

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan lembaga yang mempunyai fungsi dan wewenang yang sangat penting di Negara Republik Indonesia di mana fungsi dan wewenangnya yaitu ada tiga :

1. Fungsi legislasi
  - a. Menyusun Program Legislasi Nasional
  - b. Menyusun dan Membahas Rancangan Undang-Undang
  - c. Menerima Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
  - d. Membahas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden ataupun Dewan Perwakilan Daerah
  - e. Menetapkan Undang-Undang bersama dengan Presiden
  - f. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.

### 2. Fungsi anggaran<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [www.id.wikipedia.org/wiki/Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia](http://www.id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia) di akses tanggal 8 april 2018 pukul 13:00

- a. Memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-U tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (yang diajukan Presiden)
- b. Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang terkait pajak, pendidikan dan agama
- c. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- d. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara

### 3. Fungsi pengawasan

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan kebijakan pemerintah
- b. Membahas dan menindak lanjut hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah terkait pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama.

Indonesia merupakan negara yang menggunakan teori trias politica menurut Montesquieu yang mengatakan bahwa negara mempunyai tiga kekuasaan yakni Esekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang mempunyai fungsi dan wewenang dalam menjalankan pemerintahan, di indonesia yang di maksud dengan Eksekutif adalah mulai dari Presiden, Gubernur, dan Bupati/walikota, sedangkan yang di maksud dengan lembaga legislatif adalah Dewan Perwakilan baik itu di tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>2</sup>. Dalam pasal 1 angka 1 disebutkan pemilihan umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian dalam undang – undang ini juga sama persis dengan Undang-Undang Nomor. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Dari pasal 1 Undang-Undang Nomor. 8 tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor.15 tahun 2011 terlihat bahwa Pemilu ditujukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi dan kabupaten / kota (berdasar angka 2 Pasal 1 Undang-Undang Nomor.8 tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor.15 tahun 2011).Selain memilih anggota legislatif seperti yang telah dipaparkan diatas, Pemilu juga untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Berkenaan dengan hal tersebut maka diatur dalam Undang-Undang Nomor.42<sup>3</sup> tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dimana Presiden merupakan kepala pemerintahan yang memiliki kekuasaan dan bertanggung jawab untuk menerapkan hukum. Eksekutif dapat merujuk kepada administrasi dan legislatif merujuk pada pembuatan Undang-Undang, dalam sistem presidensial (Seperti di Indonesia). Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik yang di muat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) Republik

---

<sup>2</sup> <https://Niasrs.Wordpress.com/tag/pemilu> di akses tanggal 8 april 2018 pukul 13:00  
Undang-Undang No.8 tahun 2012 tentang pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

<sup>3</sup> Undang-undang No 42 tahun 2008 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden  
Undang-Undang Dasar Republik indonesia 1945

berasal dari kata *res publica* yang artinya kepentingan umum. [Pemerintahan](#) republik adalah [bentuk pemerintahan](#) yang berasal dari (dipilih) rakyat dan dipimpin atau dikepalai oleh seorang Presiden untuk masa jabatan tertentu, yang di atur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 7 presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat di pilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Begitu juga dengan dengan pemimpin provinsi kota/kabupaten yang mana, di pilih langsung oleh rakyat secara langsung bebas dan rahasia di pilih dalam waktu lima tahun sekali dan mempunyai masa perodesasi masa pencalonan yang di atur di dalam Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 58 huruf o Undang-Undang ini menegaskan calon kepala daerah harus memenuhi syarat antara lain belum pernah menjabat sebagai kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.

Akan tetapi kalau misalnya kita lihat mengenai masa perodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat tidak di muat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di muat adalah hanya mengenai wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri, yang di cantumkan di pasal:

#### Pasal 20A

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. \*\*)
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasalpasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. \*\*)

3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. \*\*)
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. \*\*)

#### Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. \*)<sup>4</sup>

Walaupun jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor.17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwak

ailan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai mana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor.42 tahun 2014 (selanjutnya di sebut Undang-Undang MD3) yakni selam lima tahun, Namun tidak ada dalam konstitusi maupun Undang-Undang MD3 yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat di pilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan perodesasi Dewan Perwakilan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun di Undang-Undang lainnya.

Menurut Likman dan Slamet bahayanya jika masa jabatan perodesasi dalam suatu lembaga tidak di batasi maka kemungkinan akan terjadi hal-hal seperti berikut

1. Seseorang akan otoriter
2. Abuse of power, menyalahgunakan kekuasaan

---

<sup>4</sup> Pasal 21 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945  
Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat  
<https://nasional.tempo.co/read/272307kenapa-masa-jabatan-perlu-dibatasi-> di akses tanggal 8 april 2018  
pukul 13:00  
Pasal 58 huruf (o) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah

3. Regenerasi kekuasaan macet
4. Seseorang bisa menjadi diktator
5. Timbulnya kultus Individu

Ini menjadi bahan pertimbangan untuk kita semua sekaligus menjadi pertanyaan, kenapa tidak ada kejelasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau didalam Undang-Undang yang terakait mengenai pembatasan perodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat kalau kita misalnya mengingat dan memaknai reformasi 1998 salah satunya adalah melakukan perubahan dalam politik dan hukum dan menghapuskan kekuasaan yang otoriter sehingga dilakukan riview Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 itu dengan berbagai perubahan salah satunya perubahan adalah pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai Tahun 1945.<sup>5</sup> mengenai pembatasan perodesasi presiden dan wakil presiden. Namun dalam hal ini kita ketahui juga mengenai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat saat ini hal yang pertama tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat. Lantaran selama ini keberadaan anggota Dewan Perwakilan Rakyat kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, maka lebih sering berganti sosok di Dewan Perwakilan Rakyat akan banyak berpengaruh.

Faktanya pula, selama ini anggota yang telah lama menduduki kursi Dewan Perwakilan Rakyat juga tak semakin dicintai rakyat atau mengutamakan kepentingan rakyat. Sensitivitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah lama menjabat untuk lebih peduli pada rakyat juga tak terlihat. Justru yang terjadi malah ironi. Tak sedikit anggota dewan lama yang makin memahami liku-liku menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan dirinya dan partai. Bahasa populernya, semakin lama menjabat, akan terlihat semakin pintar melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) Pertimbangan kedua, pembatasan masa jabatan ini justru akan

---

<sup>5</sup> Pasal 7 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945  
[www.Hukumonline.com](http://www.Hukumonline.com) di akses tanggal 10 april 2018 pukul 12:00

memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Walaupun sebenarnya pemerataan kesempatan menjadi anggota dewan ini amat terbatas.

Namun, medan legislatif ini bisa pula menjadi kawah demi lahirnya pemimpin bangsa ke depan. Poin ketiga, dengan pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka arsitektur sistem politik nasional utamanya di parlemen akan kian indah. Akan semakin berkurang pejabat publik di luar pegawai negeri sipil/militer yang terus-menerus menduduki posisinya. Pada sisi lain, hal ini juga kian mempersempit kemungkinan bagi mereka untuk mendapatkan ruang atau celah dalam melakukan korupsi untuk itu perlu Pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat menjadi perlu dikarenakan melihat keadaan Indonesia saat ini.

Tidak adanya kemajuan dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, salah satunya juga bersumber dari anggota lembaga perwakilan rakyat yang tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Kenyataan ini sejalan dengan pandangan Giovanni Sartori yang menyatakan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif. artinya ini bermaksud untuk menguraikan pendapat perihal perlunya pembatasan periodisasi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan sejumlah alasan atau pertimbangan.

## **1.2 PERUMUSAN MASALAH**

Dari adanya judul skripsi di atas menjadi pokok permasalahan dalam skripsi penulis, adalah hal yang menyangkut tentang :

1. Apa upaya-upaya membatasi Perodesasi Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bagaimana tanggapan masyarakat mengenai pembatasan perodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana perbandingan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat dengan presiden wakil Presiden, Gubernur wakil Gubernur dan Bupati/Walikota didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 atau dalam Undang-Undang yang lain.
2. Untuk mengetahui tanggapan masyarakat mengenai pembatasan perodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Di harapkan dapat memberi masukan yang berguna kepada Ilmu Pengetahuan Hukum Tata Negara

Diharapkan nantinya skripsi saya ini menjadi bahan ilmu pengetahuan kepada kalangan umum dan sekaligus menjadi bahan pertimbangan kepada kita semua apabila di lakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah Mengenai Batasan Perodesasi Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Manfaat Bagi Diri Sendiri



Sebagai Persyaratan memperoleh gelar Sarajan Hukum

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat

Pandangan Rousseau yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagaimana pelaksanaannya yang berlaku pada Zaman Yunani Kuno, pada kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Karena faktor-faktor seperti luasnya wilayah suatu negara, populasi penduduk yang sangat cepat makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan.<sup>6</sup>

Sebagai ganti dari gagasan dan pandangan Rousseau ini lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang terkenal dengan nama “parlemen” lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama baik sebutan maupun jenisnya, misalnya di Indonesia di sebut “Dewan Perwakilan Rakyat”. Baik parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat.

Kelahiran parlemen ini pada dasarnya bukan karna gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Sebagi mana di kemukakan A.F Pollard dalam bukunya “*The Evolution of Parliament*”. *Pepretentation was not the off spring at democrtic theory, bat can incident at the feodal sytem.*

Formula dari pendapat Pollard tersebut dapat kita contohkan pada parlemen inggris yang boleh dianggap sebagi parlemen tertua di dunia, pada mulanya yang menjadi seorang raja di Inggris adalah kaum bangsawan yang sangat feodalistis (*monarchi feoda*). Dalam bentuk kerajaan feodal kekuatan berda dikaum feodal itu sendiri, kaum feodal ini bergelar Lord. Apabila

---

<sup>6</sup>Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pespektif Sejarah Dan Tata Negara* Jakarta, Pustaka Sinar Harapan , 1994 hlm 44

misalnya raja menambahkan tentara dan pajak, maka raja mengirimkan utusan atau wakilnya untuk menemui Lord untuk menyampaikan keinginan dan maksudnya tu. Raja Inggris pada akhirnya memebntuk suatu lembaga yang terdiri dari ara lord dan ditambah oleh pemuka gerja/pendeta-pendeta yang pada giliranya, lembaga tersebut menjadi tempat kepada raja untuk mementai nasehat dan pentujuk yang terutama adalah dalam hal pengumutan pajak.

Secara pelan tapi pasti tugas lembaga itu makin bertambah dan selanjutnya lembga itu menjadi permanen, lembga yang permanen itu disebut “Curia Regis” dan kemudian lembaga menjadi *House Of Lords*. Melihat kekuasaan lembaga ini semakin besar, maka raja ingin mengurangi hak-hak mereka antara raja dengan kaum ningrat. Dengan bantuan rakyat dan kaum menengah kepada kaum ningrat akhirnya raja mengalah, akibatnya hak-hak raja di bataisi oleh *House Of Lords*. Akhirnya muncul lembaga baru yang terdiri dari kaum menengah dan rakyat yakni *Magnum Consillium*. Karena terdiri rakyat bisamaka lembaga ini disebut *House Of Commons*.<sup>7</sup>

Selanjutnya kedua lembaga tersebut yakni *House Of Lord* dan *house of cammons* disebut *parliamentum* atau *parlemen* yang kemudian di anggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modren. Menurut Maurice Duverger, parlemen semakin penting, karena tidak mau meluluskan secara permanen pengumutan pajak oleh pemerintah, sehingga raja pada saat itu terpaksa memanggilnya bersidang apabila setiap kali ada masalah dalam urusan keuangan.

Di Indonesia sebelum kedatangan penjajah pada abad XVII, Indonesia sebagai satu kesatuan belum memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang formal, yang ada ialah semacam badan penasehat raja atau pemimpin di tempat tertentu. Di dsa –desa tentu juga didapati bibit-bibit semacam Dewan Perwakilan rakyat dalam bentuk rapat dalam kondisi demokrasi langsung dalam arti sempit. Selama alam penjajahan terdapat dua lisme kehidupan pemerintah , yaitu

---

<sup>7</sup> *Ibid* hlm 18

pemerintah yang langsung dibawa kolonial dan yang tetap memberlakukan adat istiadat setempat.<sup>8</sup>

Barulah pada awal abad XX, pemerintah kolonial semakin menyadari serta melihat tibulnya gerakan kebangkitan nasional menuju Indonesia merdeka, untuk menampung dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya perang dunia I (1914-1918), pemerintah Belanda membentuk semacam lembaga demokrasi yang disebut *volksraad*.

Volksraad dibentuknya tidak melalui pemilihan umum, akan tetapi berdasarkan pengangkatan dari Ratu Belanda. Lembaga perwakilan rakyat namanya Volksraad atau Dewan Perwakilan Rakyat bukan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Volksraad yang di lantik pada tanggal 18 Mei 1918, Volksraad merupakan awal pengenalan bangsa Indonesia pada demokrasi.

Perwakilan rakyat mulanya bertugas hanya sebagai badan penasihat saja, akan tetapi dia berhak turut campur dalam masalah anggaran belanja. Pada waktu dibentuk anggota Volksraad berjumlah 39 orang di antaranya hanya 4 orang Indonesia ketuanya di jabat oleh orang Belanda yang bernama Dr. J.C Koningen Berger. Pada tahun 1931 anggota Volksraad ini menjadi 61 orang yang posisinya 30 orang Indonesia, 25 orang Belanda, 5 orang Timur Asing serta 1 orang ketua. Jumlah anggota yang di pilih sebanyak 38 orang dengan komposisi, 20 orang Indonesia 15 orang Belanda dan 3 orang Timur Asing sedangkan anggota yang di angkat oleh Gubernur Jendral sebanyak 22 orang, ketuanya di angkat oleh Ratu Belanda. Masa jabatan anggota Volksraad 4 tahun, dan sesudah itu dapat di pilih kembali.

---

<sup>8</sup> B.N. Marbun, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta, 1992 PT Gramedia Pustaka Utama, hlm, 68.

Volksraad mempunyai hak-hak yaitu hak inisiatif, hak petisi, hak tanya dan hak hak amandemen. Selain Volksraad untuk pusat maka untuk tingkat daerah juga ada lembaga yang sama seperti Provincialeraad, regentsraad, gemeenteraad dan lain sebagainya. Volkasrad bubar bersamaan dengan menyerahnya pemerintah Hindia Belanda kepada balentara jepang pada tahun 1942. Keberadaan Volksraad membuka kesempatan kepada rakyat untuk membentuk partai politik-politik, Volksraad tentu memberi kontribusi kepda pengalaman sekaligus penyadaran politik dalam kehidupan parlemen bagi tokoh-tokoh bangsa indonesia.<sup>9</sup>

Sebagai pengganti dari pada Volksraad yang sudah bubara, pada masa penjajahan Jepang ada juga lembaga perwakilan bentukan pemerintah militer Jepang untuk di angkat pusat namanya *Chuo Sangi-In* dan tingkat daerah namanya *Sangi-kai*. Lembaga ini di dirikan sebagai dewan penasehat pemerintah militer Jepang, akan tetapi dalam prakteknya lembaga tersebut tidak jauh sebagai rombongan sandiwara saja.

Seperti kita ketahui, bahwa pada awal kehadiran pemerintahan militer Jepang di Indonesia pada tahun 1942, mereka telah menjanjikan akan memberikan kemerdekaan di kemudian hari, untuk melaksanakan janji Jepang maka pada tanggal 29 April 1945 pemerintahan militer Jepang membentuk suatu badan yang di beri nama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).<sup>10</sup>

Pada tanggal 7 Agustus 1945 BPUPKI di bubarkan dan sebagai gantinya di bentuk badan baru dengan nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kemudian setelah Jepang menyerah pada sekutu anggota PPKI yang mewakili seluruh daerah dan lapisan masyarakat

---

<sup>9</sup> FORMAPPI, T.A. Legowo, M. Djadijono, Sebastian Salang, Agustinus Tamo Mbapa, Elisabeth Koesrini, Yuristinus Oloan, Alfons B. Say, Yohanes Fariadi Sata Manik. *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia Formappi Dan AusAID Jakarta 2005 hlm 16*

<sup>10</sup> Max Boboy, S.H *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pespketif Sejarah Dan Tata Negara Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994 Op.Cit 46*

yang ada di Indonesia maka PPKI dapat di anggap sebagai “Bada Perwakilan” dari seluruh rakyat Indonesia.

Setelah PPKI melaksanakan tugasnya yang di bebaskan kepadanya kemudian membubarkan dirinya pada tanggal 22 Agustus 1945, anggota dari pada PPKI anggotanya sebagian di angkat sebagi anggota Komite Nasional Pusat, anggota Badan pekerja KNP menteri dan Kepala Daerah. Pada tanggal 29 Agustus 1945, Presiden melantik annggota KNP pada permulaanya berjumlah 60 orang yang terdiri dari :

1. Pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan
2. Pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai Daerah
3. Mantan angota PPKI yang tidak di angkat menjadi anggota KNP/BPKNP, menteri dan kepala daerah.

Dengan di bubarkan anggota KNP maka nama itu berubah dengan nama Badan dewan perwakilan Rakyat.

### **2.1.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat**

Sebelum penulis menejelsakan menegenai pengertian Dewan Perwakilan Rakyat perlu penulis utarkan menegenai pengertian perwakilan. Perwaklan adalah pelaksanaan suatu tindakan atau atas nama orang lain. Orang melakukan tindakan hukum disebut siwakil (*vertegenwoordigde*). Perwakilan membawa akibat hukum adanya pertanggungjawaban orang lain yang bukan orang berbuat.<sup>11</sup>

Terdapat berbagai pemahaman terkait perwakilan rakyat, Logmen sendiri misalnya menggunakan kata “perwakilan “ dalam arti hukum perdata orang yang menduduki atau mengemban suatu jabatan adalah perwakilan dari jabatan itu, sedangkan Arbi Saint mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak antra wakil dan

---

<sup>11</sup> Rachamad Setiawan. *Hukum Perwakilan dan Kuasa*, Jakrta PT, Tatanusa 2005 hlm 1

terwakili, dimana wakil memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.

Kata perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau kelompok mempunyai kewajiban atau kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Namun Perwakilan Rakyat pada saat ini pada umumnya melalui partai politik, hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).<sup>12</sup>

Sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang dimaksudkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>13</sup>

Berkaitan dengan pengertian DPR, B.N. Marbun (1982:55) mengutip pendapat Mh. Isnaeni mengemukakan bahwa dewan perwakilan rakyat adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

### **2.1.2 Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1959-1965**

Pemilihan umum tahun 1955 yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang No 7 tahun 1953 memilih keanggotaan dua lembaga yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan konstituante.

---

<sup>12</sup> Januari Sihotang S.H.,LL.M. *Rekonstruksi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia* Yogyakarta, Deepublish, September, 2016, hlm 23

<sup>13</sup> [digilib.unila.ac.id/90/3/BAB%20II.pdf](http://digilib.unila.ac.id/90/3/BAB%20II.pdf) oleh D ADIGUNA - 2011

Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden mengeluarkan Pen.Pres No. 7 tahun 1959 yang intinya mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1955 tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>14</sup>

Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah bekerja dalam rangka Undang-Undang dasar 1945, tetapi karena baiknya anggota maupun peraturan tata tertibnya masih sama dengan pemilihan umum 1955, menyebabkan pola pikir yang dimiliki masih dalam rangka Undang-Undang Dasar Serikat 1950. Tentu hal ini menimbulkan masalah, pola liberal dalam Undang-Undang Dasar 1950 di teruskan dalam polah terpimpin sesuai dengan kehendak pemerintah.

Sebagai kelanjutan Penpres No 3 tahun 1960 keluarlah Pinpres. No 4 tahun 1960 tertanggal 24 Juni 1960, yang mengatur susunan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dalam masa ini berlaku empat buah tata tertib:

1. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 8/DPR 45/59, tanggal 9 Oktober tahun 1959.
2. Peraturan Presiden RI No. 14 Tahun 1960 tentang peraturan tata tertip DPR-GRRI
3. Peraturan Presiden RI No. 28 Tahun 1960 tentang perubahan tata tertib DPR GR tanggal 29 Desember Tahun 1960
4. Peraturan Presiden RI NO 32 Tahun 1964 tentang perubahan tentang perubahan Tata Tertib DPR GR tanggal 15 September 1964.

### **2.1.3 Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1965-1971**

---

<sup>14</sup> Muchtar Pakpahan, *Dewan Perwakilan Rakyat Semasa Orde Baru*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994  
hlm 60



Dewan Perwakilan Rakyat masa Tahun 1965-1971 yang di sebut Deangan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dikelompokan dalam kurung waktu:

1. 15 Nofember 1965- 19 Nofember 1966;
2. 19 Nofember 1965- 28 Oktober 1971

Pembagian ini berdasarkan sumber hukum keanggotaan dan sifat keanggotaanya yang ada hubunganya pemberontakan PKI (G 30 S/PKI yang kemudian melahirkan orde baru. Keanggotaan DPR GR pada persitiwa G 30 S/PKI, adalah mewakili golongan politik yang memberikan jaminan adnya kerjasama denag Presiden yang berintikan hasil pemilihan umum tahun 1955. Kalau di lihat dari perubahan iklim politik secara formal kelembagaan DPR-GR dalam bentuk pernyataan pendapat tentang petualangan gerakan 30 September tersebut membawa pengaruh terhadap perubahan politik.<sup>15</sup>

Dari 15 Nofember 1965 sampai dengan 19 Nofember 1966 dapat di katakan bahwa merupakan periode kritis dalam rangkain menentukan peranan DPR GR. Sebab keputusan sidang pleno 15 Nofember 965 itu masih diikuti peristiwa –peristiwa lain yang ada hubunganya dengan tugas DPR.GR.

Dengan berakhir sidang istimewa MPRS tanggal 11 Maret 1967 berakhirilah ketegangan nasional yang belangsung sejak tanggal 1 Oktober 1965 sebagai akibat peristiwa G 30 S/PKI. Keadaan politik nasioanal memasuki sussana baru.

Memasuki kurun waku 1966-1971 diawali dengan di berlakunya Undang-Undang No 10 Tahun 1996 tentang keanggotaan DPR\_GR. Undang-Undanga ini di samping mengatur keanggotaan , juga mengatur mengenai kedudukan, tugas dan wewenang. Yang mendorong lahirnya Undang-Undang ini adalah dalam rang permunian pelaksanaan Undang-Undang dasar Tahun 1945 khususnya kedudukan DPR-GR yang di atur dengan Per. Pres No 4 tahun1960. Pada

---

<sup>15</sup> *Ibid* 69

hakikatnya setelah 19 Nofember 1966 ini ke anggotaan DPR-GR merupakan kelanjutan dari Per. Pres No 4 tahun 1960 sehingga walaupun Undang-Undang No. 10 tahun 1966 suda ada setelah di lakukan pergantian dan penyegaraan, baru pada tanggal 13 Pebruari 1968 Pj. Presiden Soeharto melantik keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat-GR dalam rangka Undang-Undang No.10 tahun 1966.

Dengan berakhirnya sidang istimewa MPRS tanggal 11 Maret 1967 berakhirlah ketegangan nasional yang berlangsung sejak tanggal 1 Oktober 1965 sebagai akibat peristiwa G 30 S/PKI. Keadaan politik nasional memasuki suasana baru dengan ketidak hadiran Soekarno secara formal di panggung politik . mulai lah pemerintah menyusun rencana kerja pembangunan nasional yang terbagi dalam pla umum pembangunan jangka panjang 25 tahun, dan repelita ( rencana pembangunan lima tahun).

#### **2.1.4 Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1971-1982**

Dewan Perwakilan Rakyat kurun waktu 1971-1982 dapat di bagi dalam dua masa kerja:

1. Hasil pemilihan umum tahun 1971 dengan masa kerja 1971-1977;
2. Hasil pemilihan umum tahn 1977 dengan masa kerja 1977-1982

Dewan Perwakilan Rakyat 1971-1982 merupakan awalan pembahasan Dewan Perwakilan rakyat masa kerja 1982-987 harus ditinjau dasar hukum dan pelaksanaan pemilhan umum tahun 1971 dan 1977. Sebab keanggotaan Dewan perwakilan rkyat kurun waku ini dihasilkan kedua pemilihan umum tersebut kedua emilihan umum tersebut di atur dalam sebuah Undang-Undang pemilu, sebagai kristalisasi dari iklim politik.

Sebagai mana dalam Undang-Undang No. 19 tahun 1969 tenng susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dwan Perwakilan Rakyat Daerah .jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat 460 dan anggota MPR 920. Jumlah anggota

dewan Perwakilan rakyat tersebut 360 dari pemilihan umum dan 100 melalui pengangkatan. Keanggotaan Dewan Perwakilan rakyat di lantik sesuai dengan perimbangan pemilihan umum dalam Kep.Pres. No 107m tahun1971, adalah sebagai berikut:

1. Partai Khatolik : 3 kursi
  2. Partai Syarikat Islam Indonesia : 10 Kusi
  3. Partai Nahdlatul Ulama : 58 kursi
  4. Partai Muslimin Indonesia : 24 Kursi
  5. Partai Kristen Indonesia : 7 kursi
  6. Partai Nasional Indonesian : 20 kursi
  7. Partai islam Perti : 2 kursi
  8. Golongn karya : 227 kursi
- Jumlah : 351 kursi

Hasil pengakatan

1. Golongan Karya ABRI : 75 kursi
  2. Golongan Karya Non-ABRI : 25 kursi
- Jumlah : 100 kursi

Yang menarik perhatian adalah pemerintah mempunyai kepentingan dalam pemilihan umum. Kepentingan adalah ingin menguasai pemerintahan. Agar melakukan kekuasaan itudapat melaksanakan panca sila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsen kuen dalam rangka mencapai kepentingan politik tersebut.

Keterwakilan rakyat dengan menggunakan sitem pemilu perwakilan berimbang dengan *stelsel daftar* telah memberikan kemungkinan bagi perwakilan organsasi dalam masyarakat

untuk memiliki wakil dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat tiap-tiap daerah tingkat II juga terjamin mendapat sekurang-kurangnya seorang wakil yang di tetapkan secara berimbang. Pemilu sebagai pesta Demokrasi ala Soeharto memenuhi kriteria adanya partisipasi penduduk yang tinggi namun mengabaikan akuntabilitas proses pelaksanaan pemilu. Rekayasa terhadap sistem struktur politik telah mampu secara efektif menggerakkan aspirasi publik untuk menghasilkan perwakilan politik yang sesungguhnya.

## **2.2 Sistem Pemilihan badan perwakilan Rakyat**

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang mengatakan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti yang di katakan oleh Schattschneider (1942) "*political parties created democracy*". Oleh karena itu partai politik merupakan pilar yang sangat penting dalam suatu negara yang demokrasi.<sup>16</sup>

Pada umumnya , para ilmuwan politik bisa menggambarkan adanya empat fungsi partai politik yaitu: menurut Miriam Budiardjo , meliputi antara lain :

1. Komunikasi politik
2. Sosialisasi politik (*political socialization*)
3. Rekrutmen politik (*political recruitment*)
4. Pengantar konflik (*conflict management*)

Jika seseorang berminat menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota dewan Perwakilan Partai atau yang disebut dengan nama yang lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan partai. Sementara itu, kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan perwakilan, melainkan duduk di kabinet atau di sebut dengan nama lain. Di luar dari struktur itu, adalah struktur

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2015. Hlm 401.

kepengurusan biasa yang di jabat oleh para profesional yang di gaji oleh paratai dan tidak di maksudkan untuk di rekrut menjadi wakil rakyat ataupun untuk di promosikan menduduki jabatan di lingkungan pemerintahan.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan demokrasi bisa juga di sebut dengan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.<sup>17</sup>

Sistem pemilihan adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara memilih para wakilnya. Dalam suatu lembaga perwakilan rakyat, seperti lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat, sistem pemilihan ini bisa berupaseperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu kursi dilembaga legislatif atau parlemen. Namun, ketika pemilihan itu terjadi padaseorang kepala pemerintahan sebagai representasi tunggal seperti Presiden, Gubernur, Bupati dan sebagainya (DPD termasuk di dalamnya), sistempemilihan itu bisa berwujud seperangkat metode untuk menentukan seorang pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya.

Dalam bahasa yang sederhana, sistem pemilihan ini pada dasarnya berkaitan dengan cara pemberian suara, penghitungan suara, dan pembagian kursi. Andrew Reynolds dalam seminar dan lokakarya bertema “Toward Structural Reforms on Democratization in Indonesia : Problem and Prospects” di Jakarta, 11-14 Agustus 1998, memberikan pengertian bahwa sistem pemilu adalah sarana rakyat yang merupakan institusi yang digunakan untuk menyeleksi para pengambil keputusan ketika masyarakat telah menjadi terlalu besar bagi setiap warga negara untuk ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang mempengaruhi komunitas.

---

<sup>17</sup> *Ibid* 414

Karena pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan perwakilan rakyat, dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum berbeda satu dengan yang lain, tergantung dari mana hal itu di lihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan polohnya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya di pandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan Mekanis dan pemilihan Organik.

1. Sistem pemilihan Mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama.
2. Pemilihan yang bersifat organik, pandangan organik menempatkan rakyat sebagai jumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan genealogis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri) lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).

Apa bila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah di uraikan di atas, pemilihan organik ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang di kenal dengan dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan juga para Lord yang akan duduk di *House of Lord Inggris*, di dasarkan atas pandangan yang bersifat organik tersebut. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politik yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin

pemilih berdasarkan sistem dua partai ataupun multipartai menurut paham liberalisme dan sosialisme atau berdasarkan sistem satu partai menurut paham komunisme.

Tetapi dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungan sendiri. Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya, sedangkan menurut sistem organis, lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup masing-masing.<sup>18</sup>

Sistem pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Benjuino Theodore juga memberikan pengertian tentang sistem pemilu. Ia berpendapat bahwa sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya :

- a. pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan
- b. suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi.

Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilu mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik, serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting, berada di luar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan merupakan sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan sebuah negara mengingat sistem pemilu mempunyai akibat yang sangat luas dalam menentukan bentuk pemerintahan, sistem kepartaian, sistem politik dan lain sebagainya.

Berkaitan dengan sistem pemilihan ini, Afan Gaffar memberikan pendapatnya mengenai beberapa hal yang sangat perlu mendapat perhatian dalam sistem pemilihan Pertama adalah apa

---

<sup>18</sup> *Ibid* hlm 421-423

yang disebut sebagai “electoral formula”, yaitu apakah akan menggunakan sistem pluralitas (distrik), ataukah sistem proportional representation dengan berbagai macam variasinya. Elektoral formula menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai atau peserta yang bersaing. Kedua adalah menyangkut “district magnitude”, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah daerah pemilihan atau distrik. Besar sebuah distrik dapat berbeda satu sama lain karena jumlah perbedaan penduduk.

Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik (district magnitude) merupakan sesuatu yang sangat penting dikarenakan akan menentukan nasib partai-partai politik di kemudian hari. Semakin besar magnitude sebuah distrik, akan semakin besar kesempatan partai kecil untuk memperoleh kursi, sebaliknya kalau district magnitude-nya kecil, maka partai yang memperoleh suara relatif sedikit dari total suara, tidak akan memiliki peluang untuk memperoleh kursi. Ketiga adalah menyangkut apa yang disebut sebagai “electoral threshold”, yaitu jumlah minimum suara yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan. Selain ketiga hal di atas, Muhamad Asfar juga menambahkan beberapa hal lain yang juga perlu untuk mendapatkan perhatian berkaitan dengan sistem pemilu ini. Hal-hal lain itu adalah Struktur pemilihan, yaitu apakah seseorang pemilih dapat memilih lebih dari satu partai politik atau kandidat dalam suatu pemilihan umum yang sama atau tidak;

1. Malapportionment, yaitu suatu bentuk disproportionalitas dalam suatu sistem pemilihan, yang bisa berupa overrepresentative atau underrepresentative;
2. Garrymandering, yaitu suatu mekanisme untuk menentukan batas-batas distrik, yang dalam prosesnya biasanya sering terjadi para partisan garrymandering memanipulasi batas-batas distrik untuk keuntungan partai politik yang disukainya;



3. Apparentement, yaitu suatu hubungan formal dari daftar partai yang diijinkan di dalam suatu sistem daftar, yang umumnya berlaku pada negara yang mendapatkan formula pemilihan perwakilan berimbang, seperti seseorang hanya boleh memilih satu partai, dua partai atau sebanyak yang disukainya;
4. Ukuran Badan Perwakilan Rakyat, yaitu jumlah atau kuota kursi yang diperebutkan atau tersedia dalam suatu daerah pemilihan;
5. Hal lain atau dimensi lain yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemilu, seperti yang berkaitan dengan hak pilih (siapa yang mempunyai hak pilih), persyaratan pendaftaran (didaftar atau mendaftarkan diri, dan apa syaratnya), akses terhadap tempat pemungutan suara (apakah sulit atau mudah), prosedur nominasi (apakah dilakukan secara internal partai atau melibatkan pemilih), dan sebagainya.

Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh Arend Lijphart yang pada prinsipnya menyatakan bahwa ada tujuh variabel atau atribut yang terkait dengan sistem pemilihan, yaitu : electoral formula, district magnitude, electoral threshold, the total membership of the body to be elected, the influence of presidential elections on legislative elections, malapportionment, dan interparty electoral links.

Secara garis besar, sistem pemilu hanya terkait dua hal, yaitu mengenai mekanisme pemilihannya (electoral process) dan mengenai sistem/metode pemilihannya (electoral laws), dan dari kedua hal tersebut dikaitkan dengan uraian-uraian yang diberikan oleh Afan Gaffar, Muhammad Asfar maupun Arend Lijphart itu, kita dapat mengetahui bahwa tidak semua hal tentang pemilu merupakan unsur atau bagian dari kajian sistem pemilu, hanya beberapa hal yang menjadi kajian dari sistem pemilu dikaitkan dengan electoral laws dan electoral process, diantaranya adalah : electoral formula, district magnitudo, electoral threshold, struktur pemilihan

(kertas suara), Malapportionment, Garrymandering, Apparentement, Ukuran Badan Perwakilan Rakyat, dan Interparty Electoral Links. Terkait dengan model sistem pemilihan, berdasarkan sejarah pelaksanaan pemilihan umum di berbagai negara, maka terdapat tiga macam sistem pemilu (electoral laws), yaitu sistem mayoritas (majority types), sistem pluralitas (plurality types) yang biasa disebut sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (proportional representation).

Dalam sistem mayoritas, partai yang menang dalam pemilu adalah partai yang mampu mengalahkan semua partai lawan-lawannya. Sedangkan dalam sistem pluralitas, pemenang pemilu adalah partai yang memperoleh suara yang relatif lebih besar dari partai-partai lain tanpa harus mengalahkan secara mutlak melalui kemenangan atas kombinasi partai-partai lawan. Dalam sistem pluralitas (distrik) ini wilayah negara dibagi atas sejumlah distrik (sesuai dengan jumlah kursi yang diperebutkan) dan kursi pada setiap distrik diambil oleh partai atau calon yang memperoleh suara terbanyak di distrik tersebut. Dalam pemilu dengan sistem perwakilan berimbang memungkinkan terjadinya distribusi suara secara proporsional sehingga partai yang memperoleh suara terbanyak akan memperoleh kursi yang lebih banyak pula, sedangkan partai yang tidak memperoleh suara terbanyak tidak akan kehilangan suara yang diperoleh karena tetap akan memperoleh kursi seimbang dengan besarnya jumlah suara yang diperolehnya. Dalam sistem proporsional setiap kursi diberi harga dengan jumlah suara tertentu.

Arend Lijphart dalam bukunya yang berjudul "Patterns of Democracy" (1999), secara garis besar membagi sistem pemilihan ke dalam dua kelompok sistem, yaitu menggabungkan sistem majority dengan sistem plurality dalam satu kelompok sistem pemilihan, dan sistem proportional representation sebagai sistem pemilihan lainnya. Prof. Miriam Budiardjo secara umum membedakan sistem pemilihan menjadi dua prinsip pokok, yaitu : Single-member

constituency (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut Sistem Distrik), dan Multi-member Constituency (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan Proportional Representation atau Sistem Perwakilan Berimbang). Baik sistem perwakilan berimbang (proportional representation) ataupun sistem distrik, masing-masing mempunyai beberapa variasi. Sistem perwakilan berimbang mempunyai variasi antara lain :

- a. Proportional Representation dengan sistem daftar tertutup (closed list system); Dalam sistem ini pemilih hanya boleh memilih partai, bukan calon yang bertarung.
- b. Proportional Representation dengan sistem daftar terbuka (open list system); Dalam sistem ini pemilih tidak hanya memilih partai, tetapi juga memilih calon yang dikehendaknya. Pemilih dapat memilih satu atau lebih dari satu calon.
- c. The Single Transferable Vote (STV), disebut juga sebagai sistem Quota Preferensial atau Hare-Clark System; Dalam sistem ini tidak ada suara yang terbuang sia-sia, karena suara yang berlebih pada seorang calon dapat ditransfer kepada calon yang lain.
- d. The Single Non-Transferable Vote (SNTV); Sistem ini tidak memberikan peluang untuk mentransfer suara dari satu calon ke calon lain dalam partai yang sama.
- e. Proportional Representation dengan sistem sisa suara terbanyak atau The Largest Remainder.
- f. Sistem rata-rata tertinggi atau The Highest Average; dalam sistem ini, rata-rata diperoleh dari pembagian jumlah suara pada sebuah distrik, dengan jumlah kursi ditambah satu.

Dan sistem distrik mempunyai variasi antara lain:

1. Absolute Majority, yaitu sebuah sistem distrik di mana calon yang memperoleh suara 50% ditambah satu (50%+1) yang akan memenangkan distrik pemilihan tersebut.

2. Simple Majority, yaitu sebuah sistem distrik dimana calon yang memperoleh suara relatif terbanyak dibandingkan calon lain, sekalipun kurang dari 50%, maka calon tersebut akan memenangkan pemilihan di distrik itu.

3. Gabungan antara keduanya, dimana pemilihan dilakukan dalam dua tahap apabila ditahap pertama tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari 50%. Tahap pertama digunakan simple majority, dan apabila tidak ada yang meraih suara lebih dari 50%, maka kemudian diambil dua calon peraih suara terbanyak untuk dipilih kembali pada pilihan tahap kedua (run-off election). Dalam tahap kedua ini hanya ada dua calon yang akan dipilih sehingga pemenangnya mutlak meraih suara lebih dari 50%. Yang digunakan pada tahap kedua adalah sistem absolute majority.<sup>19</sup>

### 2.2.1 Subjek Hukum

Subjek hukum adalah setiap pendukung hak dan kewajiban, pendukung hak dan kewajiban adalah manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*) setiap manusia telah menjadi subjek hukum sejak ia dilahirkan dan bahkan jika kepentingannya menghendaki sejak ia pada masa kandungan sejak ia masih dalam kandungan ia telah menjadi subjek hukum.<sup>20</sup> Sebagai pendukung hak dan kewajiban berarti setiap manusia mempunyai hak dan kewajiban tanpa terkecuali, penulis menjelaskan mengenai subjek hukum dipembahasan ini tidak lain agar kita memahami siapa yang mencalonkan diri sebagai Dewan Perwakilan rakyat tersebut, diatas telah di paparkan bahwa subjeknya adalah manusia yang mempunyai hak untuk mencalonkan diri sebagai Perwakilan rakyat.

---

<sup>19</sup> <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/flat> *Studi Komparatif Pengaturan \sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*, Volume 10 Issue 2, April-June 2016: pp. 221-412. Copyright © 2015-2016 FIAT JUSTISIA. Faculty of Law, Lampung University, Bandar Lampung, Lampung, Indonesia.

<sup>20</sup> Ojak Nainggolan, *Pengantar Ilmu Hukum Medan*, September, 2004, hlm 51.

## **2.2.2 Badan Perwakilan Rakyat Yang Dipilih Langsung Dan Tidak Dipilih Langsung.**

Wakil rakyat menduduki kursi lembaga perwakilan yang melalui pemilihan juga dapat terjadi dengan dua cara yakni secara langsung dan tidak langsung. Pemilihan secara langsung maksudnya jika para wakil rakyat menepati lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat sendiri, pemilihan secara tidak langsung ialah bila rakyat hanya memilih wakil yang selanjutnya wakil-wakil tersebut memilih lagi wakil-wakil yang mengisi lembaga Badan Perwakilan Rakyat cara ini lazim dikenal dengan pemilihan secara bertingkat.

Implementasi kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum terdapat bermacam-macam teori, di mana antara teori yang satu dengan teori yang lainnya terjadi perbedaan baik dalam mekanismenya maupun terhadap hasil yang diperoleh. Namun demikian, dalam pandangan Hukum Tata Negara lazimnya dibagi dalam dua macam yaitu

1. Sistem pemilihan organis,
2. Sistem pemilihan mekanis.

Menurut sistem pemilihan organis rakyat dipandang sebagai kelompok dari jumlah individu (sebagai persekutuan hidup), seperti keluarga, fungsi tertentu (ekonomi, industri dan sebagainya), lapisan sosial (pendek, buruh dan lain-lainnya). Kemudian persekutuan-persekutuan inilah nantinya yang mempunyai hak pilih, mengendalikan hak tersebut dan mengutus wakil-wakilnya untuk diangkat sebagai perwakilan masyarakat. Karena itu sistem organis ini disebut sistem pengangkatan.

Dalam sistem pemilihan mekanis, rakyat dipandang sebagai individu-individu yang sama sebagai pemegang hak pilih aktif. Masing-masing individu itu memiliki satu orang satu suara. Sistem pemilihan mekanis disebut juga dengan sistem pemilihan umum biasa. Melalui sistem pemilihan mekanis ini partai-partai politik senantiasa berusaha mengorganisir para pemilih,

sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk lebih bersifat perwakilan kepentingan rakyat seluruhnya.<sup>21</sup>

Maksud penulis menjelsakan mengenai badan perwakilan rakyat yang di pilih langsung atau tidak di pilih langsu karena, kita ketahui bahwa bagian dari pada majelis permusyawaratan Rakyat adalah bagian dari pada lembaga perwakilan akan tetapi dalam pemilihanya tidak melalui pemilihan umum akan tetapi dihunjuk memalau forum.

### **2.3 Sistem, Susunan dan Kedudukan Badan Perwakilan Rakyat**

Menurut Jhon A.jacobson, bahwa secara umum, sukstruktur organisasi lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*). Dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*). Praktek *unicameral* dan *bicameral* menurut Bagir Manan, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketata negaraan diberbagai belahan dunia.

Di inggris ,sistem *bicameral* terdiri dari Majelis Tinggi (*the house of lord*) dan Majelis Rendah (*the house of cammond*) sedangkan sistem *bicameral* di USA terdiri dari Senat (*senate*) sedangakn Majelis Tinggi dan Dewan Perwakilan Rakyat (*house of Representative*) sebagi majelis rendah. Undang\_undang Dasar pra-amandemen menganut sistem *unicameral* dengan menempatkan Mejelis Permusyawaratan Rakyat sebagi supermasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat.<sup>22</sup>

Sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 2001 berhasil mengamandemenkan Undang-Undang dasra 1945 dengan mengemabalikan sitem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proposinya, yaitu mengemabalikan eksistensi lembaga perwakilan

---

<sup>21</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan rakyat*, Bandung, Nusamedia, 2007 hlm, 74-75

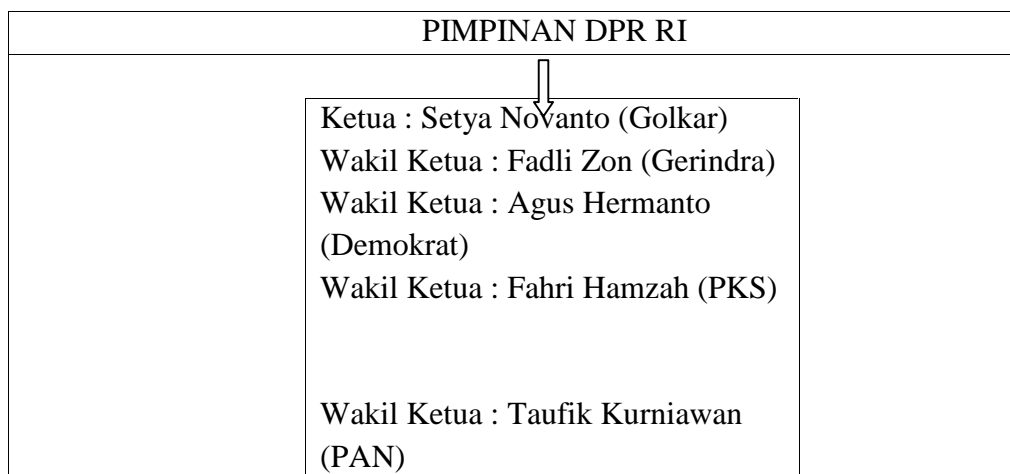
<sup>22</sup> Titik Triwulan Tuti, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta Kencana 2010 Hlm 186

rakyat kesistem *bicameral*. Amandemen ini menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai supermasi akan tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang ke anggotanya meliputi Dewan perwakilan rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Menurut Ismail Suny, mengatakan bahwa dalam masa demokrasi pancasila Dewan perwakilan Rakyat perannya kurang memadai karena ternyata sejak tahun 1971-1998 tidak lebih dari hanya menyetujui dan tidak mengajukan usul inisiatif. Dalam masa reformasi awal berdasarkan Undang-Undang No. 4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 11 pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan berdasar hasil pemilu.<sup>23</sup>

Berdasarkan pasal 20A Ayat (1) menyatakan, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga Perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, dan juga berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Dewan Perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Sebagai contoh susunan Dewan Perwakilan Rakyat periode 2014/2019



---

<sup>23</sup> *Ibid*,191

↓	
<b>PIMPINAN FRAKSI DPR RI</b>	<b>PIMPINAN MPR RI</b>
Fraksi Golkar : Ade Komarudin Fraksi Gerindra : Ahmad Muzani Fraksi Demokrat : Edi Baskoro Yudhoyono Fraksi PAN : Tjatur Sapto Edy Fraksi PKS : Hidayat Nur Wahid Fraksi PPP : Hazrul Azwar Fraksi Nasdem : Victor Laiksodat Fraksi PDIP : Belum di umumkan Fraksi PKB : Belum di umumkan Fraksi Hanura : Belum di umumkan	Ketua : Zulkifli Hasan (PAN) Wakil Ketua : EE Mangindaan (Demokrat) Wakil Ketua : Mahyudin (Golkar) Wakil Ketua : Hidayat Nur Wahid (PKS) Wakil Ketua : Oesman Sapta Odang (DPD) <b>PIMPINAN FRAKSI MPR RI</b> Fraksi PDIP : Ahmad Basarah Fraksi Golkar : Hardysoesilo Fraksi Gerindra : Edhi Prabowo Fraksi Demokrat : EE Mangindaan Fraksi PKB : Lukman Edi Fraksi PAN : Alimin Abdullah Fraksi PKS : TB Sumanjaya Fraksi PPP : Irgan Chairul Mahfidz Fraksi Hanura : Syarifudin Sudding
<b>PIMPINAN DPD RI</b>	
Ketua : Irman Gusman Wakil Ketua : GKR Hemas Wakil Ketua : Farouk Muhammad	

### **2.3.1 Manfaat Sistem, Susunan dan Kedudukan Badan Perwakilan Rakyat**

Teori pembagian kekuasaan John Locke dituangkan dalam bukunya yang berjudul “Two Treaties of Government” pada tahun 1690. Dalam bukunya, Locke memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 jenis, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan federatif.



Dalam bukunya Locke menyebutkan dua fitrah dasar manusia, yaitu bekerja dan memiliki properti sehingga negara wajib untuk melindungi kepentingan tersebut.<sup>24</sup>

Di dalam teori pemisahan kekuasaan negara Locke, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat peraturan, sedangkan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, mempertahankan peraturan dan mengadili perkara. Kekuasaan federatif dalam teori Locke adalah kekuasaan-kekuasaan lain yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Seiring yang dikemukakan di atas mengenai pembagian kekuasaan dalam hal penulis membahas dalam lingkup ruang yang kecil yaitu Dewan Perwakilan Rakyat mengenai manfaat susunan lembaga dan kedudukannya dalam kelembagaan negara salah satu yang merupakan manfaatnya adalah agar kedudukannya itu jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dan publik memahaminya.

#### **2.4 Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Perwakilan Rakyat**

Selama lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga Badan Perwakilan rakyat merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern. Menilik perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga badan perwakilan rakyat, merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam pandangan C.F. Strong, lembaga Badan Perwakilan Rakyat merupakan kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan Undang-Undang. Terkit dengan itu Hans Kelsen menegaskan bahwa: *by legislative power or legislation one does not understand the entire function of creating law, but a special aspect of this function, the creation*

---

<sup>24</sup> <http://www.sumberilmuhukum.com/2017/11/teori-pembagian-kekuasaan-negara.html> diakses 30 Juni 2018 pukul 11:20

*general norm.* "A law" a product of a legislative process is essentially a general norm or a complex of such norm.<sup>25</sup>

Selanjutnya Hans Kelsen menambahkan bahwa fungsi Badan Perwakilan Rakyat sipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga Badan Perwakilan Rakyat. Dalam posisi lembaga Badan Perwakilan Rakyat sebagai pembuat norma yang utama, Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa kewenangan untuk mengtaur dan membuat aturan (*regling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga badan perwakilan rakyat yang berdasar kan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan pemerintah wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap inividu warga negara.

Badan perwakilan Rakyat atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan yaitu *legislate*, atau membuat undang. Terdapat nama lain untuk memberikan istilah tersebut yaitu *Assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul ( untuk membicarakan masalah-masalah publik). Anam lain adalah *Parliament* suatu istilah yang menekankan unsur bicara (*parler*) dan merundikan. lembaga atau badan tersebut pada hakikatnya adalah lembaga perwakilan perwujudan lembaga perwakilan merupakan bagian dari perwujudan keikutsertaan, masyarakat dalma pemerintah yang demokratis.

Terdapat dua peran utama dalam lembaga perwkilan rakyat yaitu

1. Sebagai lembaga yang membentuk Undang-Undang ( *a law making institution*)
2. Sebagai penghubung antar konstituen dengn pemerintahan nasional

---

<sup>25</sup> Salda Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakrta, Rajawali Pers,2010 hlm, 1-2

Selain dua peran utama tersebut menurut Riswandha Imawawan terdapat tuju lembaga perwakilan politik yaitu menerjemahkan *will of the people* (yaitu kehendak rakyat) menjadi *will of the state*. Oleh karena itu, berdasarkan tujuan ini fungsi lembaga perwakilan dibedakan menjadi dua yaitu fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan.

Cabang dari pada Badan Perwakilan Rakyat mempunyai beberapa fungsi antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi pengaturan (legislasi).

Cabang Dewan Perwakilan Rakyat adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau badan perwakilan rakyat.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para Wakil Rakyat melalui parlemen antara lain:

- a. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara
- b. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.
- c. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara itu sendiri yaitu melalui perataran wakil-wakila merek di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

2. Fungsi pengawasan

Seperti yang dikemukakan di atas bahwa pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara, perlu dikontrol oleh rakyat itu sendiri, secara teoritis, jika dirinci fungsi-fungsi kontrol

atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan menjadi beberapa bagian yaitu sebagai berikut :

- a. pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
- b. pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
- c. pengawasan terhadap pengagaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
- d. pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget impelmentation*)
- e. pengawasan terhadap kinerja pemerintah (*control of government performnces*)
- f. pengawasan terhadap pengakatan pejabat publik (*control of political appointment*)  
dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

### 3. Fungsi perwakilan

Fungsi lembaga Perwakilan Rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri, lembaga perwakilan tanpa representasi tidak bermakan. Dalam hubungan itu penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas* pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian keterwakilan itu sudah dianggap ada apa bila sera fisik dan resmi, wakil rakyat yang sudah terpilih yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apa bila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang di wakili benar-

benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan yang bersangkutan atau setidaknya aspirasi mereka telah benar-benar dijunjungkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi perwakilan substantif ini berkaitan dengan fungsi deliberatif (*deliberative function*)

Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka 'rule making' dan 'public policy making' serta 'public policy executing'.

#### 4. Fungsi deliberatif dan relasi konflik<sup>26</sup>

Dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengawasan maupun perwakilan di dalam parlemen atau lembaga perwakilan rakyat selalu terjadi perdebatan antara anggota yang mewakili kelompok dan kepentingan yang masing-masing memiliki pertimbangan yang berbeda-beda dalam memahami dan menyikapi suatu permasalahan menurut Friedrich fungsi parlemen yang pokok justru adalah fungsi representatif dan deliberatif.

Oleh karena itu, yang dapat disebutkan sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau perturan. Dalam bentuk konkritnya, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan Undang-Undang, dengan demikian, keenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat.

Dalam sistem Undang-Undang Dasar Tahun 1945 peraturan inilah yang dinamakan Undang-Undang yang dibentuk Oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas persetujuan bersama dengan Presiden.

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Wali Pers, 2012 hlm, 298-308

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 20 A Dewan perwakilan Rakyat mempunyai fungsi sebagai berikut:<sup>27</sup>

Pasal 20A

1. Dewan perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.\*\*)
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.\*\*)
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini setiap Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.\*\*)
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang\*\*)

Terkait dengan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
2. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang
3. Menerima Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan Sumber Daya Alam dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
4. Membahas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden ataupun Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>27</sup> Lihat Pasal 20 A ayat 1-4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

5. Menetapkan Undang-Undang bersama dengan Presiden menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang

Terkait dengan fungsi anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN (yang diajukan Presiden)
2. Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan Rancangan Undang-Undang terkait pajak, pendidikan dan agama
3. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara

Terkait dengan fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, APBN dan kebijakan pemerintah
2. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat lainnya, antara lain:<sup>28</sup>

1. menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat

---

<sup>28</sup> <http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang> akses tanggal 3 Juli pukul 20:00 wib

2. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
3. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
4. Memilih Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
5. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden
6. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden

Disetiap negara, terdapat garis-garis politik sebagai ketentuan-ketentuan pokok tentang kebijaksanaan politik yang akan diterapkan dalam negara, oleh pemerintah. Sesuai dengan garis kebijaksanaan yang di maksud, maka buat pelaksanaannya diaturlah segala sesuatunya dalam bentuk-bentuk peratur, antara lain Undang-Undang dan jenis perturan lainnya dilengkapi seperlunya dengan menerapkan konvensi-konvensi ketata negaraan.<sup>29</sup>

Maka untuk perumusan peraturan-peraturan guna ketertiban pelaksanaan segala sesuatu itu, umumnya ditiap negara terdapat suatu majelis atau badan yang berwenang kusus dibidang pembuat peraturan yakni Badan Perwakilan Rakyat, dan badan inilah yang akan mebicarakan perumusan-perumusan peraturan yang diperlukan (*parler=bicara*) sesuai dengan tatatertib bicara yang ditentukan lebih dahulu. Badan seperti ini, dalam ketatanegaraan bisa disebut "parlemen" atau "Badan Perwakilan Rakyat" istilah Dewan Perwakilan Rakyat memperlihatkan adanya dasar demokrasi dimana rakyatlah pada prinsipnya akan menentukanapa yang harus dilaksanakan,

---

<sup>29</sup> M. Solly Lubis. *Hukum Tata Negara* Bandung Cv. Mandar Maju, hlm, 62.



suara mana disalurkan melalui utusan-utusan yang mereka dudukan di forum perwakilan itu (demos+cratein=rakyat+ memerintah).

#### **2.4.1 Fungsi, Tugas, Dan Wewenang Badan Perwakilan Rakyat Pada Masa Orde Lama**

1. Pada masa Orde Lama, Kedudukan dan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Sementara

Dewan Perwakilan Rakyat-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain itu, dalam pasal 113-116 Undang-Undang Dasar Serikat ditetapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Selanjutnya dalam Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Dasar Serikat ditetapkan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti Dewan Perwakilan Rakyat berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah.

2. Hak-hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
  - a. Hak Amendemen

Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengadakan perubahan-perubahan usul Undang-Undang yang dimajukan pemerintah kepadanya.

- b. Hak Menanya dan Hak Interpelasi

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menanya dan hak memperoleh penerangan dari menteri-menteri, yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia.

- c. Hak Angket

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-Undang.

d. Hak Kekebalan (*imunitet*)

Ketua, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena apa yang dikemukakan dalam rapat atau surat kepada majelis, kecuali jika mereka mengumumkan apa yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan.

e. Forum Privelegiatum

Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh Mahkamah Agung, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan Undang-Undang dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan Undang-Undang.

f. Hak mengeluarkan suara.

3. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dengan pemerintah

Sama halnya dengan Undang-Undang Dasar-RIS, Undang-Undang Dasar Serikat juga menganut sistem pemerintahan parlementer. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Namun berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar-RIS, Undang-Undang Dasar Sementara memasukkan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara, kalau Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

4. Hasil-hasil pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara

- a) menyelesaikan 167 Undang-Undang dari 237 buah Rancangan Undang-Undang
- b) 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah

- c) 82 buah mosi/resolusi.
- d) 24 usul interpelasi dan 2 hak budget.

1) Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959)

Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang. Perlu dicatat bahwa Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante, yang bertugas menyusun konstitusi Indonesia yang definitif, menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara.

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955 sama dengan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Sementara secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Serikat . Banyaknya jumlah fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, memberi gambaran bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat tiga kabinet yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda.

2) Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965)

Pada tahun 1959, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan bahwa Indonesia kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah.

Dalam Dewan Perwakilan Rakyat terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI. Dengan Penpres No. 3 tahun 1960, presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat karena Dewan Perwakilan Rakyat hanya menyetujui 36 milyar rupiah Anggaran Pendapatan Belanja Negara dari 44 milyar yang diajukan. Setelah membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat,

presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan Dewan Perwakilan R-Gotong Royong.

Dewan Perwakilan Rakyat-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Kewajiban ini merupakan penyimpangan dari Pasal 5, 20, dan 21 Undang-Undang Dasar 1945. Selama 1960-1965, Dewan Perwakilan Rakyat -GR menghasilkan 117 Undang-Undang dan 26 usul pernyataan pendapat.

- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966).

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, Dewan Perwakilan Rakyat-GR membekukan sementara 62 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat-GR PKI dan ormas-ormasnya. Dewan Perwakilan Rakyat-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun, mengalami empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

- a. Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
- b. Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966.
- c. Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
- d. Periode 17 Mei 1966-19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat-GR masih berstatus sebagai pembantu presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

- 4) Dewan Perwakilan Rakyat-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, Dewan Perwakilan Rakyat-GR memutuskan untuk membentuk dua panitia:

1. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.
2. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

#### **2.4.2 Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Perwakilan Rakyat Masa Orde Baru**

##### **a. Dewan Perwakilan Rakyat-GR Masa Orde Baru 1966-1971**

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam Undang-Undang No. 10/1966, Dewan Perwakilan Rakyat-GR masa “Orde Baru” memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari “Orde Lama” ke “Orde Baru.”

Kedudukan, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

- 1) Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasan
- 2) Bersama-sama dengan pemerintah membentuk Undang-Undang sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 beserta penjelasannya
- 3) Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

##### **b. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997**

Setelah mengalami pengunduran sebanyak dua kali, pemerintahan “Orde Baru” akhirnya berhasil menyelenggarakan Pemilu yang pertama dalam masa pemerintahannya pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan Ketetapan MPRS No. XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967, oleh Jenderal Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa Pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971. Menjelang Pemilu 1971, pemerintah bersama DPR-GR menyelesaikan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan (sistem proporsional). Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Sistem yang sama masih terus digunakan dalam enam kali Pemilu, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Sejak Pemilu 1977, pemerintahan “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik “Orde Baru” tergabung dalam Golkar. Hal ini diakomodasi dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Keadaan ini berlangsung terus dalam lima kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977,

1982, 1987, 1992, dan 1997. Dalam setiap Pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak.

Dalam masa ini, Dewan Perwakilan Rakyat berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.

c. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 1999 (1999-2004)

Dewan Perwakilan Rakyat periode 1999-2004 merupakan Dewan Perwakilan Rakyat pertama yang terpilih dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil.

Pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie, Pemilu untuk memilih anggota legislatif kemudian dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dulu mengubah Undang-Undang tentang Partai Politik (Parpol), Undang-Undang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang lebih demokratis. Hasilnya, terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat baru.

Meski Undang-Undang Pemilu, Parpol, dan Susduk sudah diganti, sistem dan susunan pemerintahan yang digunakan masih sama sesuai dengan Undang-Undang Dasar yang berlaku

yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden dan Megawati Soekarnoputri sebagai wakil presiden. Ada banyak kontroversi dan sejarah baru yang mengiringi kerja Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1999 ini.

*Pertama*, untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “*Buloggate*”), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat. Dasarnya adalah Ketetapan MPR No. III Tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri.

*Kedua*, Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, telah berhasil melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Dalam soal lembaga-lembaga negara, perubahan-perubahan penting tersebut di antaranya: lahirnya Dewan Perwakilan Daerah, lahirnya sistem pemilihan presiden langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, dari sisi jumlah Undang-Undang yang dihasilkan, Dewan Perwakilan Rakyat periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dengan mengesahkan 175 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Meski perlu dicatat pula bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan PSHK tingginya kualitas ternyata tidak sebanding dengan kualitas (Susanti, dkk, 2004).

d. Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 2004 (2004-2009)



Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 membawa banyak implikasi ketatanegaraan yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan adanya presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Dalam Pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi dari wilayah. Implikasi lanjutannya adalah terjadi perubahan dalam proses legislasi di negara ini.<sup>30</sup>

Idealnya, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mampu bekerja bersama-sama dalam merumuskan sebuah Undang-Undang. Hanya saja karena cacatnya amandemen yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, relasi yang muncul menjadi timpang. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan legislatif yang lebih besar dan Dewan Perwakilan Daerah hanya sebagai badan yang memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam soal-soal tertentu.

## **2.5 Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

Terkait dengan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
2. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (Rancangan Undang-Undang)
3. Menerima Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan

---

<sup>30</sup> <http://hitamandbiru.blogspot.com/2012/08/fungsi-tugas-dan-wewenang-dpr-pada-masa.html> diakses tanggal 8 Juli 2018 pukul 13:00 Wib

penggabungan daerah; pengelolaan Sumber Daya Alam dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)

4. Membahas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden ataupun Dewan Perwakilan Daerah
5. Menetapkan Undang-Undang bersama dengan Presiden
6. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang

Terkait dengan fungsi anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (yang diajukan Presiden)
2. Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang terkait pajak, pendidikan dan agama
3. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara

Terkait dengan fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan kebijakan pemerintah
2. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam

dan SDE lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama)

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat lainnya, antara lain:<sup>31</sup>

1. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat
2. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (1) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain; (2) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
3. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (1) pemberian amnesti dan abolisi; (2) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
4. Memilih Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
5. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden
6. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **3.1 Ruang Lingkup**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut dilakukan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah di kumpulkan dan diolah.

---

<sup>31</sup> <http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang di dasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisis yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.<sup>32</sup>

Mengingat penelitian ini berkaitan dengan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Rakyat mengenai batasan Periode dasarnya berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maka metode yang tepat digunakan adalah dengan menggunakan penelitian Yuridis Normatif-empiris Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

## **1. Penelitian Yuridis Normatif**

Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian dengan menggunakan bahan-bahan data sekunder. Penelitian yang menggunakan bahan-bahan kepustakaan pada penelitian hukum jenis ini sering kali hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku di anggap pantas , penelitian hukum normatif mencakup :<sup>33</sup>

- a. Penelitian terhadap asa- asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistem hukum
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum
- d. Penelitian sejarah hukum
- e. Penelitian perbandingan hukum

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto; Sri Mamudji, penelitian, *Penelitian Hukum Normatif*, Ed. ICet, 13, Rajawali Pers, Jakarta, 2011. hlm 1

<sup>33</sup> Soejono Soekanto, 1948, *Pengantar penelitian Hukum* Ibid, 31

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan mengenai Batasan Periodesasi Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-undang Dasar Tahun 1945.

## **2. Penelitian Yuridis Empris**

Penelitian yuridis empris (penelitian sosilogis). yaitu penelitian terhadap identifikasi hukum dan efektifitas hukum dengan menggunakan data primer. Penelitian empris merupakan penelitian yang di lakukan masalah-masalah hukum dalam tataran yang biasanya di sebut juga dengan *Law In Action* (Realita suatu kaidah hukum atau peraturan yang berkembang di masyarakat.

Yuridis normatif di gunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat batasan periodesasi pencaloanya berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Serta menelaah. Bagaimana tanggapan masyarakat apakah mereka setuju atau tidak apa bila ada batasan periodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penelitian ini di gunakan metode pengumpulan data dengan cara penyebaran kosioner kepada responden terpilih.

### **3.2 Lokasi Penelitian**

Dalam melaksanakan penelitian ini, maka penulis melakukan penelitian di kota Medan ke 21(dua satu) kecamatan.

### **3.3 Bahan Hukum Penelitian**

Di dalam penelitian ini, di pergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dapat dijelasakn sebagai berikut.

#### **1. Bahan hukum primer**

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang mutakhir, ataupun pengertian barutentang fakta yang di ketahui maupun suatu gagasan atau ide, bahan hukum primer tersebut berupa:

- a. Norma dasar atau kaidah dasar dalam pembukaan (preamble);
- b. Peraturan dasar mencakup di antaranya batang tubuh;
- c. Peraturan Perundang-Undangan;
- d. Berbagai peraturan yang terkait dengan objek penelitian

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer, berupa buku, majalah, laporan penelitian, karya ilmiah, maupun artikel-artikel lainnya yang berhubungan dengan objek yaitu semua dokumen yang merupakan informasi atau kajian yang berkaitan dengan penelitian, seperti seminar-seminar, jurnal hukum, majalah-majalah, karya ilmiah, dan berupa sumber data dari internet yang berkaitan dengan permasalahan.

## **3. Bahan Hukum Tertier**

Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk melengkapi bahan hukum kepustakaan yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

metode pengumpulan data dimaksudkan sebagai cara untuk memperoleh data dalam penelitian yang mengandung dan berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dalam penulisan hukum ini. Dalam hal ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

#### **1. Pengamatan/Observasi**

Pengamatan atau observasi merupakan metode pengumpulan data dengan mengamati obyek yang akan diteliti dan kemudian di analisis secara sekema. Pengamatan ini penulis lakukan terhadap masyarakat kota medan sebagai objek penelitian penulis, apakah masyarakat setuju atau tidak apabila ada batasan mengenai periodisasi pencalon Dewan Perwakilan Rakyat dengan

menyebarkan kusioner penelitian terhadap para responden terpilih yang akan di jadikan sebagai sample. Kemudian, jawaban dari pada responden akan di analisis dengan pengamatan atau observasi dan mengkaitkannya dengan batasan perodesasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat.

## **2. Studi Dokumen**

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang di lakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “content analysis” untuk mengidetifikasi dan menelaan pasal-pasal dalam peraturan Peundang-Undangan yang berkaitan dengan batasan Perodesasi Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

### **3.5 Metode Analisis Data**

Dalam penelitian ini analisis data yang di gunakan adalah analisis kulitatif dan analisis kuantitatif. Sesuai dengan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan Analisis Kualitatif dan Analisis Kuantitatif untuk memperoleh data yang konkrit mengenai tanggapan masyarakat apakah setuju atau tidak mengenai batasan perodesasi Pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat. Dari kumplaan data tersebut maka data di yang di dapat dari hasil reponden masyarkat yg terpilih dengan menggunakan metode pengumupulan data kuantitatif

#### **1. Analisis Kualitatif**

Analisis data secara kualitatif adalah sutu cara penelitian yang menggunakan dan menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis maupun lisan dan juga peri laku nyata yang di teliti dan di pelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Ibid 242

Dalam penelitian ini penulis menggunakan instrument dalam bentuk kuesioner untuk memperoleh data-data mengenai tanggapa masyarakat apakah mereka setuju atau tidak apabila ada batasan mengenai periodisasi pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat. Kuesioner merupakan salah satu jenis instrumen pengumpulan data kepada responden atau subjek penelitian melalui sejumlah pertanyaan dalam bentuk angket maupun wawancara.<sup>35</sup>

## **2. Analisis Kuantitatif**

Analisis data secara kuantitatif yaitu suatu penelitian yang mengungkap fakta dari suatu masalah bidang penelitian tertentu berdasarkan sejumlah ukuran jumlah atau banyaknya suatu data yang didukung dengan perhitungan presentase, rata-rata, dan angka-angka tertentu dengan alat statistik dalam mengolah data.<sup>36</sup> Analisis penelitian kuantitatif hanya dapat dilakukan sesudah semua data terkumpul. Penelitian kuantitatif mengambil jarak antara peneliti dengan objek yang diteliti, penelitian kuantitatif menggunakan instrumen-instrumen formal, standard dan bersifat mengukur.

---

<sup>35</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research, Jilid 2* Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi Universitas Gadjadara, Yogyakarta, 2002, hlm.57

<sup>36</sup> Dikutip dari <http://hadfi-ibadurrahman.blogspot.com/2012/01/analisis-data-penelitian-kuantitatif-dan.html>. 24 April 2018; 14:25 Wib