

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum. Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang bunyinya: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi Negara menjadi sebatas sidang gabungan antara DPR dan DPD¹. MPR secara otomatis mengalami perubahan struktur keanggotaan yang didalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam system ketatanegaraan modern

¹ Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, hlm 9.

disebut dengan sistem dua kamar (bikameral). Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah). Perubahan yang terjadi dari sistem unikameral dengan supremasi MPR kepada sistem bicameral ini, menjadi sebuah keniscayaan karena selama ini Utusan Daerah dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional dalam peringkat undang-undang.²

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (political representation), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (regional representation).³

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus

² *Ibid*

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI*, Cetakan II, Jakarta, 2006, hlm 138

sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, yaitu :

1. dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;⁴
2. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;⁵
3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonominya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil

⁴ Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945.

⁵ Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI 1945.

pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.⁶

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D, UUD Negara RI 1945 menegaskan tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut system bikameral. Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang.

Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat” dan “ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase “DPD ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.⁷

DPD tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bergaining terdapat kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjutkan oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah

⁶ Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI 1945

⁷ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.

tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini, yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Dengan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, penulis kemudian tertarik melakukan penelitian untuk penulisan skripsi ini dengan judul Tinjauan Yuridis Kedudukan DPD di dalam system ketatanegaraan di Indonesia (pasca amandemen UU 1945).

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan peran lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sesudah amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimana hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) didalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen Ke-IV.
2. Untuk mengetahui hubungan antara dewan perwakilan daerah (DPD) dengan dewan perwakilan rakyat (DPR).

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penyusunan yang hendak dicapai. Maka dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan hukum tata Negara terutama dalam bidang lembaga perwakilan rakyat dan diharapkan dapat meberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum tata Negara kepada masyarakat, pemerintah, dan para akademis di Indonesia terkait dengan peran dan kedudukan DPD dalam ketatanegaraan di Indonesia.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan keillmuan, khususnya bagi peneliti,pembaca dan khususnya para pejabat pemerintah yang dapat digunakan sebagai pedoman ataupun bahan masukan dalam penelitian yang berkaitan dengan Kedudukan DPD dalam Sistem Ketataegaraan Indonesia.

3. Manfaat Bagi Peneliti

Dalam penelitian ini memberikan manfaat bagi penulis sebagai persyaratan dalam menempuh gelar Sarjana Di Universitas HKBP Nommensen Medan Fakultas Hukum dan sebagai pijakan serta referansi terkait peran perwakilan rakyat terutama Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan

1. Pengertian Sistem Ketatanegaraan

Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari dua kata, yakni 'sistem' dan 'ketatanegaraan'. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil. Dengan kata lain, sistem adalah kumpulan beberapa organ yang bekerja sama untuk melakukan suatu fungsi tertentu. Misalnya, dalam istilah sehari-hari, kita sering mendengar yang namanya sistem pencernaan. Sistem pencernaan terdiri dari beberapa organ mulai dari mulut, tenggorokan, lambung, usus dan anus yang satu sama lain saling terkait dan melengkapi untuk melaksanakan fungsi pencernaan. Jika salah satu organ tersebut tidak ada atau tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, maka akan mengganggu kinerja sistem secara keseluruhan⁸.

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kaitmengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.⁹ Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik

⁸ Sihotang Januari, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm 27.

⁹ Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 67.

menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain.

Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga. Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap struktur dan kewenangan lembaga negara.¹⁰ Berikut ini sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia:

- 1) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen
Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsifungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat

¹⁰ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri) 1999

vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

- 2) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*).
- 3) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950 UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.
- 4) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut

dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan check and balances yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Adapun lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia dan diatur menurut hasil Perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Presiden
3. Dewan Perwakilan Rakyat
4. Dewan Perwakilan Daerah
5. Mahkamah AgungBadan Pemeriksa Keuangan
6. Mahkamah Konstitusi
7. Komisi Yudisial

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, munculnya gagasan perubahan tentang kelembagaan negara tersebut tak lain adalah demi terciptanya sistem dan mekanisme check and balances di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia¹¹

2. Pengertian Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pembagian

¹¹ Moh. Mahmud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm 65.

atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *the rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang *sistem check and balance*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil dan sebagainya. Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Oleh karena itu muncul berbagai macam paham terhadap pemisahan kekuasaan. Konsep dari Jhon Locke yaitu membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Pandangan Jhon Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang sesuai dengan undang-undang yang berlaku.¹²

Dalam hal ini adanya suatu pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak hanya dikaji oleh Jhon

¹² La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 80.

Locke, tetapi ada dari seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama Montesquieu. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan yang ketiga, kekuasaan yudikatif yang bertugas untuk menjalankan kehakiman.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama. Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum . Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum¹³ . Jadi benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan, sesuai dengan prinsip *check and balances*. Adanya prinsip *check and balances* ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang

¹³ *Ibid.*, hlm. 85.

kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang telah diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama *Trias Politica* (*Tri* = tiga; *As* = poros (pusat); *Politica* = kekuasaan) atau tiga pusat/ poros kekuasaan negara.¹⁴ Ajaran dari sistem *Trias Politica*, yaitu ajaran yang memisahkan sama sekali adanya tiga kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif¹⁵.

3. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem diartikan sebagai suatu keutuhan kaidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu, sedangkan pemerintahan dimaksudkan sebagai suatu lapangan kerja, suatu tugas (khususnya yang disebut) Pemerintah dalam hubungannya dengan badan perundang-undangan. Dalam literatur ilmu negara (*Algemene Staatsleer, Theory of State*) dan ilmu hukum tata negara (*Staatsrecht Wetenschap, Constitutional Law*), sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif (parlemen). Istilah pemerintahan berarti sangat luas, yaitu meliputi semua pengurusan negara atau segala alat-alat kenegaraan. Ada hubungan antar organ-organ yang disertai kekuasaan dalam menjalankan negara, terlebih pada hubungan antar

¹⁴ Moh. Mahfud MD, Dasar ..., *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

¹⁵ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 70

lembaga baik legislatif, eksekutif, serta yudikatif, maka sistem pemerintahan yang akan menyelenggarakan pemisahan kekuasaan tersebut. Setidaknya ada 3 macam sistem pemerintahan, yaitu:

- I. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
- II. Negara dalam sistem pemerintahan parlementer;
- III. Negara dalam sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Dalam hal sistem pemerintahan apa yang pantas digunakan di dalam sebuah negara khususnya negara Indonesia dan Filipina, yaitu negara dalam sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.

Menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijakan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik.¹⁶ Sistem pemerintahan yang seperti ini, yang menghasilkan sebuah demokrasi atau pemerintahan perwakilan yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial. Adanya suatu pemisahan kekuasaan yang tegas telah sesuai dengan apa yang menjadi dasar atau prinsip dari check and balance dalam sebuah lembaga negara. Pemisahan kekuasaan disini antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif yang dapat diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmi Politik, Edisi Revisi*, Ctk. Kelima, CV Prima Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 303.

suatu badan atau organ yang dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada suatu badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat itu menurut ide Trias Politika Montesquieu memang kekuasaan legislatif yang bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Jadi disini benar-benar telah ada suatu pemisahan kekuasaan perundangundangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila dikemudian hari ada terjadi perselisihan antara badan eksekutif, legislatif, maka badan yudikatif lah yang akan memutuskannya.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:¹⁷

- 1) Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- 2) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2011, hlm. 168-169.

yang serius misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.

- 3) Oleh karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- 4) Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.
- 5) Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun dalam sistem parlementer, perbedaan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
- 6) Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintah, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*.

Keuntungan sistem presidensial itu menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan

bawaan dari sistem presidensial tersebut. Dari berbagai macam karakteristik, keuntungan maupun kelemahan dari penguraian sistem presidensial, hampir semua ahli sepakat salah satu dari karakteristik sistem presidensial yang utama adalah presiden memang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.¹⁸

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet. Terkait hal itu, Lijphart menyatakan, keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan dari anggota kabinet. Kondisi itu jelas berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan perdana menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.¹⁹

Di lingkungan negara-negara besar dengan penduduk yang beragam dan luas, sistem presidensial ini yang cocok dan efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat, namun seringkali karena kuatnya otoritas yang dimiliki, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Indonesia dan Filipina merupakan salah satu negara yang memiliki sistem pemerintahan yang presidensial, berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat

¹⁸ T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances, dikutip dari Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi : Menugatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 40.

¹⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Ibid.*, hlm. 40.

dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritas di kedua negara ini. Agar memastikan kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial ini dapat di atasi, maka kedua negara mengadakan adanya suatu batasan-batasan yang digunakan untuk menjamin agar prinsip strong and effective government dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.

B. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Perwakilan Rakyat

1. Pengertian Lembaga Perwakilan Rakyat

Terdapat berbagai macam pemahaman terkait perwakilan rakyat. Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak antara wakil dan yang terwakili. Perwakilan merupakan sebuah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga tinggi di suatu negara demokratis, yang mempunyai kemampuan dan kewajiban atas nama kelompok. Dewasa ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik²⁰. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (political representation)²¹. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menyebutkan Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik, maka dari itu kekuasaan legislatif di Indonesia dipegang oleh lembaga perwakilan rakyat.

Berdasarkan susunannya badan perwakilan rakyat dapat dibedakan atas perwakilan bicameral dan perwakilan unicameral. Bicameral berarti terdiri dari dua

²⁰ R.Guntur Prakoso Dewanduru dkk, *Perbandingan Badan Perwakilan Rakyat Pada Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Dan Amerika Serikat*, Diponegoro, 2016, Volume 5, No 3, hlm 2

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, P.T. Gramedia 1977, hlm 175

kamar atau dua dewan atau dua balai, sedangkan unicameral berarti terdiri dari satu kamar atau satu dewan²².

Di dalam praktek dewasa ini ada negara dimana badan legislatif terbagi dalam dua majelis (bicameralisme) dan satu majelis (unicameralisme). Boleh dikatakan bahwa semua negara federal memakai sistem dua mejelis, oleh karena itu di antaranya mewakili kepentingan negara bagiannya khususnya (India, Amerika Serikat). Lembaga perwakilan rakyat ini terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih langsung melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang setelah perubahan pada UUD 1945²³. Berbeda dengan lembaga perwakilan rakyat sebelum perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat terdiri dari MPR, DPR, utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

MPR merupakan dari anggota DPR ditambah dengan anggota DPD²⁴. Jadi, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga legislatif yang merupakan lembaga dengan wewenang kekuasaan untuk membuat hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Tetapi tidak semua badan legislatif merupakan badan perwakilan rakyat, hanya badan legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang dapat disebut sebagai badan perwakilan rakyat²⁵.

²² Parlindungan Pasaribu. *KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA*. YURISKA, VOL, 2, NO. 2, AGUSTUS 2010. Hal: 52

²³ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang “isi dari Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945”

²⁴ Pasal 4 UU No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu

²⁵ R.Guntur Prakoso Dewanduru dkk, *loc.cit*, hlm 2

Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif²⁶. Dalam sistemnya legislatif merupakan cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif yang berkedudukan setara

2. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah badan perwakilan tingkat pusat yang baru²⁷. Aspek penting dalam proses transisi di Indonesia menuju negara yang demokratis adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi negara Indonesia yang sering kita sebut dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam perubahan konstitusi ini membawa perubahan besar dalam lembaga negara di Indonesia. Lembaga baru ini disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sejak saat itu lembaga perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah sistem yang awalnya menggunakan sistem unikameral menjadi sistem bikameral.

Dewan Perwakilan Daerah atau DPD merupakan lembaga negara yang terjadi akibat adanya tuntutan reformasi melalui Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia telah terjadi perubahan yang salah satunya terjadi dalam kelembagaan negara dengan bertambahnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah atau DPD. Perubahan ini dilaksanakan pada Tahun 2001 dalam sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia atau sering kita sebut dengan MPR yang secara yuridis diatur di dalam Pasal 22C dan 22D UUD Tahun 1945. Tidak hanya Pasal 22C dan Pasal 22D UUD Tahun 1945 saja yang mengatur

²⁶ *Ibid*, hlm 3

²⁷ Perubahan ke III UUD NRI Tahun 1945

lembaga negara baru ini tetapi DPD juga diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Jo Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kelahiran DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sebagai lembaga negara baru merupakan hasil perubahan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan kosenkuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan menenguhkan paham kedaulatan rakyat.

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Dalam Undang-undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada DPD, yang bersifat terbatas, praktis dalam hal ini tidak mencerminkan bentuk keterwakilan daerah dalam lembaga legislatif dalam konsep pengawasan terhadap jalannya sistem pemerintahan dan sistem poitik serta jalannya negara, juga merupakan hal yang rancu jika dilihat dari konsep dua kamar karena kemunculan dari DPD merupakan suatu gagasan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang undang dalam lembaga legislatif, maupun pengawasan jalannya pemerintahan, bukan saja hanya mengenai persoalan daerah, terlebih mengenai anggaran negara yang notabene merupakan kewenangan dari DPR saja dalam membahas maupun menyelenggarakan nya.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dapat disimpulkan bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi terdiri atas tiga bagian, yakni pertama, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam menyusun

program legislasi nasional (Prolegnas), kedua, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang, ketiga, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam membahas rancangan undang-undang.

Beberapa unsur yang penting mengenai konsep kerja sekaligus fungsi dan kewenangan dalam bentuk rumusan diatur dalam Pasal 22D (1), (2), (3), kemudian dalam undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 diatur lebih lanjut mengenai fungsi, tugas dan kewenangan DPD. Ditinjau dari tata tertib DPD Nomor 1 Tahun 2014 merumuskan fungsi DPD yaitu:

- a. Pengajuan usul ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2014 tugas dan wewenang DPD.

Dalam Pasal 5 dan 6 mengenai Tata tertib DPD tersebut diuraikan sebagai berikut;

- 1) Dalam Pasal 5: (1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. menyusun Prolegnas mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah bersama DPR dan pemerintah.
 - b. mengajukan kepada DPR dan Pemerintah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a

- c. ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - d. ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a
 - e. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
 - f. melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a serta pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf d
 - g. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
 - h. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuatan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN dan sebagai bahan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang APBN sesuai kewenangan DPD
 - i. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- 2) Dalam Pasal 6 DPD mempunyai hak:
- a. mengajukan rancangan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a kepada DPR dan Pemerintah.

- b. membahas rancangan Prolegnas dari DPD, bersama DPR dan Pemerintah untuk ditetapkan sebagai Prolegnas tahunan dan lima tahunan.
- c. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR dan Pemerintah.
- d. ikut membahas rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf c bersama DPR dan Pemerintah.
- e. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dan
- f. melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Hak selain dimaksud pada ayat (1), DPD mempunyai protocol kelembagaan sebagai lembaga negara. Menurut Pasal 248 UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) fungsi Dewan Perwakilan Daerah dirumuskan sebagai berikut:

- a) rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- 3) ikut dalam pembahasan rancangan Undang-undang yang berkaitan DPD mempunyai fungsi:
 - b) pengajuan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - c) pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
 - d) pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Batas-batas atau ruang lingkup penelitian bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak mengambang dan tidak menyimpang sehingga penulisan skripsi berlangsung secara sistematis dan terarah. Ruang lingkup penelitian adalah Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) didalam Sistem KetataNegaraan Indonesia Pasca Amandemen ke IV UUD 1945.

B. Jenis Penelitian

Dilihat dari penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber pada aturan-aturan hukum yaitu Undang-undang. Penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian buku kepustakaan. Dari segi sifatnya penelitian ini bersifat Deskripsi yaitu penelitian yang tujuannya mendeskripsikan atau menggambarkan secara jelas dan terperinci.

C. Metode Pendekatan Masalah

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah dengan Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang undangan (*staute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

D. Sumber Bahan Hukum

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder dan yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPD, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang perwakilan rakyat.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan/atau bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Alat pengumpulan data peneliti gunakan adalah studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan, buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet.

F. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasikan secara sistematis, logis, yuridis secara kualitatif. Penulis mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan penelitian, disimpulkan dengan metode deduktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.

