

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang dan Permasalahan

Adanya perubahan politik di Indonesia mengharuskan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat perubahan UUD RI 1945). Perubahan UUD 1945 ini disemangati oleh keinginan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan demokrasi serta prinsip-prinsip negara hukum yang selama ini hanya menjadi pembahasan diseminar-seminar, pidato-pidato namun pelaksanaannya jauh dari harapan<sup>1</sup>.

Dalam perubahan UUD RI 1945 yang menarik untuk dikaji timbulnya lembaga perwakilan baru yang dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai perwakilan daerah berdampingan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)

Para wakil daerah merupakan perwakilan dari provinsi-provinsi yang ada serta diharapkan daerah bisa ikut berpartisipasi dalam kancah politik bersama DPR RI menentukan pembentukan undang-undang yang mana sebelumnya daerah hanya dilibatkan di MPR RI saja, yang bersidang sedikitnya 5 tahun sekali, hal ini mengurangi kesempatan daerah untuk ikut serta dalam penyelenggaraan negara sehari-hari.

Menurut Titik Triwulan Tutik, “DPD RI dibentuk adalah “sebagai sarana untuk menyelesaikan persoalan daerah yang selama ini belum bisa tertangani dengan baik”<sup>2</sup>, sedangkan menurut Ramlan Surbakti, “DPD RI diadakan *pertama* karena penyebaran penduduk Indonesia yang sangat timpang yang terlalu besar di Pulau Jawa, *kedua* didasarkan atas fakta sosial, adanya aspirasi kedaerahan yang memiliki basis sangat kuat di daerah serta pluralisme otonomi terutama di daerah-daerah istimewa dan khusus”<sup>3</sup>. Menurut Meri Yarni “ada beberapa hal yang melandasi dibentuknya DPD RI yaitu adanya gagasan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem perwakilan dua kamar, DPD RI akan

---

<sup>1</sup> *Ibid.*,

<sup>2</sup> TitikTriwulanTutik, *Harmonisasi Fungsi DPD DAN DPR Pada Lemaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balance*, S, Yustisia Edisi 84 September- Desember2012., h 34

<sup>3</sup> Ramlan Surbakti, “*Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*”, dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi LP3ES*, Jakarta. 2002. h.75

bertindak sebagai *The Upper House* (Majelis Tinggi), sedangkan DPR RI sebagai *The Lower House* (Majelis Rendah)”<sup>4</sup>.

Ada yang berpendapat dengan adanya dua badan perwakilan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia maka Indonesia melaksanakan sistem parlemen bikameral, padahal sistem parlemen bikameral jika disimak tidak seperti itu. Oleh sebab itu kita perlu mempelajari lebih dalam tentang status, fungsi dan dari masing-masing lembaga perwakilan tersebut..

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD RI 1945 Perubahn merumuskan : “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” Ketentuan ini menjamin eksistensi demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara..

Adanya jaminan bahwa anggota DPR RI dan DPD RI harus dipilih melalui pemilihan umum diharapkan tidak ada lagi penyalahgunaan kekuasaan seperti sebelum perubahan UUD RI 1945 dimana penguasa melalui undang-undang bisa menafsirkan sendiri demokrasi yang pelaksanaannya untuk kepentingan kelanggengan kekuasaan.

Sebelum perubahan UUD RI 1945 banyak anggota DPR RI dan Utusan Daerah yang diangkat oleh Pemerintah sehingga DPR RI dan Utusan Daerah di MPR RI menjadi kaki tangan penguasa, tidak heran baik penguasa Orde Baru maupun Orde Lama pimpinannya menjadi presiden sepanjang masa, supaya peristiwa tersebut tidak terjadi lagi maka semua lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dan untuk itu harus diatur dalam konsitusi..

MPR RI salah satu fungsinya adalah membentuk dan merubah undang-undang dasar, mengangkat dan/atau memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden. Bagi DPR RI salah satu fungsinya adalah membentuk dan merubah undang-undang, pengawasan dan anggara sedangkan DPD RI berfungsi sebagai ikut membahas rancangan undang-undang bersama DPR RI sehingga disini masing-masing lembaga tersebut memiliki fungsi berbeda satu dengan yang lainnya.

Mendasarkan pada fungsi-fungsi tersebut di atas maka Jimly Asshiddiqie memandang “ bahwa sistem parlemen Indonesia menganut sistem trikameral karena masing-masing lembaga perwakilan tersebut (MPR RI, DPR RI dan DPD RI) memiliki fungsi masing-masing secara spesifik”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, Sinar Grafika, Cet.2, Jakarta, 2012, h. 126

Dalam pandangan Soetanto Soephiadhy dikatakan bahwa sistem bikameral seharusnya terdiri atas dua badan perwakilan, bukan anggota badan perwakilan seperti di MPR RI yang terdiri atas anggota DPR dan DPD RI. Struktur di MPR RI tidak menunjukkan sistem parlemen bikameral. Dalam sistem parlemen bikameral seharusnya dalam parlemen terdiri atas dua badan perwakilan bukan anggota dari dua badan perwakilan<sup>6</sup>.

Terbatasnya kewenangan DPD RI dan besarnya kewenangan DPR RI menyebabkan DPD RI sering diabaikan oleh DPR RI sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antar dua lembaga perwakilan tersebut, terutama dalam menyusun dan membahas rancangan undang-undang, dimana DPD RI sebagai salah satu lembaga tinggi negara disejajarkan dengan komisi di DPR RI dan Anggota Kabinet yang menjadi salah satu penyebab sengketa terjadi. Sengketa ini berlanjut diajukan ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) Perkara gugatan DPD RI ini terdaftar dengan Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam perkara ini MKRI memberikan Putusan yang menegaskan status DPD RI harus disetarakan dengan DPR RI dan Presiden dalam pembahasan undang-undang. Menurut MKRI istilah “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 merupakan pilihan subjektif dari DPD RI “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD RI harus dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, yang analog atau sama dengan hak dan/atau kekuasaan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Jadi arti “dapat: merupakan hak dari DPD RI bukan hak dari DPR RI atau Presiden RI<sup>7</sup>.

Konfigurasi perwakilan ini menimbulkan permasalahan yang menarik untuk dikaji secara mendalam mengenai hubungan dan kewenangan serta peran dari kedua lembaga perwakilan rakyat dan daerah dalam kaitannya dengan fungsi parlemen sehingga akan diketahui dengan pasti karakteri dari sistem parlemen/badan perwakilan di Indonesia saat ini.

---

<sup>6</sup> Soetanto Soepiadhy, *Meredesain Konstitusi Pembakang Seorang anak Bangsa untuk Demokrasi*, Burungmerak Press, Cet. 1, Jakarta Timur, 2008, h. 63

<sup>7</sup> King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Cet.1, Yogyakarta, 2013, h.10

## 1.2. Rumusan Masalah

Masalah yang diteliti dalam disertasi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1 Apa karakteristik parlemen dari perspektif sistem parlemen bikameral?
- 2 Bagaimana kewenangan DPR RI dan DPD RI dalam perspektif sistem parlemen bikameral?

## 1.3. Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis dan menemukan karakteristik parlemen dari perspektif sistem parlemen bikameral
- b. Menganalisis dan menemukan Kewenangan DPR RI dan DPD RI dari perspektif sistem parlemen bikameral

## 1.4. Manfaat Penelitian

### 1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, terutama hukum tata negara, hukum administrasi negara dan Ilmu negara yang berkaitan dengan sistem badan perwakilan rakyat di Indonesia.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Memberikan sumbangan dan referensi bagi para aktor dan elit politik serta negarawan yang berkecimpung sebagai para wakil rakyat, elit partai politik dalam rangka mewujudkan sistem perwakilan yang demokratis dan berkedaulatan rakyat sesuai dengan tujuan dari perubahan UUD 1945 (amandemen).

## 1.5. Landasan Teori Dan Penjelasan Konsep

### 1.5.1. Teori Kedaulatan

Kedaulatan pada mulanya hanya dianggap sebagai atribut hukum dan negara bahkan pemahaman kedaulatan itu sendiri umurnya lebih tua dari pada negara. James Bryce menganggap bahwa kedaulatan merupakan fiksi besar, Charles Enoist menganggap kedaulatan merupakan konsep palsu serta Esmin menyatakan kedaulatan bisa menimbulkan pemerintah yang bersifat otoriter, sedangkan menurut Iswara, kedaulatan merupakan hal yang sangat fundamental bagi ilmu sosial, bahkan bisa dikatakan kedaulatan memiliki peran sebagai nilai, baik dalam aspek ekonomi maupun *stigma* dari nilai yuridis<sup>8</sup>

Istilah Kedaulatan dalam bahasa Inggris “*sovereignty*” “bahasa Perancis “*souverainete*” dalam bahasa Italia “*suveranus*” bahasa Latin “*superanus*” yang artinya “yang tertinggi” (*supreme*), yang bisa diartikan

---

<sup>8</sup> F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Cet 7, Bandung 1987, h. 105

sebagai wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik<sup>9</sup>. Kedaulatan atau supremasi (*souverainete*) merupakan kekuasaan tertinggi yang hanya dimiliki oleh negara sebab negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, yang berbeda dengan organisasi umumnya yang hanya memiliki kekuasaan biasa,<sup>10</sup>

Peletak ajaran tentang kedaulatan yaitu Jean bodin, yang disebut sebagai “bapak ajaran Kedaulatan”, menurutnya kedaulatan merupakan kekuasaan untuk membuat hukum di suatu negara, yang bersifat asli, tunggal, abadi, dan tak bisa dibagi-bagi, selain itu kedaulatan juga bersifat terbatas<sup>11</sup>. Dalam hal kedaulatan ini Krenenburg berpendapat bahwa kedaulatan bersifat kabur, tetapi Bodin berpendapat kedaulatan merupakan kekuasaan absulud negara untuk membentuk undang-undang<sup>12</sup>.

Pada abad pertengahan kekuasaan yang tertinggi berada ditangan raja, artinya kedaulatan berada ditangan Raja. Raja dianggap sebagai orang yang suci, bijaksana sehingga memiliki kedudukan dan berstatus lebih tinggi dari rakyat biasa. Raja dianggap sebagai simbol kesatuan serta dianggap sebagai pelindung, Raja pada abad pertengahan dan sebelumnya, umumnya dianggap sebagai wakil Tuhan di dunia, dan bersifat turun temurun bahkan rakyat percaya bahwa raja dan keturunannya akan membawa berkah bagi kehidupan rakyat, sebab mereka adalah Wakil Tuhan. Menurut Marsilius kekuasaan ter-tinggi di dunia adalah pada raja sebagai Wakil Tuhan untuk melaksanakan penyeleng-garaan negara, oleh sebab itu, raja dalam tindak tanduknya harus sesuai dengan kehendak Tuhan.<sup>13</sup>

Dalam perkembangannya ternyata banyak raja tindakannya tidak sesuai dengan kehendak Tuhan, mereka bertindak sewenang-wenang sehingga menyiksa kehidupan rakyat, maka muncul pemberontakan dan revolusi menentang kekuasaan raja. Pada akhir masa abad pertengahan ajaran kedaulatan Raja berada pada era atau masa *renaissance*. Seiring waktu dan berkembangnya peradaban manusia maka aja-ran tentang kekuasaan raja adalah wakil Tuhan di dunia semakin menurun atau pengaruhnya semakin memudar serta maknanya juga ikut berubah. Perubahan kedaulatan raja, terletak pada anggapan, dimana sebelumnya raja memiliki kekuasaan tertinggi terhadap segala lapangan kenegaraan,

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, h 107

<sup>10</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Ed.2, Cet.2, Yogyakarta, 1991, h. 149

<sup>11</sup> I Gde Panca dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Refika Adhitama, Cet.2 Bandung, 2012, h 109

<sup>12</sup> *Ibid*, h 68

<sup>13</sup> *Ibid*, h.111.

kemudian berubah kekuasaan raja hanya sebagai simbol negara atau kepala negara. Raja tidak boleh lagi ikut campur dalam urusan pemerintahan. Paham ini dikenal dengan asasnya “*The King can do not wrong*” sedangkan kekuasaan pemerintahan dipegang dan ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagai simbol demokrasi, dari sinilah muncul paham demokrasi monarki modern, seperti di Inggris, Belanda, Denmark dan lain-lain<sup>14</sup>. Kekuasaan yang semula berada pada raja berubah menjadi kekuasaan dipegang oleh rakyat secara langsung yang terkenal dengan istilah kedaulatan rakyat.

Kedaulatan Rakyat yang dicetuskan oleh J.J Rosseuau, ajaran ini sangat berpengaruh terhadap pandangan politik rakyat di negara-negara eropa terutama Inggris, Perancis dan Rusia yang berdampak pada pencahnya revolusi dan pembontakan terhadap kerajaan eropa pada masa itu. Akibat dari revolusi di ketiga negara tersebut berdampak pada perubahan bentuk dan susunan negara mereka serta keberhasilan ketiga negara tersebut mempegaruhi perkembangan sistem ketatanegaraan negara–negara ketiga yang baru merdeka, termasuk juga Indonesia yang baru merdeka abad 20.

### 1.5.2. Teori Kewenangan dan Kekuasaan

Dalam pandangan Prajudi Atmosudirdjo mengartikan “kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas negara berserta segala yang ada didalamnya, istilah dalam bahasa Inggris “*sovereignty*” Belanda “*souveriniteit*” sedangkan dalam bahasa Perancis dengan istilah *souverainete*. Kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut dengan “*power*”, Belanda dengan “*macht*” Perancis memiliki dua istilah yaitu *pouvoir* dan *puissance*, yang maknanya adalah *le pouvoir* bersangkutan paut dengan kekuasaan badan eksekutif, sedangkan *le puissance* adalah kekuasaan ekseku-tifnya”<sup>15</sup>

Kewenangan dan kekuasaan merupakan dua hal yang tak bisa dipisahkan orang sering mencampuradukan antara keduanya, padahal jika kekuasaan dilaksanakan tanpa adanya kewenangan maka penguasa dapat dikatakan melakukan tindakan sewenang-wenang. Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Ridwan HR kewenangan dalam arti hukum berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan menggambarkan tentang hak untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu sedangkan kewenangan dalam artian hukum memiliki hak dan kewajiban sekaligus, artinya dikaitkan dengan otonomi daerah, hak memiliki makna kekuasaan untuk mengatur sendiri

---

<sup>14</sup> Soehino *Op.Cit*, h 43

<sup>15</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Indonesia*, Ghalia Indonesia, cet. 9, Jakarta, 1988, h. 74

(*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) sedangkan kewajiban secara horisontal merupakan kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan secara vertikal merupakan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tata tertib ikatan pemerint-tahan secara keseluruhan<sup>16</sup>.

Penguasa di negara hukum dalam menjalankan kewenangan harus selalu bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku selain juga memperhatikan norma norma hukum yang tidak tertulis. Sumber wewenang berasal dari atribusi dan delegasi. Atribusi merupakan pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sedangkan delegator merupakan pelimpahan wewenang yang telah ada pada badan/lembaga negara diserahkan pada badan/lembaga negara lainnya<sup>17</sup>.

Dalam pandangannya Ridwan HR “kewenangan yang diperoleh melalui atribusi bersifat asli langsung dari peraturan perundang-undangan, dalam hal atribusi ini penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada disertai dengan tanggung jawab intern dan ekstern kepada penerima wewenang, sedangkan pada delegasi tidak ada penciptaan kewenangan baru, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ satu ke organ lainnya. Kewenangan yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi memiliki tanggung jawab intern maupun ekstern secara yuridis formal, artinya tindakan tersebut bisa diajukan kerana yudisial”<sup>18</sup>.

Kewenangan harus selalu diikuti dengan kekuasaan yang meliputi tugas dan kewajiban sesuai dengan perundang-undangan, namun kekuasaan tidak selalu harus muncul dari peraturan perundang-undangan melainkan pula bisa dari hubungan sosial seperti yang dikatakan oleh MacIver bahwa kekuasaan sosial merupakan kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik langsung maupun dengan jalan perintah atau melalui segala cara yang dengan alat-alat yang tersedia<sup>19</sup>.

Mendasarkan pada pendapat Meriam Budiardjo ini maka kekuasaan yang bersumber dari pengaruh dimana pribadi seseorang memegang peran maka kekuasaan bisa jadi tidak tergantung pada struktur organisasi atau struktur sosial melainkan pada seberapa jauh peranan

---

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Ed. Rev.7 , Cet.7, Jakarta, 2011, h. 99-100

<sup>17</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka sinar Harapan, Ed. Rev, Cet.4, Jakarta, 1993, h. 90-91

<sup>18</sup> Ridwan HR *Op.Cit.*, h. 104-105.

<sup>19</sup> Robert M MacIver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1955, h. 87

pribadi baik yang ada di luar struktur maupun di dalam struktur bisa mempengaruhi pihak yang memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan, sedangkan kewenangan adalah kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, dimana dalam menjalankan kekuasaan tersebut dibatasi oleh hukum, jika hukum tidak memberikan batasan maka penguasa tersebut dibatasi oleh asas-asas hukum.

### **1.5.3. Teori Negara Hukum**

Dalam negara hukum para pejabat dalam bertindak harus mendasarkan pada hukum yang berlaku walaupun dari aspek sosial masyarakat tidak pernah bisa lepas dari pengaruh kekuasaan (sosial, politik, ekonomi dan lain-lain) yang ada disekitarnya dalam proses pengambilan keputusan.

Prinsipnya hukum berada di atas negara, hukum dijadikan sebagai instrumen untuk membatasi tindakan penguasa maupun warga negara agar tidak bertindak sekehendaknya sendiri. Banyaknya penafsiran mengenai negara di bawah hukum maka perlu dilakukan pembatasan, agar tidak terjadi kesimpangsiuran penafsiran sehingga membuat orang berpresepsi tentang hukum beraneka macam.

Ajaran-ajaran mengenai negara hukum yang paling dominan adalah asas legalitas. Asas ini mengajarkan bahwa tanpa adanya dasar dan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala tindakan aparat yang tanpa wewenang dari peraturan perundang-undangan tidak dapat mempengaruhi atau melakukan perubahan kebijakan atau merubah posisi warga masyarakat<sup>20</sup>. Asas ini menjadi pedoman bagi setiap negara yang mendasarkan pada negara hukum.

### **1.5.4. Teori Demokrasi**

Demokrasi berasal dari kata “*demos*” artinya rakyat dan “*kratos*” artinya pemerintahan/tatanan yang bermemberikan makna pemerintahan rakyat.<sup>21</sup> Dalam arti bebas, demokrasi merupakan sistem pemerintah dimana rakyat ikut berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan<sup>22</sup>. Sistem demokrasi langsung, pada awalnya terjadi di Yunani dimana rakyat secara aktif ikut secara langsung berpartisipasi dalam pemerintahan. Kondisi ini dapat dilakukan karena penduduknya waktu itu masih sedikit. Konsep demokrasi semacam ini tentu tak sesuai lagi dengan pengertian demokrasi modern yang bersifat representatif. Dimana dalam negara modern jumlah rakyat cukup besar dan demokrasi tak mungkin lagi dilakukan secara langsung sehingga pemahaman demokrasi dahulu berbeda

---

<sup>20</sup> Indroharto *op.cit.*, h 83

<sup>21</sup> *Ibid*, h 20

<sup>22</sup> *Ibid*, h 21



dengan pemahaman demokrasi di masa modern. Oleh Mac Iver dalam bukunya *"The Modern State"* dikatakan demokrasi langsung seperti pada masa lampau tidak bisa digunakan lagi, mengingat luas wilayah dan jumlah warga negaranya yang begitu besar maka demokrasi harus memakai sistem perwakilan.<sup>23</sup> Demokrasi menurut David Beetham dan Kevin Boyle, merupakan bagian dari wawasan untuk membuat keputusan secara kolektif, sehingga keputusan yang mempengaruhi secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota dan masing-masing anggota memiliki hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan, artinya demokrasi memiliki prinsip *doubel* sebagai kontrol atas partisipasi masyarakat dan adanya kebersamaan dalam mengendalikan suatu tantangan kehidupan bernegara.<sup>24</sup>

### **1.5.5. Teori Sistem Parlemen /Perwakilan rakyat**

Wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam negara modern adalah perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri melalui pemilihan umum. Prinsip ini menjadi landasan bagi setiap negara demokrasi konstitusional, yang selalu mengacu pada kedaulatan rakyat yang pluralisme dengan faham liberlismen, meletakkan kedaulatan berada pada tiap-tiap orang, sehubungan dengan demokrasi langsung tak mungkin lagi dilaksanakan pada negara modern maka parlemen merupakan wujud dari wakil rakyat serta melaksanakan kedaulatan rakyat dengan menentukan hukum yang sesuai dengan kehendak rakyat

Dalam kaitannya dengan perwakilan ini, Menurut Jimly Asshiddiqie, kekuasaan parlemen di bidang legislasi, adalah kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat, legislasi dalam kegiatan bernegara adalah untuk mengatur kehidupan bersama, kewenangan untuk menetapkan peraturan diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat (parlemen), yang meliputi tiga hal penting yang harus dimiliki oleh para anggota parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurus hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta dan kekayaan warga negara dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiga unsur ini hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara melalui perantaraan wakil-wakilnya di parlemen sering disebut legislatif atau fungsi pembentukan undang-undang yang dapat mengikat warga negara sebab pembentukan hukum tersebut dianggap telah disetujui oleh rakyat melalui wakil rakyat."<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Meriam Budiardjo, *Op.Cit* h. 50

<sup>24</sup> Muslim Mufti dan Didah Durrotum Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Cet 1, Bandung, 2013, h. 22.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie *op.cit* , h. 299

Fungsi pengaturan pada menurut Saldi Isra yang mendasarkan pada asal kata legislasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*legislation*” yang berarti perundang-undangan dan pembuat undang-undang, dilihat dari kata kerjanya berarti mengatur atau membuat undang-undang, karena itu fungsi legislatif adalah mengantar atau membuat undang-undang<sup>26</sup>.

## **1.6. Penjelasan Konsep**

### **1.6.1. Lembaga Perwakilan di Indonesia**

Lembaga perwakilan di Indonesia semenjak adanya perubahan UUD 1945 mengenal adanya tiga lembaga perwakilan yang fungsinya berkaitan dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat, yaitu MPR, DPR dan DPD. Ketiganya tak bisa dipisahkan sebab anggota DPR RI dan DPD RI juga merupakan anggota MPR RI. Fungsi MPR RI berdasarkan perubahan UUD 1945 merubah dan menetapkan UUD, melantik presiden/wakil presiden, serta bisa menjatuhkan presiden/wakil presiden (*impeachment*) bilamana ada usulan dari DPR namun fungsi MPR RI ini, semenjak perubahan UUD 1945 bukan lagi melaksanakan kedaulatan rakyat, sebab kedaulatan rakyat menurut perubahan UUD 1945 sudah dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, status ini dipertegas dalam pasal 3 UU No 17 Tahun 2014, yang menentukan bahwa MPR RI merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, bukan sebagai lembaga tertinggi negara seperti masa sebelum perubahan UUD RI 1945.

### **1.6.2. Kewenangan DPR RI**

Fungsi kelembagaan DPR RI sebagaimana diatur dalam pasal 20 A Perubahan UUD 1945, yaitu memiliki fungsi sebagai legislatif, pengawasan dan anggaran. Selanjutnya dipertegas lagi di dalam tata tertib DPR RI tahun 2014 Pasal 4 (1) “DPR mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. Pengawasan”. Dalam pasal 4 ayat (2)nya, dijelaskan “ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan DPR RI sesuai dengan yang diatur dalam perundang-undang tersebut di atas memiliki peran dan fungsi sebagai parlemen. Pemahaman kewenangan yaitu meliputi kekuasaan tugas dan kewajiban yang membedakan dengan kekuasaan, dimana hanya terbatas bisa dilakukan atau tidak dilakukan. Melihat dari ketentuan di atas, peran

---

<sup>26</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi :Menguatnya Model Legislasi Parlemen Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pres, Ed.1-3, Cet.3, Jakarta, 2013, h. 78

dan fungsi DPR RI berarti DPR RI memiliki kewenangan atas legislatif, pengawasan dan anggaran sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Jika menyimak pada pasal 20 ayat 2 UUD 1945 perubahan, yang menentukan bahwa “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama” Melalui rumusan ini kewenangan DPR RI terhadap fungsi legislasi bukan bersifat mandiri melainkan harus dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden RI dan tidak ada kewajiban harus dilaksanakan bersama DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah..

### 1.6.3. Kewenangan DPD RI

Di Indonesia lembaga perwakilan, selain DPR RI dan MPR, setelah perubahan UUD 1945 terbentuk, lembaga negara baru yaitu DPD RI. DPD RI ini merupakan wakil daerah. DPD memiliki fungsi sesuai dengan ketentuan pasal 22 D UUD 1945 amandemen yaitu:

- a) Dapat mengajukan Rancangan undang-undang kepada DPR,
- b) Ikut membahas rancangan undang-undang bersama DPR
- c) Memberikan pertimbangan kepada DPR

Ketiga tugas di atas ini, hanya yang berkaitan dengan

- otonomi daerah,
- hubungan pusat dan daerah,
- pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
- pengelolaan sumber daya lam dan sumber daya ekonomi lainnya
- perimbangan keuangan pusat dan daerah,

Melihat dari fungsi DPD RI ini menurut Damang sistem parlemen bikameral Indonesia menganut sistem parlemen *weak bicameralism* atau sebagai sistem parlemen bikameral yang lemah<sup>27</sup>. Demikian pula Reni Dwi P “bahwa Indonesia menganut sistem bikameral lemah sebab mengingat kekuasaan DPD RI yang sangat tak berarti.”<sup>28</sup>

Menurut Bagir Manan dari aspek legislatif berdasarkan UUD 1945 perubahan : “fungsi DPD RI adalah menyusun RUU, selanjutnya RUU tersebut diajukan ke DPR. Seterusnya DPR RI bisa menerima, menolak atau menerima dengan syarat perubahan, bilamana RUU tersebut diterima oleh DPR RI maka dilanjutkan ke tingkat pembahasan antara DPR dengan bersama Presiden dan RUU tersebut tetap disebut sebagai Rancangan DPR RI bukan disebutkan bersama DPD RI. Dalam Pembahasan RUU, DPD RI

---

<sup>27</sup> Damang, *Sistem Parlemen Bicameralism*, seri Hukum Tata Negara, 2011, Binacipta, Jakarta, 2001, h 23

<sup>28</sup> Reni Dwi Purnomowati , *Implementasi sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta , 2005, h. 45.

tidak memiliki kewenangan memutuskan /memberikan persetujuan kewenangannya hanya terbatas pada perancang undang-undang”<sup>29</sup>.

DPD RI dalam hal mengajukan rancangan undang-undang sifatnya juga tidak wajib melainkan hanya alternatif sesuai dengan rumusan Pasal 22 D ayat (1) UUD RI 1945 Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,..dst” Hal ini menunjukkan bahwa DPD RI memiliki kewenangan hanya terbatas pada mengajukan dan membahas rancangan undang-undang bukan ikut memberikan putusan sebagaimana lazimnya fungsi dari lembaga perwakilan/parlemen.

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Op.Cit* h 63.