

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

Buku ini mendeskripsikan tentang pola hubungan kewenangan antara DPD dan DPR yang asimetris, baik dalam konteks legislasi, budgeter, maupun kontrol. Padahal secara konstitusional kedua lembaga tersebut sama-sama merupakan sub sistem parlemen yang memiliki kedudukan selevelat. Bahkan jika ditinjau dari nilai demokrasi, DPD memiliki legitimasi yang lebih kuat dari DPR karena dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui Partai Politik, sehingga kepentingan yang diwakilinya pun adalah kepentingan rakyat (konstitusinya), bukan kepentingan Partai Politik tertentu. Berpedoman pada kelentahan tersebut, buku ini memaparkan gagasan-gagasan tentang pola ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR di masa yang akan datang yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, *check and balances* baik dalam sistem parlemen maupun dengan lembaga eksekutif, serta pola hubungan kerjasama yang harmonis.

Buku ini diperkaya dengan berbagai teori-teori ketatanegaraan, seperti teori demokrasi, teori pemecatan kekuasaan (*maclaren schelling*), teori perwalian, dan teori parlemen. Buku ini sangat berguna dalam mempersiapkan pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, sehingga sangat berguna bagi mahasiswa yang sedang belajar Hukum Tata Negara, buku ini dapat membantu memberikan pemahaman khusus tentang struktur ketatanegaraan Indonesia Pascamandem UUD 1945, khususnya lembaga parlemen. Buku ini juga dapat menjadi referensi bagi MPR, DPR, dan DPD yang sedang siap merencanakan amandemen ketiga UUD 1945.

○ Penerbit Vanda

Jl. Mayjen Sutopo No. 43 Tanah Putih
Bengkulu, 081314690831



HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

ADE KOSASIH
IMAM MAHDI

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL ADE KOSASIH & IMAM MAHDI

13

**HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA
DPD DAN DPR
DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL**

**ADE KOSASIH
IMAM MAHDI**

O Penerbit Vanda

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

© Ade Kosasih

© Imam Mahdi

Editorial Bahasa : Ferri Susanto, S.Pd, M.Pd.

Setting Layout : Ade Kosasih, S.H., M.H.

Desain Cover : Tim Desain Penerbit Vanda

Praprinting : Penerbit Vanda

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN: 978-602-6784-34-6

vi, 160 hlm. 15 x 21 cm

Cetakan Pertama, November 2016

Diterbitkan Oleh Penerbit Vanda

Jln. Mayjend Sutoyo No. 43 Tanah Patah Telp: (0736) 346508 - Bengkulu
38224 www.vandabengkulu.com

Hak Cipta, Hak Penerbitan, dan Hak Pemasaran pada Penulis

Pelanggaran Hak Cipta diatur

Pasal 113 ayat (3), dan ayat (4)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda palingbanyak Rp.4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin, Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga dapat menyelesaikan penyusunan Buku ini. Buku ini diangkat dari dinamika sistem ketatanegaraan Indonesia yang terjadi Pasca amandemen UUD 1945. Implikasi dari amandemen tersebut yaitu terjadinya restrukturisasi fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara di Indonesia. Salah satu yang menjadi sorotan publik adalah sistem parlemen Indonesia yaitu dibentuknya sebuah lembaga yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping keberadaan DPR dan MPR. Dalam parlemen tersebut muncul beberapa permasalahan yang selalu menjadi topik diskusi, baik di kalangan akademisi, politisi sampai masyarakat umum yang salah satunya yaitu mengenai hubungan kewenangan antara DPD dan DPR.

Melalui Buku ini Penulis mencoba memberikan deskripsi pola hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD N R I T a h u n 1945 serta penerapannya di Indonesia. Berpedoman pada kelemahan dan kekurangan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR saat ini maka dalam Buku ini Penulis juga memaparkan gagasan-gagasan tentang pola ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR di masa yang akan datang yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, *check and balances system*, serta pola hubungan kemitraan yang harmonis.

Terbitnya Buku ini tidak terlepas dari bantuan rekan-rekan seperjuangan, para sahabat, dan keluarga yang secara tulus dan ikhlas memberikan bantuan baik berupa materi, motivasi, inspirasi, dan doa maupun tenaga kepada Penulis agar terselesainya penyusunan Buku ini. Oleh karena itu penulis haturkan terima kasih dari lubuk hati yang paling

dalam kepada Anak, Istri, dan kedua Orang Tua Penulis yang selalu mendukung Penulis mulai dari melakukan penelitian sampai dengan penerbitan buku ini. Akhirnya Penulis hanya bisa berharap dan berdoa agar Buku yang jauh dari sempurna ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membacanya.

Bengkulu, November
2016
Tim Penulis,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Kerangka Pemikiran.....	13
1. Teori Demokrasi.....	13
2. Teori Pemencaran Kekuasaan.....	21
3. Teori Perwakilan.....	26
F. Metode Penelitian	31
1. Jenis dan Spesifikasi Penelitian	31
2. Sifat Penelitian	32
3. Metode Pengumpulan Data.....	33
4. Metode Pengolahan Data	33
5. Metode Analisis Data	34

BAB II

TINJAUAN TEORITIK TENTANG PARLEMEN

A. Parlemen	35
B. Unikameral	40
C. Bikameral	41
D. Majelis Tinggi di Beberapa Negara.....	47

BAB III

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR

A. Bidang Legislasi.....	62
B. Bidang Anggaran	85
C. Bidang Pengawasan	91

BAB IV

**PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA
DPD DENGAN DPR DI MASA DEPAN**

- A. Eksistensi DPD dalam Parlemen Indonesia 101
- B. Pengaturan DPD di Masa Depan 127

BAB V

PENUTUP

- A. Kempulan 143
- B. Saran..... 146

DAFTAR PUSTAKA..... 149

TENTANG PENULIS 159

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di negara-negara modern, patokan-patokan dasar penyelenggaraan negara dirumuskan ke dalam konstitusi atau undang-undang dasar.¹ Sebagai hukum dasar yang tertinggi, UUD 1945 menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dikarenakan materi konstitusi mencakup beberapa hal yang fundamental. Menurut K.C. Wheare,² materi konstitusi mencakup: seluruh atau ²³ (*ruler*) mengenai sistem ketatanegaraan, serta memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa konstitusi dan undang-undang dasar merujuk kepada pengertian hukum dasar suatu negara, yang mengatur susunan organisasi pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan tersebut sudah tentu menuntut dibentuknya satu struktur organisasi negara yang berfungsi sebagai satu sistem.³ Struktur organisasi pemerintahan tersebut tidak terlepas dari tiga pusat kekuasaan yaitu Legislatif sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Yudikatif sebagai pemegang kekuasaan di bidang kehakiman, dan

¹ Yusril Ihza Mahendra, "Dinamika Tata Negara Indonesia", *Kompilasi Aktual Masalah Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, Hlm. 17

² K.C. Wheare F.B.A, "Konstitusi-Konstitusi Modern", Surabaya: Pustaka Eureka, 2004, Hlm. 34

³ B.N Marbun, "DPRD dan Otonomi Daerah", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, Hlm. 3

Eksekutif sebagai pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan.

Di Indonesia, permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sistem kemasyarakatan yang dinamis membawa implikasi terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia.⁴ Intinya di era reformasi ini Indonesia mulai menata kembali struktur ketatanegaraannya menuju terciptanya negara dengan sistem pemerintahan yang baik, demokratis, transparan, berkeadilan dan berperikemanusiaan.⁵

Konsekuensi dari dinamika ketatanegaraan Indonesia yang terjadi kemudian adalah, UUD 1945 diamandemen empat kali dalam waktu yang sangat singkat (4 tahun berturut-turut: 1999, 2000, 2001, 2002), suatu peristiwa yang tidak pernah terjadi di negara manapun. Amandemen UUD 1945 yang berimplikasi pada sistem ketatanegaraan yang mengalami perubahan radikal, meskipun perubahan tersebut belum disertai dengan konsep menyeluruh tentang sistem dan susunan ketatanegaraan yang ideal.⁶ Adanya perubahan tersebut tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa: "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".⁷ Dalam arti yuridisnya adalah sumber satu-satunya dari segala

⁴ Jimly Asshiddiqie, "*Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*", Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2005, Hlm. 51

⁵ A. Mukthie Fadjar, "*Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*", Malang: In-Trans, 2003, Hlm. 21

⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*", dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial UNISIA No. 51/XXVII/I/2004, Hlm. 9

⁷ Harun Alrasyid, "*Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*", Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004, Hlm. 78. Selama ini kedaulatan (Pasal 1 ayat (2) sebelum Amademen) adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

hak yang ada di dalam suatu tata hukum berada di tangan rakyat. Kemudian tidak kalah penting bahwa kekuasaan melakukan kedaulatan tersebut oleh hukum dasar yang diperinci lebih lanjut dalam macam cabang kekuasaan untuk melakukan kedaulatan dengan memperhatikan jalan dan cara yang bagaimana yang harus ditempuh dalam mewujudkan secara nyata ketentuan hukum dasar sebagai isi dari *rechtsidee* bangsa kita.⁸

UUD 1945 mengatur tentang pembagian kekuasaan secara vertikal maupun secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal, menggambarkan bentuk dan susunan organisasi negara, di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Sementara itu pembagian kekuasaan secara horizontal menggambarkan fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan,⁹ yang pada umumnya dibagi ke dalam kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, meskipun penerapannya di negara-negara dewasa ini sangat bervariasi,¹⁰ atau dengan kata lain tidak mutlak satu negara memiliki tiga cabang kekuasaan tersebut, karena setiap negara mempunyai alat kelengkapan sesuai dengan pandangan, kepentingan dan kebutuhan,¹¹ Indonesia misalnya memiliki beberapa lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan tersebut yaitu: Legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

⁸ Moh. Koesnoe, "*Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-Undang Dasar 1945*", dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XI No. 129 Juni 1996, IKAHI, Jakarta, 1996, Hlm. 94

⁹ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah*" *Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, Hlm. 1

¹⁰ Rozikin Daman. "*Hukum Tata Negara*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993, Hlm. 175

¹¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, "*Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*", Bandung: Alumni, 1993, Hlm. 122

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai *joint session* dari DPR dan DPD, kekuasaan Eksekutif yang dipimpin oleh seorang Presiden, lembaga Yudikatif sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang terdiri dari MA, dan MK, di samping itu masih terdapat lembaga lainnya yaitu BPK yang bolehlah disebut sebagai lembaga eksaminatif atau lembaga auditif.

Sebagai organ yang diberi tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara, organ-organ tersebut di atas memiliki fungsi dan kewenangannya masing-masing, di samping pada saat-saat tertentu terdapat hubungan satu sama, lainnya,¹² atau bahkan "bersama-sama" memegang kekuasaan-kekuasaan negara tersebut.¹³

Di dalam sistem pemerintahan yang demokratis yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan dipandang merupakan sebagai suatu keharusan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini.¹⁴ Dengan diamanemennya UUD 1945, tidak ada lagi lembaga yang ditempatkan sebagai lembaga tertinggi,¹⁵ yang membagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga dibawahnya secara vertikal. Semua lembaga dikonstruksikan sama dan sederajat, termasuk MPR, sederajat dengan Presiden, MA, MK, DPR, DPD, dan BPK. Dengan demikian, kekuasaan MPR pun berkurang.

¹² Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Loc.Cit.*

¹³ Sri Bintang Pamungkas, "Dari Orde Baru ke Indonesia Baru Lewat Reformasi Total", Jakarta: Erlangga, 2001, Hlm. 101

¹⁴ Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia", Jakarta: Rajawali Pers, 2005, Hlm. 10

¹⁵ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, Hlm. 96

Kekuasaan secara horizontal dijalankan dengan semangat pengawasan dan perimbangan (*check and balances*) yang lebih tegas, termasuk di dalamnya perimbangan dari badan legislatif berupa bikameralisme atau dua kamar dalam parlemen. Untuk Indonesia, kamar pertama atau majelis rendah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan kamar kedua atau majelis tinggi dinamakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹⁸

Sesungguhnya, dengan diadopsinya lembaga negara konstitusi, seperti halnya DPD diharapkan dapat menjembatani hubungan Pusat-Daerah,¹⁶ serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Kehadiran DPD dikarenakan selama ini Utusan Daerah di dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional pada peringkat undang-undang, keterwakilan daerah dalam MPR sangat tak efektif dalam mewujudkan aspirasi dan kepentingan daerah.¹⁷

Keberadaan Utusan Daerah dalam komposisi keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) kurang memberi makna bagi kepentingan daerah. Hal ini karena tugas dan wewenang MPR yang tidak terkait dengan pembentukan undang-undang.¹⁸ Tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) adalah

¹⁶ H.M. Laica Marzuki, "Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 2 No. 3 September 2005, Hlm. 3

¹⁷ Ramlan Surbakti, "Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan", dalam Maruto MD & Anwar WMK, "Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat", Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002, Hlm. 46

¹⁸ *Ibid.*

1

mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Aspirasi dan kepentingan daerah yang disampaikan melalui DPR juga tidak efektif, mengingat kepentingan daerah tidak terwakili dalam gagasan (*refresentation in ideas*).¹⁹ Dengan demikian, yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama yang berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Hal ini dapat dilihat pada fenomena gerakan sparatis di beberapa daerah seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua, Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku, gerakan sparatis di Riau dan beberapa daerah lainnya.

Kehadiran DPD pun saat ini dirasakan kurang membawa perubahan yang signifikan, karena kekuasaan legislatif DPD sangat terbatas dibandingkan kekuasaan legislatif DPR, sehingga penerapan *check* yang terbatas ini ternyata tidak dapat merealisasikan *balances* (keseimbangan).²⁰ Dalam hubungan antara DPR dan DPD, kedudukan DPD sangat lemah, karena fungsinya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Kewenangan

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara" ..., *Loc. Cit.*

DPD yang lemah ini akan menimbulkan kesulitan tersendiri bagi DPD untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga hubungan pusat dan daerah yang produktif.

Kurang optimalnya fungsi DPD seringkali mendapat sorotan dari para pengamat.²¹ Sorotan itu memang wajar, karena optimal atau tidaknya peranan DPD dapat dijadikan salah satu tolok ukur untuk menilai berjalan atau tidaknya proses yang dicanangkan selama ini. Optimal atau tidaknya peranan itu harus dikembalikan kepada tugas dan kewenangan DPD yang telah diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen dan undang-undang organiknya.²²

Kehadiran DPD sebagai lembaga perwakilan dengan sistem Pemilu distrik merupakan fenomena baru untuk menerobos tidak terpuaskannya keterwakilan politik melalui anggota DPR. Dengan legitimasi yang lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, UUD 1945 dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) justru memberikan kewenangan minimal kepada DPD. Idealnya, kedua lembaga perwakilan ini memiliki kekuatan politik yangimbang sehingga bisa saling kontrol. Akan tetapi, ini tidak akan terjadi. DPD tidak akan bisa salingimbang dan saling kontrol dengan DPR. Hal ini dikarenakan pengaturan DPD dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 22D sangat lemah, sehingga tidak mencerminkan gagasan membentuk sistem perwakilan dua kamar.

²¹ Yusril Ihza Mahendra, "Dinamika Tata Negara Indonesia...", *Op.Cit*, Hlm. 141

²² Yang dimaksud dengan undang-undang organik disini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Asas ketidaksetaraan DPR dan DPD terbaca dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur dengan undang-undang,²³ sedangkan DPD sendiri sama sekali tidak mempunyai kewenang²⁴ apa-apa, khususnya di bidang legislasi, mengingat setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²⁴ Artinya, secara tidak langsung susunan dan kedudukan DP¹⁰ ditentukan oleh DPR dan Presiden. Saking lemahnya DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang sebenarnya karena tidak diberikan kewenangan untuk memutus apa-apa, kecuali hanya memberikan usulan, saran dan pertimbangan belaka.

DPD lebih nampak sebagai badan komplementer¹⁰ DPR dari pada sebuah kamar dalam sistem dua kamar.²⁵ Karena itu DPD sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR dari pada Dewan Perwakilan Daerah.²⁶ Sedangkan di lain pihak DPR memiliki kewenangan yang sangat luas.²⁷ DPR tidak punya kewajiban apapun untuk menindaklanjuti pertimbangan DPD tersebut.

Melihat kondisi demikian, Jimly Asshiddiqie berpendapat struktur parlemen kita tidak tepat untuk disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip "*strong bicameralism*". Secara akademis, struktur

²³ Lihat Rumusan Pasal 22C ayat 4 UUD NRI 1945.

²⁴ Lihat Rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945.

²⁵ Bagir Manan, "*DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*", Yogyakarta: UII Press, 2005, Hlm. 3

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*", Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004, Hlm. 13

²⁷ Lihat UUD 1945 Pasal 19 s/d Pasal 22B tentang DPR dan Pasal 22C s/d 22D serta UU 32 s/d Pasal 51 dan dibandingkan fungsi, tugas dan kewenangan antara keduanya.

parlemen Indonesia berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945 paling tidak hanya dapat disebut sebagai “*soft bicameralism*”, atau bikameral yang sederhana.²⁸

Kendala struktural selanjutnya yang terdapat dalam Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang MD3 yaitu walaupun DPD dinyatakan sebagai wakil daerah, tetapi tidak satupun ketentuan di dalam undang-undang MD3 yang mengatur hubungan antara anggota DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, maupun dengan masyarakat. Hal seperti ini jelas berdampak negatif, karena ketimpangan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing kamar, dapat memunculkan arogansi dari salah satu kamar, oleh karena itu harus dibentuk dua kamar yang saling mengadakan perimbangan kekuatan.²⁹

Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD 1945), khususnya perubahan Ketiga dan Keempat, memunculkan permasalahan baru berkaitan dengan perubahan sifat, kedudukan, cara pengisian keanggotaan, tugas dan kewenangan serta struktur MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD,³⁰ yang ternyata menimbulkan perdebatan yang mengarah pada masalah teknis dan dalam konteks yang lebih jauh yaitu politis.

Berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pascaamandemen menegaskan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan

²⁸ Jimly Asshiddiqie, “*Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*”, dalam *Jurnal Keadilan* Vol. 2 No.1, Tahun 2002, Hlm. 3

²⁹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, “*Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*”, Jakarta: Gramedia, 1994, Hlm. 31

³⁰ A. Mukthie Fadjar, “*Reformasi Konstitusi...*”, *Op.Cit*, Hlm. 76

15

Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Rumusan ini menimbulkan anggapan bahwa seolah-olah sistem perwakilan kita di MPR menganut sistem bikameral di mana MPR sekedar sebuah forum bersama (*joint session*) DPR dan DPD, sementara masih ada yang beranggapan kita masih menganut sistem unikameral,³¹ karena jika ditinjau dari pandangan fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem keparlemenan Indonesia dikatakan sebagai unikameral, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR.³²

Akibat yang muncul kemudian adalah, kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih belum jelas statusnya apakah hanya sebagai *joint session* ataukah merupakan lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD.³ Karena MPR juga memiliki kewenangan tersendiri misalnya, MPR berwenang menetapkan dan mengubah UUD, memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memutuskan pemberhentian Presiden sesuai ketentuan UUD atau disebut *impeachment*.³³

³¹ *Ibid*, Hlm. 84

³² H.M. Laica. Marzuki, "Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 4

³³ *Impeachment* berasal dari kata "*To impeach*" yang dalam bahasa Inggrisnya berarti mendakwa atau meminta pertanggung jawaban, jadi "*Impeachment*" artinya meminta pertanggungjawaban seperti yang diatur dalam Penjelasan UUD 1945. Orang seringkali salah paham seakan-akan ini merupakan hak MPR. Yang benar adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban itu adalah hak DPR, meskipun hak untuk memutuskan perkaranya tetap berbeda dengan MPR, setelah melalui pertimbangan dari hasil pemeriksaan Mahkamah Konstitusi. Lihat Jimly Asshiddiqie, "*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam*

9 Muncul suatu persepsi yang menyatakan meskipun sifat pekerjaannya tidak permanen alias hanya bersifat Ad-Hoc, tetapi MPR adalah lembaga yang tersendiri di luar DPR dan DPD, sehingga MPR juga memerlukan pimpinan, kendati hanya bersifat Ad-Hoc. Hal semacam ini bukan sistem dua kamar, tetapi malahan menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR)³⁴ karena MPR tidak dapat disebut hanya sebagai "joint session" antara DPR dan DPD maka bangunan parlemen kita juga tidak dapat disebut "soft bicameralism" bahkan Jimly Assiddiqie menyebutnya "trikameralism".³⁵

Apabila ditelaah kondisi tersebut di atas, maka amandemen UUD 1945 masih meninggalkan pekerjaan rumah yang belum terselesaikan yaitu restrukturisasi kelembagaan negara secara ideal. Lembaga negara yang diimpikan dalam proses transisi menuju demokrasi adalah hubungan kewenangan antarlembaga negara yang berdasarkan mekanisme *check and balances*, baik antarlembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), maupun dalam lembaga negara itu sendiri, seperti halnya dalam lembaga legislatif yang terdiri lebih dari satu majelis atau kamar, diharapkan antar majelis tersebut (dalam hal ini DPR dan DPD) tercipta hubungan harmonis dalam suasana saling mengimbangi dan mengawasi.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis mencoba untuk membahas penerapan sistem parlemen dalam konteks demokrasi di Indonesia yang diberi judul:

UUD 1945", Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, Hlm. 19 pada catatan kaki.

³⁴ Bagir Manan, "DPR, DPD, dan MPR...", *Op.Cit*, Hlm. 5

³⁵ Jimly Assiddiqie, "Format Kelembagaan Negara...", *Op.Cit*, Hlm. 13-

"HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DENGAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL".

B. Permasalahan

Adapun permasalahan yang akan diteliti oleh penulis untuk di bahas adalah:

1. Bagaimanakah hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD 1945 dan penerapannya di Indonesia?
2. Bagaimanakah format ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR?

C. Tujuan

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh Penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis serta memberikan kontribusi terhadap hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD 1945 dan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangannya secara komperatif di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis serta memberikan kontribusi dalam upaya pengaturan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR yang ideal di masa yang akan datang.

D. Manfaat

Adapun manfaat teoritis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini yaitu:

1. Dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi para **13**hak yang ingin mengetahui lebih lanjut pelaksanaan hubungan kewenangan DPD dengan DPR dalam sistem parlemen bikameral menurut UUD NRI Tahun 1945.

2. Untuk menggali ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan khususnya mengenai pelaksanaan sistem parlemen di Indonesia.

Manfaat secara praktis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini yaitu:

1. Sebagai upaya pengembangan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ketatanegaraan.
2. Dapat digunakan oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai bahan masukan dalam rangka rencana Amatemen Kelima UUD 1945 dan upaya restorasi pola hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR dalam sistem parlemen Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dibangun berdasarkan teori demokrasi sebagai *grand theory*, teori pemencaran kekuasaan (*machten scheidung*) sebagai *middle theory*, dan teori perwakilan sebagai *applied theory*. Ketiga teori tersebut melandasi pembahasan terhadap masalah yang dirumuskan di atas. Teori-teori tersebut berguna dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini dan sekaligus akan digunakan untuk membatasi ruang lingkup permasalahan, baik permasalahan pertama, maupun permasalahan kedua, sehingga dapat menemukan *gap* antara asas hukum dan teori hukum sebagai *das sollen* dengan norma Undang-Undang Dasar sebagai *das sein*, yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*demos* ", yang artinya rakyat dan "*cratien*" yang artinya memerintah. Jadi, sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan

berada di tangan rakyat.³⁶ Demokrasi merupakan asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan yang berasal dari zaman Yunani,³⁷ yang pengertiannya banyak dibahas di dalam kalangan ilmu politik dan kenegaraan serta di dalam kalangan politik praktis.

Pernyataan tersebut menurut Bongger, tidak tepat, sebab demokrasi pernah juga terdapat di luar lapangan ketatanegaraan mendahului demokrasi sebagai bentuk ketatanegaraan dan sampai saat ini masih ada yaitu dalam dunia organisasi yang merdeka,³⁸ dengan kata lain demokrasi adalah suatu bentuk pimpinan kolektivitas yang berpemerintahan sendiri, dalam hal mana sebagian anggota-anggotanya turut ambil bagian dalam pemerintahan,³⁹ sehingga jika demokrasi dikaitkan pemahamannya dengan kedaulatan rakyat, maka sistem pemerintahan harus dilakukan oleh rakyat, dari rakyat untuk rakyat.⁴⁰ Hal ini senada dengan pendapat Hans Kelsen dalam C.S.T. Kansil yang menyatakan bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat.⁴¹

Menurut A. Ridwan Halim, teori demokrasi ini mengajarkan bahwa:⁴²

³⁶ Miftah Thohah, *"Birokrasi & Politik di Indonesia"*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 99

³⁷ Abu Daud Busroh, *"Intisari Hukum Tata Negara"*, *Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, Hlm. 9

³⁸ A. W. Bongger, *"Problem der Democratie"*, yang diterjemahkan oleh L. M. Sitorus. dalam *"Permasalahan Dalam Demokrasi"*, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1982, Hlm. 20

³⁹ Samidjo, *"Ilmu Negara"*, Bandung: Armico, 1986, Hlm. 74

⁴⁰ *Ibid*, Hlm.101

⁴¹ C.S.T. Kansil, *"Hukum Antar Tata Pemerintahan" (Comparative Government)*, Jakarta: Erlangga, 1986, Hlm. 41

⁴² A. Ridwan Halim, *"Hukum Tata Negara Dalam Tanya Jawab"*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991, Hlm. 102

1. Yang berdaulat atau yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara bukan lagi raja seperti yang diajarkan oleh teori kedaulatan raja, melainkan rakyat dari negara yang bersangkutan.
2. Kedaulatan rakyat tersebut lahir dari adanya perjanjian antara rakyat dengan rakyat atau antarwarga masyarakat, yang telah saling berjanji untuk bersama-sama membangun negara.
3. Adapun yang menjadi hukum dalam negara ialah hukum yang harus berasaskan demokrasi, yang harus diterapkan secara langsung dan mutlak.
4. Sedangkan keputusan rakyat tersebut berdasarkan "*volonte generale* " yaitu kehendak rakyat mayoritas yang penerapannya dipilih menurut suara terbanyak.
5. "*Volonte generale*" itu berlaku mutlak sebagai hukum yang mempunyai kekuatan mengikat atau daya paksa untuk ditaati semua orang, yang secara konsepsional dapat dianggap sebagai "jiwa undang-undang".
6. Dengan demikian pemerintah atau penguasa hanyalah orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat untuk mengatur negara. Dengan demikian diharapkan tidak akan mungkin lagi penguasa dapat berkuasa secara otoriter dan absolut, mengingat segala hukum terletak pada kehendak rakyat banyak.

Menurut Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa dalam rangka

¹⁴ pelaksanaan demokrasi tersebut harus didasari oleh nilai-nilai sebagai berikut:⁴³

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minim;
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diselenggarakan oleh beberapa lembaga sebagai berikut:⁴⁴

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Adanya dewan perwakilan rakyat;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Sedangkan menurut Robert A. Dahl dalam Taufiqurrohman ada enam lembaga yang melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut yaitu:⁴⁵

⁴³ Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, Hlm. 62-63

⁴⁴ *Ibid*, Hlm. 63-64

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosional; dan
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Pada dasarnya teori "kedaulatan rakyat" berlaku untuk semua negara modern dewasa ini walaupun model demokrasinya tidak sama satu dengan yang lainnya.⁴⁶ Adapun unsur-unsur³ demokrasi menurut Affan Gaffar dalam Juanda yaitu sebagai berikut:⁴⁷

1. Penyelenggaraan kekuasaan dari rakyat;
2. Kekuasaan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok lainnya;
5. Adanya proses Pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

³ Sementara itu Sigmund Neumann dalam Juanda, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok yaitu:⁴⁸

⁴⁵ Taufiqurrohman Syahuri, "Hukum Konstitusi", *Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, Hlm. 23

⁴⁶ Ismani, HP, "Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan", Malang: IKIP Malang, 1996, Hlm. 46

⁴⁷ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 83

⁴⁸ *Ibid*

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. *Rule of law*;
5. Adanya partai-partai politik; dan
6. Kemajemukan.

Ditinjau dari ⁸ syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokratis yang berdasarkan atas hukum (*rule of law*) ialah:⁴⁹

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat / berorganisasi, dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sementara itu Austin Ranny dalam Miftah Thohah berpendapat bahwa syarat-syarat demokrasi adalah:⁵⁰

1. Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*);

⁴⁹ Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit*, Hlm. 60. Bandingkan dengan pandangan Sri Soemantri Martosoewignjo, "Pengantar Perbandingan Antarhukum Negara" Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1981, Hlm. 43

⁵⁰ Miftah Thohah, "Birokrasi & Politik...", *Op.Cit*, Hlm. 98

2. Kesamaan politik (*political equality*);
3. Konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular consultation*);
4. Berdasarkan aturan suara mayoritas.

Secara rinci Amien Rais dalam Ismani, UP
mena¹⁶ rkan kriteria demokrasi sebagai berikut: ⁵¹

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan,
2. Persamaan di depan hukum,
3. Distribusi pendapatan secara adil,
4. Kesempatan pendidikan yang sama,
5. Empat macam kebebasan; meliputi kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan beragam,
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi,
7. Mengindahkan *fatsoen* (tata krama),
8. Kebebasan Individu,
9. Semangat kerjasama, dan
10. Hak untuk protes.

Menurut Juanda yang menyimpulkan unsur dan
syara⁶ pokok demokrasi yaitu: ⁵²

1. Kedaulatan di tangan rakyat;
2. Adanya mekanisme Pemilu yang *fair*;
3. Adanya partai politik yang kompetitif;
4. Adanya rotasi kekuasaan yang teratur dan terbatas;
5. Adanya lembaga legislatif sebagai lembaga kontrol lembaga lain;
6. Adanya kebebasan warga negara dalam semua aspek kehidupan;

⁵¹ Ismani, HP, "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit*, Hlm. 48

⁵² Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 87

- 6
7. Berfungsinya lembaga penegak hukum yang netral dan non diskriminatif,
8. Berfungsinya pers sebagai kontrol negara;
9. Adanya ruang gerak masyarakat untuk mengontrol, lembaga negara; dan
10. Adanya pertanggungjawaban kepada rakyat.

Di Indonesia ketika era orde baru, demokrasi harus berhadapan dengan tekanan politik yang didominasi oleh pemerintah. Tatkala rezim orde baru mengalami kehancuran dan berakhir, sebuah semangat dan cita-cita demokrasi yang selama ini dipendam oleh rakyat Indonesia mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang dipelopori oleh mahasiswa. Perubahan struktural dan fundamental di segala bidang mulai ditata kembali. Demokrasi formal prosedural yang selama ini dilakukan tidak lagi relevan dengan tuntutan zaman, karena tidak memunculkan nilai-nilai substansial demokrasi ideal.

Urgensi reformasi lembaga perwakilan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat menuju demokratisasi adalah suatu keharusan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pembenahan lembaga perwakilan sebagai pintu utama masuknya aspirasi rakyat Indonesia. Sebagaimana syarat-syarat dan unsur-unsur demokrasi tersebut di atas harus tercermin dalam proses pembentukan kebijakan yaitu peraturan perundang-undangan oleh legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini adalah DPR dan DPD.

Kehadiran DPD dalam parlemen Indonesia sangat diharapkan dapat menunjang tegaknya demokrasi di Indonesia. Namun, mengingat keterbatasan kewenangan DPD saat ini, tampak jelas

bahwa nilai-nilai demokrasi sudah diingkari. Cita-cita demokrasi yang diimpi-impikan oleh bangsa Indonesia dapat diwujudkan sampai derajat yang lebih tinggi apabila DPR dan DPD sebagai pemegang kedaulatan rakyat diberikan kewenangan yang luas serta bekerja secara optimal dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan yang diwakilinya. Di sinilah teori demokrasi berperan dalam membandingkan kewenangan DPD dengan legitimasi demokrasi yang dimiliki DPD, maupun perbandingan legitimasi dan kewenangan DPD dengan DPR.

2. Teori Pemencaran Kekuasaan (*Machten Scheiding*)

Pendapat para sarjana mengenai pembagian tugas-tugas negara ini diilhami oleh kenyataan historis bahwa pemusatan kekuasaan negara pada satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta terlanggarnya hak-hak asasi warga negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara perlu dipencarkan dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara sehingga terjadi saling kontrol.

Menurut Ridwan HR, pentingnya pemencaran kekuasaan dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten of machten scheiding*).⁵³ Dalam perkembangan selanjutnya, teori pemencaran kekuasaan (*machten scheiding*) lebih dikenal dengan teori pemisahan kekuasaan atau lebih populer dengan sebutan teori trias politika.

Menurut sejarah pemisahan kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan

⁵³ HR. Ridwan, "Hukum Administrasi Negara", Jakarta: Rajawali Pers, 2007, Hlm. 12

7

negara ke dalam berbagai organ agar tidak berpusat di tangan seorang monarki.⁵⁴ Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh John Locke (1632-1704).⁵⁵ John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*", membedakan kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu:⁵⁶

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Pemikiran Locke itu kemudian memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), dalam membangun suatu ajaran atau teori pemisahan kekuasaan.⁵⁷ Melalui bukunya "*L'Esprit des Lois*" yang terbit pada tahun 1748 memisahkan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; dan yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang,⁵⁸ masing-masing kekuasaan dilaksanakan satu badan yang berdiri sendiri.⁵⁹ Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karna kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif.⁶⁰

Apabila kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga pusat kekuasaan tersebut, ini akan

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jakarta: Rineka Cipta, 2001, Hlm. 72

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, Hlm.73

⁵⁷ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*", *Op.Cit.*, Hlm. 30

⁵⁸ Moh. Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan...*", *Loc.Cit.*

⁵⁹ Soetomo, "*Ilmu Negara*", Surabaya: Usaha Nasional, 1993, Hlm. 97

⁶⁰ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*", *Op.Cit.*, Hlm. 32

menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa.⁶¹ Pemisahan kekuasaan ke dalam tiga pusat kekuasaan tersebut oleh Imanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika atau tiga pusat kekuasaan.⁶² Pemisahan kekuasaan yang demikian mungkin masih dapat ditambah mengingat multi kompleksnya urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah,⁶³ maka tidak mustahil akan terjadi diferensiasi kekuasaan dalam pemerintahan.⁶⁴

Perkembangan di negara-negara modern ternyata tidak ada satupun negara yang dalam praktiknya memisahkan cabang-cabang kekuasaan tersebut secara tegas.⁶⁵ Alasan yang mengemuka terhadap sulitnya penerapan pemisahan kekuasaan secara tegas oleh negara-negara modern, minimal dua faktor:⁶⁶

1. Ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika membawa akibat tidak adanya pengawasan yang dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal di dalamnya, sehingga menyebabkan ketiga lembaga negara tersebut dapat bertindak sewenang-wenang, yang jelas bertentangan dengan teori Trias Politika itu sendiri;
2. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk itu tidak

⁶¹ Soetomo, "Ilmu Negara", *Loc. Cit.*

⁶² Moh. Mahfud MD, "Dasar & Struktur Ketatanegaraan...", *Op.Cit.* Hlm. 74

⁶³ Ismani, HP. "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit.*, Hlm. 41

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 33

⁶⁶ *Ibid.*, Hlm. 35

memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negaranya. Pemerintah suatu *welfare state* karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya menyebabkan di samping memiliki kekuasaan eksekutif, juga harus mempunyai kekuasaan lainnya.

Adanya perkembangan tersebut memunculkan jenis-jenis pemisahan kekuasaan yang biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) atau pembagian³ kekuasaan (*distribution atau division of power*).⁶⁷ Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*).⁶⁸ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁶⁹

Ivor Jennings dalam Juanda membedakan pemisahan kekuasaan atas dua jenis yaitu: pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil.⁷⁰ Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas di antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan ...", *Op.Cit.*, Hlm. 6

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 37

yudikatif.⁷¹ Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas di antara ketiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerja sama di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁷²

Pada pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) pembagian kekuasaan itu dilakukan dengan demikian, sehingga satu dan lain badan yang memegang kekuasaan itu tidak campur-mencampuri wewenang satu terhadap lainnya, sedangkan pada pembagian kekuasaan (*division of power*) walaupun prinsip pembagian kekuasaan dijalankan namun masih ada kemungkinan-kemungkinan mana diberikan oleh UUD dari negara yang bersangkutan.⁷³

Menurut Miriam Budiardjo, secara visual nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara²¹ yaitu:⁷⁴

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Solly Lubis, "Hukum Tata Negara", Bandung: Mandar Maju, 1992, Hlm. 64

⁷⁴ Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu..., Op.Cit, Hlm. 138

sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*).

Pemisahan kekuasaan dalam sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diciptakan sedapat mungkin menciptakan *check and balances* sistem baik antarlembaga-lembaga negara dalam hal ini yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif maupun yang terjadi dalam satu lembaga. Misalnya yang terjadi dalam lembaga legislatif bikameral di mana antara majelis yang satu dan yang lainnya saling mengawasi dan mengimbangi. Mekanisme *check and balances* yang demikian itulah diharapkan mampu mereduksi dominasi dan arogansi kekuasaan serta penyalahgunaan kekuasaan dari salah satu lembaga.

Terkait dengan keberadaan DPR dan DPD dalam parlemen Indonesia sebagai wakil rakyat dan wakil daerah, dalam hubungannya dengan pemisahan kekuasaan diharapkan dapat meningkatkan fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap lembaga parlemen khususnya lembaga eksekutif maupun saling meng²⁰bangi antara keduanya.

3. Teori Perwakilan

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk kongkrit d²¹ari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. Sistem perwakilan rakyat ini kemudian

berkembang dalam praktik kenegaraan di seluruh dunia.⁷⁵

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern menginsyafi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat yaitu:

1. Perwakilan Politik (*political representation*);⁷⁶
Perwakilan Politik atau Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat,⁷⁷ dengan orientasi kepentingan nasional.
2. Perwakilan Daerah (*regional representation*);⁷⁸
Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.
3. Perwakilan Golongan (*functional representation*).⁷⁹
Konsep Perwakilan Golongan ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan be²aulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.⁸⁰
Ketiga karakter (jenis) perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan

⁷⁵ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 88

⁷⁶ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Op.Cit*, Hlm. 68

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan...", *Op.Cit.*, Hlm. 11

⁷⁸ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Loc.Cit.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan...", *Op.Cit*, Hlm. 9

kehendak demokrasi partisipatoris.⁸¹ Sedangkan mengenai hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori:⁸² 1. Teori Mandat

Teori ini menerangkan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori ini lahir dan berproses sebagai berikut:⁸³

- a. Mandat Imperatif yaitu bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang diberikan oleh yang diwakilinya.
- b. Mandat Bebas yaitu bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan, orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Teori ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris.
- c. Mandat Representatif, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil tidak

⁸¹ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Loc.Cit*,

⁸² Max Boboy, "DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, Hlm. 20-23

⁸³ *Ibid*, Hlm. 20-23

4

ada hubungan dengan pemilihnya apa lagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggungjawab justru lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

2. Teori Organ

Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan rakyat yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dan lainnya saling berkepentingan. Teori ini mendapat dukungan dari Paul Laband dan G. Jellick. Laband mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak dilihat hubungan antara organ perwakilan dengan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen. Setelah organ parlemen terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya. Sedangkan menurut Jellick menyatakan bahwa rakyat adalah organ primer, namun demikian organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya tanpa melalui organ sekunder yaitu parlemen.

3. Teori Sosiologis

Teori ini dipelopori oleh Rieker. Teori ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi

merupakan bangunan masyarakat (sosial). Sehingga lembaga-lembaga yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada.

4. Teori Hukum Obyektif

Menurut Leon Duguit, keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan.

Dengan maksud yang sama Gilbert Abcarian dalam Max Boboy mengemukakan bahwa dalam hubungan wakil dengan yang diwakilinya ada empat tipe, yaitu:⁸⁴

1. Wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

2. Wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa mengikuti perintah atau intruksi serta, petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.

3. Wakil bertindak sebagai "*politico*"

⁸⁴ *Ibid*, Hlm. 23. Lihat pula dalam Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 98-99

Artinya sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*), dan ada kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya tergantung pada materi *issue* yang dibicarakan.

4. Wakil bertindak sebagai "partisan"

Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungan dengan pemilih tersebut. Selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Esensi dari sistem demokrasi perwakilan adalah bahwa para wakil rakyat yang duduk di parlemen merupakan instrumen rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Oleh karena itu DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggota-anggotanya dipilih oleh suara mayoritas yang mewakili kepentingan nasional dan teritorial memikul tanggung jawab moral terhadap rakyat yang diwakilinya (konstituen). Ketepatan bertindak dalam kapasitas sebagai "*politico*" akan meningkatkan kredibilitas para wakil rakyat tersebut.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara kerja yang dilakukan dengan menggunakan aturan-aturan baku (sistem dan metode masing-masing ilmu yang digunakan).⁸⁵

1. Jenis dan Spesifikasi Penelitian

⁸⁵ Handayani, dkk., "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", Malang: UMM Press, 2002, Hlm.53

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan spesifikasi penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder.⁸⁶

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan metode analisis yang bersifat yuridis normatif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan tentang fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian hukum.⁸⁷ Penelitian deskriptif analitis bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang suatu keadaan pada suatu waktu tertentu (gambaran pada waktu sesaat) atau perkembangan tentang sesuatu,⁸⁸ yaitu dengan cara mengumpulkan data serta menguraikan informasi yang diperoleh dari data. Selanjutnya dilakukan analisis yuridis kualitatif berdasarkan uraian sistematis filosofis, historis, dan yuridis, dengan memperhatikan segala aspek hukum dan non hukum.

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*legal approach*) yang bertujuan untuk melihat materi peraturan perundang-undangan terhadap pengaturan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR. Selain itu digunakan pula metode pendekatan futuristik (*futuristic approach*) sebagai upaya restorasi dan formulasi ideal sistem parlemen bikameral di masa yang akan datang.

⁸⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif*" Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, Hlm. 14

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ J. Supranto, "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003, Hlm. 14

3. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan adalah metode studi dokumentasi terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸⁹

- a. Bahan Hukum Primer terdiri atas Undang-Undang Dasar, dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.⁹⁰ Bahan hukum primer ini terdiri dari *mandatory primary sources*, yaitu perundang-undangan nasional dan *persuasive primary sources*, yaitu perundang-undangan dari luar negeri sebagai pembandingan.⁹¹
- b. Bahan Hukum Sekunder diperoleh dari buku-buku yang ditulis para ahli, jurnal, majalah, makalah, artikel-artikel dan lain-lain.⁹²

4. Metode Pengolahan Data

Seluruh data, baik yang berasal dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diolah dengan melakukan penilaian data yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan sub-sub bahasan yang diarahkan untuk menggambarkan jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang dijadikan objek dalam penelitian ini, kemudian dilakukan pengujian yakni dengan cara membandingkan bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain. Tujuannya yaitu untuk memperoleh kemungkinan bahan hukum

⁸⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *“Metode Penelitian Hukum...,”* Loc. Cit.

⁹⁰ Sunaryati Hartono, *“Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20”*, Bandung: Alumni, 1994, Hlm. 151

⁹¹ *Ibid*, Hlm.134

⁹² *Ibid*.

yang lebih bervariasi untuk lebih mengetahui mengenai obyek kajian. Cara kerja yang semacam ini biasa disebut dengan *triangulasi*.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif yaitu dengan cara menghimpun dan mengumpulkan bahan-bahan,⁹³ kemudian disusun dalam kerangka tertentu, selanjutnya dianalisis menurut cara-cara analisis dengan melakukan interpretasi hukum, konstruksi hukum dan argumentasi hukum guna memperoleh makna secara yuridis (*normatif*).

⁹³ Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991, Hlm. 95