

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Indonesia mulai 17 Agustus 1945 hingga saat ini mengalami beberapa kali perubahan dan yang sekarang dipakai adalah Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), dalam menjalankan amanat konstitusi yang tujuan utamanya menciptakan negara yang demokrasi mengenal yang namanya konsep *rechstaat* (negara hukum). *Rechstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.¹ menurut konsep *Rechstaat* suatu negara akan berjalan dengan baik apabila kekuasaan negara tersebut dibagi kepada beberapa lembaga negara yang menimbulkan *checks and balances*.

Indonesia dalam hal menciptakan negara yang demokratis juga menganal sistem trias politica dalam hal menjalankan suatu sistem kenegaraan, Trias politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan atau fungsi ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.²

¹ Jimly Asshiddiqie (I), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 281.

² Sri Soemantri, “Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif Dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional Yang Bersih Dan Berwibawa”, *Makalah Lokakarya dan Temu Ilmiah Nasional Hukum Indonesia 2000*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, secara jelas di UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang pembedaan terhadap cabang-cabang kekuasaan lembaga-lembaga negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam tugas dan fungsi-fungsi setiap lembaga negara tersebut. Hubungan suatu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya diikat dalam suatu prinsip yaitu “*checks and balances*”.³

Maksud dari prinsip tersebut agar antara suatu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya saling mengawasi dan mengontrol dalam menjalankan kekuasaannya masing-masing. Dengan kata lain fungsi “*check and balance*” antara lembaga negara merupakan salah satu tujuan utama dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945, dengan demikian kekuasaan tidak hanya bertumpu pada satu lembaga negara saja.⁴

Pada amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga dilakukan reformasi terhadap lembaga negara, ada lembaga negara yang mendapatkan proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan didalam konstitusi. Sementara itu disisi lain, adapula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangan dibandingkan dengan sebelum dilakukannya perubahan, bahkan ada lembaga negara yang dihapuskan karena dinilai tidak relevan lagi dalam penyelenggaraan negara kedepan.⁵

³ Titik Triwulan Tutik, ***Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945***, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), Ctk. Ketiga, hlm. 178-179.

⁴ ***Ibid.*** hlm. 196.

⁵ ***Ibid.***

Pasca reformasi pada lembaga negara dibentuk beberapa lembaga negara baru yang salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (yang selanjutnya disebut DPD), adapun maksud dari pembentukan DPD ialah agar mekanisme “check and balances” dapat berjalan relative seimbang, terutama terhadap kebijakan yang berada di pemerintahan pusat dan kebijakan yang berada di pemerintahan daerah. Pertimbangan Indonesia membentuk DPD menurut Ramlan Subekti antara lain: “*pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus”.⁶

Tetapi dalam dunia modern lembaga legislatif sebagai pembuat Undang-undang terbagi menjadi beberapa golongan yang didasari oleh praktik pemerintahan dari lembaga legislatif tersebut antara lain *unikameral* (satu kamar) dan *bicameral* (dua kamar). Karakteristik bentuk unikameral dalam lembaga legislatif di negara-negara dunia majelis legislatif terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁷

⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm 235.

⁷ Jimly Asshiddiqie (II), *Pergumulan Peran Parlemen dan Parlemen dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Pressm, 1996), hlm 36.

Sedangkan untuk model bentuk 2 (dua) kamar atau bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya 2 (dua) kamar didalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybus yang berargumentasi, bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Namun, pandangan mengenai bikameral ini dikemukakan pertama kali oleh Jeremy Betham. Dan bentuk parlemen 2 (dua) kamar inilah yang banyak digunakan oleh negara modern saat ini.⁸

Untuk legislatif dengan sistem *unikameral* sendiri banyak negara yang menggunakannya beberapa diantaranya yaitu Kanada, Jerman dan Australia, sedangkan untuk legislatif dengan sistem *bikameral* hanya dianut sebagian kecil negara demokrasi di dunia beberapa diantaranya Amerika Serikat dengan sistem senat dan Dewan Perwakilan Rakyat, dan di Britania Raya dengan Dewan Bangsawan dan Dewan Rakyat, sementara di Indonesia belum dapat digambarkan dengan jelas praktik pemerintahan legislatifnya tergolong apa dari kedua golongan diatas, karena kita ketahui bersama bahwa lembaga legislatif Indonesia yang tertuang dalam konstitusi sendiri terdapat beberapa antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat yang (selanjutnya disebut MPR), Dewan Perwakilan Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR), dan DPD.

⁸ Saldi Isra, *loc.cit.*

MPR yang pada awal kemerdekaan dikenal dengan Komite Nasional Indonesia Pusat yang (selanjutnya disebut KNIP) yang dirasa kurang dalam menampung aspirasi rakyat sehingga Ir. Soekarno sebagai Presiden pertama mengubah KNIP menjadi MPR, pada awalnya MPR adalah suatu lembaga kekuasaan tertinggi di Indonesia tetapi setelah amandemen ke empat(4) UUD NRI Tahun 1945 MPR menjadi setara dengan lembaga negara lainnya. Sedangkan DPR juga turunan dari KNIP, tetapi DPR dibentuk atas dasar gotong royong agar membantu KNIP dalam menjalankan tugas-tugasnya legislatif pada masa awal kemerdekaan. Sedangkan DPD sebagai aspirasi kedaerahan yang belum lama dibentuk menjadi suatu pergeseran dalam lembaga perwakilan.

Dengan problematika diatas dan ditambah dengan data yang penulis dapatkan bahwasanya terdapat 87 (delapan puluh tujuh) rancangan undang undang (yang selanjutnya disebut RUU) daerah otonomi baru yang terbengkalai⁹ dikarenakan tugas dan fungsi dari DPD yang menurut penulis tidak dioptimalkan dalam amanat UUD NRI Tahun 1945, ditambah dengan ketidak wajiban DPR untuk mengikuti saran dari DPD dalam pembentukan UU otonomi daerah membuat problematika dalam lembaga perwakilan semakin parah di Indonesia.

⁹ <https://www.vibizmedia.com/2015/07/08/ada-sebanyak-87-ruu-daerah-otonomi-baru-terbengkalai-pemerintah-siapkan-solusinya/>. (diunduh pada: 5 Maret 2020)

Sedangkan MPR yang harusnya berperan sebagai penengah dari kedua lembaga perwakilan tersebut bisa dikatakan tidak optimal, dikarenakan Amanat UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 3 hanya memberikan 3 (tiga) wewenang kepada MPR yaitu:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.
- (2) Majelis permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar.

Dari 3 (tiga) kewenangan tersebut tidak tergambarkan bahwasanya MPR adalah suatu lembaga perwakilan yang harusnya mengayomi kedua lembaga perwakilan yang lainnya (DPR dan DPD).

Oleh karena itu terdapat beberapa aspek yang mendasari penulis untuk melakukan suatu penelitian dalam bidang lembaga negara berbentuk legislatif untuk memperjelas sistem legislatif di Negara Republik Indonesia karena ketika kita mengacu pada bentuk dari lembaga legislatif dunia, Indonesia tergolong pada *bikameral* dikarenakan terdapat beberapa golongan didalam lembaga legislatif tersebut, sedangkan ketika kita lihat dari praktik pemerintahan di Indonesia seperti layaknya *unikameral* dikarenakan hanya satu lembaga negara legislatif yang memiliki andil besar dalam penyelenggaraan legislatif tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

1.2.1. Bagaimana praktek kelembagaan perwakilan di Indonesia?

1.2.2. Bagaimana seharusnya kelembagaan perwakilan di Indonesia berdasarkan konsep perwakilan (unicameral/bicameral)?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan merupakan suatu fokus sasaran yang hendak dicapai penulis dalam penyusunan penulisan hukum. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1.3.1. Untuk mengetahui peran lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi legislasi dalam ketatanegaraan Indonesia.

1.3.2. Untuk menciptakan lembaga perwakilan berdasarkan konsep perwakilan (unicameral/bicameral).

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat yang dikelompokkan oleh penulis menjadi 2 (dua) bagian yakni secara teoritis dan secara praktis yakni:

1.4.1. Secara teoritis, penelitian ini memberikan masukan dan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan disiplin ilmu hukum khususnya dalam bidang ketatanegaraan khusus lembaga perwakilan dan memberikan sumbangan informasi mengenai sistem lembaga perwakilan yang sedang digunakan pada saat ini.

1.4.2. Secara praktis, penelitian ini memberikan manfaat bagi sistem ketatanegaraan, khususnya lembaga perwakilan (MPR, DPR, DPD) dalam memperkuat tugas, fungsi, dan wewenang, dan bermanfaat bagi lembaga negara yang terkait dengan lembaga perwakilan tersebut.

1.5. Keaslian Penelitian

Untuk mempermudah mengetahui penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka penulis menyajikan dalam bentuk tabel yang memperlihatkan mengenai keaslian penelitian dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana dibawah ini:

Tabel 1: Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No .	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Korelasi dengan Penelitian Ini
1	Zulfia Maulidia	Pengaturan Lembaga Perwakilan Dalam Praktek Ketatanegaraa n Indonesia	Pemisahan peraturan tentang lembaga perwakilan malalui Undang-undang atas dasar amanat kostitusi (UUD NRI Tahun 1945) yang harusnya lembaga perwakilan sebagai lembaga negara utama yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur lebih lanjut dalam Undang-undang secara terpisah.	Membantu penulis dalam memahami sistem lembaga perwakilan yang ideal sesuai Amanat Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945.
2	Zainal Arifin	Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraa n Republik Indonesia	Menganalisis seberapa penting Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan maupun dalam lembaga perwakilan mengacu pada tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah yang harsnya memegang peran aktif dalam penyelenggaraan negara karena salah satu alasan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah mengacu pada penyerapan aspirasi masyarakat daerah.	Membantu Penulis untuk menganalisis salah satu lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan negara.

Sumber : Kreasi Penulis

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penulisan ini adalah bersifat Normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang membahas doktrin hukum atau asas-asas dalam ilmu hukum¹⁰. Di lain sisi penelitian normatif juga menerapkan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan suatu kebenaran berdasarkan asas-asas hukum, sistematikan hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum perbandingan hukum dan logika hukum.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipakai untuk menyusun penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan yakni :

1.6.2.1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undang akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari dan memahami konsistensi dan kesesuaian suatu undang-undang dengan Undang-undang Dasar atau antara regulasi dengan undang-undang¹¹. lainnya wajib memahami hierarki perundang-undangan, azas-azas serta substansi hukum dalam perundang. Artinya perundang-undangan adalah sumber hukum yang paling utama.

¹⁰H.Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 24.

¹¹Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 133.

1.6.2.2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Dan pandangan seperti ini akan membangun gagasan baru.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam suatu penelitian hukum sudah pasti terdapat sumber bahan hukum untuk kemudian dijadikan dasar hukum bagi penelitian tersebut termasuk skripsi yang hendak ditulis, adapun sumber-sumber bahan hukum yang dijadikan acuan dalam penulisan ini adalah :

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim¹². Sedangkan sumber hukum primer pada skripsi ini adalah :

¹²*Ibid*, hlm. 181.

- 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).
- 2) Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650).
- 3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396).

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bertujuan untuk mendukung bahan hukum primer serta memberikan penguatan terhadap bahan hukum primer. Adapun bahan-bahan hukum primer yang dipakai pada penulisa ini adalah sebagai berikut :

- 1) Buku-buku Hukum
- 2) Jurnal-jurnal Terkait
- 3) Artikel-artikel Ilmiah
- 4) Makalah-makalah Hukum
- 5) Skripsi-skripsi Hukum

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum baik primer maupun sekunder adalah sebagai berikut :

1.6.4.1. Bahan Hukum Primer

Pada teknik pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan cara menelusuri serta mencermati peraturan perundang-undangan terkait. Disisi yang lain juga dilakukan dengan cara mempelajari kepustakaan hukum dan dokumen-dokumen yang terkait dengan penulisan ini.

1.6.4.2. Bahan Hukum Sekunder

Pada teknik pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan cara menelusuri serta mengkaji tulisan-tulisan ilmiah seperti jurnal, makalah, artikel, dan skripsi.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Dalam suatu penelitian hukum sudah pasti memerlukan suatu analisa terhadap bahan hukum dengan tujuan untuk memperoleh kebenaran. Maka peneliti harus menelusuri dan menganalisa berbagai macam bahan hukum¹³. Kemudian setelah bahan hukum diperoleh maka selanjutnya akan dianalisa sebelumnya dikelompokkan dan diklasifikasikan terlebih dahulu kemudian dikaji, dari situ akan didapat jawaban dari isu hukum yang diteliti berkaitan dengan Lembaga Perwakilan Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia.

¹³*Ibid.* hlm. 237.

1.7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) yang mana dalam setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menyajikan materi yang dibahas. Adapun sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Dalam bab pendahuluan terdiri dari :

- 1.1. Latar Belakang Masalah
- 1.2. Rumusan Masalah
- 1.3. Tujuan Penulisan
- 1.4. Manfaat Penulisan
- 1.5. Keaslian Penulisan
- 1.6. Metode Penelitian
- 1.7. Sistematika Penulisan

BAB II : Beberapa Pengertian, Teori dan Konsep Terkait Lembaga Perwakilan

BAB III : Praktek dan Idealitas Lembaga Perwakilan di Indonesia

- 3.1. Praktek Lembaga Perwakilan di Indonesia
- 3.2. Idealitas Lembaga Perwakilan di Indonesia

BAB IV : Penutup

- 4.1. Kesimpulan
- 4.2. Saran