

**DINAMIKA LEMBAGA LEGISLATIF
PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU
DALAM ILMU HUKUM**

**OLEH:
RIZAL PANATAGAMA ISKANDAR
NIM.10340061**

**PEMBIMBING:
1. UDIYO BASUKI, S.H., M.Hum.
2. NURAINUN MANGUNSONG, S.H., M.H.**

**ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2017

ABSTRAK

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perhatian masyarakat Indonesia kembali tertuju pada lembaga legislatif tersebut. Pasalnya, Undang-Undang digadagadangi menjadi bentuk baru yang lebih sempurna dan relevan untuk mengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Peneliti tertantang untuk membuktikannya. Kuncinya terletak pada peran dan fungsi lembaga legislatif yang lebih efektif dan mumpuni dalam menciptakan semangat *check* dan *balance* dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertanyaannya adalah Bagaimana dinamika fungsi lembaga legislatif di Indonesia sebelum dan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014?

Demi mendapatkan jawaban yang objektif, pertanyaan di atas akan dijawab dengan penelitian Normatif-Yuridis berbentuk penelitian kepustakaan, Penelitian dilakukan dengan metode deduktif. Artinya peneliti akan terlebih dahulu menjelaskan fungsi-fungsi lembaga legislatif secara teoritik, kemudian fungsi tersebut dilihat relevansinya pada masing-masing lembaga legislatif dalam Undang-Undang yang menjadi objek penelitian. Dengan memperhatikan fungsi-fungsi lembaga legislatif tersebut pada dua undang-undang, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, diharapkan akan ditemukan garis merah perbedaan dan persamaan tanggung jawab dan wewenang lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya dalam negara hukum Indonesia.

Akhirnya peneliti menemukan. Dalam rangka menjalankan perannya, lembaga legislatif di Indonesia memiliki tiga fungsi; fungsi legislasi; fungsi representasi; dan fungsi pengawasan. Lembaga-lembaga legislatif, baik MPR, DPR, dan DPD memiliki fungsi-fungsi tersebut, walaupun dengan porsi yang berbeda. Undang-Undang -Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengamatkan MPR untuk menjalankan fungsi legislasi yang lebih kurang sama dengan amanat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. DPR memiliki sedikit perbedaan fungsi representasi pasca Undang -Undang Nomor 17 Tahun 2014, yakni tidak adanya Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, yang mana fungsi ini disebutkan dengan terang dalam undang-undang terdahulu. Terakhir fungsi DPD. Ini demikian menarik karena adanya penerapan peran baru. Lembaga perwakilan daerah ini memiliki fungsi legislasi yang lebih luas dengan dapatnya mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.

Keyword: Lembaga Negara, Parlemen, Fungsi legislatif.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rizal Panatagama Iskandar

NIM : 10340061

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini yang berjudul "Dinamika Lembaga Legislatif Pasca Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014" adalah asli hasil karya atau penelitian saya sendiri dan bukan hasil karya atau penelitian orang lain kecuali pada bagian-bagian tertentu yang saya lakukan dengan tindakan berdasarkan etika keilmuan. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 28 Oktober 2016

Yang menyatakan,



Rizal Panatagama Iskandar
NIM.10340061

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Hal : Persetujuan Skripsi
Lamp :-

Kepada
Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Rizal Panatagama Iskandar
NIM : 10340061
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : " Dinamika Lembaga Legislatif Pasca Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 ".

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/ tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 24 November 2016
Pembimbing I



Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 19730825 199903 1 004

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Hal : Persetujuan Skripsi
Lamp : -

Kepada
Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Rizal Panatagama Iskandar
NIM : 10340061
Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Judul : " Dinamika Lembaga Legislatif Pasca Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 "

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum, Jurusan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/ tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.
Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 24 November 2016
Pembimbing II


Nurainun Mangunsong. S.H., M.Hum.
NIP. NIP. 19751010 200501 2 005



PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-33/Un.02/DS/PP.00.9/02/2017

Tugas Akhir dengan judul : DINAMIKA LEMBAGA LEGISLATIF PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 17
TAHUN 2014

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : RIZAL PANATAGAMA ISKANDAR
Nomor Induk Mahasiswa : 10340061
Telah diujikan pada : Senin, 06 Februari 2017
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Udiy Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 19730825 199903 1 004

Penguji I

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
NIP. 19650210 199303 2 001

Penguji II

Budi Ruhiatudin, S.H., M.Hum.
NIP. 19730924 200003 1 001

Yogyakarta, 06 Februari 2017

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah dan Hukum

DEKAN



Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag.
NIP. 19710430 199503 1 001

MOTTO

Kehidupan ini adalah sebuah pelajaran dan alur cerita untuk mencapai keinginan kita.

Kehidupan adalah guru yang sebenarnya untuk mencapai tujuan.

dan

Ilmu adalah pelengkap sebagai teori untuk mengimplementasikan teori yang kita pelajari.

DEDICATION

Thanks to my God Allah SWT, My family, My friends and my future wife for support me.

After this i will found true my life.

THANKS SO MUCH



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penyusun panjatkan kepada Allah SWT yang telah senantiasa memberikan nikmat Islam dan Iman dan rahmat serta hidayahnya karena sampai detik ini penyusun masih diberi kesehatan lahir dan batin sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Dinamika Lembaga Legislatif di Indonesia” ini dengan tepat pada waktunya. Shalawat serta salam semoga selamanya tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa rahmat bagi seluruh alam.

Penyusunan skripsi ini ialah tentang Konsolidasi Lembaga Kekuasaan Legislatif yang penyusun terapkan dari teori di perkuliahan bersama mata kuliah Hukum Tata Negara. Sehingga pada kesempatan ini penyusun sampaikan terima kasih kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan penelitian dan proses penyusunan skripsi ini dengan lancar dan tepat pada waktunya.
2. Bapak Prof. Drs. K.H. Yudian wahyudi, M.A., Ph.D. selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Ibu Lindra Darnela, S.Ag., M.Hum. sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunana Kalijaga Yogyakarta.

5. Bapak Udiyo, Basuki, S.H., M.Hum. sebagai Dosen Pembimbing I yang telah banyak membantu, membimbing, dan mengarahkan penyusun dalam proses penyusunan skripsi.
6. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.H. sebagai Dosen Pembimbing II yang sekaligus sebagai Dosen Pembimbing Akademik yang paling banyak berkontribusi demi terselesaikannya tugas akhir ini.
7. Seluruh dosen yang mengajar penyusun dalam berbagai mata kuliah sehingga penyusun dapat mempunyai ilmu pengetahuan yang nantinya *insyaa Allah* akan diaplikasikan dan diamalkan kepada masyarakat.
8. Seluruh staf akademik di Fakultas Syari'ah dan Hukum yang dengan baik telah membantu mengurus di bidang administratif dalam penyusunan skripsi ini.
9. Seluruh teman-teman dekat teman-teman Ilmu Hukum khususnya dan umumnya teman-teman yang ada di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, serta teman-teman yang lainnya yang selalu menyemangati dan mendorong penyusun agar cepat menyelesaikan skripsi ini.
10. Teruntuk *my future wife*, Zulfa Himmah Alfikril Hidayah, S.H., terimakasih atas segala dukungan, motivasi, semangat dan doa.
11. Khususnya teman dekat saya selama diakhir *study* Robbi Kurniawan dan Abdul Muis yang selalu membacakan untuk pengetikan skripsi ini hingga berlarut-larut.

Meskipun skripsi ini hasil kerja keras penyusun, akan tetapi penyusun menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih kurang dari kesempurnaan. Maka

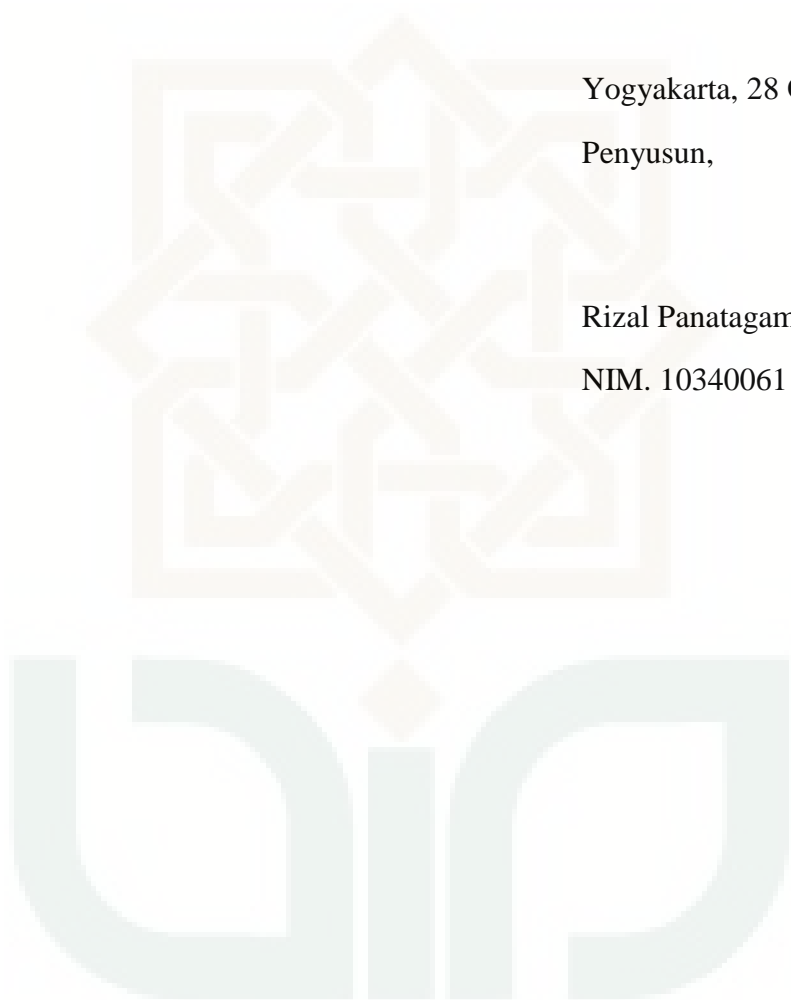
dari itu, saran dan kritik dari berbagai pihak sangat penyusun harapkan guna perbaikan di masa mendatang. Harapan penyusun, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi yang positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan umumnya dan untuk mengembangkan hukum tata negara khususnya.

Yogyakarta, 28 Oktober 2016

Penyusun,

Rizal Panatagama Iskandar

NIM. 10340061



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
HALAMAN PENGESAHAN	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
D. Telaah Pustaka	6
E. Kerangka Teoretik	10
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Pembahasan	22
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA LEGISLATIF	

A. Hakekat dan Fungsi Negara dalam Mewujudkan <i>Welfare State</i> (Negara Kesejahteraan)	24
a. Fungsi Reguler	30
b. Fungsi Politik	31
c. Fungsi Diplomatik	31
d. Fungsi Yuridis	32
e. Fungsi Administratif	32
f. Fungsi Pembangunan	32
B. Lembaga-lembaga Legislatif di Indonesia	35
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat	35
2. Dewan Permusyawaratan Rakyat	41
3. Dewan Perwakilan Daerah	44

BAB III LEMBAGA LEGISLATIF SEBELUM DAN SESUDAH

UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DAN DPD

A. Tinjauan Umum Undang-undang MPR, DPR dan DPD	48
B. Fungsi dan kedudukan Lembaga Legislatif Sebelum Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD	48
C. Fungsi dan Kedudukan Lembaga legislatif Sebelum Undang- undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD	56

**BAB IV ANALISIS DINAMIKA LEMBAGA LEGISLATIF
SEBELUM DAN DISAHKANNYA UNDANG-UNDANG NO.
17 TAHUN 2014**

A. Fungsi Legislasi	62
B. Fungsi Parlemen.....	66
C. Fungsi Pengawasan.....	71

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	75
B. Kritik dan Saran	77

DAFTAR PUSTAKA	79
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Muchsan, negara adalah suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambten organisate*). Maksudnya, hal itu merupakan pengertian yang abstrak, konkritasinya nampak pada aktifitas jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara, yang selanjutnya disebut jabatan pemerintah. Jabatan-jabatan ini dibentuk oleh negara dalam rangka mencapai serta mewujudkan tujuan negara.¹

Negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat dan dalam perkembangannya, masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan. Dalam hal ini rakyat menyerahkan hak tersebut kepada raja atau penguasa guna melaksanakan fungsi pemerintahan/melaksanakan undang-undang. Bertumpu pada teori ini, dapatlah dianalisa, bahwa pemerintahan adalah suatu badan di dalam negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan bersandar kepada rakyat yang berdaulat. Kemauan yang dimiliki oleh pemerintah *volonte de corps*, karena pemerintah terdiri sekelompok manusia tertentu yang dipercaya oleh rakyat. *Volonte de corps* ini harus sesuai dan mencerminkan *volonte generale* (kehendak masyarakat), yang berarti ada suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mengusahakan agar kepentingan masyarakat dapat dipenuhi.²

¹Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 1.

²Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 2.

Kuntjoro Purbopranoto membedakan makna dari pemerintah dan pemerintahan. Menurutnya pengertian pemerintah dibagi menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas (*regering atau government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit (*bestUndang-undangr atau government*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Sedangkan pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regeren*), dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestUndang-undangrsfunctie*).³

Hal ini paralel dengan pendapat Kranenburg, yang menyatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut pendapat ini *causa prima* terjadinya negara adalah adanya sekelompok manusia yang disebut bangsa yang berkesadaran untuk mendirikan suatu organisasi. Pendirian organisasi tersebut dengan tujuan pokok memelihara kepentingan diri sekelompok manusia tersebut. Nampak dengan jelas, bahwa fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota kelompok yang disebut bangsa.⁴

³Pemerintahan dapat dipandang sejajar dengan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan tugas perundang-undangan (*wetgeving*). Maka tugas pemerintahan dapat diartikan secara negatif ialah tugas penguasa yang bukan peradilan ataupun perundang-undangan. Penguasa atau "*overheid*" di sini diartikan dengan kekuasaan keseluruhan organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam satu wadah yang mendukung kekuasaan yang disebut negara (*state*). Disarikan dari Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, (Jakarta: Binacipta, 1981), hlm. 1.

⁴Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 2.

Terdapat tiga fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Baron de Montesquieu (1689-1785) mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam. Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*⁵.

Selama lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern. Menilik perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam pandangan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*)⁶.

⁵Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 295.

⁶Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm.1.

Dalam negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antara lembaga negara (*supra politik*) dengan (*intra politik*) diatur oleh konstitusi. Pola pengaturan fungsi hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lain ditentukan oleh pola hubungan antara *supra politik* dengan *intra politik* dan hubungan ini sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan. Di dalam kajian hukum tata negara (*constitutional law*) dan ilmu politik (*political science*), terdapat berbagai varian sistem pemerintahan, namun yang paling dominan adalah sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan semi presidensial. Sistem pemerintahan tersebut mempunyai karakter yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Perbedaan tersebut tidak hanya menyangkut karakter umum yang berlaku pada masing-masing sistem pemerintahan, tetapi juga menyangkut pola hubungan dalam mengambil keputusan antara *supra politik* dengan *intra politik*.⁷

Dalam menjalankan fungsi ketatanegaraan, tentu salah satu pihak yang disorot adalah lembaga legislatifnya. Merujuk pada lembaga ini, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD telah menjelaskan lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan lembaga legislatif namun beberapa ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD tersebut dinilai belum secara maksimal mengejawantahkan kewenangan masing-masing fungsi lembaga legislatif sebagaimana UUD 1945.⁸

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

⁸ Lihat <http://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi3/id/51>

Lahirnya Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD, sebagai produk perundang-undangan baru yang juga membahas fungsi dan wewenang lembaga legislatif ini menarik perhatian. Tantangannya adalah pada perbandingan produk undang-undang ini dengan undang-undang terdahulu dalam menganatkan fungsi-fungsi parlemen dalam negara Modern Indonesia.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang tersebut di atas, maka menarik untuk dibahas dalam sebuah penelitian skripsi yang berjudul **“Dinamika Lembaga Legislatif Pasca Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dan untuk memperjelas arah penelitian ini, maka rumusan permasalahan pada penelitian skripsi ini adalah: Apa perbedaan fungsi lembaga Legislatif sebelum dan setelah disahkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:
 - a. Untuk mengetahui perbedaan fungsi legislatif sebelum dan sesudah disahkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.
 - b. Untuk menemukan konsep ideal lembaga legislatif di Indonesia lewat peralihan fungsi dengan disahkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.
2. Kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a. Secara ilmiah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada Fakultas Syari'ah dan Hukum umumnya dan Prodi Ilmu Hukum pada khususnya, serta menjadi rujukan penelitian berikutnya tentang amandemen UUD 1945 terutama yang berkaitan fungsi legislatif.
- b. Memberikan pemahaman kepada pembaca tentang dinamika dan perubahan fungsi Lembaga Legislatif di Indonesia sebelum dan sesudah disahkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.

D. Telaah Pustaka

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini, maka semakin banyak pula tulisan-tulisan atau karya-karya ilmiah baik berbentuk jurnal, makalah, buku-buku maupun tulisan-tulisan sejenisnya. Peneliti sadar dengan fenomena tersebut dan untuk melakukan penelitian ini, peneliti mengadakan pengamatan, mengkaji terhadap beberapa

tulisan terdahulu yang relevan dengan topik yang akan diteliti dan yang berhubungan dengan penelitian penulis, diantaranya sebagai berikut:

Udiyo Basuki dalam penelitiannya yang berjudul “Globalisasi, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (Dinamika Pengaturan HAM dalam Konstitusi Indonesia Perspektif Globalisasi)” menjelaskan wacana HAM terus berkembang seiring dengan intensitas kesadaran manusia atas hak dan kewajiban yang dimilikinya, gerakan diseminasi HAM terus berlangsung bahkan menembus batas-batas teritori sebuah negara. Para ahli memberikan berbagai pendapatnya pada abad XX ini sebagai jaman hak asasi manusia, sebagaimana yang disampaikan oleh Manfred Nowak dan Ruth Gavinson: *the twentieth century is often described as "the age of rights"*. Bagi Indonesia, wacana HAM diterima, dipahami dan diaktualisasikan dalam bingkai formulasi kebijakan dan sosio politis yang berkembang, dan momentum yang semakin mengokohkan jaminan terhadap hak asasi manusia adalah saat dimasukkannya perlindungan HAM dalam perubahan konstitusi Indonesia saat reformasi. Kondisi ini sekaligus diyakini sebagai fakta sejarah sekaligus sebagai *starting point* bagi globalisasi telah menjadi realita harian yang tidak dapat dihindari. Prosesnya yang berlangsung sangat cepat dan kompleks dengan jangkauan aspek-aspek yang luas, tanpa dapat dihentikan masuk ke seluruh bidang kehidupan umat manusia. Globalisasi adalah proses multidimensional dalam aspek sosial, ekonomi, politik, kultural yang bergerak secara ekstensif dan intensif ke dalam masyarakat dunia. Hasil penelitian didapat bahwa perjuangan menegakkan HAM bersumber dari perjuangan manusia untuk membebaskan diri dari segala penindasan dan perlakuan sewenang-wenang para

penguasa serta didorong oleh kesadaran untuk hidup bebas dari segala tekanan sesuai fitrahnya sebagai makhluk yang merdeka. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari arus globalisasi pemikiran yang bersumber dari semangat pembebasan dari penjuru dan belahan dunia manapun. Pengaruh pemikiran dan wawasan HAM global tercermin dari polemik pengaturan HAM bahkan di masa-masa awal penyusunan konstitusi pertama RI, UUD 1945. Globalisasi pemikiran, terutama dalam bidang HAM juga tercermin dalam proses reformasi yang berakibat pada amandemen konstitusi, yang pada gilirannya merubah pengaturan HAM dalam UUD 1945. Setelah diadakan amandemen, UUD 1945 yang sebelumnya hanya mengatur rumusan dasar materi HAM, sekarang mengatur HAM secara jelas dan rigid pada Bab XA Pasal 28A hingga Pasal 28J. Rumusan materi HAM yang terdapat dalam UUD 1945 sebagaimana rumusan HAM di dalam Deklarasi Universal HAM PBB dalam esensinya sama-sama berlaku universal, walaupun rumusan HAM UUD 1945 sesuai kedudukannya sebagai naskah konstitusi sebuah negara, hanya mengikat negara dan rakyat Indonesia.⁹

B. Hestu Cipto Handoyo¹⁰, dalam “Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia”, menguraikan implementasi prinsip-prinsip demokrasi pemerintahan, hak asasi manusia dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Melalui bukunya, Hestu ingin memahami proses konsolidasi sistem demokrasi di Indonesia secara luas.

⁹Udiyo Basuki, “Globalisasi, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (Dinamika Pengaturan HAM dalam Konstitusi Indonesia Perspektif Globalisasi)”, *Penelitian Individual*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta: 2014, hlm.13.

¹⁰B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya,2004), hlm.122.

Dalam “Mendudukan Undang-Undang Dasar”¹¹, Satjipto Rahardjo melakukan penelusuran terhadap konstitusi sebagai suatu tipe perundang-undangan yang khas dan membawanya ke ranah ilmu hukum yang tidak hanya berkuat dalam perundang-undangan, melainkan dalam konteks yang lebih luas, yaitu hukum dan masyarakatnya. “Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Pembaharuan UUD 1945”, karya Ni’matul Huda,¹² difokuskan dalam mengkaji hasil-hasil perubahan ketatanegaraan Indonesia khususnya lembaga kepresidenan, Sidang Istimewa MPR dan persoalan-persoalan lain yang melingkupi Mahkamah Konstitusi dan pengujian terhadap undang-undang.

Hendarmin,¹³ dalam bukunya “Dinamika Konstitusi Indonesia, menilai dan mengevaluasi” apa saja yang sesungguhnya terjadi dengan konstitusi yang sempat berlaku dan sedang diberlakukan di Indonesia. Sementara, “Menengok Sejarah Konstitusi Indonesia”,¹⁴ karya Anhar Gonggong memberi gambaran singkat tentang sejarah konstitusi Indonesia, sekaligus memberi pemahaman tentang makna strategis dari amandemen UUD 1945. Dimiyati Hartono,¹⁵ dalam “Problematik dan Solusi Amandemen UUD 1945” memandang problem amandemen menyangkut keputusan MPR dan implementasi dari Keputusan MPR tersebut yang tidak konsisten karena menggunakan pendekatan yang praktis,

¹¹Satjipto Rahardjo, *Mendudukan Undang-Undang Dasar*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2007).

¹²Ni’matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Pembaharuan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2004).

¹³Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, (Bandung: Fokus Media, 2007).

¹⁴Anhar Gonggong, *Menengok Sejarah Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm.

¹⁵Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen UNDANG-UNDANGD 1945*, (Jakarta: Kompas, 2009).

pragmatis, simplitis dan parsial dalam memahami dan melakukan amandemen UUD 1945. Rekomendasi dari buku ini diantaranya adalah melakukan lagi perubahan UUD 1945 dengan dasar landasan, tujuan yang sesuai dengan jiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dengan memberlakukan kembali UUD 1945 maupun penjelasannya, sedangkan dinamika dan tuntutan kebutuhan hidup bermasyarakat, berbangsa, bernegara disusun dalam bentuk amandemen.

Sementara, buku karya Jimly Asshiddiqie yang berjudul “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”,¹⁶ merupakan sumber yang membahas sejarah mula konstitusi dan sejarah konstitusi Indonesia sampai kepada pembahasan nomokrasi dan demokrasi. Dan, ‘Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR’, karya Harun Alrasid¹⁷, berisi naskah UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen dari amandemen pertama sampai amandemen keempat disertai analisis tajam mengenai proses dan hasil amandemen itu sendiri.

E. Kerangka Teoretik

Perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Maka dalam mengkaji Konsolidasi Lembaga Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Presidensial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XII/2014, penyusun menggunakan teori negara hukum, *welfare state* (negara kesejahteraan), dan *Stufenbau Theorie*.

1. Negara Hukum

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 86.

¹⁷Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Dirubah oleh MPR*, (Jakarta: UI Press, 2004), hlm. 45.

Teori negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1689 di Inggris namun sulit untuk mewujudkannya dalam kehidupan bernegara hingga saat ini. Di Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*, istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang negara hukum sudah lama adanya. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the study of Law of The Constitution*.¹⁸ Perbedaan tersebut memunculkan konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law* yang sama-sama mengarahkan pada pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia walaupun keduanya tetap berjalan pada sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu hukum sendiri.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut, yaitu: (1) Adanya pembagian kekuasaan; (2) Pemerintahan berdasarkan konstitusi; (3) Perlindungan hak asasi manusia; (4) Peradilan administrasi negara. Dan negara hukum *the rule of law* bertumpu pada *common law*, yang menekankan pada 3 (tiga) tolok ukur atau unsur utama, yaitu: (1) Supremasi hukum atau *supremacy of law*; (2) Persamaan di hadapan hukum atau

¹⁸Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.8.

equality before the law; (3) konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan atau *the constitution based on individual rights*.¹⁹

Teori negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsepsi negara hukum modern (*modern welfare state*)²⁰, yang pemerintahannya bukan lagi sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*) melainkan turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin. Hal ini berarti bahwa dengan pertumbuhan negara kesejahteraan modern, telah membawa pengaruh pada keterlibatan pemerintah dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, sehingga pemerintah mempunyai tugas servis publik (*bestUndang-undangrszorg*).

Sedangkan menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*). Bahkan, menurut Ian Gough, “*the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of Welfare State*”.²¹

¹⁹Muhammad Tahir Azhary, H., *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 90.

²⁰ Yulias Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 7. Lihat juga Muh. Ali, *Menguak Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.45.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1994), hlm. 24.

Namun, gelombang intervensi negara itu terus meningkat sampai pertengahan abad ke-20. Akibatnya corak organisasi negara yang berkembang di seluruh dunia juga mencerminkan gejala intervensionis itu. Malah, dalam bentuknya yang paling ekstrim, banyak negara mengadopsi ideologi sosialisme yang ekstrim, yaitu komunisme yang memberikan pembenaran terhadap intervensi ekstrim negara ke dalam kehidupan pribadi masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Corak organisasi negara menjadi makin terkonsentrasi di beberapa lembaga pengambil keputusan, dan sekaligus tersentralisasi ke pusat-pusat kekuasaan tertentu. Artinya, pusat penentu kebijakan atau pusat pengambil keputusan bersifat terkonsentrasi dan tersentralisasi. Karena itu, bangunan kelembagaan negara dalam sistem komunis yang demikian itu dikenal sangat rigid atau kaku, tetapi menjangkau obyek dan subyek yang sangat luas ke semua lini dan sektor.²²

Ketika komunisme mengalami keruntuhan dan ideologi liberalisme-kapitalisme merajalela di mana-mana, bentuk-bentuk organisasi negara juga dituntut untuk menyesuaikan diri. Di seluruh dunia, semakin disadari bahwa bentuk-bentuk organisasi negara yang bersifat insensionis tidak dapat lagi dipertahankan, dan harus mengadakan reformasi kelembagaan dengan sebaik-baiknya. Karena itu, mendahului perkembangan bentuk-bentuk, corak dan prinsip-prinsip organisasi mutakhir, muncul banyak sekali kritik dan ketidakpuasan terhadap kinerja organisasi kekuasaan yang

²²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm.15.

diwarisi dari masa lalu. Ratusan dan bahkan ribuan buku yang berlomba-lomba mengkritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien. Misalnya, seorang psikolog sosial, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya *The Coming Death of Bureaucracy* (1966) bahwa, untuk mengatasi gejala *The Coming Death of Bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:²³

“Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint management of a shared facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984). Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities); New Town Development Corporations to launch a ring of satellite towns around the metropolitan areas of the country; and rural development agencies in Mid-Wales and the Scottish Highlands.”

2. Teori Pembagian Kekuasaan (*Distribution of Power*)

Montesquieu mengungkapkan bahwa pemisahan kekuasaan yang tegas atas kekuasaan (*separation of power*), baik terhadap tugas dan fungsinya maupun pada lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi tersebut. Kekuasaan yang dimaksud *pertama*, kekuasaan legislatif, sebagai pembuat Undang-Undang yang nantinya dijadikan sebagai patokan untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual di dalam negara.

²³*Ibid.*, hlm.30.

Kedua, kekuasaan eksekutif, sebagai pelaksana Undang-Undang yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan penerapan undang-undang. *Ketiga*, yaitu kekuasaan Yudikatif merupakan lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan undang-undang serta mengadili pelanggaran undang-undang dengan segala konsekuensinya.²⁴

Dengan demikian, ternyata bahwa ketiga lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat. Antara ketiga lembaga itu tidak ada yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari yang lain. Hanya karena tugas dan fungsinya saja yang berbeda sehingga pemisahan kekuasaan harus dilakukan.²⁵

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidentil, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*. Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh

²⁴Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 14.

²⁵*Ibid.*, hlm. 18.

MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan UUD 1945. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara.²⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.²⁷

Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945. Sebelum adanya Perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidentil. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar (*neben*), serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem

²⁶Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hlm.11.

presidentil. Namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.²⁸

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.²⁹

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai

²⁸Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, hlm.12.

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hlm.15.

legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.³⁰

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.³¹

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi

³⁰*Ibid.*, hlm.16.

³¹Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi....*hlm.99.

merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).³²

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).³³ Sementara itu, di cabang kekuasaan judisial, dikenal adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Tetapi, dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.³⁴

Hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung juga terkait dengan materi perkara pengujian undang-undang. Setiap perkara

³²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia I*,...hlm.187.

³³*Ibid.*, hlm. 152.

³⁴*Ibid.*, hlm.196.

yang telah diregistrasi wajib diberitahukan kepada Mahkamah Agung, agar pemeriksaan atas perkara pengujian peraturan di bawah undang-undang yang bersangkutan oleh Mahkamah Agung dihentikan sementara sampai putusan atas perkara pengujian undang-undang yang bersangkutan dibacakan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi pertentangan antara pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan pengujian peraturan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Mengenai kemungkinan sengketa kewenangan antar lembaga negara, untuk sementara waktu menurut ketentuan Pasal 65 Undang-undang No. 11 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi³⁵, Mahkamah Agung dikecualikan dari ketentuan mengenai pihak yang dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi, khususnya yang berkaitan dengan perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara. Apakah pengecualian ini tepat? Sesungguhnya ketentuan semacam ini kurang tepat, karena sebenarnya tidaklah terdapat alasan yang kuat untuk mengecualikan Mahkamah Agung sebagai '*potential party*' dalam perkara sengketa kewenangan. Salah satu alasan mengapa pengecualian ini diadakan ialah karena pembentuk undang-undang menganggap bahwa sebagai sesama lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman tidak seharusnya Mahkamah Agung ditempatkan sebagai pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Agung, seperti halnya Mahkamah Konstitusi bersifat final, dan karena itu

³⁵Pasal 65 UU Nomor 8 Tahun 2011 ini selengkapnya berbunyi: "Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi".

dikuatirkan jika Mahkamah Agung dijadikan pihak, putusannya menjadi tidak final lagi. Di samping itu, timbul pula kekuatiran jika Mahkamah Agung menjadi pihak yang bersengketa dengan Mahkamah Konstitusi, maka kewenangan untuk memutus secara sepihak ada pada Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, diambil jalan pintas untuk mengecualikan Mahkamah Agung dari ketentuan mengenai pihak yang dapat berperkara dalam persoalan sengketa kewenangan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.³⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library research*) dengan menggunakan data berupa dokumen-dokumen, buku-buku, artikel dan bahan-bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan konstitusionalisme dan hak asasi manusia.

2. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer, data sekunder dan data tersier, yaitu:

a. Data primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang meliputi:

- 1) UUD 1945 sesudah amandemen pertama hingga amandemen keempat

³⁶Nimatul Huda, Negara Hukum, *Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.105.

- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD.
 - 3) Berbagai peraturan perundang-undangan tentang Lembaga Legislatif.
- b. Data sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan primer, meliputi buku-buku hukum, hasil penelitian, jurnal, makalah dan literatur lain yang berkaitan dengan fokus penelitian.
- c. Data tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder, meliputi:
- 1) Kamus hukum
 - 2) Ensiklopedi hukum
 - 3) Kamus Besar Bahasa Indonesia

1. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, tidak menggunakan angka-angka, rumus-rumus dan penghitungan eksakta lainnya sebagai alat bantu analisis.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika Pembahasan dalam penulisan Penelitian ini dibagi ke dalam beberapa bab yang mempunyai sub-sub bab, dan masing-masing bab itu saling terkait satu sama lainnya, sehingga membentuk rangkaian kesatuan pembahasan.

Bab *pertama* pendahuluan merupakan pemaparan latar belakang masalah yang memuat alasan-alasan pemunculan masalah. Rumusan masalah merupakan

penegasan terhadap isi dalam sub bab latar belakang masalah kemudian dilanjutkan dengan tujuan dan kegunaan, tinjauan pustaka, landasan teori, metode penelitian dan sistematika pembahasan penelitian ini.

Bab *kedua* berisi tentang penjelasan mengenai hakekat dan fungsi, negara dalam mewujudkan negara kesejahteraan. Penjelasan tersebut akan diiringi dengan menjelaskan fungsi aparat pemerintah dalam mewujudkan tujuan tersebut. Lembaga pemerintah yang dimaksud adalah lembaga MPR, DPR, dan DPD.

Dalam bab *ketiga*, peneliti akan menjelaskan terlebih dahulu gambaran umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD, kemudian akan dijelaskan pula fungsi lembaga legislatif ketika sebelum dan setelah disahkannya undang-undang tersebut.

Bab *keempat*, peneliti akan jelaskan perbedaan fungsi lembaga legistif sebelum dan setelah disahkannya Undang-undang tentang MPR, DPR, DPRD, dan bentuk dinamika perubahan fungsi lembaga legislatif akibat disahkannya undang-undang tersebut.

Bab *kelima* penutup merupakan bab terakhir memuat kesimpulan yang merupakan jawaban dari pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, dan ditutup dengan saran-saran yang ditujukan kepada para pihak yang dianggap berkepentingan dan keterbatasan-keterbatasan untuk menjelaskan hambatan dan tantangan penelitian ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian menyimpulkan bahwa. Disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan daerah berimplikasi pada tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Ada persamaan dan perbedaan yang signifikan karena disahkannya undang-undang tersebut jika dibandingkan dengan undang-undang terdahulu, yaitu;

- a. Pada fungsi legislasi, DPR dan MPR memiliki persamaan fungsi legislasinya, baik sebelum atau setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014. Namun berbeda dengan Dewan Perwakilan Daerah. Lembaga perwakilan daerah ini, mempunyai wewenang dan tanggungjawab legislasi berbeda dengan sebelumnya. Ia dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional. Padahal dalam undang-undang sebelumnya, yakni UU Nomor 27 Tahun 2009, DPD 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;

- b. Pada fungsi representasi, sebagian besar fungsi representasi lembaga parlemen, baik MPR, DPR dan DPD memiliki kesamaan dengan fungsi representasi pada undang-undang MPR, DPR, dan DPD terdahulu, namun ada perbedaan yang disebutkan pada Undang-Undang 27 tahun 2009, namun tidak disebutkan pada UU Nomor 17 Tahun 2014, pada fungsi representasi DPR, yaitu Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara. Menariknya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, memberikan fungsi representatif yang lebih baik pada DPD. Dewan Perwakilan Daerah semakin kuat pasca disahkannya UU Nomor 17 tahun 2014. Dalam mengawal perumusan undang-undang yang berkaitan dengan wilayah kewenangannya DPD dapat menyampaikan pandangannya atas undang-undang yang dibahas oleh DPR yang berkaitan dengan wilayahnya. Demikian adalah bentuk representatif/perwakilan dari daerah wilayahnya,
- c. Pada fungsi pengawasan. Ada tiga model pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif, yaitu kontrol atas

pemerintahan, kontrol atas pengeluaran dan kontrol atas pemungutan pajak. Ketiga kontrol tersebut dimiliki oleh masing-masing lembaga legislatif, baik diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, maupun undang-undang sebelumnya. Jika dicermati ada kelemahan dalam fungsi pengawasan DPD. Salah satunya kesempatan DPD dalam mengawasi lembaga legislatif yang lain adalah dalam rangka ikut membahas dalam perumusan dan penyusunan undang-undang. DPD memiliki wewenang untuk ikut mengawasi 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 kepada DPR

B. Saran

1. Untuk penelitian selanjutnya, hendaknya dilakukan pengkajian tentang seberapa kuat masing-masing lembaga legislatif untuk menjalankan masing-masing fungsinya, sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.
2. Untuk Pemerintah hendaknya dilakukan pengkajian bersama dengan lembaga legislatif untuk menciptakan sistem ketatanegaraan yang baik dengan menjalankan fungsi *check* dan *balances* lewat fungsi-fungsi yang telah diamanatkan oleh undang-undang

3. Untuk lembaga legislatif, hendaknya dikaji kembali peran dan fungsi masing-masing lembaga, khususnya untuk Dewan Perwakilan Daerah, dimana lembaga yang disebutkan terakhir memiliki keterbatasan dalam menjalankan fungsi-fungsi kelembagaannya dalam rangka *check dan balances*.



DAFTAR PUSTAKA

1. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1975, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1985.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Buku-buku

Ali, Muh., *Menguak Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Alrasid, Harun, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Dirubah oleh MPR*, Jakarta, UI Press, 2004.

Anwar, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang, Setara Press, 2015.

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer kelompok Gramedia, 2007.

- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konpress, 2006.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan parlemen dalam sejarah Jakarta*, UI Press, 1996.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru, 1994.
- , *Pengantar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, The Habibie Center, 2001.
- , *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004.
- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Kencana, 2003.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 2008.
- Fatwa, A. M., *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2009, Gonggong, Anhar, *Menengok Sejarah Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2002.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2004.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2013.

- Hartono, Dimiyati, *Problematik dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Jakarta, Kompas, 2009.
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Pembaharuan UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2004.
- , *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, 2005.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum dan Ketatanegaraan*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara, 2008.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2010.
- Masriani, Yulias Tiena, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1981.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2007.
- , *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1982.
- , *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1981.

-----, *Seri Hukum Administrasi Negara, Peradilan Administrasi negara*, Yogyakarta, Liberty, 1981.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Jakarta, Binacipta, 1981.

Ranadireksa, Hendarmin, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Bandung, Fokus Media, 2007.

Wahidin, Samsul, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014.

Zoelva, Hamdan, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.

3. Dan Lain-lain

Asshiddiqie, Jimly, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, *Makalah*, 2003.

Basuki, Udiyo, “Globalisasi, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia Dinamika Pengaturan HAM dalam Konstitusi Indonesia Perspektif Globalisasi”, *Penelitian Individual*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014.

Kosandi, Meidi Meidi, Kontestasi Politik dan Perimbangan Kekuasaan dalam Perumusan dan Implementasi UU MD3 2014, Depok, *Jurnal Politik*, Vol. 1, No. 1, Agustus 2015.

<http://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi3/id/51>

<https://hamdanzoelva.wordpress.com/>

CURICULUM VITAE

A. Biodata Pribadi

1. Nama : Rizal Panatagama Iskandar
2. Jenis Kelamin : Laki-laki
3. Tempat tanggal lahir : Sampit, 18 April 1991
4. Kebangsaan : Indonesia
5. Status : Belum Menikah
6. Tinggi, Berat Badan : 165 Cm, 59 Kg
7. Agama : Islam
8. Alamat : Jl. Garuda No 11 Rt 16 Sampangan Baturetno
Banguntapan Bantul Yogyakarta 55197
9. No Hp : +6282245501972
10. E-mail : rizal.panatagama.iskandar@gmail.com



B. Riwayat Pendidikan

1. TK : TK ABA Aisiyah Wonosari 1996-1998
2. SD : SD Muhammadiyah Kalangan 1998-2004
3. SMP : MTs Mandalawangi Tasikmalaya 2004-2006
4. SMA : MA Wahid Hasyim 2006-2010
5. Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta,
Fakultas Syari'ah dan Hukum, Program Studi Ilmu
Hukum S1 2010-2017

C. Pengalaman Organisasi

1. Ketua Pemuda Masjid Assalam Sampangan 2007-2011
2. Ketua OSIS MA Wahid Hasyim 2007-2008
3. Relawan Posko Rembug community Yogyakarta 2015