

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berasal dari sejarahnya, negara modern telah melewati beberapa fase sehingga dewasa menjadi negara yang mengatur segala kebutuhan atau hajat rakyatnya semua, berawal daripada negara penjaga malam atau *nachtwachtersaat*, menjadi negara kesejahteraan atau *welfare state*, didalam *welfare state* sendiri negara menjadi kompleks karena telah memikirkan tentang hakekat negara dan tujuan negara, adapun hakekat negara adalah “negara sebagai wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya”¹.

Dalam usaha mencapai cita-cita dan tujuan negaranya, negara modern memiliki lembaga-lembaga negara atau badan-badan negara yang memiliki peranan penting dalam menjalankan pemerintahan negara, adapun lembaga negara tersebut adalah lembaga legislatif, yudisial dan eksekutif, adapun lembaga legislatif adalah “cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat”², karena ia merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan kekuasaan dari rakyat itu sendiri.

Di negara indonesia lembaga legislatif atau perwakilan yang berkedudukan di pusat ada 3 (tiga) yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat,

¹ Soehino, *Ilmu Hukum*, (Yogyakarta : Liberty, 2013), hlm. 146

² Jimly Asshiddiqie (I), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 298

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (kemudian semuanya masing-masing disebut MPR, DPR, dan DPD), yang mana ketiganya di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) yang masing-masing ada pada Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah, berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 lembaga perwakilan telah terbagi dalam tupoksi mereka masing-masing, meskipun dalam prakteknya mengenai kewenangan lembaga perwakilannya masih bisa dimaksimalkan dengan menggunakan konsep kewenangan *effective bicameral* antara kamar parlemen.

Konsep kewenangan pada parlemen *effective bicameral* dipakai karena pada praktek kewenangan lembaga perwakilannya masih tidak maksimal, seperti yang tercermin pada beberapa kewenangan yang terjabarkan dalam pasal yang berlaku pada peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengakibatkan kewenangan tersebut perlulah di rekonstruksi dengan konsep kewenangan.

Adapun kewenangan yang perlu direkonstruksi adalah kewenangan yang atribusinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan melekat pada setiap lembaga perwakilan yang ada di Indonesia, kewenangan yang akan di rekonstruksi pertama adalah kewenangan yang melekat di MPR, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 kewenangan MPR telah menjadi kewenangan yang Insidentil dan

periodik karena kedudukan MPR sudah digeser menjadi lembaga negara biasa dan otomatis kewenangan pembentukan GBHN dan memilih serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dihapus, oleh karena hal tersebut pada Pasal 3 Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilu dan Pasal 9 Ayat 1 MPR mengambil janji kepada Presiden dan Wakil Presiden sebelum resmi menjabat hal tersebut merupakan kewenangan yang bersifat periodik 5 tahunan.

Sedangkan kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 yang ada pada Pasal 3 Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 dan MPR dapat memberhentikan Presiden Dan Wakil Presiden seperti yang ada pada Pasal 3 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 merupakan kewenangan yang bersifat insidentil.

Lembaga perwakilan yang kedua ialah DPD ia sama dengan DPR memiliki kewenangan dalam hal legislasi, pengawasan dan nominasi, kewenangan yang pertama adalah fungsi legislasi yang tertulis pada UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D Ayat 1 dan Pasal 22D Ayat 2 yang mana pada pasal tersebut DPD boleh mengajukan serta membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta dapat memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU RAPBN, pajak, agama dan pendidikan, dalam hal pembahasan RUU

tersebut berdasarkan Pasal 279 UU Nomor 17 Tahun 2014 DPD hanya berhak menyampaikan pendapat dan pandangan pada tingkat I yang mana hasil dari rapat tingkat I tidak mengikat tingkat lanjutannya.

Kewenangan yang kedua adalah mengenai pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang terkait yang jadi kewenangannya, pengawasan ini tertulis pada Pasal 22D Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dan dijelaskan lebih merinci pada Pasal 284 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dimana hasil pengawasan dari DPD dijadikan sebagai pertimbangan DPR.

Sedangkan kewenangan yang terakhir adalah kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai pemilihan anggota BPK yang tertulis pada Pasal 23F Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang pertimbangannya bisa dipakai atau tidak oleh DPR.

DPD dalam menjalankan setiap kewenangannya pada akhirnya akan mengarah kepada DPR karena keduanya erat kaitannya dalam hubungan kerja semacam ini, yang membuat DPD hanya menjadi *co-legislator* DPR dan sifat kewenangannya pada bidang legislasi hanya sebagai *auxiliary agency* dari tugas konstitusional DPR³, dan dapat dikatakan kewenangan DPD belum maksimal maka dari itu diperlukan sebuah sistem yang memperkuat kewenangan.

³ Stevanus Evan Setio, "*Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*" Jurnal Hukum Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana, -, -, - 2013, hlm. 13

Berdasarkan penjelasan diatas kiranya ada beberapa poin yang menjadikan peneliti ingin merekonstruksi kewenangan dari MPR, DPR dan DPD itu sendiri yaitu dengan memberikan DPD kewenangan penuh dalam kekuasaan perundang-undangan, penanggaran dan pengawasan, mengurangi beberapa kewenangan DPR yang bersifat periodik dan mendistribusikan kepada MPR karena MPR pasca amandemen menjadi lembaga yang memiliki kewenangan insidentil dan periodik.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat diuraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan lembaga perwakilan di Indonesia sudah sesuai dengan apa yang ada didalam UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen?
2. Bagaimanakah permasalahan lembaga perwakilan di indonesia ditinjau kewenangannya?

1.3. Tujuan Penelitian

1. untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan mengenai bentuk ideal daripada lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Negara Indonesia.

- 2 untuk mengetahui dampak daripada penerapan sistem lembaga perwakilan yang salah dan menganalisis bagaimana sistem yang tepat untuk Negara Indonesia.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- 1.1. Dengan penelitian ini diharapkan sebagai alternatif dari penyelenggaraan ketatanegaraan untuk Negara Indonesia.
- 1.2. Penelitian ini diharapkan dapat berguna menambah pengetahuan, wawasan dan juga sebagai pelengkap untuk menerapkan konsep bicameral parliement yang benar untuk Negara Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

- 2.1. Secara praktis diharapkan dapat di jadikan acuan dalam kehidupan ketatanegaraan Negara Indonesia.
- 2.2. Sebagai sarana ketatanegaraan sebagai usaha untuk memaksimalkan kinerja lembaga perwakilan Negara Indonesia.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan dengan judul “Rekonstruksi Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia” belum pernah dilakukan oleh penulis lain. Hasil penelusuran penulis di beberapa kepustakaan yang dilakukan penulis lain

adalah Moh. Fajarudin dengan judul skripsi “Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Penelitian ini menitikberatkan pada rekonstruksi MPR sebagai penguatan kewenangan lembaga MPR.

Penelitian yang berjudul “Rekonstruksi Kewenangan Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, apabila dikaitkan dengan beberapa penelitian yang telah penulis sebutkan di atas, maka nampak ada dan jelas perbedaannya. Fokus pembahasan dan penelitian yang penulis lakukan ialah mengenai mencari dimana hal yang kurang tepat daripada hubungan lembaga perwakilan satu dengan lainnya lalu melakukan perbandingan terhadap Konstitusi Republik Indonesia dan Konstitusi negara lainnya dan diharapkan setelah itu didapatkan konklusi yang terbaik untuk bentuk lembaga perwakilan Negara Indonesia.

Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan penulis lakukan, berikut disajikan dalam bentuk tabel. Tabel 1 memperlihatkan mengenai keaslian penelitian skripsi ini dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana di bawah ini.

Tabel 1 : Keaslian Penelitian Dan Korelasinya

Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian ini
------------------------	------------------	---------------------	-----------------------------------

Nur Muhammad Sulaiman	Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	Skripsi ini fokus pada rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Perwakilan	Penelitian skripsi ini sangat membantu penulis khususnya dalam menganalisis bentuk ideal MPR seperti apa
Moh Fajarudin	Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif	Skripsi ini fokus pada kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan rekonstruksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif	Penelitian skripsi ini sangat membantu penulis khususnya dalam menganalisis tentang kewenangan di Dewan Perwakilan Daerah yang perlu di perkuat

Sumber : Karya Penulis.

1.6. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Disini penulis menggunakan metode penelitian normatif, sehingga diupayakan untuk melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto* yang diterapkan pada perkara hukum tertentu⁴.

b. Pendekatan Penelitian

⁴ Yudi Widagdo Harimurti, *“Jenis Penelitian Hukum”, Handout*, (Bangkalan : Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, 2018), hlm. 1.

Pendekatan penelitian digunakan peneliti untuk menemukan aspek dalam isu hukum yang peneliti bahas. Disini peneliti akan menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sejarah. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, namun dalam membangun konsep, ia bukan hanya melamun dan berkhayalan, melainkan pertama kali ia harus beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum⁵.

Pendekatan penelitian kedua yang akan di gunakan oleh peneliti adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan dengan peraturan perundang-undangan adalah dengan cara menggunakan legislasi atau regulasi⁶.

Pendekatan yang ketiga adalah pendekatan sejarah, pendekatan sejarah ini dilakukan untuk melakukan pelacakan sejarah lembaga hukum dari satu waktu ke waktu lainnya serta dengan pendekatan ini dapat berguna bagi peneliti untuk mengetahui bagaimana landasan filosofis aturan hukum dari waktu ke waktu, dan dengan pendekatan ini juga dapat memahami perubahan serta perkembangan filosofis suatu aturan hukum⁷.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2005), hlm. 137

⁶ *Ibid*, hlm. 97

⁷ *Ibid*, hlm. 126

c. Sumber Bahan Hukum

c.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berisikan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945);
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3;
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib;
- Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Tata Tertib.

c.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang dapat membantu proses analisis yaitu:

- Buku-buku ilmiah terkait;

- Hasil penelitian terkait;
- Jurnal-jurnal terkait baik nasional atau internasional;
- Doktrin, pendapat dan kesaksian ahli baik tertulis maupun tidak tertulis.

c.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang digunakan sebagai pelengkap dan penjelas bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan penelitian yaitu:

- Kamus;
- Kamus Hukum;

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum normatif dengan menelusuri beberapa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan referensi lainnya yang berkaitan dengan pendekatan perundang-undangan, sejarah dan konseptual.

e. Analisis Bahan Hukum

Dalam proses analisa bahan hukum terdapat 3 langkah yaitu: kesatu ialah penjabaran bahan hukum yang digunakan dalam penelitian tersebut, kedua menarik kesimpulan yang menjawab isu hukum dimaksudkan bahwa penelitian hukum bukan untuk menguji hipotesis konsekuensinya, kesimpulan yang ditarik dari penelitian hukum bukan menghasilkan diterima atau ditolaknya hipotesis. Dengan

menggunakan bahan-bahan hukum dan bilamana perlu juga non-hukum sebagai penunjang, peneliti akan dapat menarik kesimpulan yang menjawab isu yang di ajukan⁸. Serta yang ketiga ialah memberikan preskripsi berdasar hal esensial dari penelitian hukum. Preskripsi yang diberikan menentukan nilai penelitian tersebut sehingga harus dapat diterapkan sebagai implikasi dari karakteristik ilmu hukum yang merupakan ilmu terapan⁹.

⁸ *Ibid* , hlm. 202

⁹ *Ibid* , hlm. 207