross reference*).¹⁵ Sementara terkait dengan pembagian materi dikemukakan bahwa pada umumnya perancang dihadapkan pada 3 (tiga) problematika, yaitu: problematika pembagian materi, problematika pengelompokan materi, dan problematika pengurutan materi. Dalam banyak kasus dianggap lebih mudah dengan mengaitkan upaya pembagian materi undang-undang tersebut berdasarkan: jenis orang yang akan diatur (*kind of people affected*); organ administratif yang terlibat; dan bidang kegiatan operasional yang dilakukan oleh organ dimaksud.¹⁶

4. Undang-Undang Organik

Soehino menyebutkan bahwa undang-undang organik adalah undang-undang yang dibentuk untuk melaksanakan secara langsung perintah dari ketentuan undang-undang dasar.¹⁷ Abdul Gani Abdullah juga mengartikan undang-undang organik sebagai undang-undang yang secara tegas melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸ Secara tidak langsung pula pemahaman mengenai Undang-Undang Organik juga diberikan oleh Usep Ranawidjaja ketika membedakan pengertian konstitusi menjadi konstitusi dalam arti luas dan konstitusi dalam arti sempit. Menurut Ranawidjaja, dalam arti luas konstitusi berarti segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat di dalam undang-undang dasar, undang-undang organik, peraturan perundangan lainnya, dan kebiasaan konvensi. Dalam arti sempit konstitusi ialah dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerjanya sejalan dengan pengertian UUD.¹⁹

Sementara dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa *Organic Law* adalah *The fundamental law, or constitution, of a state or nation, written or unwritten; that law or system of laws or principles which defines and establishes the organization of its government.*²⁰ *Organic Law* berbeda dengan *Organic Act*, *Organic act* adalah *An act of congress conferring powers of government upon a territory.*²¹

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta, Liberty, 1990. hal. 18.

¹⁸ Disebutkan bahwa Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan undang-undang organik, karena melaksanakan secara tegas perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22A yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Lihat, Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Memahami Undang-Undang Jurnal Legislasi*, Volume I No. 2, September 2004, hal. 1.

¹⁹ Lihat Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1960, hal. 183-185.

²⁰ What is ORGANIC LAW? definition of ORGANIC LAW (Black's Law Dictionary) dari <http://thelawdictionary.org/organic-law/>, diakses tanggal 29 Oktober 2012.

²¹ What is ORGANIC ACT? definition of ORGANIC ACT (Black's Law Dictionary) dari <http://thelawdictionary.org/organic-law/>, diakses tanggal 29 Oktober 2012.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, terdapat beberapa perbedaan pengertian mengenai undang-undang organik. *Pertama*, undang-undang organik adalah undang-undang yang dibentuk untuk melaksanakan perintah Undang-Undang Dasar yang disebutkan secara tegas. *Kedua*, undang-undang organik adalah undang-undang yang mengatur segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara. Dalam konteks Amerika Serikat, Hukum Organik (*Organic Law*) adalah hukum dasar atau konstitusi dari sebuah negara atau bangsa, baik tertulis maupun tidak tertulis; dimana hukum atau sistem hukum atau prinsip-prinsip tersebut mendefinisikan atau membentuk lembaga pemerintahan negara tersebut. Sementara Undang-Undang Organik (*Organic Act*) adalah undang-undang yang ditetapkan oleh kongres yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah di suatu wilayah. Dalam konteks penulisan ini, penulis menggunakan pengertian bahwa undang-undang organik adalah undang-undang yang dibentuk berdasarkan amanat dari Undang-Undang Dasar yang mengatur mengenai organisasi atau kelembagaan negara.

5. DPR sebagai Badan Legislatif

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.²²

Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin menggambarkan pembagian lembaga negara berdasarkan pemisahan kekuasaan negara Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 sebagai berikut:²³

Kekuasaan Negara		
Rule-making function	Rule-application function	Rule-adjudication function
DPR + Presiden	Presiden	MA
MPR	TNI-Polri**	MK

²² Lihat Novianto M. Hantoro, *Struktur Kelembagaan Negara Pasca-Perubahan UUD 1945*, Jurnal Kajian Vol. 11. No. 4, Desember 2006, hal. 7-9

²³ Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 41-42.

DPD	BI**	Komisi Yudisial***
BPK*	KPU**	

* : Badan Pemeriksa Keuangan tidak memegang fungsi legislatif, namun BPK memegang fungsi pemeriksaan yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan DPR dan DPD.

** : merupakan alat perlengkapan negara yang independensinya dijamin oleh UUD 1945, walaupun pada dasarnya lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif).

*** : Pada dasarnya komisi yudisial bukan lembaga peradilan, namun lebih menyerupai “Dewan Kehormatan” Mahkamah Agung yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

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.²⁴ Menurut Miriam Budiardjo, di antara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah:²⁵

- a. Menentukan *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 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, menurut Solly Lubis, 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.²⁶

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta; PT. Gramedia, 1988 hal. 173.

²⁵ *Ibid.* hal. 182-183.

²⁶ M. Solly Lubis, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam buku Janedjri M. Gaffar, et all (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR, 2003, hal. 47.

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.²⁷

III. ANALISIS

A. Pengaturan Lembaga Negara di dalam Undang-Undang

Kelembagaan negara merupakan kajian hukum tata negara.²⁸ 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:

- 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.

Yang dimaksud dengan susunan ketatanegaraan yang mendasar ialah ditetapkan alat-alat perlengkapan negara dalam konstitusi.

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. Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.²⁹

²⁷ *Ibid.*, hal 48.

²⁸ Menurut Logemann hukum tatanegara (dalam arti sempit) adalah serangkaian kaidah yang mengatur antara lain jabatan-jabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan tertentu. Oleh Sri Soemantri istilah "jabatan" dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi Indonesia disebut lembaga negara. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987, hal. 144.

²⁹ R. Kranenburg dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990), hal. 99 dan 152.

Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- 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 dalam 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:

- 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. Pemerintahan 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, antara lain:

- a. Pembatasan masa jabatan;
- b. Pemandahan kekuasaan membentuk undang-undang
- c. Pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul;
- d. Pembuatan perjanjian internasional;
- e. Pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi;
- f. Pemilihan presiden secara langsung;
- g. Pemberhentian di tengah masa jabatan;
- h. Pembentukan dan penghapusan kementerian

Dengan demikian, kemudian undang-undang yang terkait dengan lembaga Presiden telah diatur di sejumlah undang-undang, pengisiannya di dalam UU Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, terkait dengan kewenangannya tersebar di beberapa undang-undang, seperti UU kementerian negara, undang-undang grasi, undang perjanjian internasional, dsb.

Berikut ini adalah undang-undang yang mengatur mengenai lembaga negara:

- a. Undang-Undang No. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden;
- b. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
- c. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008;
- d. Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- e. Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2009;

- f. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009.
- h. Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011
- i. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011.
- j. Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
- k. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- l. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan pengaturan lembaga negara dalam undang-undang tersebut terlihat bahwa ada satu undang-undang yang menyatukan 4 lembaga, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD (sebagai bagian dari Pemerintah Daerah).

B. Pembentukan Undang-Undang tentang DPR

Pada bagian ini akan diuraikan argumentasi mengenai perlunya dibentuk undang-undang tentang DPR tersendiri yang terpisah dengan MPR, DPD, dan DPRD 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 DPR yang kuat. Telah dikemukakan pula bahwa secara yuridis, UU No. 27 tahun 2009 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 Nomor 27 Tahun 2009 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. Pengaturan dalam satu undang-undang merupakan kekeliruan dalam menafsirkan konstitusi.³⁰

Berbeda dengan pendapat Zein Badjeber, penulis beranggapan DPRD tidak diatur dalam undang-undang tersendiri, tetapi tetap menjadi bagian dari undang-undang Pemerintahan Daerah. 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. Beberapa ketentuan tersebut, salah satunya adalah:

“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”.³¹

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 pemasarakatan tersebut (yang merupakan penafsiran otentik atau resmi³²), maka MPR, DPR, dan DPD memang masing-masing harus diatur dengan undang-undang tersendiri.

³⁰ UU MD3 Harusnya Dipecah Agar Setiap Lembaga Negara Diatur UU Tersendiri <http://www.jpnn.com/read/2012/09/05/138789/UU-MD3-Harusnya-Dipecah-> diakses tanggal 29 Oktober 2012.

³¹ *Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Setjen MPR, 2007, hal. 44.

³² Menurut Utrecht, penafsiran otentik (*authentieke officiale interpretatie*) merupakan penafsiran sesuai dengan tafsir yang dinyatakan oleh pembuat undang-undang. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 280. Dalam konteks ini penjelasan kata tersebut memang bukan terdapat dalam naskah resmi, namun buku Panduan Pemasarakatan UUD 1945 merupakan produk MPR, meskipun bukan dalam bentuk peraturan.

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.

- a. mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. 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 bersama-sama ataupun bilamana Wakil Presiden berhalangan tetap.

Dengan demikian, kewenangan MPR itu ada lima, yaitu:

- a. mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar;
- d. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- e. 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. 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

- a. 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;
- b. 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 rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- c. 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.

C. Materi Muatan Undang-Undang tentang DPR

Apa saja materi muatan undang-undang tentang DPR atau hal-hal apa saja yang diatur di dalam undang-undang tentang DPR, secara praktis dapat dilakukan dengan sederhana, yaitu mengambil bagian dari Undang-Undang No. 27 Tahun 2008 yang mengatur mengenai DPR. Namun secara yuridis, materi muatan Undang-Undang tentang DPR dapat dilihat, *pertama*, dengan memperhatikan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

a. Susunan DPR (Pasal 19 ayat (2))

Susunan dapat dimaknai sebagai organisasi. Unsur-unsur atau alat-alat kelengkapan apa saja yang terdapat di DPR, bagaimana pembentukannya, komposisinya, dan pengisian keanggotaannya.

b. Hak DPR dan Hak Anggota DPR (Pasal 20A ayat (4))

Undang-Undang tentang DPR perlu mengatur bagaimana mekanisme pelaksanaan hak DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, serta hak anggota DPR, yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Mengingat hak DPR dan hak anggota DPR terkait dengan pelaksanaan fungsi DPR, maka undang-undang juga mengatur bagaimana pelaksanaan masing-masing fungsi.

c. Tata Cara Pembentukan undang-undang (Pasal 22A)

Amanat UUD 1945 tentang tata cara pembentukan undang-undang sebenarnya berada dalam bab DPR, namun hal ini kemudian diperluas tidak hanya undang-undang melainkan peraturan perundang-undangan dengan terbentuknya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan telah terbentuknya UU No. 12 Tahun 2011, bukan berarti di dalam undang-undang mengenai DPR

nantinya tidak perlu diatur kembali mengenai tata cara pembentukan undang-undang. Undang-undang No. 12 Tahun 2011 hanya mengatur secara umum, sehingga undang-undang tentang DPR dapat mengatur secara lebih rinci dan detail.

- d. Pemberhentian anggota DPR, syarat-syarat dan tata caranya (Pasal 22B)
Ketentuan mengenai pemberhentian anggota DPR dan tata caranya dapat dikaitkan dengan kode etik dan bagaimana tata beracara dalam penegakan kode etik. Dengan demikian, Peraturan DPR yang ada sekarang ini yang mengatur mengenai Kode Etik dan Tata Beracara Badan Kehormatan dapat diangkat menjadi materi muatan undang-undang.
- e. Pelaksanaan tugas dan kewenangan lainnya.
Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan kewenangan DPR tidak terbatas dalam Bab UUD 1945 yang mengatur mengenai DPR. Kewenangan DPR juga terdapat di dalam pasal-pasal lain yang kemudian dapat menjadi materi muatan undang-undang tentang DPR, misalnya:
- f. Usul pemberhentian Presiden (Pasal 7B)
- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. (Pasal 11)
- h. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain. (Pasal 13)
- i. Memberikan Pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi;(Pasal 14 ayat (2))
- j. Pembahasan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. (Pasal 23).
- k. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK (Pasal 23E).
- l. Memilih anggota BPK; (Pasal 23F)
- m. Memberikan persetujuan terhadap calon Hakim Agung yang diajukan KY. (Pasal 24A ayat (3))
- n. Mengajukan 3 (tiga) Hakim Konstitusi. (Pasal 24C)

Kedua, materi muatan undang-undang tentang DPR dapat diperhatikan dari beberapa undang-undang yang terkait. Paling tidak ada dua hal yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu mengenai keuangan dan kepegawaian. Untuk menyusun undang-undang tentang DPR yang komprehensif, selain mengenai susunan dan pelaksanaan fungsi, tugas kewenangan, dan hak, maka perlu diatur pula mengenai keuangan anggota DPR. Hak keuangan anggota DPR yang ada sekarang ini diatur dengan UU No. 12 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara serta Bekas Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan

Bekas Anggota Lembaga Tinggi Negara. Undang-undang tersebut mengatur mengenai Gaji Pokok dan Tunjangan; Uang Sidang, Uang Paket dan Biaya Perjalanan; Rumah Jabatan, Biaya Rumah Tangga dan Kendaraan Dinas; Perawatan Kesehatan, Tunjangan Cacat, Uang Duka dan Biaya Pemakaman, serta Pensiun. Mengingat undang-undang tersebut sudah berusia lebih dari 30 tahun, maka untuk dituangkan di dalam undang-undang tentang DPR perlu dilakukan penyesuaian dengan kondisi sekarang, terlebih apabila ada keinginan untuk menerapkan *members' office budget*

Undang-undang tentang DPR juga akan lebih komprehensif apabila mengatur mengenai *supporting system*. Pintu masuk untuk itu terdapat di dalam ketentuan Pasal 394 ayat (2) yang berbunyi: Ketentuan mengenai manajemen kepegawaian MPR, DPR, dan DPD diatur dengan peraturan lembaga masing-masing yang dibahas bersama dengan Pemerintah untuk ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Manajemen kepegawaian DPR memang perlu dibedakan dengan manajemen kepegawaian kementerian lain pada umumnya, karena memiliki karakteristik tersendiri. Sebagai pegawai negeri sipil, untuk aturan dan prinsip-prinsip umum semuanya akan mengikuti undang-undang kepegawaian, namun untuk manajemen tertentu lainnya dapat dibedakan, misalnya mengenai jabatan-jabatan apa yang dibutuhkan, pengisian pegawai, jam kerja, dan remunerasi, termasuk untuk mengatur mengenai pegawai tidak tetap atau staf ahli dan asisten pribadi. Dengan demikian, pegawai di DPR juga akan terikat dengan kode etik yang berlaku khusus untuk pegawai parlemen (DPR).

Ketiga, materi muatan undang-undang tentang DPR juga dapat diangkat dari Peraturan DPR yang ada selama ini. Terdapat beberapa Peraturan DPR yang berlaku saat ini, seperti Peraturan DPR tentang Tata Tertib, Peraturan DPR tentang Kode Etik, Peraturan DPR tentang Tata Beracara Badan Kehormatan DPR, Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional; Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang; dan Peraturan DPR tentang Tata Cara Penarikan Undang-Undang; Beberapa substansi Peraturan DPR tersebut dapat diangkat menjadi materi muatan undang-undang tentang DPR nantinya.

Adanya undang-undang tentang DPR atau parlemen juga dapat ditemukan di beberapa negara lain. Salah satu contoh yang dapat disampaikan di sini adalah *Parliament Act of Canada*³³ dengan sistematika dan materi muatan sebagai berikut:

³³ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html> diakses tanggal 29 Oktober 2012.

SHORT TITLE

PART I SENATE AND HOUSE OF COMMONS

Parliament Continued
Privileges, Immunities and Powers
Definition
Publication of Proceedings
Examination of Witnesses

PART II SENATE

Conflict of Interest
Deputy Speaker
Internal Administration
Regulations
Opinions
Financial Administration
Senate Ethics Officer

PART III HOUSE OF COMMONS

Division A Eligibility, Resignation and Vacancies
Simultaneous Candidacies
Members of Provincial Legislature
Resignation of Members
Vacancies
Division B Conflict of Interest
Division C Speaker, Parliamentary Secretaries, Clerk and Other Personnel
Deputy Speaker
Parliamentary Secretaries
Clerk and Other Personnel
Division D Board of Internal Economy
Establishment and Organization
Functions of Board
By-laws
Opinions

PART IV REMUNERATION OF MEMBERS OF PARLIAMENT

Remuneration Reference Amount
Sessional Allowances Before April 1, 2004
Sessional Allowances From April 1, 2004
General Provisions Regarding Sessional Allowances
Salaries and Additional Allowances of Members Before April 1, 2004
Salaries and Additional Allowances of Members From April 1, 2004

Expenses
Adjustment of Salaries and Allowances
Allowances after Dissolution
Severance Allowance
Disability Allowance
Group Insurance Plans
Financial Provisions

PART V GENERAL

Library of Parliament
Offence and Punishment
Conflict of Interest and Ethics Commissioner

SCHEDULE

Memperhatikan struktur dari undang-undang tentang parlemen di Kanada secara sepintas tergambar bahwa materi muatan di dalam undang-undang tersebut, pertama mengatur mengenai pembubaran parlemen (*senate* dan *house of commons*); keistimewaan, kekebalan dan kekuasaan anggota parlemen serta bagaimana apabila ada dakwaan terhadap anggota parlemen. Bagian kedua mengatur mengenai *senate* dan selanjutnya bagian ketiga mengatur mengenai *House of Commons*. Undang-undang Kanada bisa mengatur *Senate* dan *House of Commons* dalam satu undang-undang, karena dengan jelas menganut sistem parlemen bikameral. 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. Bagian berikutnya atau bagian keempat mengatur mengenai remunerasi dari anggota Parlemen. Ketentuan di dalam undang-undang di Kanada mengatur dengan sangat rinci, mulai dari ketentuan bahwa remunerasi anggota *equal* dengan jumlah penghasilan dari Ketua MA di Kanada (*Chief Justice of the Supreme Court of Canada*) sampai dengan masalah keuangan lainnya, ketika anggota yang bersangkutan tidak lagi menjadi anggota parlemen, mengalami disabilitas, dan terkait dengan rencana asuransi. Undang-undang di Kanada juga memuat beberapa permasalahan kode etik dan masalah kepegawaian. Untuk masalah kepegawaian, undang-undang di Kanada memang terbatas hanya pada lembaga Perpustakaan, yaitu mengenai siapa yang menjabat sebagai kepala perpustakaan dan bagaimana tugas, wewenang dan tanggung jawabnya.

Materi muatan undang-undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat tidak dimaksudkan untuk mengadopsi sepenuhnya *Parliament Act* di Kanada. Namun ada beberapa hal yang dapat diambil antara lain bahwa undang-undang juga dapat memasukkan mengenai keuangan anggota, kode etik, dan masalah kepegawaian atau *supporting system*. Dengan demikian, struktur di dalam undang-undang yang mengatur mengenai DPR diusulkan sebagai berikut:

Bab I	Ketentuan Umum
Bab II	Keanggotaan
Bab III	Susunan (berisi ketentuan mengenai pengelompokan anggota)
Bab IV	Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang
Bab V	Risalah
Bab VI	Keuangan Anggota
Bab VI	Unit Pendukung

Masing-masing bab dapat diperinci lagi menjadi bagian-bagian.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Undang-undang yang mengatur mengenai kelembagaan negara merupakan undang-undang organik, yaitu undang-undang yang dibentuk berdasarkan amanat dari Undang-Undang Dasar yang mengatur mengenai organisasi atau kelembagaan negara. Dengan demikian, undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD perlu dikeluarkan dari paket undang-undang bidang politik. Dari sejumlah lembaga negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang, hanya satu undang-undang yang mengatur 4 lembaga sekaligus, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sedangkan undang-undang lain masing-masing mengatur satu lembaga.
2. Perlunya ada undang-undang mengenai DPR yang terpisah dari MPR, DPR, dan DPD, karena untuk membangun sebuah lembaga DPR 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.
3. Pasal yang mengamanatkan untuk mengatur mengenai DPR secara eksplisit memang hanya menyebutkan susunan, namun bukan berarti materi

muatan undang-undang DPR hanya berisi mengenai susunan, mengingat ada amanat dari pasal-pasal lain yang terkait dengan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPR. Materi muatan undang-undang DPR juga dapat memasukkan mengenai hak keuangan anggota yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara serta Bekas Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan Bekas Anggota Lembaga Tinggi Negara. Selanjutnya agar lebih komprehensif, materi muatan undang-undang DPR juga perlu mengatur mengenai manajemen kepegawaian sebagaimana diamanatkan UU No. 27 Tahun 2009, dan mengangkat pula substansi Peraturan DPR yang ada sekarang ini, antara lain mengenai Kode Etik dan Tata Beracara.

B. Saran

Untuk merealisasikan adanya undang-undang tentang DPR perlu dilakukan langkah-langkah baik secara politis, maupun secara akademis. Secara politis, perlu ada kesepakatan fraksi-fraksi bahwa prolegnas yang ada sekarang ini mengenai perubahan undang-undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sekarang ini akan dipecah masing-masing menjadi undang-undang tersendiri, kecuali DPRD. Secara akademis, perlu dilakukan pengkajian untuk menyusun naskah akademik dan draft rancangan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta; PT. Gramedia, 1988.
- Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982
- Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Friedmann, Lawrence M. *The Legal System: A Sosial Science Perspective*. New York; Russel Soge Foundation. 1969.
- Hadjon, Philipus dan Titik Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York, Russell and Russell, 1945.
- Lubis, M. Solly. *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam buku Janedjri M. Gaffar, et all (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR, 2003.
- Martosowignjo, Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987.
- Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Setjen MPR, 2007.

Ranawidjaja, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1960.

Soehino. *Hukum Tatanegara, Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta, Liberty, 1990.

Thaib, Dahlan. Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999.

Jurnal:

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

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

Internet:

UU MD3 Harusnya Dipecah Agar Setiap Lembaga Negara Diatur UU Tersendiri
<http://www.jpnn.com/read/2012/09/05/138789/UU-MD3-Harusnya-Dipecah-> diakses tanggal 29 Oktober 2012.

What is ORGANIC LAW? definition of ORGANIC LAW (Black's Law Dictionary) dari <http://thelawdictionary.org/organic-law/>, diakses tanggal 29 Oktober 2012.

What is ORGANIC ACT? definition of ORGANIC ACT (Black's Law Dictionary) dari <http://thelawdictionary.org/organic-law/> diakses tanggal 29 Oktober 2012.

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html> diakses tanggal 29 Oktober 2012.