

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “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.” Hal ini berarti bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut demokrasi perwakilan<sup>1</sup>. Oleh karena itu, dalam suatu negara demokrasi perwakilan atau yang menganut asas demokrasi perwakilan lazim terdapat lembaga-lembaga perwakilan.

Atas dasar Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memiliki 2 (dua) macam lembaga perwakilan. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai representasi kepentingan politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi kepentingan daerah.<sup>2</sup> Pengisian anggota kedua lembaga perwakilan tersebut dilakukan melalui pemilihan umum.<sup>3</sup> Selain itu, ada juga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mempunyai lingkungan jabatan

---

<sup>1</sup> Toto Sudarmongi, *Dari Sistem Perwakilan Politik Sampai Parodi Partai Politik*, Dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 2 Mei 2008, [http://finance.groups.yahoo.com/group/media\\_intim/message/139](http://finance.groups.yahoo.com/group/media_intim/message/139)

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm.2

<sup>3</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, Dan DPRD.

dan wewenang tersendiri.<sup>4</sup> Hal ini berarti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan diartikan sebagai sidang bersama antara DPR dan DPD. Seperti *Congress* di Amerika Serikat atau *Parliament* di Inggris.<sup>5</sup>

Keberadaan lembaga perwakilan yang disebut di atas yaitu DPR dan DPD adalah dalam rangka pelaksanaan demokrasi berdasarkan perwakilan di Indonesia. Sebab, penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi harus mengikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan negara.<sup>6</sup> Dalam rangka pelaksanaan demokrasi perwakilan dibentuklah lembaga perwakilan yang hakikatnya mempunyai fungsi sebagai pembentuk undang-undang atau fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.<sup>7</sup>

Sistem perwakilan merupakan konsekuensi dari demokrasi perwakilan. Sebab, tanpa sistem perwakilan demokrasi perwakilan tidak dapat dilaksanakan. Sistem perwakilan yang diterapkan dalam demokrasi perwakilan itu dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) sistem perwakilan.<sup>8</sup> Pertama, sistem perwakilan unikameral yaitu sistem perwakilan yang hanya

---

<sup>4</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm.4

<sup>5</sup> Reni Dwi P., *Implementasi Sistem Bikaeral Dalam Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.56

<sup>6</sup> M. Taopan., *Demokrasi Pancasila Analisa Konsepsional Aplikatif*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm.25

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistim Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 27.

<sup>8</sup> Michael Hishikushitja, *Model-model Perbandingan Bikameral dan Proses Perubahan Konstitusional dan Kumpulan Tulisan Bikameral dan Perubahan Konstitusi*, (Jakarta: NDI dan forum Rektor UI, 2001) hlm. 79, dikutip Makmur Amin dalam *Lembaga Perwakilan Rakyat*, hlm. 30).

mempunyai satu kamar dalam lembaga legislatifnya. Contoh negara yang menganut sistem perwakilan unikameral adalah Vietnam, Singapura, Syria, Lebanon dan Kuwait.<sup>9</sup> Kedua, sistem perwakilan bikameral yaitu sistem perwakilan yang mempunyai dua kamar dalam lembaga legislatifnya. Contoh negara yang menganut sistem ini antara lain Amerika, Inggris dan Belanda.<sup>10</sup>

Sebagaimana uraian yang dikemukakan di atas, negara Indonesia adalah negara demokrasi perwakilan. Dalam rangka bentuk demokrasi perwakilan tersebut dibentuk sistem perwakilan. Jika ditinjau dari teori sistem perwakilan di atas, sulit untuk menyatakan sistem perwakilan yang dianut di Indonesia.<sup>11</sup> Seandainya Indonesia menganut sistem perwakilan unikameral atau sistem perwakilan satu kamar berarti di Indonesia hanya mempunyai satu kamar dalam lembaga perwakilannya. Sebab, sistem satu kamar hanya berdasar pada satu lembaga legislatif tertinggi dalam struktur negaranya. Lembaga ini menjalankan fungsi legislatif, pengawasan terhadap pemerintah dan membuat Undang-Undang Dasar.<sup>12</sup> Struktur ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak berdasarkan satu lembaga perwakilan dalam sistem perwakilannya.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.30

<sup>10</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.88.

<sup>11</sup> *Susunan dan Kedudukan DPD*, <http://www.sarwono.net/artikel.php?id=95>.

<sup>12</sup> *Sistem Satu Kamar*, hlm.2, [http://id.wikipedia.org/wiki/sistem\\_satu\\_kamar](http://id.wikipedia.org/wiki/sistem_satu_kamar)

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.2

Jika dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral atau sistem perwakilan dengan dua kamar juga tidak tepat. Sebab, dalam sistem perwakilan bikameral terdapat 2 (dua) kamar dalam lembaga perwakilan. Masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda. Kamar pertama merupakan representasi kepentingan penduduk. Kamar kedua atau kamar lainnya merupakan representasi kepentingan wilayah (daerah) yang masing-masing dalam kewenangannya adalah seimbang. Menurut Saldi Isra, pascaamandemen Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia tidak memiliki dua kamar perwakilan melainkan 3 (tiga) lembaga perwakilan yang masing-masing mempunyai wewenang tersendiri.<sup>14</sup>

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan. Wacana Pembentukan DPD dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bulan November 2001.<sup>15</sup> Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih menyalurkan aspirasi daerah.<sup>16</sup> Sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Saldi Isra, *Supremasi DPR*, <http://www.unisosdem.org/article-detail.php?aid=511&coid=3&caid=3&gid=2>

<sup>15</sup> Ramly Hutabarat, *Otoritas dan Peran DPD Kini dan Masa Datang*, <http://djpp.depkmham.go.id/inc/buka.php?d=ar+1&f=otoritas-dan-peran-dpd.htm>

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm.3

<sup>17</sup> H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, bunga rampai tulisan Hukum Tata Negara 2006, Jakarta, hlm.52.

Keinginan untuk memberikan peran yang lebih besar kepada daerah seperti dikemukakan di atas berangkat dari indikasi nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan.<sup>18</sup> Selain itu, juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Hal ini dikarenakan minimnya perhatian pemerintahan pusat terhadap pemerintahan daerah. Keberadaan unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini yakni sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.<sup>19</sup>

Pascaamandemen Undang-Undang Dasar 1945, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945. Dalam garis besarnya kewenangan DPD itu meliputi:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan

---

<sup>18</sup> Pan Mohamad Faiz, *Cara Cepat dan Ringkas Memahami Perubahan Sistem Ketatanegaraan RI*, <http://panmohamadfaiz.blogspot.com>.

<sup>19</sup> *Ibid* hlm.4

daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Fungsi DPD tersebut lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan “DPD mempunyai fungsi: a. pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan ikut memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; b. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.”

Dalam hubungan pengajuan undang-undang, pembahasan dan memberikan pertimbangan terhadap undang-undang tertentu adalah fungsi legislasi. Seperti yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 42 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 43 ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 44 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 45 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Dalam garis besarnya fungsi legislasi tersebut adalah:

1. DPD dapat mengajukan, mengusulkan dan membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu, dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu adalah fungsi pengawasan. Seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Pasal 46 ayat (1), (2) dan (3) yang menyebutkan:

1. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
3. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pascaamandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah salah satu lembaga perwakilan rakyat. Kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang;
2. setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
4. presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
5. dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh (30) hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan "DPR mempunyai fungsi: a. fungsi legislasi, b. anggaran dan c. pengawasan".

Ketiga fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat selanjutnya diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan:

“DPR mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama,
2. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang,
3. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan,
4. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama,
5. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD,
6. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah,
7. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama,
8. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan DPD,
9. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan,
10. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial,
11. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden,
12. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan,
13. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi,
14. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan



- mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang,
15. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, dan
  16. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.”

Menurut penulis, kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD adalah kewenangan yang pincang. Sebab, di satu sisi, kewenangan yang diberikan kepada DPD hanya sebatas memberi masukan kepada DPR baik dalam bidang legislasi, maupun pengawasan. Hal ini menunjukkan adanya keterbatasan ruang yang membuat DPD tidak dapat berperan seperti yang diharapkan oleh masyarakat.<sup>20</sup> Di sisi lain, pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terjadi dominasi posisi DPR tidak hanya terhadap lembaga DPD tetapi juga terhadap lembaga-lembaga negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif yaitu terhadap kekuasaan eksekutif. Hal ini membuat kedudukan DPR menjadi lembaga negara yang terkuat (*supreme body*) di antara lembaga-lembaga negara. Kenyataan ini sulit dibantah karena hampir semua kekuasaan negara bertumpu ke DPR. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara.<sup>21</sup>

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 juga berdampak pada kedudukan MPR. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berubah

---

<sup>20</sup> Bivitri Susanti, *Peran DPD Dalam Proses Legislasi*, <http://www.djpp.depkumham.go.id/inc/buka.php?d=ar+1&f=peran-dpd.htm>

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm.6

menjadi salah satu lembaga perwakilan yang memiliki kedudukan dan wewenang tersendiri. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.<sup>22</sup>

Berdasarkan hal yang telah diuraikan di atas, sistem perwakilan Indonesia mengalami ketidakjelasan terutama dalam penerapan mekanisme *cheks and balances* antarlembaga negara.<sup>23</sup> Hal ini diakibatkan oleh butir-butir amandemen konstitusi yang dibongkar pasang sesuai dengan kepentingan elit politik di lembaga legislatif. Kerancuan sistem perwakilan di dalam lembaga legislatif memunculkan kebingungan politik. Sebab, pascaamandemen konstitusi keempat sistem perwakilan diarahkan ke dalam bikameral. Akan tetapi, badan legislatif Indonesia pascaamandemen memiliki 3 (tiga) cabang lembaga perwakilan yaitu MPR, DPR dan DPD.<sup>24</sup>

Hal tersebut mencerminkan negara Indonesia belum dapat memutuskan apakah bikameral ataukah sistem perwakilan lain yang paling sesuai dengan semangat sistem pemerintahan Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yakni sistem presidensial yang ingin dilaksanakan melalui sistem *cheks and balances* (sistem pengawasan dan perimbangan).<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Pan Mohamad Faiz, *Log.cit*

<sup>23</sup> *Menuju Mekanisme Cheks and Balances*, hlm.2, [http://www.unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=7826&coid=3&cad=21&gid=2](http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7826&coid=3&cad=21&gid=2)

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm.7

<sup>25</sup> Susunan dan Kedudukan DPD. *log.cit*

Atas dasar uraian di atas, amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang kali keempat telah dilakukan masih menimbulkan masalah-masalah. Salah satu masalah yang dimaksud berkenaan dengan sistem perwakilan di Indonesia pascaamandemen Undang-Undang Dasar 1945.

### **B. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan uraian dan pernyataan-pernyataan yang telah dikemukakan di atas dapat diidentifikasi beberapa hal sebagai masalah penelitian ini. Beberapa masalah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem perwakilan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 dapat mendukung sistem pemerintahan yang diatur berdasarkan UUD 1945?
2. Bagaimana sistem perwakilan Indonesia yang dapat mendukung sistem pemerintahan UUD 1945 yang telah diamandemen?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Jika bertitik tolak dari berbagai permasalahan yang dikemukakan di atas dapat disebutkan beberapa tujuan penelitian ini. Tujuan penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Meneliti sistem perwakilan Indonesia pascaamandemen UUD 1945 dapat mendukung atau tidak sistem pemerintahan yang diatur berdasarkan UUD 1945.
2. Meneliti sistem perwakilan Indonesia yang dapat mendukung sistem pemerintahan UUD 1945 pascaamandemen.

Penelitian ini mempunyai 2 (dua) manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat dari segi teori penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah untuk pengembangan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan kaidah-kaidah ilmu Hukum Tata Negara Indonesia.

Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan yang dapat dipakai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 supaya menjadi lebih baik.

