

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi variabel bebas, yang menggerakkan konstruksi politik sangat kondusif bagi bangkitnya demokratisasi politik tidak saja menyangkut relasi antara badan legislatif terhadap kelembagaan suprastruktur politik lainnya, terutama antara pihak DPR terhadap eksekutif, tetapi juga hingga di tingkat internal kelembagaan perwakilan itu sendiri, yaitu baik pada masing-masing alat kelengkapan dan fraksi, serta masing-masing *supporting system*-nya.

Perjalanan lahirnya perangkat pengaturan kelembagaan politik dalam konteks demokratisasi, diarahkan dalam rangka usaha menciptakan *check and balances*. *Check and balances* mempunyai arti mendasar dalam hubungan antarlembagaan negara. Misalnya, untuk aspek legislasi, *check and balances* mempunyai lima fungsi. *Pertama*, sebagai fungsi penyelenggara pemerintahan, di mana eksekutif dan legislatif mempunyai tugas dan tanggungjawab yang saling terkait dan saling memerlukan konsultasi sehingga terkadang tampak tumpang tindih. Namun di sinilah fungsi *check and balances* agar tidak ada satu lembaga negara lebih dominan tanpa *control* dari lembaga lain. *Kedua*, sebagai fungsi pembagi kekuasaan dalam lembaga legislatif sendiri, di mana melalui sistem pemerintahan yang dianut, seperti halnya sistem presidensial di Indonesia, diharapkan terjadi mekanisme *control* secara internal. *Ketiga*, fungsi hirarkis antara pemerintah pusat dan daerah. *Keempat*, sebagai fungsi akuntabilitas perwakilan dengan pemilihnya. *Kelima*, sebagai fungsi kehadiran pemilih untuk menyuarakan aspirasinya.¹

¹Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden & Legislatif*, Penerbit MIPI, Jakarta, 2012, hal. 248.

Tetapi pada kenyataannya, dengan ketidakmampuan kelompok reformasi total jamak, seperti halnya mahasiswa dan masyarakat sipil dalam berhadapan dengan kelompok regim maka proses politik mengalami kompromi berhadapan dengan dominasi kalangan pro *status quo* dan pihak pendukung perubahan gradual. Pada gilirannya kondisi ini, memunculkan tuduhan tentang perlindungan kepentingan *status quo* dan bahkan anggapan rekayasa demokrasi prosedural perwakilan.² Meskipun telah menjalankan fungsi legislasi secara optimal, DPR tetap saja tidak sepi dari kesan atau penilaian yang kurang memuaskan bagi berbagai kalangan. Sejumlah produk legislasi DPR dianggap kurang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Produk legislasi berupa undang-undang (UU) terkesan tidak serius dirancang dan dibahas, sebaliknya lebih didasarkan pada kepentingan kelompok dan kompromi politik. Bahkan, secara vulgar ada pihak yang menilai dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terjadi transaksi dan jual beli pasal.³ Tentu yang melakukannya adalah mereka yang berkepentingan dengan pasal-pasal krusial dalam RUU yang dibahas. Kesan atau penilaian lainnya, DPR periode 2009-2014 dianggap kurang menjalankan fungsi legislasi, dengan tidak tercapainya target Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2012 sebanyak 70 RUU.⁴

Ruang lingkup pembaruan politik yang sangat terbatas bagi dukungan substansial pelaksanaan fungsi-fungsi kelembagaan perwakilan politik, baik menyangkut MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dianggap membuktikan titik lemah dari politik kompromi antarkepentingan dan tuntutan antarkalangan tersebut.

Konstruksi prosedural politik yang menghambat pelaksanaan kewenangan perwakilan politik, di tengah kuatnya

²Indriawati Dyah Saptaningrum et.al., *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR Periode 2004-2009*, Penerbit Elsam Jakarta, 2011, hal. 5.

³Benny K. Harman, *Negeri Mafia Koruptor: Menggugat Peran DPR Reformasi*, Penerbit Lamalera, Yogyakarta, 2012, hal. 64.

⁴*Ibid.*

desakan tuntutan politik demokratisasi, juga cukup menempatkan peran kenegaraan MPR dan DPR yang terjebak pada seremoni prosedural pelaksanaan fungsi-fungsinya. Kendala politik demikian, membutuhkan transformasi alat kelengkapan dan reposisi fraksi atau pengelompokan keanggotannya, agar dapat secara maksimal mendorong peran kelembagaannya yang kondusif bagi produktivitas perannya dalam agenda nasional. Transformasi posisional alat kelengkapan dan reposisi fraksi sebagai kepanjangan tangan kekuatan politik partai tidak lain merupakan terjemahan dari proses konsolidasi demokrasi yang tidak sekedar peningkatan kapasitas artikulasi aspirasi dalam produk-produk yang dihasilkan, tetapi juga tetap mempunyai kreatifitas untuk bergerak secara sangat dinamis sesuai aturan main dalam koridor konstitusi yang digariskan.

Berbagai persoalan yang dihadapi tersebut kemudian dilakukan upaya perbaikan dengan ditetapkannya UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3. Namun dalam perkembangannya, khususnya dalam kepemimpinan MPR dan DPR dinilai kurang mencerminkan proporsionalitas yang didasarkan pada mayoritas kursi di parlemen. Beberapa partai politik yang memiliki kursi terbanyak justru tidak terwakili di dalam kepemimpinan MPR dan DPR. Sehingga hal ini dinilai akan menghambat kinerja MPR dan DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya dalam mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif.

Di samping itu perubahan konfigurasi politik di DPR pada permulaan periode Tahun 2014 yang turut mengubah susunan Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, masih menyisakan persoalan jumlah Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan yang belum sama dengan jumlah Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan lainnya sehingga berjumlah ganjil yang memudahkan dalam pengambilan keputusan.

Hal lain menyangkut substansi penting perubahan UUD NRI 1945 adalah tentang penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ini menjadi dasar dari fungsi legislasi DPR RI. Dalam

rangka mengoptimalkan fungsi legislasi ini, Badan Legislasi sebagai salah satu Alat Kelengkapan Dewan DPR RI berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 justru dikurangi tugasnya dalam menyusun rancangan undang-undang dan naskah akademik. Pengurangan tugas ini menyebabkan menurunnya kuantitas pencapaian target Prolegnas DPR RI secara keseluruhan, oleh karena itu dipandang perlu untuk memberikan kembali tugas Badan Legislasi untuk menyusun rancangan undang-undang berikut naskah akademiknya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, dapat diketahui hal yang hendak dikaji dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

- 1) perlunya mengkaji urgensi penambahan kursi kepemimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 2) perlunya mengkaji urgensi penambahan kursi kepemimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) perlunya mengkaji urgensi penambahan kursi kepemimpinan alat kelengkapan dewan Mahkamah Kehormatan Dewan.
- 4) perlunya mengkaji urgensi penambahan tugas Badan Legislasi.

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua UU MD3 adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan RUU tentang Perubahan Kedua UU MD3 yang akan memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan RUU tentang Perubahan Kedua UU MD3.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik selain untuk bahan masukan bagi pembuat RUU tentang Perubahan

Kedua UU MD3, juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Naskah Akademik ini juga nantinya akan berguna sebagai dokumen resmi penyusunan RUU tentang Perubahan Kedua UU MD3 yang akan dibahas oleh Pemerintah dan DPR berdasarkan Prolegnas Prioritas.

D. Metode Penelitian

Penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua UU MD3 adalah penelitian hukum normatif atau yuridis-normatif, yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai masalah-masalah yang dihadapi dalam penerapan UU MD3.⁵ Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui berbagai permasalahan yang berkembang selama pelaksanaan UU MD3 berikut faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dengan mengetahui faktor-faktor tersebut, melalui penelitian ini diharapkan akan dapat dirumuskan hal-hal yang perlu untuk diubah dalam UU MD3 nantinya.

Dari perspektif penelitian diatas, penelitian ini akan menstudi beberapa aspek yang biasa menjadi bagian dalam studi yuridis-normatif, yakni inventarisasi hukum positif, studi asas-asas hukum, studi untuk menemukan hukum *in concreto*, studi atas sistematika hukum, studi hubungan antara peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horisontal.⁶

⁵ Jika meminjam istilah yang digunakan Soerjono Soekanto, dalam penelitian hukum normative ini yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10

⁶ Ronny Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 11-26. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet.V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15. *Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: 1) penelitian terhadap asas-asas hukum; 2) penelitian terhadap sestematik hukum; 3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; 4) perbandingan hukum; dan 4) sejarah hukum.*

Jenis penelitian ini dapat juga disebut penelitian deskriptif analitis dalam arti bahwa hasil penelitian ini disajikan secara deskriptif analitis. Jadi jenis penelitian ini dipilih sebagai cara penyajian dan bukan pokok penelitian itu sendiri.

Dalam penggunaan data, terdapat 2 (dua) jenis data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden atau berdasarkan observasi atas masalah yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.⁷

Sebagaimana penelitian hukum pada umumnya, penelitian ini lebih bertumpu pada data sekunder yakni bahan-bahan tertulis tentang hukum, namun untuk memperkuat disertakan juga data primer untuk melakukan analisis secara lebih komprehensif. Berdasarkan hal tersebut maka jenis data di dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Data sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang tersebar dalam berbagai tulisan yang dibedakan atas:
 - 1) bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait parlemen dan pemerintahan.⁸
 - 2) Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum berupa tulisan-tulisan hukum yang berbentuk buku, makalah, artikel.⁹

⁷ Soerjono Soekanto. Op. Cit. hal. 12

⁸ Secara umum pengertian bahan hukum primer dalam penelitian ini tetap mengacu kepada Soerjono Soekanto. Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, op.cit., hal. 29

⁹ Pengertian bahan hukum sekunder juga mengacu pada pendekatan Soerjono Soekanto yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. Ibid

- 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan obyek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum, kamus politik, dan ensiklopedia.¹⁰
- b. Data primer, yakni data yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dan observasi.

Jenis-jenis data yang disebutkan di atas dikumpulkan melalui cara:

- a. Studi pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier dan diklasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.
- b. Studi lapangan, yakni wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan dengan berbagai subyek hukum sebagai pelaku dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya pimpinan fraksi dan anggota DPR dan anggota MPR. Observasi dilakukan dengan melihat langsung masalah-masalah yang dihadapi di tubuh MPR dan DPR.

¹⁰ Pengertian bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang juga mengacu pada Soejono Soekanto dimana bahan hukum tersier mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya, adalah misalnya, abstrak perundangundangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. Ibid., hal. 33

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Lembaga Negara Sebagai Organisasi

Lembaga negara adalah sebuah organisasi berbentuk lembaga pemerintahan atau "*Civilized Organization*", yang dibuat oleh negara dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara secara umum terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing. Pada prinsipnya, tugas umum lembaga negara antara lain:

- 1) Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya;
- 2) Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis;
- 3) Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya;
- 4) Menjadi sumber insipirator dan aspirator rakyat;
- 5) Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme; dan
- 6) Membantu menjalankan roda pemerintahan Negara.

Pengertian dan konsep kelembagaan negara dimulai dari konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yang sama-sama merupakan konsep mengenai adanya kekuasaan yang berbeda dalam penyelenggaraan negara. Secara luas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah '*division of power*' (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horisontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horisontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division*

of power) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'. Konsep lain tentang pembagian kekuasaan adalah pembagian antara *capital division of power* dan *areal division of power*.

Konsep yang paling terkenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika ini. Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep Trias Politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan.¹¹ Trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara hukum klasik (*klasieke rechtsstaat*), tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas.¹²

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Setjen MKRI, 2006, hal. 36. Lihat juga M Sadli, "Countervailing Powers Dalam Gelanggang Demokrasi", <http://www.pacific.net.id/pakar/sadli/1298/021298.html>, diakses 28 Desember 2007, atau A. Irmanputra Sidin, "Urgensi Lembaga Negara Penunjang", http://unisosedem.org/ekopol_detail.php?aid=6749&coid=3&caid=31, diakses 3 Desember 2007.

¹²Bachsar Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990, hal. 13.

Selain itu (dalam paham *Anglo Saxon*), ketidakrelevanan tersebut muncul dari pendapat tentang dua macam aktivitas dan tugas suatu negara, yang terdiri dari *policy making* dan *task executing*, yang membuat pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politika tidak dapat dijalankan dengan tegas.¹³ Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun diharapkan sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara.

Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara. Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam Konstitusi. Di Konstitusilah letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia. Kemudian berdirinya MK dengan salah satu kewenangannya, yaitu mengadili, memeriksa serta memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi, turut meramaikan wacana pergeseran tentang konsep “Lembaga Negara”. Konsep tersebut tidak lagi sekedar diambil dari pemisahan/pembagian tiga kekuasaan tradisional ala Trias Politika, yaitu eksekutif oleh lembaga kepresidenan, legislatif oleh lembaga perwakilan rakyat dan yudikatif oleh lembaga kekuasaan kehakiman, melainkan

¹³Amarah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, 1985, hal. 29-30.

lebih pada nuansa checks and balances seperti telah dikemukakan sebelumnya. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip checks and balances itupun akhirnya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Konstitusi sebagai awal konstruksi lembaga negara, seiring dengan konsep konstitusionalisme. Konsep tersebut merupakan hal yang signifikan berhubungan dengan makna organisasi dan lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusionalisme adalah suatu gagasan/paham yang menyatakan bahwa suatu konstitusi/undang-undang dasar harus memiliki fungsi khusus yakni membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak-hak warga negara. Konstitusi yg berpaham konstitusionalisme bercirikan bahwa konstitusi itu isinya berisi pembatasan atas kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, serta hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Masa reformasi dan adanya perubahan konstitusi kemudian menjadi hal yang sangat mendasar, yaitu beralihnya supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.

Dengan demikian, Perubahan UUD 1945 ini juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Selain pemahaman kelembagaan negara dari teori dan konsep kekuasaan negara oleh organ negara, kelembagaan negara dapat pula dipahami dari teori dan perspektif mengenai organisasi secara umum. Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya sarana-parasarana, data, dan hal-hal yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuannya. Wewenang dan pembagiannya dalam organisasi merupakan pemberian wewenang kepada seseorang dalam posisi tertentu di organisasi.

2. Sistem Pemerintahan

Arthur Maass¹⁴ membagi kekuasaan dengan dua cara, yaitu *capital division of powers* dan *areal division of power*. *Capital division of power* adalah membagi kewenangan berdasarkan kekuasaan secara horizontal, sedangkan *areal division of power* adalah membagi kewenangan berdasarkan area/wilayah secara vertikal.

Tiga nilai dasar yang disampaikan oleh Arthur Maass dalam rangka *areal division of power* adalah *liberty, equity, and welfare*. *Liberty* merupakan pembagian kekuasaan untuk mempertahankan individu dan kelompok terhadap tindakan Pemerintah yang sewenang-wenang. *Equity*, pembagian kekuasaan yang memberikan kesempatan luas bagi partisipasi warga masyarakat dalam kebijakan. *Welfare*, pembagian kekuasaan menjamin bahwa tindakan Pemerintah akan efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.¹⁵

¹⁴Arthur Maass, *Area and Power a Theory of Local Government*, Illionis: Glencoe, 1959, hal. 10.

¹⁵*Ibid*, hal. 9-10.

Lebih jauh lagi Smith¹⁶ melihat bahwa melalui *areal division of power*, Pemerintah daerah dapat memenuhi *political equity* yang bertujuan untuk membuka kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik. Pemerintah Daerah juga dapat lebih mewujudkan *local accountability*, artinya ada kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban dan menerangkan berbagai tindakan yang telah dilakukan oleh pejabat setempat atau lembaga daerah kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta pertanggung jawaban, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Pemerintah Daerah dapat mewujudkan apa yang disebut sebagai *local responsibility*, Pemerintah daerah yang tanggap terhadap permasalahan yang terjadi dan yang dihadapi masyarakat.

Dasar keberadaan Undang-Undang MD3, bahwa UUD 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, termasuk perkembangan dalam lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah telah diatur dalam suatu aturan yang bersifat khusus dengan Undang-Undang. Dalam sejarahnya telah terjadi pergantian undang-

¹⁶B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of State*. London: Asia Publishing House, 1985, hal. 18-19.

undang tentang MD3 sebanyak 3 kali, dan terakhir diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Menurut Ramlan Surbakti, terdapat beberapa faktor yang perlu diciptakan agar pemerintahan presidensial berlangsung efektif dan stabil dalam negara demokrasi yang menerapkan sistem multipartai. Dari rangkaian faktor itu, hanya dua yang sudah dijamin oleh UUD 1945. *Pertama*, presiden memiliki legitimasi politik yang tinggi dari rakyat karena dipilih melalui pemilihan umum, tidak hanya berdasarkan mayoritas suara, tetapi juga sebaran dukungan daerah. *Kedua*, keterlibatan penuh presiden dalam setiap pembahasan RUU yang menyangkut anggaran dan nonanggaran. Di luar kedua faktor tersebut, sebenarnya masih terdapat beberapa faktor lainnya, yaitu: (1) dukungan mayoritas anggota DPR, (2) kepemimpinan politik dan administrasi, (3) pejabat politik yang ditunjuk (*political appointee*) dalam jumlah yang memadai, dan (4) partai oposisi yang efektif. Untuk dapat mewujudkan visi, misi, dan program pembangunan bangsa yang sudah dijanjikan, seorang presiden memerlukan "pejabat politik yang ditunjuk" untuk melakukan tiga tugas. *Pertama*, menerjemahkan visi, misi, dan program pembangunan bangsa jadi serangkaian RUU untuk diperjuangkan ke DPR agar menjadi undang-undang. *Kedua*, menerjemahkan undang-undang tersebut menjadi serangkaian kebijakan operasional. *Ketiga*, mengarahkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut.¹⁷

Selanjutnya, menurut Ramlan Surbakti pula, bahwa setidaknya dua syarat utama harus dipenuhi pejabat politik yang ditunjuk tersebut, yaitu ahli dalam salah satu atau lebih bidang pemerintahan, dan ikut terlibat dalam perumusan visi, misi, dan program pembangunan bangsa sang calon presiden. Dalam struktur pemerintahan/eksekutif di Indonesia, pejabat politik yang ditunjuk ini hanya menteri, pejabat setingkat menteri, dan pejabat pemerintah nonkementerian, yang jumlahnya tidak mencapai 50

¹⁷Ramlan Surbakti, "Koalisi dan Efektivitas Pemerintahan", *Kompas*, 4 Mei 2011.

orang. Adapun yang terjadi di Indonesia, tidak hanya sebagian besar ketiga tugas tersebut dilaksanakan oleh birokrasi eselon I dan II, kebanyakan menteri, pejabat setingkat menteri, dan pejabat pemerintah nonkementerian juga tidak memenuhi kedua persyaratan menjadi pejabat politik yang ditunjuk tersebut. Langkah berikutnya yang harus dilakukan presiden adalah mengajukan rencana legislasi dan anggaran (RUU) kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Inilah salah satu tantangan dalam pemerintahan presidensial karena kekuasaan legislatif terpisah dari kekuasaan eksekutif. Menurutnya, persetujuan parlemen atas suatu RUU lebih mudah didapat dalam pemerintahan parlementer karena kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada satu tangan, yaitu partai yang menguasai mayoritas kursi parlemen. Karena itu, salah satu potensi ketidakefektifan pemerintahan presidensial adalah pemerintahan yang terbelah, yaitu presiden dan kabinet dikuasai suatu partai, sedangkan legislatif didominasi oleh partai politik (Parpol) lain.

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Ketentuan tersebut menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, yang semula berada di tangan Presiden. Sementara Presiden memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, proses pembentukan UU tetap membutuhkan peran Presiden. Hal itu karena Presidenlah yang akan menjalankan suatu UU serta mengetahui kondisi dan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karena itu ditentukan bahwa setiap RUU harus dibahas bersama-sama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Artinya, jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, tidak akan dapat menjadi UU.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Presiden memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses pembentukan UU. Presiden memiliki hak untuk tidak menyetujui suatu RUU yang

dikenal sebagai hak veto. Hak veto Presiden tidak diwujudkan dalam bentuk kekuasaan menolak RUU yang telah disetujui DPR, melainkan dalam bentuk syarat adanya persetujuan Presiden dalam pembahasan RUU. Jika Presiden tidak setuju, suatu RUU tidak akan dapat ditetapkan menjadi undang-undang. Setelah suatu RUU mendapatkan persetujuan bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut untuk menjadi undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Pengesahan oleh Presiden tersebut hanya bersifat administratif karena telah ada persetujuan sebelumnya.

Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak melakukan pengesahan yang dapat menghalangi suatu RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Untuk menegaskan bahwa pengesahan Presiden hanya bersifat administratif dan agar RUU yang telah disetujui dapat segera diberlakukan, UUD 1945 memberikan batasan waktu. Hal itu juga dilatarbelakangi pengalaman adanya RUU yang dalam waktu cukup lama tidak disahkan Presiden, yaitu Undang-Undang Penyiaran. Keterlambatan pengesahan Presiden dapat saja terjadi karena kealpaan atau kesibukan Presiden. Untuk mengantisipasi hal itu, ditentukan bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama, tetapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujuinya RUU tersebut, RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

2.1 Kepemimpinan Kolektif dan Kepemimpinan Kolegial

Dalam bahasa Inggris kepemimpinan sering disebut *leader* dari akar kata *to lead* dan kegiatannya disebut kepemimpinan atau *leadership*. Dalam kata kerja *to lead* tersebut terkandung dalam beberapa makna yang saling berhubungan erat yaitu, bergerak lebih cepat, berjalan ke depan, mengambil langkah pertama, berbuat paling dulu, mempelopori, mengarahkan pikiran atau pendapat orang lain, membimbing, menuntun menggerakkan orang lain lebih awal, berjalan lebih

depan, mengambil langkah pertama, berbuat paling dulu, memelopori suatu tindakan, mengarahkan pikiran atau pendapat, menuntun dan menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya.¹⁸

Sedangkan menurut istilah kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktivitas individu atau group untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam situasi yang telah ditetapkan. Dalam mempengaruhi aktifitasnya individu pemimpin menggunakan kekuasaan, kewenangan, pengaruh, sifat dan karakteristik, dan tujuannya adalah meningkatkan produktivitas dan moral kelompok.¹⁹

Pengertian umum kepemimpinan adalah kemampuan dan kesiapan yang dimiliki seseorang untuk dapat mempengaruhi, mendorong, mengajak, menuntun, menggerakkan dan kalau perlu memaksa orang lain agar ia menerima pengaruh itu selanjutnya berbuat sesuatu yang dapat membantu pencapaian suatu maksud atau tujuan tertentu.²⁰

Siagian menyebutkan bahwa kepemimpinan adalah motor atau daya penggerak daripada sumber-sumber dan alat-alat (*resources*) yang tersedia bagi suatu organisasi.²¹ Diperkuat Mardjin bahwa kepemimpinan adalah keseluruhan tindakan guna mempengaruhi serta menggiatkan orang-orang dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan, atau dengan definisi lain yang lebih lengkap dapat dikatakan kepemimpinan adalah proses pemberian bimbingan (pimpinan) atau teladan dan pemberian jalan yang mudah (fasilitas) daripada pekerjaan orang lain yang terorganisir dalam organisasi formal guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.²²

¹⁸ Imam Suprayogo, 1999, Revormulasi Visi Pendidikan Islam, (Malang: Stain Press), Hal. 161

¹⁹ Ibid. Hal. 162

²⁰ Hendiyat Soetopo, Wasty Soemanto, Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1988), hal. 1.

²¹ Sondang P. Siagian, Filsafat Administrasi (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal 6.

²² Mardjin Sjam, Kepemimpinan Dalam Organisasi (Surabaya: Yayasan Pendidikan Practice, 1966), hal. 11.

Stephen Robbins, mendefinisikan kepemimpinan sebagai “... *the ability to influence a group toward the achievement of goals.*”²³ Kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok guna mencapai serangkaian tujuan. Kata “kemampuan”, “pengaruh” dan “kelompok” adalah konsep kunci dari definisi Robbins. Sementara Laurie J. Mullins mendefinisikan kepemimpinan lebih sederhana lagi yaitu “...*a relationship through which one person influences the behaviour or actions of other people.*” Definisi Mullins menekankan pada konsep “hubungan” yang melaluinya seseorang mempengaruhi perilaku atau tindakan orang lain. Kepemimpinan dalam definisi yang demikian dapat berlaku baik di organisasi formal, informal, ataupun nonformal. Asalkan terbentuk kelompok, maka kepemimpinan hadir guna mengarahkan kelompok tersebut.²⁴

Definisi kepemimpinan yang agak berbeda dikemukakan oleh Robert N. Lussier dan Christopher F. Achua. Menurut mereka, kepemimpinan adalah “...*the influencing process of leaders and followers to achieve organizational objectives through change.*” Bagi Lussier and Achua, proses mempengaruhi tidak hanya dari pemimpin kepada pengikut atau satu arah melainkan timbal balik atau dua arah. Pengikut yang baik juga dapat saja memunculkan kepemimpinan dengan mengikuti kepemimpinan yang ada dan pada derajat tertentu memberikan umpan balik kepada pemimpin. Pengaruh adalah proses pemimpin mengkomunikasikan gagasan, memperoleh penerimaan atas gagasan, dan memotivasi pengikut untuk mendukung serta melaksanakan gagasan tersebut lewat “perubahan.”²⁵

Definisi kepemimpinan juga diajukan Yukl, yang menurutnya adalah “...*the process of influencing others to understand and agree about what needs to be done and how to do*

²³ Stephen P. Robbins, *Essentials of Organization Behavior*, 7th Edition (New Jersey : Pearson Education, Inc., 2003), hal.130.

²⁴ Laurie J. Mullins, *Management and Organisational Behavior*, 7th Edition, (Essex: Pearson Education Limited, 2005), hal.282.

²⁵ Robert N. Lussier and Christopher F. Achua, *Leadership : Theory, Application, and Skill Development*, 4th Edition (Mason, Ohio : South-Western Cengage Learning, 2010) hal.6.

it, and the process of facilitating individual and collective efforts to accomplish shared objectives."²⁶ Definisi kepemimpinan, cukup singkat, diajukan Peter G. Northouse yaitu "*...is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal.*" Lewat definisi singkat ini, Northouse menggarisbawahi sejumlah konsep penting dalam definisi kepemimpinan yaitu: kepemimpinan merupakan sebuah proses; kepemimpinan melibatkan pengaruh; kepemimpinan muncul di dalam kelompok; dan kepemimpinan melibatkan tujuan bersama.²⁷

Walter John Raymond, kepemimpinan kolektif merupakan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh lebih dari satu orang. Raymond mencontohkan pemerintahan Soviet, baik kepemimpinan di tubuh Partai maupun di pemerintahan, dalam menyusun dan menetapkan peraturan perundang-undangan dan setiap kebijakan politik dilakukan secara kolegal. Sebagaimana yang dinyatakannya:

*Collective leadership is the exercise of executive powers by more than one person, e.g., in the former Soviet Union top executives of both the party and the government voted, as a rule, on every major policy of party and government. In some cases such leadership may be referred to as "collegial leadership".*²⁸

Sementara Albrecht Schnabel melihat sejarah lahirnya kepemimpinan kolektif sebagai antitesa dari bentuk kepemimpinan karismatik. Kepemimpinan karismatik cenderung melahirkan kepemimpinan yang bersifat pragmatis, serta cenderung berpotensi melahirkan kekerasan dalam pemerintahan. Seperti yang dinyatakan Schanabel:

"...a collegial leadership form frequently grows out of charismatic leadership. The founders of groups, are frequently charismatic in nature and if the group is sufficiently large, pragmatic in its beliefs, and does not actively court destruction, then the charismatic form will be succeeded by a collective leadership. Collective or collegial leadership tends to be the most common form, resulting in

²⁶ Peter G. Northouse, *Leadership : Theory and Practice, Fifth Edition* (Thousand Oaks, California : SAGE Publication, 2010) p.3.

²⁷ Gary Yukl, *Leadership in Organizations, Sixth Edition* (Delhi : Dorling Kindersley, 2009) hal.26.

²⁸ Walter John Raymond, *Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Terms, 7nd Edition* (Brunswick, Virginia: 1992), hal.78

greater flexibility in decision-making and recourse to action, and a more sophisticated organizational structure that is difficult for the state to penetrate or disrupt."²⁹

Thomas A. Baylis menjelaskan bahwa kepemimpinan kolegal didefinisikan sebagai suatu kepemimpinan yang dalam pengambilan suatu keputusan dilakukan secara bersama-sama, tidak ada satu pihak yang dapat mendominasi. Jika kepemimpinan kolegal tersebut diformalkan, otoritas pengambilan keputusan berada ditangan semua anggota, dan harus dipatuhi oleh semua anggota:

*collegial leadership may be defined as the operation of a set of continuing political leadership structures and practices through which significant decisions are taken in common by a small, face-to-face body with no single member dominating their initiation or determination. where collegial leadership has been formalized, decision-making authority will be legally vested in such a body, with all of its members enjoying equal legal status and powers. collegial patterns may also exist informally, however, in institutions in which one individual enjoys formal supremacy.*³⁰

Kepemimpinan kolegal menurut Baylis adalah kepemimpinan yang dipimpin oleh para kolega, dimana setiap kolega memiliki kekuasaan masing-masing namun pada saat pengambilan keputusan kekuasaan tersebut tidak bisa dilaksanakan secara sendiri-sendiri, namun harus diputuskan dan mendapatkan persetujuan bersama. Namun demikian, walaupun bersifat kolegal, dimana masing-masing kolega memiliki kekuasaannya masing-masing, biasanya akan terlihat kolega yang

²⁹ Albrecht Schnabel dan Rohan Gunaratna, *Wars From Within: Understanding and Managing Insurgent Movements* (Imperial College Press, Singapore: 2015) hal.72. Dikatakan juga oleh Schanabel... *charismatic leadership in the context of religious groups can be an end in itself for eventually lead to a collegial leadership system. In those cases where leadership has remained charismatic, such as thoes of Utaybi, Kahane or Asahara, the group tends to be set on a direct collision course with the state, endangering the existence of both group and leader. By the same token, once the charismatic leader is removed, the gorup in many cases can no longer sustain itself. In stituations where charismatic leadership fives way to or coexists wtih a collegial form, the prospects for groups security and longevity are increased. Charismatic leadership in the context of violence is arguably a more volatile form of leadership than collegial structures becouse authority rests with a particular individual who is the sole interpreter of devine instruction. For this sam reason charismatic leadership is also more prone th emphasis on messianic and apocryptic expectations.*

³⁰ Thomas A. Baylis, *Governing By Committee: Collegial Leadership in Advanced Societies* (University of New York Press: New York, 1989), hal.6

lebih bersifat dominan. Baylis mencontohkan bagaimana proses pengambilan keputusan bersama antara legislatif dan eksekutif sebagai sebuah kolega. Biasanya eksekutif sebagai kolega legislatif cenderung lebih dominan dalam pengambilan keputusan suatu undang-undang. Eksekutif biasanya lebih banyak terlibat dalam mempersiapkan, mengusulkan, dan memberikan persetujuan atas undang-undang dibandingkan dengan legislatif sendiri.³¹

B. Kajian Empiris

Setelah dilakukan perubahan UUD 1945, konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan perubahan ke-4 UUD 1945. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih dapat dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Kategorisasi MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, mengingat bahwa susunan anggota MPR yang ada dalam UUD 1945 menurut Pasal 2 UUD 1945 setelah perubahan ke-4 adalah: “(1) 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.³² Jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka MPR dapat digolongkan sebagai lembaga parlemen³³. Di samping itu, bagi MPR masih terdapat kewenangan membuat Undang-Undang Dasar,

³¹ Ibid. hal.6-7, seperti yang dinyatakan Baylis: *Formal collegial leadership bodies include, for actual explanations for collegial arrangements in courts or legislative bodies may be very different form those for executives. Of course, modern executives are likely to be deeply involved in preparing, proposing, and for practical purpose approving legislation, often more so than the nominal legislative bodies themselves. In parliamentary systems in particular, legislative branch leadership may be all but indistinguishable from executive leadership. Nevertheless, difference in scope, size and perspective, as well as limitations of space, dictate that we omit consideration of legislative bodies as wholes, committess within them, or distinct legislative leadership organs.*

³² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN UI, Jakarta, hal. 3.

³³ Yves Meny, Andrew Knap, *Government And Politics In Western Europe*, third edition, Oxford University Press, New York, 1998.

memberhentikan presiden, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap institusi demokrasi perwakilan³⁴.

Pada pembahasan amendemen UUD 1945, sudah ada kekhawatiran bahwa sistem presidensial akan mengalami komplikasi dalam praktiknya karena berhadapan dengan realitas sistem multipartai. Secara teoritis, sistem multipartai tidak kondusif dengan presidensialisme. Mereka gabungan yang tidak saling menguatkan. Sistem presidensial menghendaki hadirnya dukungan partai-partai mayoritas di parlemen, sementara sistem multipartai menyulitkan hadirnya partai-partai mayoritas di parlemen sehingga gabungan sistem yang demikian dapat menghasilkan pemerintahan terbelah (*divided government*) dan kohabitasi. Presiden terpilih dapat berasal dari partai minoritas dan tidak ada sinergi antara partai pendukung presiden dengan partai-partai mayoritas di parlemen. Secara empirik situasi seperti ini dihadapi pemerintahan SBY–JK, di tahun 2004- 2009. Presiden SBY berasal dari Partai Demokrat yang hanya meraih 7% kursi DPR sehingga sampai diperlukan mendorong Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Golkar pada Munas Golkar tahun 2005. Tak lain supaya pemerintah memperoleh dukungan politik dari Partai Golkar sebagai salah satu partai terbesar di DPR.³⁵

DPR sejak era reformasi, tidak ada lagi anggota Dewan yang muncul dari hasil mekanisme pengangkatan (*by appointed*). Tetapi, para anggota DPR seluruhnya dipilih melalui Pemilu (*by elected*). UUD 1945 hasil perubahan juga memberikan kewenangan besar kepada DPR supaya mampu melaksanakan fungsi hakikinya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. "Kekuasaan membentuk undang-undang yang tadinya di tangan presiden {Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan} dikembalikan kepada DPR, seperti tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) hasil perubahan. Tetapi, persoalannya, masih muncul kritik terhadap produk legislasi dan target yang dicapai oleh DPR dalam

³⁴<http://www.australianpolitics.com/democracy/terms/parliamentary-democracy.shtml>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2003.

³⁵Valina Singka Subekti, "Komplikasi Sistem Presidensial", *Seputar Indonesia*, 1 November 2010.

setiap dinamika politik periode keanggotaannya. Sehingga, sering disebutkan, bahwa satu hal yang dianggap sebagai titik lemah DPR adalah kinerja legislasi. Dari target penyelesaian 70 RUU Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang menjadi prioritas tahun 2010, DPR hanya berhasil menyelesaikan 1 RUU, yaitu RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Grasi. DPR memang telah menyelesaikan pembahasan 8 RUU, namun 7 di antaranya tidak termasuk dalam Prolegnas. RUU tersebut merupakan RUU kumulatif terbuka: 3 RUU berkaitan dengan APBN, 1 RUU tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), dan 3 RUU tentang Ratifikasi.³⁶

Dasar Keberadaan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, termasuk perkembangan dalam lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah telah dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan

³⁶Target Prolegnas Tak Pernah Tercapai: Anggota DPR tidak Fokus”, dalam <http://www.matanews.com>., dikutip 14 Juni 2012.

dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dimaksudkan sebagai upaya penataan susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam perkembangannya Undang-Undang ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Frasa “Susunan dan Kedudukan” yang tercantum dalam UU sebelumnya telah dihapuskan. Penghapusan tersebut dimaksudkan untuk tidak membatasi pengaturan yang hanya terbatas pada materi muatan susunan dan kedudukan lembaga, tetapi juga mengatur hal-hal lain yang sifatnya lebih luas seperti misalnya pengaturan tentang tugas, kewenangan, hak dan kewajiban, pemberhentian dan penggantian antarwaktu, tata tertib dan kode etik, larangan dan sanksi, serta alat kelengkapan dari masing-masing lembaga. Hal ini dilakukan berkaitan dengan penguatan dan pengaktifan kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka penguatan fungsi legislasi DPR sebagai suatu pelaksanaan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu pula diatur lebih lanjut mengenai penguatan peran DPR dalam proses perancangan, pembentukan, sekaligus pembahasan rancangan undang-undang. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjawab kritik bahwa DPR kurang maksimal dalam menjalankan fungsi legislasi. Harapannya adalah agar DPR dapat menghasilkan produk legislasi yang benar-benar berkualitas serta benar-benar berorientasi pada kebutuhan rakyat dan bangsa. Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, kedudukan DPD perlu ditempatkan secara tepat dalam proses pembahasan 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, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945.

Hal penting lainnya yang menjadi perhatian adalah keberadaan pimpinan yang menunjang fungsi serta tugas dan wewenang MPR dan DPR khususnya dalam formulasi kursi kepemimpinan MPR dan DPR. Untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif, pimpinan MPR dan pimpinan DPR seyogyanya mencerminkan proporsionalitas kursi DPR dan MPR sehingga setiap keputusan yang dibuat oleh MPR maupun DPR mencerminkan kehendak mayoritas parlemen.

Selain itu, Badan Legislasi sebagai salah satu Alat Kelengkapan DPR RI merupakan pengejawantahan semangat konstitusi yang menentukan DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Sehingga Badan Legislasi perlu diperkuat dengan melibatkannya dalam seluruh proses legislasi, mulai dari perencanaan, penyusunan (termasuk dalam hal penyusunan naskah akademik), sampai dengan pembahasan undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah guna meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dalam melaksanakan tugas dan wewenang lembaga, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif. Selain itu juga dalam rangka meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat khususnya dalam hal rekomposisi kursi kepemimpinan MPR dan DPR demi memperkuat penyelenggaraan pemerintahan yang efektif.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan argumentasi yang terkait dengan pemikiran-pemikiran mendasar tentang kewajiban negara, dan hak-hak dasar warga negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Landasan filosofis tersebut menjadi acuan perumusan dan pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan negara. Selanjutnya argumentasi sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan materi muatan RUU. Sedangkan argumentasi yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang akan diatur. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturannya lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada, tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Dengan demikian, sebenarnya pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) yang bersumber dari amanat konstitusi. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstraksi dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstataring fakta. Sedangkan pertimbangan yuridis didasarkan pada abstraksi dari kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada. Argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis ini kemudian dituangkan dan tercermin dalam ketentuan menimbang dari suatu undang-undang. Itu berarti, rumusan dan sistematika ketentuan menimbang secara berurutan memuat substansi argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar dari pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Argumentasi filosofis Undang-Undang tentang Perubahan Kedua UU MD3, didasarkan pada tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia, yaitu melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Atas dasar tujuan tersebut, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam UUD 1945 yang membentuk susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UUD 1945 merupakan konstitusi politik, sosial, dan ekonomi yang harus menjadi acuan bernegara dan berpemerintahan. Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstitusi mengharuskan adanya perubahan sistem, kelembagaan, dan pelaksanaannya oleh lembaga negara dan institusi pemerintahan. Oleh karena itu, upaya membangun sistem kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD harus dilakukan berdasarkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan politik, sosial, dan ekonomi sehingga berhak atas pelayanan pemerintahan atau negara yang baik.
2. Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dan kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden.

3. Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah dalam wadah kesatuan Republik Indonesia.
4. Negara Republik Indonesia diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.
5. Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan serta diselenggarakan secara terpadu, terarah, dan berkesinambungan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks tersebut, semua lembaga negara yang mewakili kepentingan rakyat harus menjalankan tugas secara bertanggungjawab untuk kepentingan rakyat.
6. Sejalan dengan prinsip dan tujuan bernegara tersebut di atas, maka semua lembaga negara dan pemerintahan harus mempunyai tugas dan fungsi yang jelas dalam penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
7. Untuk memperkuat hubungan antar lembaga negara khususnya antara Presiden (eksekutif) dan parlemen (legislatif) diperlukan adanya penataan/pembenahan komposisi kursi kepemimpinan MPR dan DPR dalam rangka memperkuat penyelenggaraan pemerintahan presidensiil dalam mekanisme *checks and balances*.

B. Landasan Sosiologis

Kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta

lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan merupakan sebuah kebutuhan.

Realitas sosial mengisyaratkan bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan politik dalam penanganannya. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah yang bertumpu pada eksekutif, secara faktual tidak selalu dapat dijadikan andalan dalam penyelesaian persoalan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Bahkan secara sosiologis, ketidakadilan justru sering terjadi dalam sistem sosial yang dikelola tanpa perwakilan politik.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah penataan terhadap lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah sehingga dapat menjalankan tugas fungsi dan kewenangannya secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif. Dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan secara efisien, efektif, transparan, optimal dan aspiratif diharapkan dapat menjawab seluruh persoalan masyarakat yang terjadi saat ini.

Disamping itu, penataan yang dilakukan adalah dalam kerangka penguatan sistem perwakilan yang menunjang system pemerintahan presidensiil yang kuat, di mana terjadi polarisasi antara fraksi yang dibentuk di parlemen dengan Presiden terpilih. Polarisasi ini berakibat pada kepemimpinan DPR yang menggunakan sistem pemilihan (dipilih oleh anggota DPR) dengan sistem paket mengakibatkan koalisi fraksi yang menang ternyata bukanlah koalisi fraksi pendukung pemerintahan. Corak dan konfigurasi kepemimpinan DPR demikian dinilai tidak efektif dalam menopang sistem pemerintahan presidensiil. Oleh karena itu tetap dipandang perlu untuk mengakomodasi fraksi pendukung pemerintah di kepemimpinan DPR melalui penambahan kursi dalam rangka menciptakan pemerintahan presidensiil yang efektif tersebut.

Pengelompokan fraksi juga tetap diharapkan dapat mengerucut menjadi Fraksi pemerintah dan fraksi oposisi. Fraksi pemerintah idealnya dibentuk oleh partai politik pengusung calon presiden/wakil presiden yang memenangkan Pemilu, sementara fraksi oposisi merupakan sebatas fraksi yang isinya adalah Parpol yang calon presiden/wakil presidennya kalah dalam Pemilu. Dengan situasi seperti ini diharapkan dengan demikian pembentukan fraksi di DPR akan mendorong terjadinya pelembagaan dan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Secara yuridis-konstitusional UUD 1945, pengaturan mengenai keempat lembaga perwakilan di Indonesia (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) hanya pokok-pokok-nya saja, dan untuk pengaturan lebih lanjut diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD saat ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Mengenai MPR, ditentukan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD, memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 UUD 1945). Di lihat dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR, pelaksanaan atas kewenangan tersebut bersifat temporer, tidak rutin, dan dilakukan pada saat momen-momen tertentu. Maka perlu ada kajian yang mendalam terkait dengan eksistensi MPR sebagai lembaga tinggi negara dalam hukum tata negara sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangan lembaga tersebut yang bersifat *ad hoc*, termasuk alat kelengkapan MPR dan unsur pendukungnya

apakah relevan bersifat tetap mengingat pekerjaan yang diembannya bersifat ad hoc.

Mengenai DPR, ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan {Pasal 20A ayat (1)}. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat {Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945}.

Namun sepanjang perjalanan proses transisi demokrasi di Indonesia, DPR merupakan lembaga legislatif yang mendapat perhatian serius dari masyarakat karena DPR mengalami pasang surut dalam menjalankan tugas, fungsi dan perannya. Utamanya dalam fungsi legislasi dinilai oleh publik tidak mencapai target pembentukan Undang-Undang sebagaimana direncanakan dalam program legislasi nasional. Kenyataan ini tidak sebanding dengan menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan dan intensitas anggota DPR dalam pembahasan anggaran. Yang kemudian muncul adalah pertanyaan seputar efektifitas alat kelengkapan dewan (AKD) yang sekarang ini apakah sudah memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, apakah terlalu banyak sehingga tumpang tindih atau AKD yang sekarang terlalu berat beban kerjanya karena bermitra dengan banyak kementerian/lembaga. Selain itu, sistem pendukung yang sekarang ada apakah sudah mampu memberikan dukungan atas pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi atas kepemimpinan DPR yang sekarang ini khususnya dalam hal proporsionalitas kepemimpinan DPR yang bersifat kolektif kolegial apakah sudah proporsional jika direlevansikan dengan perolehan kursi masing-masing fraksi. Tujuannya adalah agar kepemimpinan DPR lebih efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya sebagai *speaker* dan penghubung dengan lembaga eksekutif.

BAB IV
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
PENGATURAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Secara garis besar, jangkauan dan pengaturan mengenai Undang-Undang tentang Perubahan Kedua MD3, diarahkan untuk mewujudkan kepemimpinan MPR dan DPR yang lebih proporsional dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan presidensiil yang lebih efektif.

Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, diperlukan penataan/pengaturan kembali mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan kepemimpinan MPR, diperlukan penambahan 1 (satu) kursi pimpinan MPR;
2. Berkaitan dengan kepemimpinan DPR, diperlukan penambahan 1 (satu) kursi pimpinan DPR.
3. Berkaitan dengan kepemimpinan MKD, diperlukan penambahan 1 (satu) kursi pimpinan MKD.
4. Berkaitan dengan tugas Badan Legislasi, diperlukan penambahan tugas, yakni menyusun rancangan undang-undang dan naskah akademik.

B. RUANG LINGKUP PENGATURAN

1. Pimpinan MPR

Ketentuan Pasal 15 ayat (1) diubah sehingga Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 15

- (1) *Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 5 (lima) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.*
- (2) *Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap.*
- (3) *Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna.*

- (4) *Tiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR.*
- (5) *Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.*
- (6) *Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR.*
- (7) *Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.*
- (8) *Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda.*
- (9) *Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.*
- (10) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.*

2. Pimpinan DPR

Ketentuan pasal 84 ayat (1) diubah sehingga Pasal 84 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 84

- (1) *Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 5 (lima) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPR.*
- (2) *Pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPR dalam satu paket yang bersifat tetap.*
- (3) *Bakal calon pimpinan DPR berasal dari fraksi dan disampaikan dalam rapat paripurna DPR.*
- (4) *Setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan DPR.*
- (5) *Pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.*
- (6) *Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan DPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR.*
- (7) *Selama pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang DPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan DPR dipimpin oleh pimpinan sementara DPR.*

- (8) *Pimpinan sementara DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota DPR yang tertua dan termuda dari fraksi yang berbeda.*
- (9) *Pimpinan DPR ditetapkan dengan keputusan DPR.*
- (10) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPR diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.*

3. Tugas Badan Legislasi

- a. *Ketentuan Pasal 105 ayat (1) diubah sehingga Pasal 105 berbunyi sebagai berikut:*

Pasal 105

- (1) *Badan Legislasi bertugas:*
 - a. *menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;*
 - b. *mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;*
 - c. *menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul Badan Legislasi dan/atau Anggota Badan Legislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;*
 - d. *melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;*
 - e. *memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional untuk dimasukkan ke dalam program legislasi nasional perubahan;*
 - f. *melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;*
 - g. *melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;*
 - h. *menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;*

- i. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
 - j. melakukan sosialisasi program legislasi nasional dan/atau Prolegnas perubahan;
 - k. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR; dan
 - l. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.
- (2) Badan Legislasi menyusun rencana kerja dan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan, yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

- b. Ketentuan Pasal 164 ayat (1) diubah sehingga Pasal 164 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 164

- (1) Usul rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislasi.
- (2) Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul.
- (3) DPR memutuskan usul rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam rapat paripurna, berupa:
 - a. persetujuan;
 - b. persetujuan dengan perubahan; atau
 - c. penolakan.
- (4) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugasi komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut.
- (5) Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DP kepada Presiden.

4. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan

Ketentuan Pasal 121 ayat (2) diubah sehingga Pasal 121 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 121

- (1) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.*
- (2) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.*
- (3) Setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan.*
- (4) Dalam hal pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.*
- (5) Pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Mahkamah Kehormatan Dewan yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan.*
- (6) Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPR.*
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.*

5. Ketentuan Penutup

Di antara Pasal 427 dan Pasal 428 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 427A yang berbunyi:

Pasal 427A

Pada saat Undang-Undang ini berlaku:

- a. pimpinan MPR dan DPR yang berasal dari fraksi yang sedang menjabat tetap melaksanakan tugasnya sampai berakhirnya periode keanggotaan MPR dan DPR hasil pemilihan umum Tahun 2014; dan
- b. penambahan pimpinan MPR dan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan Pasal 84 berasal dari fraksi partai pemenang pemilihan umum Tahun 2014.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan satu hal prinsip yaitu:

- untuk menciptakan kepemimpinan parlemen yang efektif, pola kepemimpinan seyogyanya disusun dan dibentuk dengan tetap mengacu kepada prinsip-prinsip keterwakilan secara proporsional terhadap semua fraksi di MPR maupun DPR;
- pemilihan pimpinan MPR dan pimpinan DPR yang dilakukan oleh anggota MPR dan anggota DPR dalam 1 (satu) paket, seyogyanya tetap mengikutkan salah seorang bakal calon yang berasal dari partai politik pemenang pemilu untuk menjaga proporsionalitas kepemimpinan MPR dan DPR.
- Kepemimpinan MPR dan DPR yang proporsional akan memperkuat penyelenggaraan pemerintahan presidensiil di Indonesia.
- Kepemimpinan MKD yang memungkinkan pengambilan keputusan dalam menegakkan etika kehormatan dewan.
- Penambahan tugas Badan Legislasi di bidang penyusunan rancangan undang-undang beserta naskah akademiknya akan mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi DPR.

B. Rekomendasi

Dalam rangka efektifitas MPR dan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya, diharapkan penyusunan dan penetapan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua UU MD3 dapat diselesaikan pada masa sidang pertama.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MKRI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN UI, tanpa tahun.
- Baylis, Thomas A. *Governing By Committee: Collegial Leadership in Advanced Societies*. New York : University of New York Press, 1989.
- Harman, Benny K. *Negeri Mafia Koruptor: Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta: Lamalera, 2012.
- Lussier, Robert N. dan Christopher F. Achua, *Leadership : Theory, Application, and Skill Development*, 4th Edition. Mason, Ohio : South-Western Cengage Learning, 2010.
- Maass, Arthur. *Area and Power a Theory of Local Government*. Illionis: Glencoe, 1959.
- Meny, Yves dan Andrew Knap, *Government And Politics In Western Europe, third edition*, New York: Oxford University Press, 1998.
- Mullins, Laurie J. *Management and Organisational Behavior*, 7th Edition, Essex: Pearson Education Limited, 2005.
- Muslimin, Amarah. *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni, 1985.
- Mustafa, Bachsan. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- Northouse, Peter G. *Leadership : Theory and Practice, Fifth Edition*. California: SAGE Publication, 2010.
- Nurdin, Nurliah. *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden & Legislatif*, Jakarta: MIPI, 2012.
- Raymond, Walter John. *Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Terms*, 7nd Edition. Brunswick, Virginia: 1992.
- Robbins, Stephen P. *Essentials of Organization Behavior*, 7th Edition. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2003.
- Saptaningrum, Indriawati Dyah, et.al., *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR Periode 2004-2009*, Jakarta: Elsam, 2011.
- Siagian, Sondang P. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung, 1980.

- Schnabel, Albrecht dan Rohan Gunaratna, *Wars From Within: Understanding and Managing Insurgent Movements*. Singapore: Imperial College Press, 2015.
- Smith, B. C. *Decentralization: The Territorial Dimension of State*. London: Asia Publishing House, 1985.
- Sjam, Mardjin. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Surabaya: Yayasan Pendidikan Practice, 1966.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Edisi 1, Cet.V*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Soetopo, Hendiyat dan Wasty Soemanto, *Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan*. Jakarta: PT. Bina Aksara, 1988.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.
- Subekti, Valina Singka. "Komplikasi Sistem Presidensial", *Seputar Indonesia*, 1 November 2010.
- Sumitro, Ronny Hanitio. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Suprayogo, Imam. *Revormulasi Visi Pendidikan Islam*, Malang: Stain Press, 1999.
- Surbakti, Ramlan. "Koalisi dan Efektivitas Pemerintahan", *Kompas*, 4 Mei 2011.
- Yukl, Gary. *Leadership in Organizations, Sixth Edition*. Delhi: Dorling Kindersley, 2009.