

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945¹. Tidak ada ketentuan secara tegas yang menyatakan bahwa MPR termasuk lembaga perwakilan atau tidak dan Majelis Permusyawaratan Rakyat pun tidak diberi kewenangan legislatif (membuat undang-undang), Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan badan yang berada dibawahnyapun tidak diberi kewenangan legislatif². Sehingga MPR dan DPR (yang seharusnya merupakan badan legislatif) mendelegasikan kewenangan atau kekuasaan yang berlebihan kepada lembaga pemerintah. Secara filosofis MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia. MPR secara yuridis menurut pasal 2 ayat 1 UUD 1945. “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”³. Berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga lembaga MPR termasuk kedalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi. Dalam melihat MPR secara keseluruhan maka harus dilihat ide pembentukannya pertama kali. Untuk menjamin agar majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat. Maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:⁴

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

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

² *Ibid*, hal 35

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

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

3. Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku

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 DPRD⁵. Ketiga undang-undang tersebut dibahas setiap kali menjelang pemilihan umum (Pemilu). Pasca perubahan UUD 1945, praktek tersebut masih berlangsung dengan tambahan adanya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pendekatan yang digunakan selama Orde Baru bahwa paket undang-undang (UU) politik ini merupakan instrumen bagi penyelenggaraan Pemilu yang mengatur mengenai peserta Pemilu (UU Parpol); sistem dan penyelenggaraan Pemilu (UU Pemilu), dan output yang dihasilkan oleh Pemilu (UU Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPD). Pasca Orde Baru, pendekatan ini masih dilanjutkan, dengan masih dibahasnya lembaga hasil Pemilu setiap menjelang penyelenggaraan Pemilu.

Perubahan yang terjadi, UU tersebut tidak lagi menggunakan kata “Susunan dan Kedudukan” serta adanya penambahan satu lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD)⁶. 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 negara⁷. 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

⁵ *Op. Cit* hlm. 30

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

⁷ *Ibid* , hlm 58

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 Legislatif yang kuat dan berkesinambungan akan mengalami hambatan karena adanya kemungkinan perubahan kebijakan setiap lima tahun. Penggabungan lembaga negara dalam satu undang-undang juga akan menjadikan duplikasi atau tumpang tindih pengaturan, misalnya mengenai DPRD yang diatur di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 berikut perubahannya tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, penggabungan MPR, DPR, dan DPD dalam satu undang undang juga mengakibatkan ketidakkonsistenan pengaturan mengenai lembaga negara, mengingat lembaga negara lain seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan masing-masing diatur di dalam undang-undang tersendiri.

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

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini ialah **“Bagaimana Penataan Kelembagaan Legislatif Di Indonesia” ?**

C. TUJUAN PENELITIAN

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

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

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

2. Bagi Pembangunan

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